



SCHLUSSBERICHT – 13.07.2022

Fakten zu Stadt und Land

Analyse wichtiger Daten zu den finanziellen
Beziehungen von Stadt und Land

Im Auftrag der Konferenz der städtischen Finanzdirektorinnen und -direktoren KSFD sowie des Schweizerischen Städteverbands SSV

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Fakten zu Stadt und Land
Untertitel: Analyse wichtiger Daten zu den finanziellen Beziehungen von Stadt und Land
Auftraggeber: Konferenz der städtischen Finanzdirektorinnen und -direktoren (KSFD) sowie Schweizerischer Städteverband (SSV)
Ort: Bern
Datum: 13.07.2022

Begleitgruppe

Silvia Steidle
Michael Aebersold
Urs Marti
Alexandra Hefti
Markus Braunschweiler
Emmanuel Bourquin
Simon-Vermot Laurent
Markus Dolder
Reto Rutschi
Philippe Krebs
Michael Felber
Véronique Bittner-Priez

Projektteam Ecoplan

Michael Marti (Projektleitung)
Ramin Mohagheghi
Tanja Engel

Der Bericht gibt die Auffassung des Projektteams wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers bzw. der Auftraggeberin oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

ECOPLAN AG

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Monbijoustrasse 14
CH - 3011 Bern
Tel +41 31 356 61 61
bern@ecoplan.ch

Dätwylerstrasse 25
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
altdorf@ecoplan.ch

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	1
Abkürzungsverzeichnis	3
Kurzfassung	4
1 Einleitung	8
1.1 Ausgangslage und Zielsetzung	8
1.2 Eingrenzung und Aufbau des Berichts.....	8
2 Methodik der räumlichen Betrachtung	10
3 Steuern und Finanzkraft	13
3.1 Einleitung.....	13
3.2 Direkte Bundessteuer.....	14
3.3 Direkte Kantonssteuern.....	20
3.4 Mehrwertsteuer	22
3.5 Kurzfazit	23
4 Finanz- und Lastenausgleich	25
4.1 Einleitung.....	25
4.2 Ressourcenausgleich	27
4.3 Lastenausgleich	28
4.4 Kantonale Finanzausgleichssysteme.....	32
4.5 Kurzfazit	34
5 Zentrums- und Sonderlasten der Städte	35
5.1 Einleitung.....	35
5.2 Zentrumslasten.....	35
5.3 Sonderlasten	39
5.4 Kurzfazit	40
6 Staatsausgaben und ihre räumliche Verteilung	41
6.1 Einleitung.....	41
6.2 Transferausgaben Bund – Kantone	41
6.3 Bundesbeiträge für ländliche Räume und Berggebiete	43
6.4 Agglomerationsprogramme Verkehr	45

6.5	Kurzfasit	50
7	Ausgewählte Sektoralpolitiken	51
7.1	Einleitung.....	51
7.2	Verkehrspolitik.....	52
7.2.1	Übergeordnet: Möglichkeiten und Grenzen der Zuordnung von Kosten und Nutzen	52
7.2.2	Exkurs: Defizitdeckung im regionalen öffentlichen Personenverkehr	53
7.2.3	Exkurs: Pendlerströme	56
7.2.4	Kurzfasit	60
7.3	Soziale Bedarfsleistungen als Teil der Sozialpolitik.....	61
7.3.1	Sozialhilfe im engeren Sinn.....	61
7.3.2	Ergänzungsleistungen zur AHV / IV.....	64
7.3.3	Kurzfasit	68
8	Ansätze zu einem fairen Ausgleich	69
9	Einordnung und Schlussfolgerungen.....	71
9.1	Einordnung	71
9.2	Schlussfolgerungen.....	72
10	Anhang	73
10.1	Steuern und Finanzkraft.....	73
10.2	Direkte Kantonssteuer.....	74
10.3	Hinweise zur Mehrwertsteuerstatistik	75
10.4	Finanz- und Lastenausgleich	78
10.5	Zentrums- und Sonderlasten.....	79
10.6	Zentrumslasten im Kanton Bern.....	80
10.7	Statistische Städte der Schweiz.....	81
10.8	Agglomerationskerngemeinden	82
10.9	Kartografische Darstellung der ländlichen und urbanen Räume der Schweiz (2011).....	83
10.10	NRP-Förderperimeter	84
10.11	Rechtliche Grundlagen Agglomerationsprogramme	85
10.12	Betrachtungsweisen von Leistung und Kosten von Verkehrsträgern	86
	Literaturverzeichnis	88

Abkürzungsverzeichnis

AggloPol	Agglomerationspolitik (des Bundes)
ANK	Anlagenutzungskosten
BIF	Bahninfrastrukturfonds
BIP	Bruttoinlandprodukt
DBSt	Direkte Bundessteuer
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
FILAG	Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich
GLA	Geografisch-topografischer Lastenausgleich
KSFD	Konferenz der städtischen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren
LSVA	Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe
MIV	Motorisierte Individualverkehr
NAF	Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (kurz: Nationaler Finanzausgleich)
NRP	Neue Regionalpolitik
PAV	Programm Agglomerationsverkehr
RPV	Regionaler öffentlicher Personenverkehr
SFSV	Spezialfinanzierung Strassenverkehr
SLA	Soziodemografischer Lastenausgleich
STAF	Steuerreform und AHV-Finanzierung

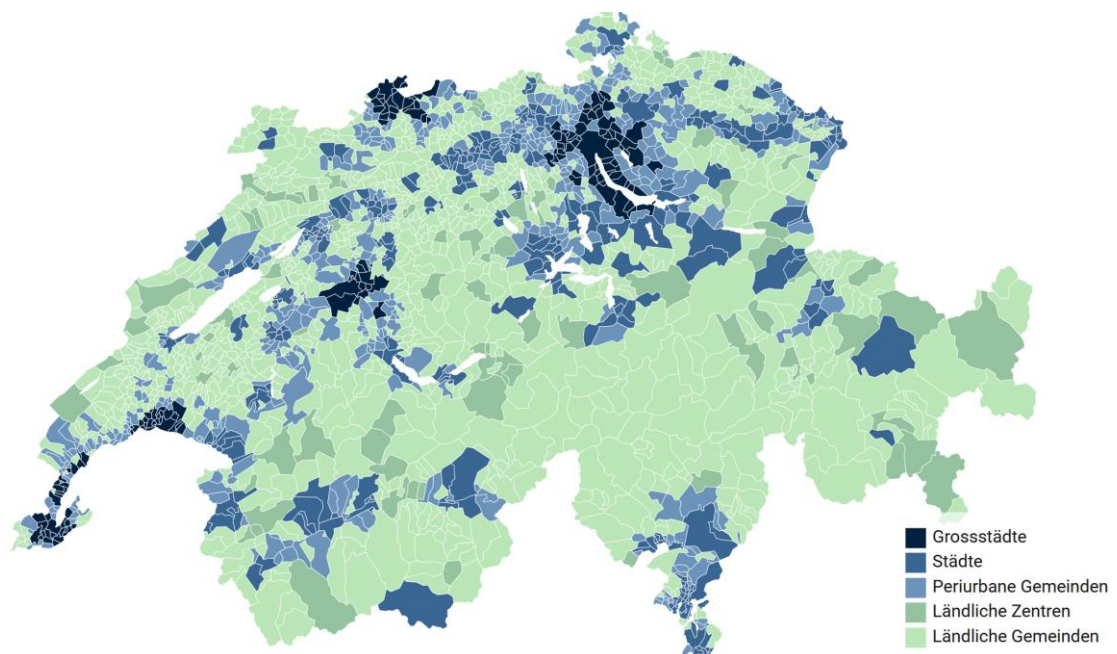
Kurzfassung

Hintergrund und Ausgangslage

Im Spätsommer 2021 ist eine Debatte über den sogenannten Stadt-Land-Graben entstanden. In der Diskussion wurden verschiedene Thesen zu den finanziellen Beziehungen zwischen Stadt und Land aufgestellt und je nach Argumentationslinie unterschiedliche Berechnungen angeführt. Im Informationsdickicht kann die Übersicht leicht abhandenkommen. Die Konferenz der städtischen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (KSFD) hat daher zusammen mit dem Schweizerischen Städteverband (SSV) einen Bericht in Auftrag gegeben, der dem entgegenwirken soll. Ziel des Berichts ist es, eine Analyse wichtiger Daten zu den finanziellen Beziehungen zwischen Stadt und Land zu erstellen. Sie soll Transparenz schaffen und damit einen Beitrag zum öffentlichen Diskurs leisten.

Methodik der räumlichen Betrachtung

Städte, Agglomerationen und Land sind in der kleinräumigen Schweiz eng verflochten. Wo die Stadt aufhört und wo das Land beginnt, ist in der Realität nicht so eindeutig, wie der viel zitierte angebliche «Graben» suggerieren würde. Die Analyse der finanziellen Beziehungen zwischen Stadt und Land stützt sich auf die etablierte Gemeindetypologie des Bundesamts für Statistik BFS, welche Kriterien der Dichte, Grösse und Erreichbarkeit berücksichtigt. Zu den städtischen Gemeinden werden dabei neben den Kernstädten auch weitere Kerngemeinden der Agglomeration gezählt.



Quelle: regiosuisse (2022c)

Städte tragen überdurchschnittlich zu den Steuereinnahmen bei

Bei der wichtigsten Einnahmequelle der öffentlichen Hand, den Steuern, zeigt sich, dass die urbane Schweiz den grössten Anteil der direkten Bundessteuer generiert. Die höchsten Pro-Kopf-Steuererträge stammen aus den Kantonen Zug und Basel-Stadt mit 14'450 CHF bzw. 5'680 CHF. Gemeinden im Grossstadt- sowie städtischen Raum tragen gemeinsam gut drei Viertel (76%) bei, obwohl ihr Bevölkerungsanteil bei weniger als zwei Dritteln (64%) liegt. Bei den ländlichen Zentren und ländlichen Gemeinden liegt der Pro-Kopf-Betrag mit etwas mehr als 1'000 CHF bei weniger als der Hälfte des Schweizer Durchschnitts von 2'682 CHF. Auch auf kantonaler Ebene steuern die Städte (nach BFS) in den meisten Kantonen überdurchschnittlich viel zur direkten Kantonssteuer bei.

Besondere Leistungen und Lasten städtischer und ländlicher Gemeinden

Die grossen Differenzen beim Beitrag an die Steuereinnahmen von Bund und Kantonen ist auch Ausdruck bedeutender Disparitäten bei der Ressourcenausstattung von Gemeinden. Die Städte nehmen vereinfacht gesagt mehr Steuern ein, geben aber auch mehr an Bund und Kantone ab, beispielsweise bei der direkten Bundessteuer. Andererseits ermöglichen mehr Ressourcen auch andere Möglichkeiten bei der Bereitstellung von Leistungen. So konzentrieren sich in den Kernstädten die grossen Kulturhäuser und Bildungseinrichtungen der Schweiz.

Die daraus resultierenden Standortvorteile kommen den Städten, aber auch den Agglomerationen und umliegenden Gemeinden zugute. Werden städtische Leistungen wie Theater, Sporteinrichtungen oder das kommunale Strassennetz auch von Auswärtigen genutzt, entstehen Zentrumslasten. Dabei handelt es sich um sogenannte «Spillover-Effekte», also Kosten, die durch die auswärtige Nutzung der städtischen Leistungen entstehen, und nicht vollständig abgegolten werden. Für die Kernstädte spielen Zentrumslasten eine wichtige Rolle und bewegen sich in mittelgrossen Städten bei 300 bis 400 CHF pro Kopf, in Lausanne und Bern bei über 600 und in Genf gar über 1'000 CHF pro Kopf.

Während Zentrumslasten Leistungen zugunsten Auswärtiger darstellen, entstehen Sonderlasten vorwiegend durch strukturelle Merkmale. Sowohl städtische wie auch ländliche Gemeinden weisen Sonderlasten auf. Für den ländlichen Raum und die Berggebiete ergeben sich diese zum allergrössten Teil aus den geografisch-topografischen Gegebenheiten, wie der Höhenlage oder Steilheit des Geländes. Auch der Schutz vor Naturgefahren führt tendenziell zu höheren Kosten. In den Städten und Agglomerationen bestehen die besonderen Lasten insbesondere aufgrund von soziodemografischen Eigenheiten, wie z.B. der Altersstruktur der Bevölkerung oder mehr Armut. Beide Lastenarten können kaum beeinflusst werden. Daher ist ein angemessener Ausgleich dieser Lasten anzustreben. Die Mechanismen des nationalen und der vielen kantonalen Finanz- und Lastenausgleichssysteme stellen diesbezüglich wichtige Instrumente dar.

Finanzausgleich: Ressourcenabschöpfung und Ausgleich spezifischer Lasten

Aufgrund ihrer hohen Finanzkraft zahlen städtische Gebiete tendenziell höhere Beiträge in die kantonalen Ressourcenausgleiche ein. Beim NFA auf nationaler Ebene zahlen die Kantone Zug (2'600 CHF), Schwyz (1'300 CHF), Nidwalden (930 CHF) und Basel-Stadt (700 CHF) am meisten in den Ressourcenausgleich ein. Die höchsten Beiträge aus diesem Topf erhalten dagegen mit rund 2'000 CHF pro Kopf die Kantone Jura und Wallis.

Beim Lastenausgleich auf Bundesebene gehören die Kantone Graubünden, die beiden Appenzell, und Uri zu den bedeutendsten Empfängern. Sie erhalten aus dem geografisch-topografischen Lastenausgleich zwischen 685 und 300 CHF pro Kopf. Im Rahmen des soziodemografischen Lastenausgleichs erhalten die Kantone Basel-Stadt, Genf und Waadt die höchsten Beiträge in der Grössenordnung von 350 bis 150 CHF pro Kopf. Dabei fällt insbesondere auf, dass die geografisch-topografischen Sonderlasten zu einem höheren Anteil¹ abgegolten werden als die soziodemografischen Sonderlasten und insbesondere die Kernstadtlasten. Zudem fallen die geografisch-topografischen Abgeltungen pro Kopf betrachtet im dünner besiedelten ländlichen Raum deutlich mehr ins Gewicht als die soziodemografischen im städtischen Raum.

Viele kantonale Finanzausgleichssysteme sehen ausserdem eine Abgeltung der Zentrumslasten der Städte vor, beispielsweise über eine jährliche Pauschale. Damit kann eine teilweise Abgeltung der Zentrumslasten erreicht werden.

Staatsausgaben räumlich und thematisch

Neben den Zahlungen, mit denen sich Bund und Kantone an den Lastenausgleichen beteiligen, gibt es auf der Ausgabenseite zahlreiche weitere Bereiche, die sich auf die finanziellen Beziehungen zwischen Stadt und Land auswirken. Hohe Beiträge fliessen etwa für die Unterstützung der ländlichen Räume und Berggebiete, aber auch für die Agglomerationsprogramme. Zu berücksichtigen gibt es ausserdem Sektoralpolitiken wie z.B. die Sozialpolitik. Wie sich Kantone und Gemeinden die bedarfsabhängigen Soziallasten aufteilen, variiert im interkantonalen Vergleich stark und wirkt sich auch entsprechend auf die finanziellen Beziehungen zwischen Stadt und Land aus. Ein weiteres Beispiel stellt die Verkehrspolitik dar, wo der Staat hohe Ausgaben etwa für den Ausbau der Schienen- oder Strasseninfrastruktur oder zur Defizitfinanzierung im öffentlichen Regionalverkehr tätigt. Wer von diesen Ausgaben der öffentlichen Hand wie stark profitiert, lässt sich aber oft nicht beziffern oder eindeutig räumlich verorten.

Schlussfolgerung

Auf der Einnahmeseite tragen die Städte mehr an die öffentlichen Finanzen bei. Die Städte und ihre Agglomerationen sind die Wirtschaftsmotoren der Schweiz, schaffen die meisten

¹ Die geografisch-topografischen Sonderlasten (GLA) werden zu rund 32%, die soziodemografischen Lasten (SLA A-C) zu 10% und die Kernstadtlasten (SLA F) zu 4% abgegolten. Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung EFV (2020)

Arbeitsplätze und leisten den grössten Anteil an die Steuereinnahmen. Auf der Ausgabenseite profitieren sowohl ländliche wie auch urbane Gebiete von den verschiedenen Ausgleichszahlungen sowie Investitionen und Subventionsbeiträgen von Bund und Kanton. Wer unter dem Strich den grösseren Nutzen aus den komplexen finanziellen Verflechtungen zwischen städtischen und ländlichen Räumen zieht, lässt sich nicht genau beziffern. In einem föderalistischen System ist aber ein fairer Ausgleich von Ressourcen und Lasten grundsätzlich sinnvoll, um regionale Disparitäten bis zu einem gewissen Teil auszugleichen, eine Mindestausstattung zu garantieren und den regionalen Zusammenhalt zu stärken. Stadt und Land können nur in einer Partnerschaft von gegenseitigem Geben und Nehmen bei den zukünftigen Herausforderungen bestehen.

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage und Zielsetzung

Im Spätsommer 2021 ist eine Debatte über den sogenannten Stadt-Land-Graben entstanden. In der Diskussion wurden verschiedene Thesen zu den finanziellen Beziehungen zwischen Stadt und Land aufgestellt und je nach Argumentationslinie unterschiedliche Berechnungen angeführt. Im Informationsdickicht kann die Übersicht leicht abhandenkommen. Die Konferenz der städtischen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren KSFD hat daher zusammen mit dem Schweizerischen Städteverband SSV einen Bericht in Auftrag gegeben, die dem entgegenwirken soll.

Ziel des Berichts ist es, eine Analyse wichtiger Daten zu den finanziellen Beziehungen zwischen Stadt und Land zu erstellen. Sie soll Transparenz schaffen und damit einen Beitrag zum öffentlichen Diskurs leisten.

1.2 Eingrenzung und Aufbau des Berichts

a) Thematische Eingrenzung

Die komplexen Verflechtungen zwischen Stadt und Land können in diesem Bericht nicht vollständig abgebildet werden. Der Fokus liegt auf der räumlichen Dimension bzw. vereinfacht gesagt auf der Stadt-Land-Dimension von ausgewählten Finanzdaten. Hingegen stehen räumliche Unterschiede in der Wirtschaftskraft und Lebensqualität (z.B. BIP- und Einkommensunterschiede, Versorgung, Erreichbarkeit, Bevölkerungsentwicklung, Lebenszufriedenheit) nicht im Vordergrund. Ebenfalls nicht Gegenstand des Berichts sind räumliche Unterschiede in den politischen Mehrheitsverhältnissen und im Abstimmungs- und Wahlverhalten der Bevölkerung.

Bei der Analyse der finanziellen Beziehungen zwischen Stadt und Land lässt sich unterscheiden zwischen einer *Einnahmen-Perspektive* («*Woher stammen die Gelder der öffentlichen Hand? Wo werden die Einnahmen generiert?*») und einer *Ausgaben-Perspektive* («*Wohin fließen die öffentlichen Gelder?*»). Dabei gestaltet sich die räumliche Analyse der Ausgabenseite deutlich komplexer als jene der Einnahmenseite. Insbesondere die Frage, wer von den Ausgaben der öffentlichen Hand wie stark profitiert, lässt sich räumlich nicht durchgehend klar beantworten. Der Bericht erhebt daher nicht den Anspruch einer umfassenden Analyse aller Finanz- und Nutzenströme zwischen Stadt und Land.

Eine weitere Schwierigkeit liegt in der Abgrenzung zwischen Stadt und Land. Denn für eine räumliche Analyse bedarf es zunächst einer angemessenen Definition, was Stadt und was Land ist. Diese Definition wird zu Beginn des Berichts eingeführt (vgl. Kapitel 2) und wo immer möglich und sinnvoll angewendet.

b) Aufbau und Struktur des Berichts

Der Bericht ist wie folgt aufgebaut:

- **Kapitel 2** erläutert die verwendete Methodik zur räumlichen Betrachtung.
- **Kapitel 3** widmet sich der wichtigsten Einnahmequelle der öffentlichen Hand – den Steuern. Steuereinnahmen sind auch ein Mass für die Finanzkraft von Kantonen und Gemeinden.
- **Kapitel 4** thematisiert einen der wichtigsten föderalistischen Pfeiler der Schweiz: Den Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen den Kantonen (NFA). Zudem werden kantonale Finanzausgleichssysteme kurz angeschnitten.
- **Kapitel 5** widmet sich ausführlicher der Thematik der Zentrums- und Sonderlasten, welche auch in vielen Finanzausgleichssystemen eine wichtige Rolle spielen.
- **Kapitel 6** geht auf die räumliche Verteilwirkung von Staatsausgaben ein.
- **Kapitel 7** diskutiert anhand zweier Beispiele, dass sich auch Sektoralpolitiken auf Beziehungen zwischen Stadt und Land auswirken.
- **Kapitel 8** skizziert in Kürze Ideen und Ansätze zu einem fairen Ausgleich.
- In **Kapitel 9** werden die Schlussfolgerungen des Berichts zusammengefasst.

2 Methodik der räumlichen Betrachtung

Die Schweiz ist ein komplexes Konstrukt – wirtschaftlich, gesellschaftlich und ökologisch. Städte, Agglomerationen und Land sind in der kleinräumigen Schweiz eng verflochten. So ist sie eines der am stärksten urbanisierten Länder innerhalb der OECD. Wo Stadt aufhört und wo Land beginnt, ist nicht so eindeutig, wie der viel zitierte angebliche «Graben» suggerieren würde.

Für die Analyse der finanziellen Beziehungen zwischen Stadt und Land muss dennoch eine geeignete Abgrenzung gefunden werden. Die Analyse stützt sich auf anerkannte Prinzipien, namentlich auf die Gemeindetypologie des Bundesamts für Statistik BFS.² Wie die folgenden Abbildungen zeigen, lassen sich diese weiter zusammenfassen (vgl. auch Karten):

Abbildung 1: Gemeindetypologien

9er-Gemeindetypologie des BFS	Stadt/Land-Typologie des BFS	regiosuisse Gemeindetypologie
11 Städtische Gemeinde einer grossen Agglomeration	1 Städtisch	1 Grossstädte
12 Städtische Gemeinde einer mittelgrossen Agglomeration		2 Städte
13 Städtische Gemeinde einer kleinen oder ausserhalb einer Agglomeration		
21 Periurbane Gemeinde hoher Dichte	2 Intermediär	3 Periurbane Gemeinden
22 Periurbane Gemeinde mittlerer Dichte		4 Ländliche Zentren
31 Ländliche Zentrumsgemeinde	3 Ländlich	5 Ländliche Gemeinden
23 Periurbane Gemeinde geringer Dichte		
32 Ländliche zentral gelegene Gemeinde		
33 Ländliche periphere Gemeinde		

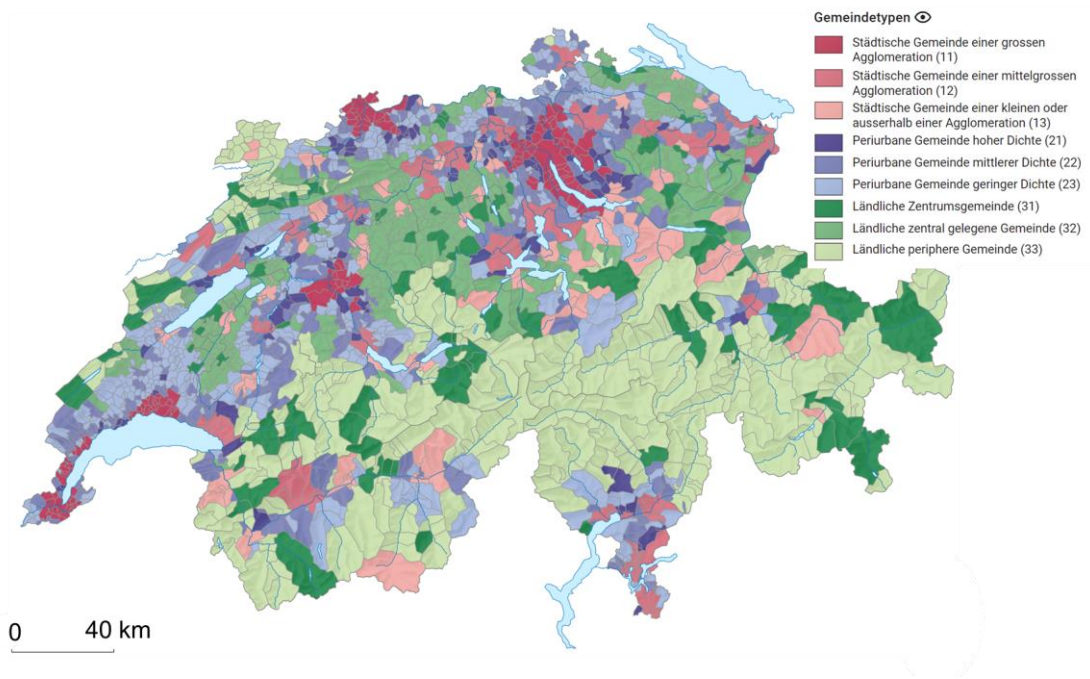
Quelle: regiosuisse (2022c).

Die 9er-Gemeindetypologie des BFS berücksichtigt Kriterien der Dichte, Grösse und Erreichbarkeit.² Nach diesen Kriterien werden die Agglomerationen zu den städtischen Gemeinden gezählt. Die Definition nach regiosuisse fasst die neun Kategorien des BFS zu fünf zusammen (Abbildung 1 und Abbildung 3).³ Für die Differenzierung nach städtischen und ländlichen Gemeinden wird im Folgenden wo möglich und sinnvoll auf diese fünf Kategorien abgestützt. Zur besseren Veranschaulichung wird teilweise auch die BFS-Typologie mit 9- Kategorien dargestellt.

² Vgl. Bundesamt für Statistik BFS (2017).

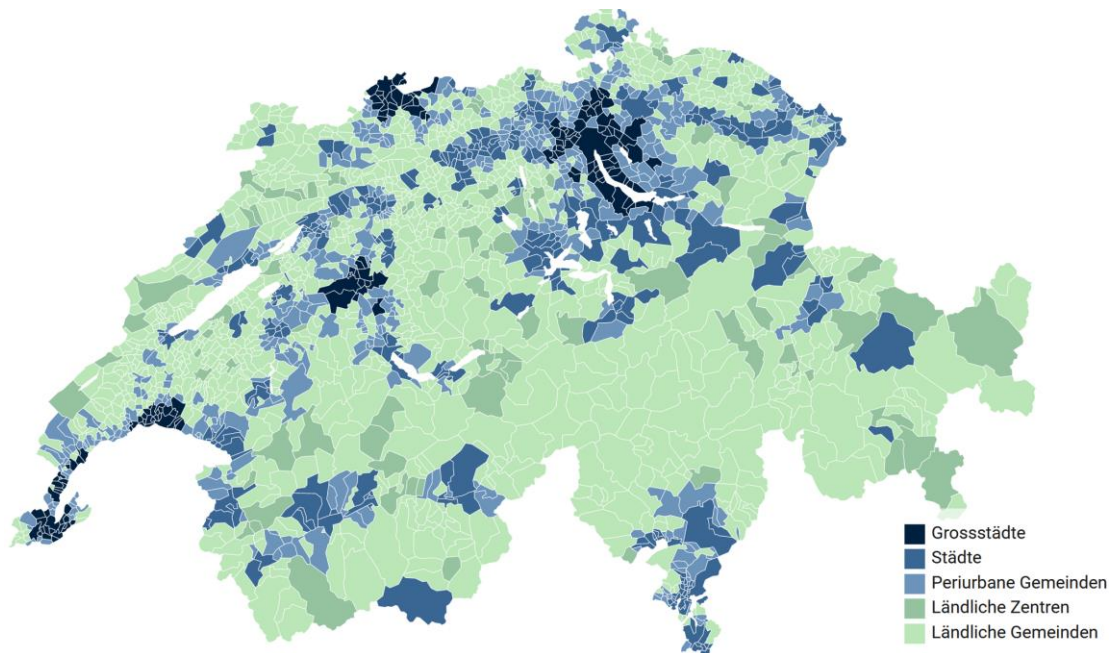
³ Als periurbane Gemeinden gelten dabei Gemeinden im Einzugsgebiet von Agglomerationen, die gewisse Dichtekriterien erfüllen.

Abbildung 2: Räumliche Gliederung gem. Gemeindetypologie des BFS mit 9 Kategorien



Quelle: Bundesamt für Statistik BFS (2012).

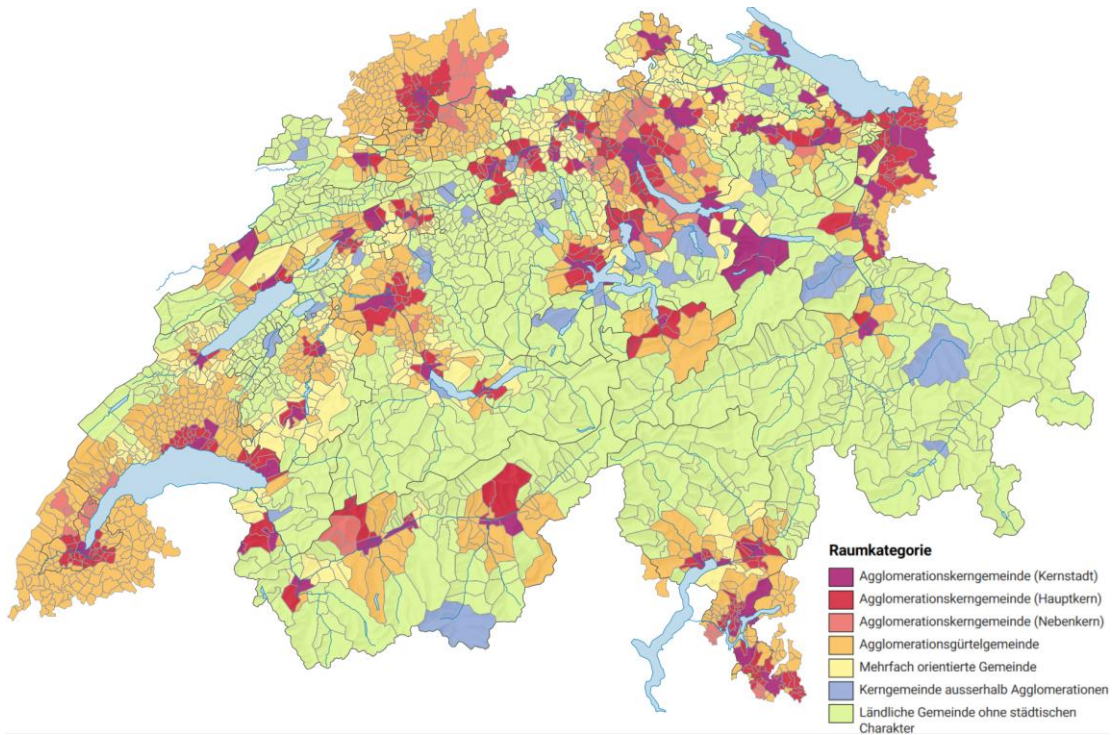
Abbildung 3: Räumliche Gliederung gem. regionsuisse Gemeindetypologie mit 5 Kategorien



Quelle: regionsuisse (2022c).

Wie die Abbildung 3 zeigt, zählen zum Grosstadtraum nach regionsuisse nicht nur die Kernstädte, sondern auch weitere Gemeinden im Kern der Agglomerationen.⁴ Mit Kernstadt ist das Zentrum der Agglomeration gemeint, was i.d.R. die grösste Stadt im Zentrum der Agglomeration ist.⁵ Daneben gibt es weitere Gemeinden, die zum Kern der Agglomeration zählen.⁶ Eine Übersicht bietet die folgende Karte:

Abbildung 4: Kernstädte gemäss BFS Raum mit städtischem Charakter⁷



Quelle: Bundesamt für Statistik BFS (2012).

Für die Analyse der direkten Kantonssteuern in Kapitel 3.3 werden die statistischen Städte nach BFS verwendet, die sich weitgehend mit den Agglomerationskerngemeinden decken.⁸

⁴ Vgl. hierzu auch die Karte in Anhang 10.8.

⁵ Die Definition der Kernstadt basiert wiederum auf Dichtekriterien (Bevölkerung, Beschäftigte, Äquivalente aus Logiernächte), vgl. Bundesamt für Statistik BFS (2014)

⁶ Sogenannter «Hauptkern» und «Nebenkern».

⁷ Politische Gemeinden Schweiz sowie Gemeinden im Ausland, Stand 18.12.2014, mit Referenzjahr der Inputdaten 2012. Interaktive Karten unter: https://www.atlas.bfs.admin.ch/maps/13/de/10447_10446_3191_227/17718.html.

⁸ Vgl. Bundesamt für Statistik BFS (2014) sowie und Anhang 10.7.

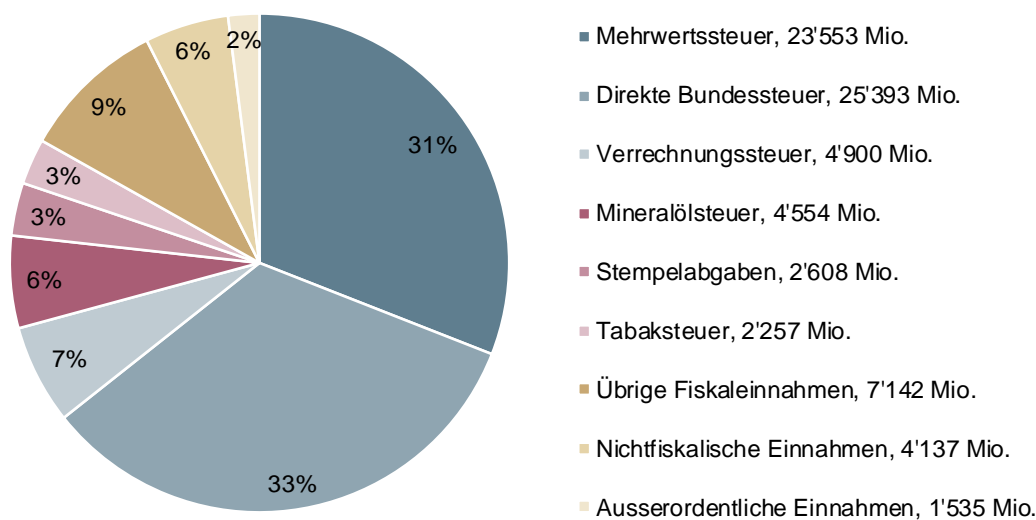
3 Steuern und Finanzkraft

3.1 Einleitung

2021 nahm der Bund über verschiedene Steuern und weitere Einnahmequellen 76 Milliarden CHF ein (siehe Abbildung 5). Der grösste Teil der Gesamteinnahmen stammt von der direkten Bundessteuer (33%), welche auf dem Einkommen der natürlichen Personen und dem Reingewinn der juristischen Personen erhoben wird, sowie der Mehrwertsteuer (31%).⁹ Als grösste Einnahmequellen des Bundes werden die direkte Bundessteuer und Mehrwertsteuer in den Abschnitten 3.2 und 3.4 vertieft betrachtet.

Neben dem Bund erheben auch die Kantone Steuern. Da jeder Kanton ein eigenes Steuergesetz hat, sind die Steuern zwischen den Kantonen unterschiedlich hoch und auch die Steuerarten können sich nach Kantonen unterscheiden. Aus dem Grund beschränkt sich das Kapitel 3.3 auf Auswertungen zu der direkten Kantonssteuer, welche in allen Kantonen erhoben wird.

Abbildung 5: Einnahmen des Bundeshaushalts im Jahr 2021



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Eidgenössische Finanzverwaltung EFV (2022)

⁹ Eidgenössische Finanzverwaltung EFV (2022).

3.2 Direkte Bundessteuer

Für einen Vergleich der Steuerkraft eignet sich die direkte Bundessteuer am besten, da gesamtschweizerisch die gleichen Tarife gelten.¹⁰ Die aktuellen Daten der Eidgenössischen Steuerverwaltung ESTV zu den Erträgen aus der direkten Bundessteuer betreffen das Jahr 2018. Diese Zahlen sind auf Kantons- und Gemeindeebene verfügbar und werden in den folgenden Abschnitten für verschiedene Raumaggregate dargestellt.

a) Nach Kanton

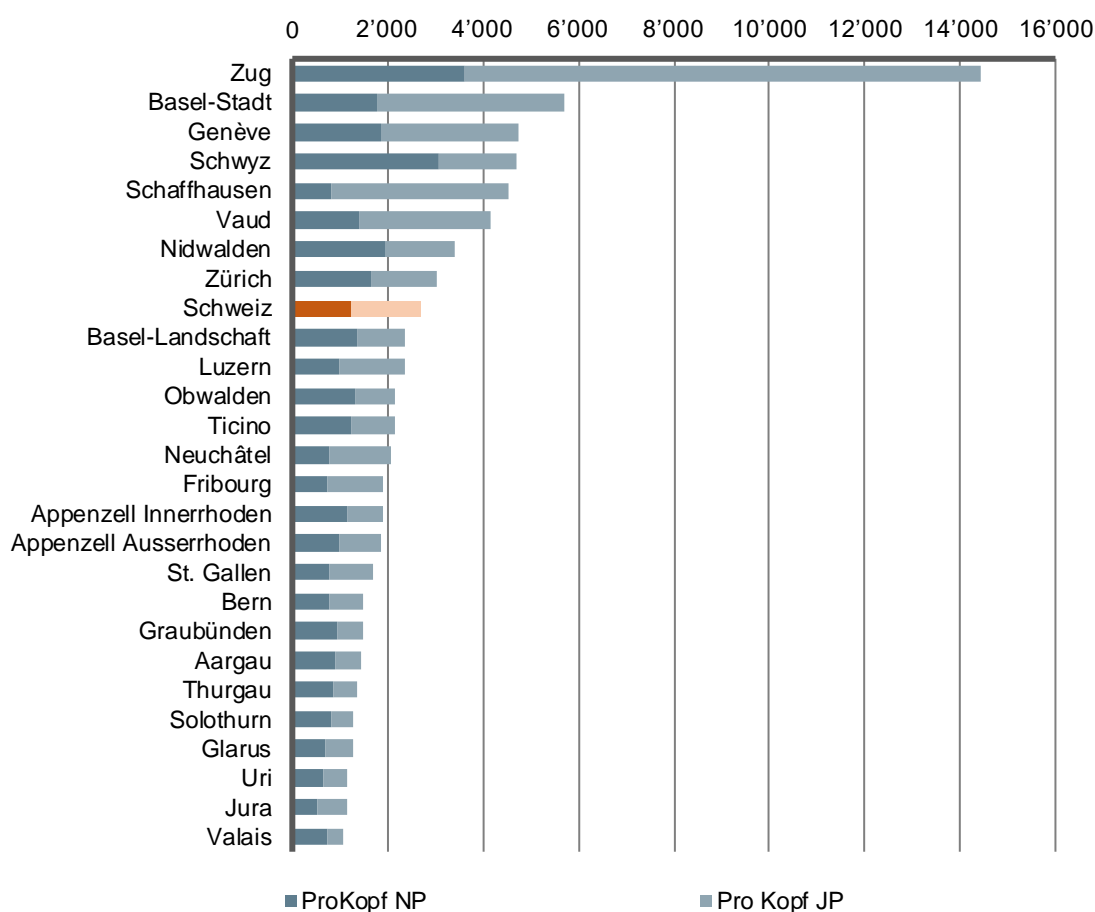
Bei den Steuererträgen von natürlichen Personen belegte im Jahr 2018 der Kanton Zug mit 3'617 CHF pro Kopf den ersten Platz, gefolgt von Schwyz (3'042) und Nidwalden (1'917). Die geringsten Beiträge stammen von den Kantonen Jura (527 CHF), Uri (655 CHF) und Glarus (659 CHF). Die natürlichen Personen im Kanton Zug zahlen also pro Kopf rund fünf- oder sogar sechsmal so viel Bundessteuern wie jene aus den Kantonen Jura, Uri oder Glarus.¹¹

Addiert man die Steuern der juristischen Personen dazu, ergibt sich ein ähnlich klares Bild der Pro-Kopf-Erträge (Abbildung 6). Die höchsten durchschnittlichen Erträge pro Kopf bei der direkten Bundessteuer weist der Kanton Zug mit 14'448 CHF pro Kopf auf, gefolgt von Basel-Stadt (5'677 CHF) und Genf (4'748 CHF). Die drei letzten Ränge belegen die Kantone Wallis (1'055 CHF), Uri (1'136 CHF) und Jura (1'117 CHF).

¹⁰ Da die Bemessungsgrundlage für die direkte Bundessteuer in allen 26 Kantonen dieselbe ist, lässt sich eine Beurteilung der fiskalisch ausschöpfbaren finanziellen Ressourcen nach Kanton und nach Gemeinde vornehmen.

¹¹ Werden nicht mehr die Pro-Kopf-Erträge, sondern die absoluten Erträge aus der direkten Bundessteuer miteinander verglichen (natürliche und juristische Personen), ist nicht Zug, sondern Zürich mit 4.5 Mrd. CHF der finanzstärkste Kanton. Spitzenreiter sind neben Zürich die Kantone Waadt, Genf, Zug und Basel-Stadt. Das Schlusslicht bildet der Kanton Uri mit 30 Mio. CHF.

Abbildung 6: Pro-Kopf-Erträge der direkten Bundessteuer nach Kanton im Jahr 2018 in CHF (natürliche Personen NP und juristische Personen JP)

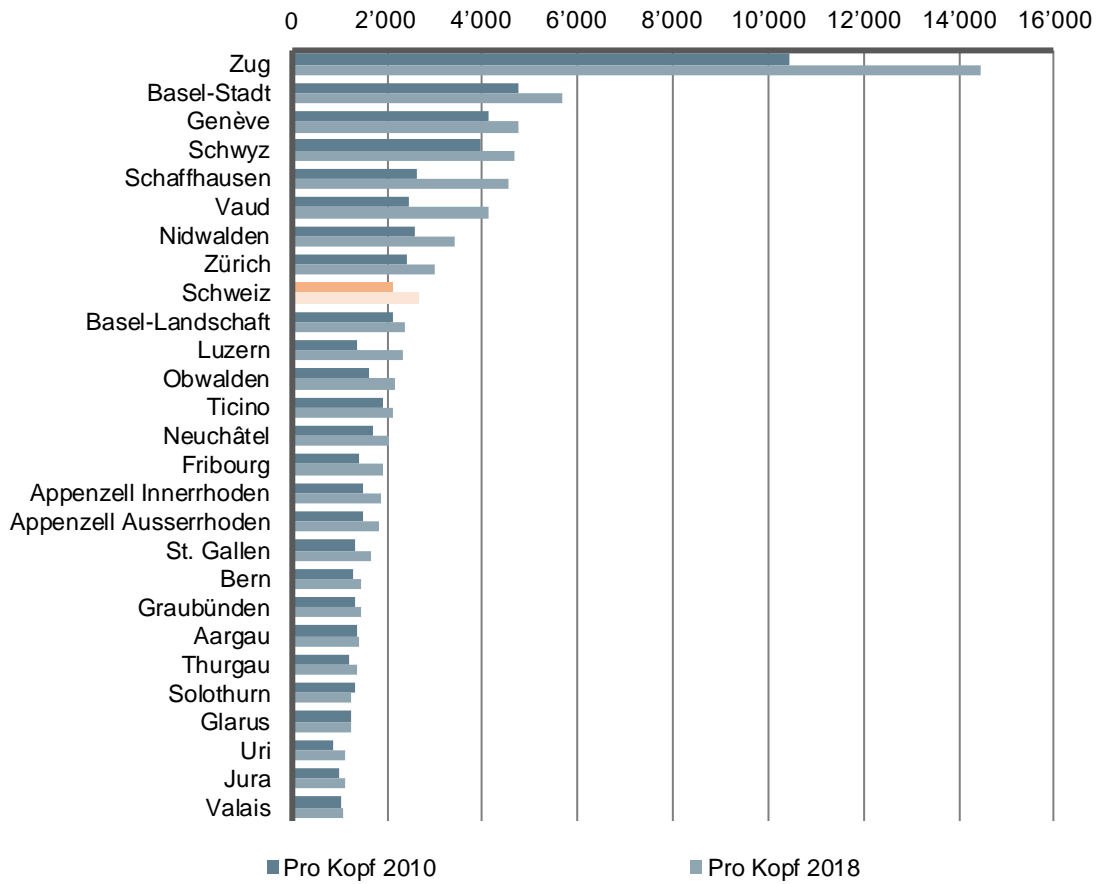


Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der Statistik zur direkten Bundessteuer (ESTV 2021) sowie der ständigen Wohnbevölkerung (BFS STATPOP 2021).

Entwicklung seit 2010

Der zeitliche Vergleich der Jahre 2010 und 2018 (siehe Abbildung 7) zeigt eine Zunahme der durchschnittlichen Pro-Kopf-Erträge in allen Kantonen ausser dem Kanton Solothurn. Die grösste absolute Zunahme verzeichneten der Kanton Zug (4'015 CHF), Schaffhausen (1'916 CHF) und Waadt (1'694 CHF). Im Durchschnitt verzeichnete die Schweiz eine Zunahme der direkten Bundessteuereinnahmen pro Kopf von 27%. Im Vergleich zum Schweizer Schnitt haben die Kantone Schaffhausen (73%), Luzern (70%) und Waadt (69%) überdurchschnittlich stark zugelegt. Die geringsten Zunahmen liegen bei den Kantonen Graubünden (8%), Aargau (4%), Glarus (2%) und Wallis (praktisch 0%), während der Kanton Solothurn sogar eine Abnahme der direkten Bundessteuer pro Kopf von 4% verzeichnet (siehe Abbildung 7). Die höchsten Pro-Kopf-Erträge werden in beiden Jahren von den Kantonen Zug und Basel-Stadt erzielt, und auch die Schlusslichter bilden in beiden Jahren die Kantone Uri, Jura und Wallis.

Abbildung 7: Direkte Bundessteuer pro Kopf nach Kanton im Jahr 2010 und 2018 in CHF



Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der Statistik zur direkten Bundessteuer von natürlichen Personen (ESTV 2021), Statistik zur direkten Bundessteuer von juristischen Personen (ESTV 2021), sowie der ständigen Wohnbevölkerung (BFS STATPOP 2021).

b) Nach Gemeindetypen

Zum Bundessteuerertrag der natürlichen Personen tragen die Gemeinden im Raum Grossstädte (43%) und Städte (27%) zusammen rund 70% bei (siehe Abbildung 8, zweite Zahlenzeile). Bei den juristischen Personen sind es 80%. Im Total der Erträge von juristischen und natürlichen Personen kommen grossstädtischen (44%) und städtischen (32%) Gemeinden auf gut drei Viertel (76%) – dies, bei einem Bevölkerungsanteil von weniger als zwei Dritteln (64%). Im Verhältnis zur Bevölkerung in der jeweiligen Gebietseinheit fällt zudem auf, dass der Grossstadt-Raum mit 3'883 CHF auch pro Kopf betrachtet überdurchschnittlich viel beisteuert. Die städtischen und periurbanen Gemeinden liegen in etwa im Schweizer Durchschnitt bzw. leicht darunter. Bei den ländlichen Zentren und ländlichen Gemeinden liegt der Pro-Kopf-Betrag mit etwas mehr als 1'000 CHF bei weniger als der Hälfte des Schweizer Schnitts von 2'682 CHF. Während die ländlichen Gemeinden (zweitletzte Spalte in Abbildung 8) etwa 7% (rund 1.5 Mrd.) zum Total beisteuern, liegt ihr Bevölkerungsanteil bei knapp 16%. Die restlichen 4 Mrd. Steuererträge der direkten Bundessteuer stammen aus den periurbanen Gemeinden (3.6 Mrd. CHF) und ländlichen Zentren (0.4 Mrd. CHF).

Abbildung 8: Verteilung des Steuerertrags der direkten Bundessteuer und der Bevölkerung nach regionsuisse-Gemeindetypologie in Mio. CHF, 2018

	Grossstädte	Städte	Periurbane Gemeinden	Ländliche Zentren	Ländliche Gemeinden	Total
Natürliche Personen	4'467	2'862	1'716	288	1'107	10'440
Anteil an CH	43%	27%	16%	3%	11%	100%
Juristische Personen	5'665	4'394	1'877	159	383	12'478
Anteil an CH	45%	35%	15%	1%	3%	100%
Total	10'132	7'256	3'593	447	1'490	22'918
Anteil an CH	44%	32%	16%	2%	7%	100%
Ständige Wohnbevölkerung	2'609'015	2'780'180	1'427'557	374'890	1'352'885	8'544'527
Anteil an CH	31%	33%	17%	4%	16%	100%
Betrag pro Kopf	3'883	2'610	2'517	1'192	1'101	2'682

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der Statistik zur direkten Bundessteuer (ESTV 2021) sowie der ständigen Wohnbevölkerung (BFS STATPOP 2021).

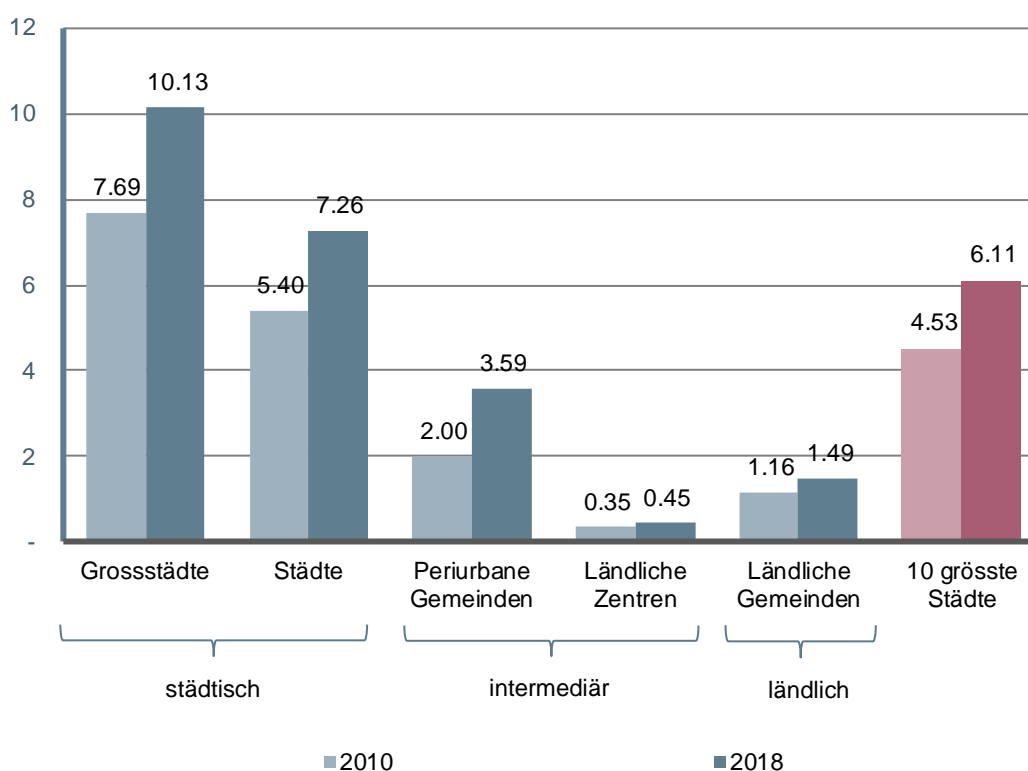
Entwicklung seit 2010

Betrachtet man die absolute Veränderung der direkten Bundessteuer, so zeigt der Vergleich der Jahre 2010 und 2018 die grösste absolute Zunahme in den grossstädtischen (2.4 Mrd.) und städtischen (1.9 Mrd.) Gemeinden, gefolgt von den periurbanen Gemeinden (1.6 Mrd.) (siehe Abbildung 9). Auch aggregiert nach städtisch, intermediär und ländlichen Gemeindetypen zeigt der absolute Vergleich der Jahre 2010 und 2018 die grösste Zunahme in den

städtischen Gemeinden (mit 4.1 Mrd.), gefolgt von den intermediären Gemeinden und zum Schluss den ländlichen Gemeinden. Zusätzlich zu den fünf Gemeindetypologien nach Regio-suisse zeigt Abbildung 7 auch den Ertrag der direkten Bundessteuer der zehn grössten Städte¹² der Schweiz. Mit 6.11 Mrd. CHF im Jahr 2018 tragen diese einen beträchtlichen Anteil an den Ertrag der direkten Bundessteuer der Schweiz bei.

Bei der prozentualen Veränderung zeigt sich ein anderes Bild. So verbuchen die periurbanen Gemeinden mit einem Zuwachs von 79% die grösste Veränderung, gefolgt von den städtischen (34%) und grosstädtischen (32%) (siehe Abbildung 38 in Anhang 10.1).

Abbildung 9: Ertrag der direkten Bundessteuer nach regionsuisse-Gemeindetypologie für die Jahre 2010 und 2018 in Mrd. CHF



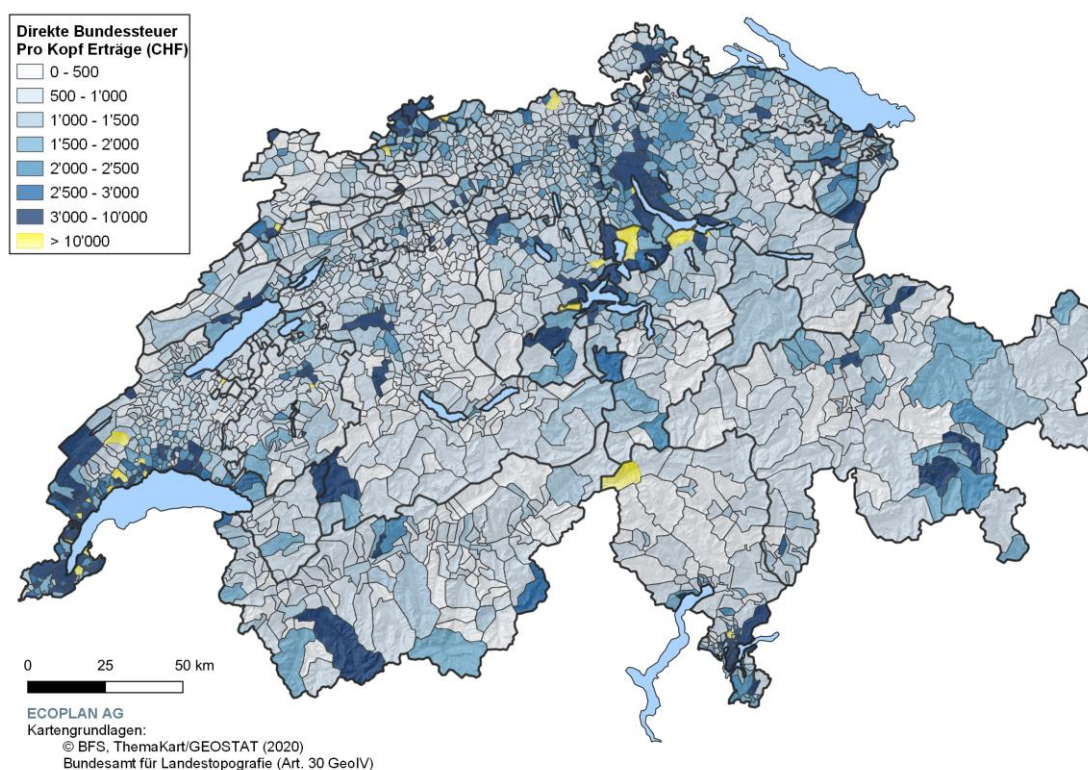
Quelle: Eigene Berechnung basierend auf der Statistik der direkten Bundessteuer für juristische und natürliche Personen (ESTV, 2010/2018).

¹² Die zehn grössten Städte umfassen die Städte Basel, Bern, Genf, Lausanne, Zürich, Biel, Lugano, Luzern, St. Gallen und Winterthur. Diese sind jeweils auch die Städte mit der höchsten Einwohnerzahl sowie der höchsten Beschäftigtenzahl. Quelle: Bundesamt für Statistik (2021).

c) Nach einzelnen Gemeinden

Auch die kartografische Darstellung der direkten Bundessteuer nach Gemeinde zeigt für das Jahr¹³ 2018 eine Konzentration der Pro-Kopf-Steuererträge um die grossen Städte, insbesondere im Raum Zürich, Zug, Luzern sowie Basel oder um den Genfersee (Abbildung 10). Auch in und um die Tessiner Städte Lugano und Locarno sind höhere Pro-Kopf-Werte erkennbar. Weniger ausgeprägt ist das Bild im Raum Bern, wo vor allem die Stadt Bern ersichtlich ist. Ausserhalb des Einzugsgebiets der grossen Zentren fallen vor allem Gemeinden in Tourismusdestinationen auf, zum Beispiel Saanen im Kanton Bern, die Gemeinde Bagnes (mit dem Wintersportgebiet Verbier) im Kanton Wallis oder die Gemeinden um St. Moritz und Davos im Kanton Graubünden.

Abbildung 10: Pro-Kopf-Erträge der direkten Bundessteuer in CHF für das Jahr 2018



Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der Statistik zur direkten Bundessteuer von natürlichen und juristischen Personen (ESTV 2021) sowie der ständigen Wohnbevölkerung (BFS STATPOP 2021).

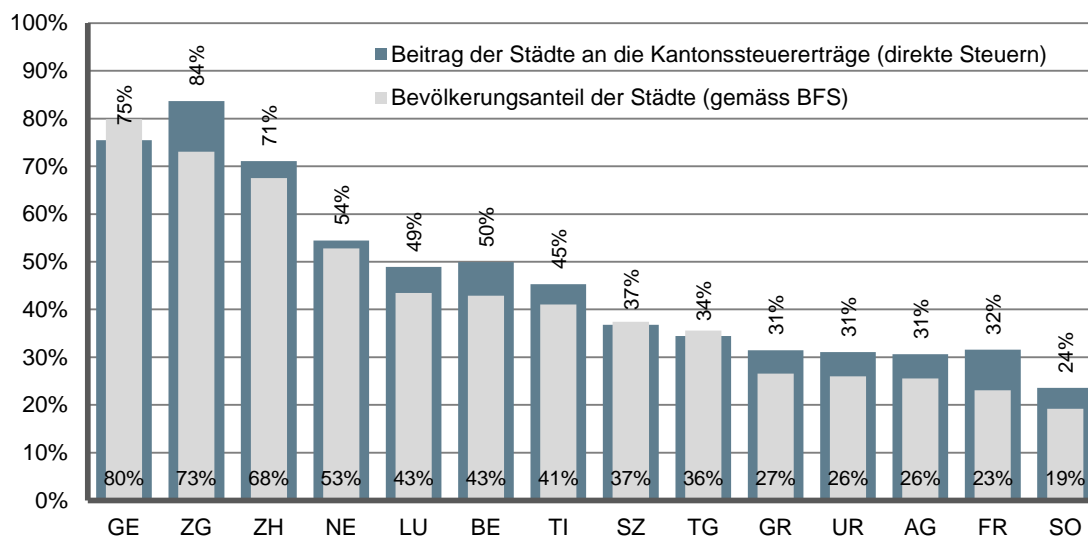
Die vorangehenden Abschnitte zeigen, die eher städtisch geprägten Kantone tragen pro Kopf am meisten zur direkten Bundessteuer bei, während die tiefsten Pro-Kopf-Beiträge aus eher ländlich geprägten Kantonen stammen. Auch bei der Betrachtung auf Gemeindeebene generieren die städtischen Gemeinden im Verhältnis zu ihrer Bevölkerungszahl überdurchschnittlich viele Steuern.

¹³ Ein ähnliches Bild zeigt sich auch für 2010 (siehe Abbildung 37 im Anhang 10.1).

3.3 Direkte Kantonssteuern

Auch an die direkte Kantonssteuer tragen Städte tendenziell stärker bei. Die Abbildung 11 zeigt für das Jahr 2019 für ausgewählte Kantone¹⁴ einerseits den Anteil der direkten Kantonssteuererträge, die aus den statistischen Städten¹⁵ gemäss BFS stammt, sowie andererseits den Anteil der städtischen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung des Kantons. Die Kantone sind nach dem Bevölkerungsanteil der Städte sortiert. Die Abbildung zeigt grosse Unterschiede im Anteil, den die Städte an die jeweiligen Kantonssteuererträge beitragen: von 24% im Kanton Solothurn bis 75% im Kanton Genf. Der Vergleich des Steueranteils mit dem Bevölkerungsanteil zeigt, dass die Städte in den meisten Kantonen überproportional viel zur direkten Kantonssteuer beitragen. Z.B. im Kanton Luzern stammen 48.9% der direkten Kantonssteuer aus den Städten, obwohl nur 43.3% der Kantonsbevölkerung auch in den Städten lebt.

Abbildung 11¹⁶: Beitrag der statistischen Städte gemäss BFS zum Ertrag der Kantonssteuer von natürlichen und juristischen Personen im Jahr 2019



Quelle: Eigene Berechnung basierend auf der Eidgenössischen Finanzstatistik «Standartauswertungen Kantone im Vergleich» für das Jahr 2019 (EFV, 2022), sowie den kantonalen Statistikportalen: direkte Kantonssteuererträge (TI, SZ) bzw. direkte Steuererträge der Gemeinden (BE, ZH, AG, UR, LU, SO, TG, GR), sowie für den Kanton Genf die Statistik «Valeur du centime additionel communal» (OCSTAT 2021); weitere Datenquellen umfassen République et canton de Neuchâtel (2022), Finanzdepartement Steuerverwaltung Kanton Schwyz (2021); ständige Wohnbevölkerung (BFS STATPOP 2021)

Die Ausnahme bilden die Kantone Genf, Schwyz und Thurgau, wo der Bevölkerungsanteil der Städte tiefer liegt als ihr Anteil an den Kantonssteuererträgen. Betrachtet man innerhalb des Kantons Genf die einzelnen Städte, so zeigt sich, dass die Stadt Genf – im Vergleich zu ihrer

¹⁴ Bei der Auswahl wurde darauf geachtet, dass die Kantone in Bezug auf Grösse, Bevölkerungszahl, Finanzkraft sowie Sprachregion die Schweiz als Ganzes möglichst gut abgebildet werden und so ein repräsentatives Bild entsteht.

¹⁵ Diese Definition ist enger gefasst als die städtischen Gemeinden nach *regiosuisse* (vgl. Kapitel 2 und Anhang 10.7).

¹⁶ Bei der Abbildung 11 in handelt es sich um eine Aktualisierung der Berechnungen von EcoPlan (2015), die ebenfalls einen überproportional Beitrag der Städte zeigten. Siehe zur Methodik Exkurs im Kasten sowie EcoPlan (2015).

Bevölkerung – überproportional zum Steuerertrag des Kantons beiträgt. Sie ist mit einem Bevölkerungsanteil von rund 40% zwar bei weitem die grösste Stadt im Kanton, stellt mit 45% aber einen noch deutlich höheren Anteil der kantonalen Steuererträge. Auch Plan-les-Ouates steuert überproportional zu den direkten Kantonssteuern bei. Dies wird aber durch die übrigen Genfer Städte, bei denen der Bevölkerungsanteil höher liegt als der Anteil an der Kantonssteuer, mehr als kompensiert. Dadurch resultiert per Saldo für die Genfer Städte insgesamt ein unterproportionaler Beitrag.

Anzumerken gilt es an dieser Stelle, dass verschiedene Kantone im Zuge der Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF) ihre Gewinnsteuersätze für juristische Personen deutlich gesenkt haben.¹⁷ Signifikante Auswirkungen auf die Steuersätze in den Kantonen dürften künftig auch die Bemühungen der OECD/G20-Staaten für eine globale Mindestbesteuerung der effektiven Unternehmensgewinne haben.¹⁸ Wie sich diese Reform im Endeffekt auf die Kantone auswirken würde, ist indes noch ungewiss.

Exkurs zur Methodik und Auswahl der Kantone

Da keine nationale Statistik zu den Kantonssteuerbeiträgen nach Gemeinden existiert, mussten die Daten bei den einzelnen Kantonen separat beschafft werden. Eine Analyse sämtlicher Kantone hätte den Rahmen des Berichts gesprengt. Bei der Auswahl wurde aber darauf geachtet, dass die Kantone in Bezug auf Grösse, Bevölkerungszahl, Finanzkraft sowie Sprachregion die Schweiz als Ganzes möglichst gut abbilden und so ein repräsentatives Bild entsteht. Bei der Abbildung 11 in Abschnitt 3.3 handelt es sich um eine Aktualisierung der Berechnungen von EcoPlan (2015). Dazu wurden die ausgewählten Kantone mit den neusten verfügbaren Zahlen aus dem Jahr 2019 aktualisiert.

Nicht bei allen Kantonen standen die Kantonssteuerbeträge der Gemeinden zur Verfügung. Für diese Kantone wurden stattdessen Daten zum Steuerpotenzial, Steuerkraft oder Finanzkraft verwendet, um die Beiträge der einzelnen Gemeinden abschätzen zu können. Dazu wurden die direkten Steuererträge (direkte Steuern NP, direkte Steuern JP, übrige direkte Steuern) der Gemeinden der entsprechenden Kantone – wenn nötig – um die Steuerfüsse bereinigt, aufsummiert und auf dieser Basis der Anteil an der direkten Kantonssteuer, der aus den Städten stammt, abgeschätzt.

Die direkte Kantonssteuer umfasst:¹⁹

- **Direkte Steuern natürliche Personen:** Einkommenssteuern, Vermögenssteuern, Quellensteuern, Personensteuern, Übrige direkte Steuern
- **Direkte Steuern juristische Personen:** Gewinnsteuern, Kapitalsteuern, Quellensteuern, Übrige direkte Steuern
- **Übrige direkte Steuern:** Verrechnungssteuer (nur Bund), Grundsteuern, Vermögensgewinnsteuern, Vermögensverkehrssteuern, Erbschafts- und Schenkungssteuern, Spielbanken- und Spielautomatenabgabe

¹⁷ Vgl. zum Beispiel KPMG (2021).

¹⁸ Vgl. u.a. OECD (2020), Statement by the OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS on the Two-Pillar Approach to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy.

¹⁹ Eidgenössische Finanzverwaltung EFV (2021a).

3.4 Mehrwertsteuer

Für die Bundeskasse ist die Mehrwertsteuer (MWST) mit einem Anteil von rund einem Drittel an den gesamten Bundeseinnahmen ebenso wichtig wie die direkte Bundessteuer. Auch bei der Mehrwertsteuer liefert die urbane Schweiz den grössten Anteil in die Bundeskasse: Im Alpenraum werden pro Kopf nur halb so viele Mehrwertsteuereinnahmen generiert wie in der übrigen Schweiz (1'160 CHF gegenüber 2'470 CHF), wie eine ältere Studie aufzeigte.²⁰

Wie in Anhang 10.3 im Detail ausgeführt, können allerdings nur begrenzt Aussagen über die geografische Verteilung der MWST-Einnahmen getroffen werden. Der Hauptgrund liegt darin, dass die Steuer jeweils am Unternehmenssitz erhoben wird, und nicht dort, wo der Umsatz auch tatsächlich erzielt wurde. Eine weitere Herausforderung ergibt sich aus der geteilten Zuständigkeit bei der Datenerhebung (Steuer- und Zollverwaltung). Daher sind Versuche der räumlichen Verortung von MWST-Einnahmen grundsätzlich mit Vorsicht zu geniessen. Gewisse Tendenzen lassen sich aber dennoch erkennen.

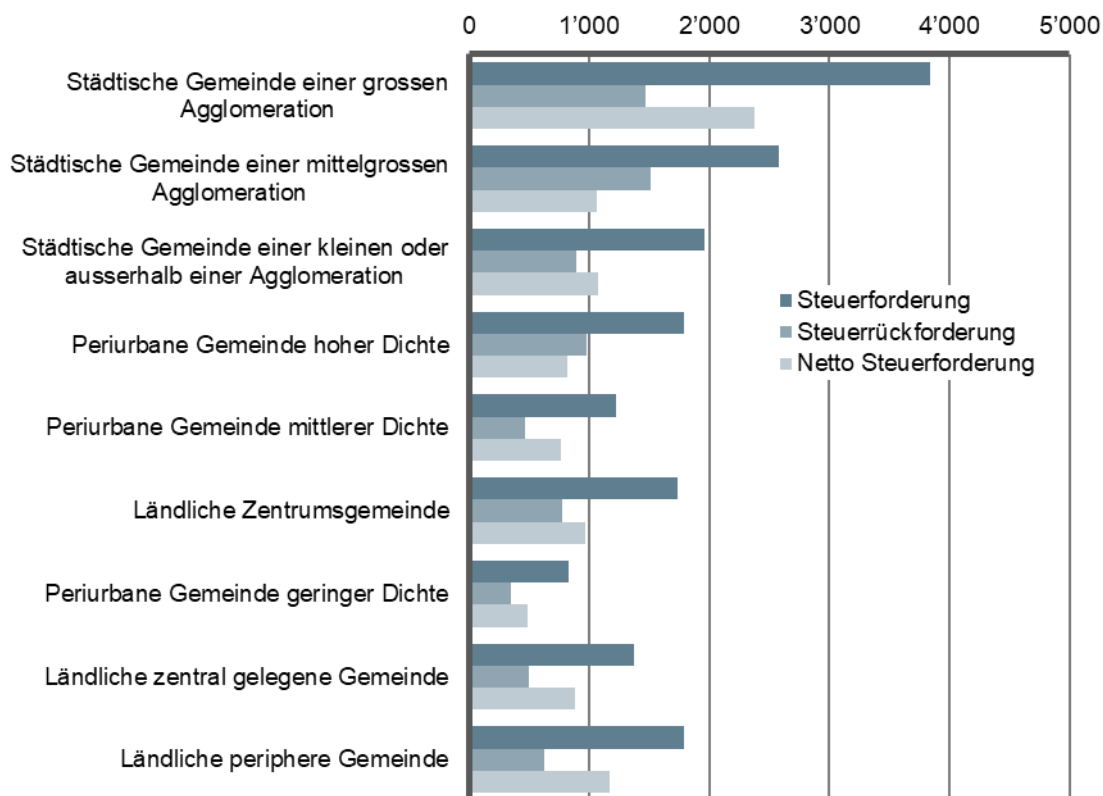
Die MWST-Forderungen, also der Bruttoertrag der MWST vor Abzug der Vorsteuern, verteilen sich ungleichmässig auf die verschiedenen Kantone. Absolut betrachtet weisen die Kantone Zürich (5.6 Mrd. CHF) und Bern (2.5 Mrd. CHF) die höchsten Steuerforderungen auf, gefolgt von den Kantonen Genf (1.5 Mrd. CHF) und Waadt (1.4 Mrd. CHF). Die geringsten Steuerforderungen entstehen bei den Kantonen Appenzell Innerrhoden und Ausserrhoden, Uri und Glarus. Massgebend ist allerdings die Betrachtung pro Kopf. Hier belegen Zug, Basel-Stadt, Zürich, Nidwalden und Genf die Spitzenplätze.²¹ Die letzten Plätze belegen die Kantone Appenzell Ausserrhoden, Freiburg, Thurgau, Wallis und Solothurn.

Abbildung 12 zeigt, dass die Nettosteuerforderungen, also nach Abzug der Vorsteuern, bei städtischen Gemeinden einer grossen Agglomeration etwa doppelt so hoch sind wie bei den meisten übrigen Gemeindetypen. Am tiefsten sind sie in den peripheren Gemeinden geringer Dichte. Ansonsten zeigen sich keine grossen Unterschiede zwischen den verschiedenen Gemeindetypen.

²⁰ Simmen; Marti; Osterwald; u. a. (2005).

²¹ Die Kantone Basel-Stadt und Nidwalden sind allerdings Spezialfälle, da die Steuerrückforderungen die Steuerforderungen übersteigen und somit negative Netto-Steuerforderungen ergeben. Dies dürfte damit zusammenhängen, dass die MWST auch auf Einfuhren der Eidgenössischen Zollverwaltung EZV erhoben wird und diese dann nicht in die Mehrwertstatistik der ESTV enthalten sind. Die Einfuhrsteuer wird jedoch als Vorsteuer bei der ESTV abgezogen. Zudem sind Ausfuhren ganz von der Steuer befreit, die MWST auf deren Vorleistungen können jedoch trotzdem über die Vorsteuer abgezogen werden. Im Kanton Basel-Stadt und Nidwalden wurden somit aufgrund von Importen und Exporten mehr Vorsteuern bei der ESTV zurückgefordert als Steuerforderungen bestehen. Vgl. auch Anhang C zu den Grenzen der Aussagekraft der MWST-Statistik.

Abbildung 12: Mehrwertsteuerforderungen nach 9er-Gemeindetypologie des BFS (2019), in CHF pro Kopf



Quelle: Eigene Berechnung basierend auf einer Spezialauswertung der Mehrwertsteuerdaten (von der ESTV, Hauptabteilung Mehrwertsteuer zur Verfügung gestellt) sowie der ständigen Wohnbevölkerung (BFS STATPOP 2021).

3.5 Kurzfazit

Die grössten Einnahmequellen des Bundes sind die direkte Bundessteuer (DBSt) und die Mehrwertsteuer (MWST). Während die Aussagekraft bei räumlichen Vergleichen der MWST begrenzt ist, lassen sich die Erträge der DBSt gut zwischen Kantonen und auch Gemeinden vergleichen. Die vorangehenden Abschnitte zeigen, dass die höchsten Pro-Kopf-Beiträge aus den eher städtisch geprägten Kantonen Zug, Basel-Stadt und Genf stammen, die tiefsten dagegen aus den eher ländlich geprägten Kantonen Uri, Jura und Wallis. Beim zeitlichen Vergleich zwischen 2010 und 2018 bleiben die trotz kleinen Verschiebungen die Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Kantonen bestehen. Vergleicht man die Höhe der Erträge aus der direkten Bundessteuer nicht zwischen den Kantonen, sondern zwischen städtischen und nichtstädtischen Gemeinden, kommt man zum gleichen Schluss: Die Finanzkraft auf dem Land liegt deutlich unter derjenigen der Städte. Auch bei der Betrachtung auf Gemeindeebene zeigt sich, die Städte generieren im Verhältnis zu ihrer Bevölkerungszahl überdurchschnittlich viele Steuern. Ein grosser Teil des städtischen Steuersubstrats wird damit nicht durch die Gemeinde selbst besteuert, sondern durch die Kantone und den Bund – etwa mit der direkten Bundessteuer.

Hinzu kommt ein weiterer Effekt: Vom Steuertrag der Städte fliesst ein Teil oftmals in den kantonalen Ressourcenausgleich ein (siehe nachfolgendes Kapitel 4). Wie eine ältere Studie zeigt, bleiben von einem städtischen Steuerfranken nach Berücksichtigung der Beiträge an diese Umverteilungsmechanismen im Durchschnitt nur 33 Rappen in der Stadt.²²

²² Ecoplan (2015).

4 Finanz- und Lastenausgleich

4.1 Einleitung

Der Nationale Finanzausgleich NFA²³ ist seit 1.1.2008 in Kraft. Mit dessen Einführung wurden zwei Hauptziele verfolgt: Eine effizientere staatliche Aufgabenerfüllung sowie ein Ausgleich der kantonalen Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit. Ausserdem sollen übermässige Sonderlasten ausgeglichen werden. Unterschieden wird zwischen dem Finanzausgleich im weiteren und engeren Sinn. Beim Finanzausgleich im weiteren Sinn geht es um die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Nachfolgend liegt der Fokus auf dem Finanzausgleich im engeren Sinn, welcher die Umverteilung von Finanzmitteln zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen den finanzstarken und -schwachen Kantonen beinhaltet.

Die Hauptbestandteile des NFA (i.e.S.) sind der Ressourcen- und der Lastenausgleich. Bei den Ausgleichszahlungen wird zwischen vertikalem Ausgleich (vom Bund an die Kantone) und dem horizontalem Ausgleich (zwischen den Kantonen) unterschieden. Im Lastenausgleich (vgl. Abschnitt 4.3), wo spezifische Lasten abgegolten werden, erfolgt die Finanzierung ausschliesslich durch den Bund, also vertikal. Hingegen enthält der Ressourcenausgleich, wo Unterschiede in der Ressourcenausstattung adressiert werden, auch einen horizontalen Ausgleich. Dabei finanziert der Bund ca. 60% und die Kantone rund 40% der Ausgleichszahlungen im Ressourcenausgleich.

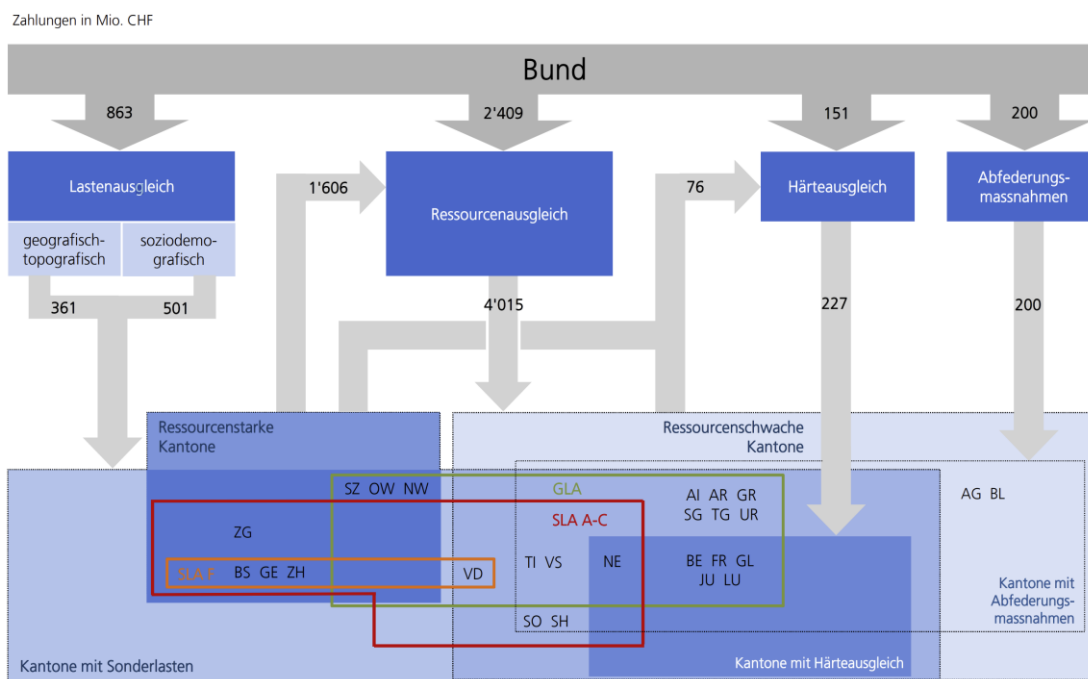
Zusätzlich zum Ressourcen- und Lastenausgleich wurden temporäre Massnahmen eingeführt, um die Auswirkungen der Finanzausgleichsreformen abzdämpfen. Zum Übergang zum neuen Finanzausgleichssystem wurde im Jahr 2008 der Härteausgleich eingeführt. Dieser wird zu zwei Drittel vom Bund und ein Drittel von den Kantonen finanziert. Die Abfederungsmassnahmen schwächen die Auswirkungen der Finanzausgleichsreform 2020 für ressourcen-schwache Kantone ab und werden durch den Bund finanziert.

Abbildung 13 zeigt schematisch die verschiedenen Finanzflüsse im NFA.²⁴

²³ Ursprünglich NFA = Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen.

²⁴ Eidgenössische Finanzverwaltung EFV (2021b)

Abbildung 13: Finanzausgleichszahlungen des NFA im Jahr 2022



Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung EFV (2021b), S. 42

Die Finanzausgleichszahlungen für das Jahr 2022 betragen 5.3 Mrd. CHF (siehe Abbildung 14). Gegenüber 2021 entspricht dies einem Anstieg um 91 Mio. CHF, der v.a. auf die Abfederungsmaßnahmen sowie die Aufstockung des soziodemografischen Lastenausgleichs um 60 Mio. CHF zurückzuführen ist.²⁵ Bis 2020 waren der geografisch-topografische Lastenausgleich (GLA) und der soziodemografische Lastenausgleich (SLA) mit je rund 360 Mio. CHF dotiert. Im Rahmen der Finanzausgleichsreform 2020 wurde eine Aufstockung des SLA beschlossen und in den Jahren 2021 und 2022 in zwei Schritten durchgeführt, zunächst auf 440 Mio. CHF und jüngst auf 501 Mio. CHF. Damit ist die Aufstockung abgeschlossen und es sind keine weiteren Erhöhungen vorgesehen.

²⁵ Eidgenössische Finanzverwaltung EFV (2021c)

Abbildung 14: Finanzausgleichszahlungen in Mio. CHF in den Jahren 2021 und 2022

	2021	2022	Differenz	in %
Ressourcenausgleich	4'089	4'015	-74	-1.8
Vertikal (Bund)	2'454	2'409	-44	-1.8
Horizontal (Kantone)	1'636	1'606	-30	-1.8
Lastenausgleich	801	863	62	7.8
Geografisch-topografisch (Bund)	360	361	1	0.3
Soziodemografisch (Bund)	440	501	61	13.9
Härteausgleich (Bund 2/3, Kantone 1/3)	245	227	-17	-7.1
Abfederungsmassnahmen (Bund)	80	200	120	150
Ausgleichszahlungen insgesamt	5'215	5'305	91	1.7

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Eidgenössische Finanzverwaltung EFV (2021c)

Neben dem NFA auf Bundesebene gibt es in den Kantonen auch innerkantonale Finanzausgleichssysteme (vgl. Abschnitt 4.4). Diese unterscheiden sich in ihrer Ausgestaltung wie auch ihrer Dotierung. Dabei spielen die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden sowie die Heterogenität der Gemeindelandschaft (klein-/grossräumige Strukturen, unterschiedliche Finanzkraft usw.) eine wichtige Rolle.

In den folgenden Abschnitten werden zunächst die wichtigsten Finanzflüsse im NFA genauer untersucht (Ressourcen- und Lastenausgleich). In Abschnitt 4.4 werden schliesslich kantonale Systeme kurz angeschnitten und am Beispiel des Kantons Bern illustriert.

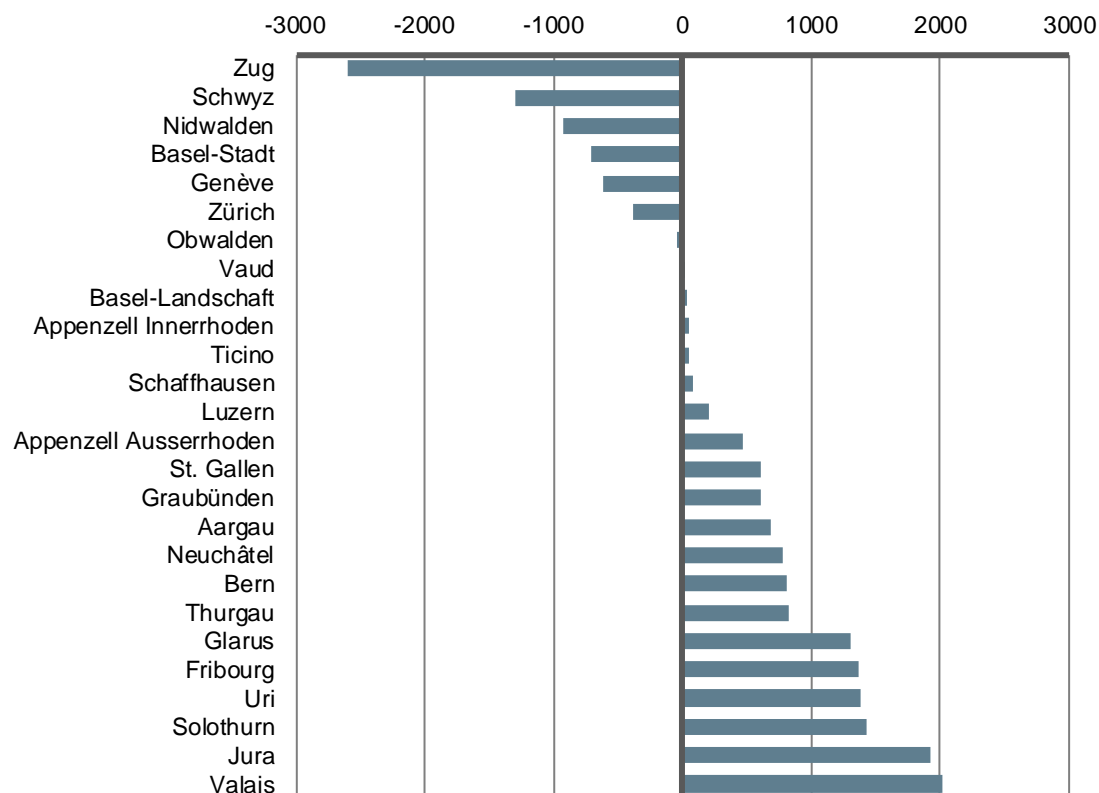
4.2 Ressourcenausgleich

Beim Ressourcenausgleich werden Unterschiede in der Steuerkraft bzw. im Ressourcenpotenzial der einzelnen Kantone bis zu einem gewissen Grad ausgeglichen. Der Bund und die Kantone zahlen im Jahr 2022 rund 2.4 Mrd. CHF und die «Geberkantone» Basel-Stadt, Genf, Nidwalden, Obwalden, Schwyz, Zug und Zürich rund 1.6 Mrd. CHF ein (siehe Abbildung 14). Die finanzschwachen Kantone erhalten somit rund 4 Mrd. CHF.²⁶

Im Ressourcenausgleich zahlen pro Kopf die Kantone Zug (2'601 CHF), Schwyz (1'303 CHF), Nidwalden (930 CHF) und Basel-Stadt (702 CHF) am meisten. Absolut betrachtet sind Basel-Stadt, Zürich und Genf die grössten Geberkantone. Absolut fliesst zwar am meisten Geld in die grossen Kantone Bern (843.5 Mio. CHF) und Wallis (701.6 Mio. CHF). Pro Kopf sind die grössten Nettoempfänger im Jahr 2021 die Kantone Jura und Wallis (je rund 2'000 CHF) sowie Solothurn, Uri, und Freiburg (je rund 1'400 CHF) (siehe Abbildung 15).

²⁶ Eidgenössische Finanzverwaltung EFV (2021d)

Abbildung 15: Ressourcenausgleich in CHF pro Kopf für das Jahr 2022



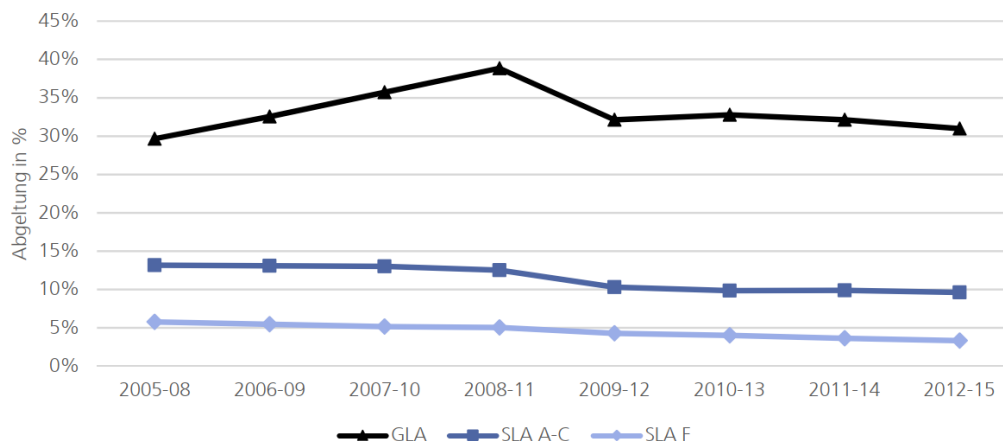
Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der Eidgenössische Finanzverwaltung EFV (2021b) sowie der ständigen Wohnbevölkerung (BFS STATPOP 2021).

Anm.: Bei den Kantonen mit einem negativen Ressourcenausgleich pro Kopf handelt es sich um die «Geber-Kantone» bzw. «Zahler-Kantone». Kantone mit einem positiven Ressourcenausgleich pro Kopf sind Netto-Empfänger des Ressourcenausgleichs.

4.3 Lastenausgleich

Beim Lastenausgleich werden durch den Bund die geografisch-topografischen Lasten und die soziodemografischen Lasten inkl. Kernstadtlasten teilweise abgegolten (siehe Exkurs). Die geografisch-topografischen Sonderlasten (GLA) der ländlichen Kantone werden zu rund 32% abgegolten, die viel höheren soziodemografischen Lasten (SLA A-C) zu 10% und die Kernstadtlasten (SLA F) nur zu 4%. Dies hängt damit zusammen, dass die beiden Töpfe betragsmässig über die Jahre immer gleich gross waren.²⁷ Abbildung 16 zeigt die Entwicklung des Anteils abgeglichener Sonderlasten über die letzten Jahre:

²⁷ Eidgenössische Finanzverwaltung EFV (2020)

Abbildung 16: Entwicklung der Abgeltung der Sonderlasten

Hinweis: Dargestellt ist jeweils der Vierjahresschnitt. Die jüngsten Zahlen betreffen also die Periode 2012 bis 2015.

Quelle: Der Bundesrat (2018), Wirksamkeitsbericht 2016–2019 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen.

Im Rahmen der Finanzausgleichsreform 2020 sowie aufgrund der Veränderung des Landesindexes der Konsumentenpreise wurde der geografisch-topografische Lastenausgleich (GLA) für das Jahr 2022 auf 361 Mio. CHF festgelegt und der soziodemografische Lastenausgleich (SLA) auf 501 Mio. CHF erhöht. Die geringere Abgeltung der urbanen Sonderlasten bleibt bestehen, wenn auch in etwas reduziertem Mass.²⁸

Zwar dürften die Beiträge 2022 (334 Mio. CHF für soziodemografische Lasten und 167 Mio. CHF für Kernstadtlasten) zu einem höheren abgegoltenen Anteil führen. Doch dürfte dieser nach wie vor weit unterhalb des abgegoltenen Anteils der geo-topografischen Lasten liegen. Berechnungen liegen dazu noch keine vor. Eine aktualisierte Schätzung der Sonderlasten dürfte mit dem nächsten Wirksamkeitsbericht erscheinen.

Die Grössenordnung lässt sich aber wie folgt grob abschätzen: Selbst wenn man davon ausgeht, dass die Kernstadtlasten 2022 gleich hoch wären wie im Mittel 2008-11²⁹ dann würden mit dem aufgestockten Beitrag neu knapp 6% der Kernstadtlasten abgegolten. Es ist jedoch sehr wahrscheinlich, dass die Kernstadtlasten zugenommen haben. Das legt auch der Trend über die letzten Jahre nahe. Somit könnte man bei den Kernstadtlasten (SLA F) von einer Abgeltung in der Grössenordnung von 4-6% ausgehen. Bei den Sonderlasten (SLA A-C) dürfte sich der Anteil zwischen 10 und 15% bewegen.

²⁸ Eidgenössische Finanzverwaltung EFV (2021b)

²⁹ Ecoplan (2013).

Exkurs: geografisch-topografische und soziodemografische Lasten³⁰

Mit dem **geografisch-topografischen Lastenausgleich (GLA)** werden die Sonderlasten anhand der vier Teilindikatoren Siedlungshöhe, Steilheit des Geländes, Siedlungsstruktur sowie Bevölkerungsdichte abgegolten. Es besteht eine Sonderlast, wenn ein Teilindikator über dem gesamtschweizerischen Durchschnitt liegt.

Der **soziodemografische Lastenausgleich (SLA)** besteht aus zwei Teilen:

- Massgebende Sonderlasten der Bevölkerungsstruktur (SLA, Bereiche A-C): Die Sonderlast der Bevölkerungsstruktur wird als Gesamtindex verwendet und umfasst die Teilindikatoren Armut, Altersstruktur und Ausländerintegration.
- Massgebende Sonderlasten der Kernstädte (SLA, Bereich F): Die Sonderlast der Kernstädte basiert auf den Teilindikatoren Gemeindegrösse, Siedlungsdichte und Beschäftigungsquote.

Betrachtung pro Kopf und Kanton

Während beim geografisch-topografischen Ausgleich rund zwei Drittel der Kantone in den Genuss einer Zahlung kommen, sind es beim soziodemografischen Ausgleich knapp die Hälfte der Kantone.³¹ In einer Pro-Kopf-Betrachtung erhalten im geografischen-topografischen Ausgleich die Kantone Graubünden (685 CHF), die beiden Appenzeller Kantone (Appenzell Innerrhoden: 533 CHF; Appenzell Ausserrhoden: 366 CHF) und Uri (312 CHF) am meisten Mittel. Im soziodemografischen Ausgleich erhalten pro Kopf die Kantone Basel-Stadt (355 CHF), Genf (311 CHF) und Waadt (147 CHF) die höchsten Beiträge (siehe Abbildung 17).

³⁰ Eidgenössische Finanzverwaltung EFV (2020)

³¹ Eidgenössische Finanzverwaltung EFV (2021d)

Abbildung 17: Geografisch-topografischer (GLA) und soziodemografischer (SLA) Lastenausgleich nach Kanton, in CHF absolut sowie pro Kopf

Kanton	Bevölkerung im Jahr (2020)	GLA	GLA pro Kopf	SLA	SLA pro Kopf
Zürich	1'553'423	-	-	109'001'466	70
Bern	1'043'132	28'123'677	27	-	-
Luzern	416'347	6'007'519	14	-	-
Uri	36'819	11'496'308	312	-	-
Schwyz	162'157	6'928'330	43	-	-
Obwalden	38'108	6'114'824	160	-	-
Nidwalden	43'520	1'400'223	32	-	-
Glarus	40'851	5'339'206	131	-	-
Zug	128'794	-	-	1'939'001	15
Fribourg	325'496	8'865'451	27	-	-
Solothurn	277'462	-	-	8'315'748	30
Basel-Stadt	196'735	-	-	69'936'746	355
Basel-Landschaft	290'969	-	-	-	-
Schaffhausen	83'107	-	-	683'401	8
Appenzell A.Rh.	55'309	20'245'890	366	-	-
Appenzell I.Rh.	16'293	8'678'279	533	-	-
St. Gallen	514'504	1'867'763	4	-	-
Graubünden	200'096	137'084'756	685	-	-
Aargau	694'072	-	-	-	-
Thurgau	282'909	3'159'577	11	-	-
Ticino	350'986	14'716'994	42	6'364'369	18
Vaud	814'762	107'042	0	119'892'856	147
Valais	348'503	73'973'431	212	12'789'809	37
Neuchâtel	175'894	22'812'303	130	15'001'183	85
Genève	506'343	-	-	157'487'813	311
Jura	73'709	4'490'819	61	-	-
Schweiz	8'670'300	361'412'393	42	501'412'393	58

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis des Lastenausgleich 2022 (Eidgenössische Finanzverwaltung EFV 2021) sowie der ständigen Wohnbevölkerung (BFS STATPOP 2021).

Würde man davon ausgehen, dass der geografisch-topografische Lastenausgleich vor allem ländlichen Gemeinden und der soziodemografische Lastenausgleich vor allem städtischen Gemeinden³² zugutekommt, so liessen sich die Beiträge an die Kantone auch pro Kopf der jeweiligen Gebietseinheit darstellen. Würde man die Beiträge aus dem geografisch-topografischen Ausgleich auf die ländliche Bevölkerung und die Beiträge aus dem soziodemografischen Ausgleich auf die städtische Bevölkerung verteilen, so lägen die Pro-Kopf-Beiträge an die ländliche Bevölkerung nochmals deutlich höher als bei der Betrachtung pro Kopf der Kantonsbevölkerung. Dies ist jedoch eine stark vereinfachte Annahme, weshalb diese Werte mit Vorsicht zu geniessen sind und nur im Anhang aufgeführt werden (siehe Anhang 10.4 Abbildung 41).

³² Nach regionsuisse-Typologie.

4.4 Kantonale Finanzausgleichssysteme

Neben dem nationalen Finanzausgleich gibt es in der Mehrzahl der Kantone umfassende kantonale Finanz- und Lastenausgleichssysteme, die zwar in der detaillierten Ausgestaltung unterschiedlich sind,³³ in der Stossrichtung jedoch meist dem nationalen Finanzausgleich entsprechen.³⁴ In den meisten kantonalen Finanzausgleichssystemen gibt es einen Ressourcenausgleich, welcher die unterschiedliche Steuerkraft in der Regel zwischen den Gemeinden ausgleicht – oftmals ergänzt durch eine kantonal finanzierte Mindestausstattung – und verschieden ausgestaltete Lastenausgleichssysteme, welche die jeweiligen Lasten abgelteten, in der Regel finanziert durch kantonale Beiträge. In einigen Kantonen gibt es nach Bundesvorbild einen Ausgleich für geografisch-topografische und soziodemografische Lasten, in anderen Kantonen gibt es thematische Lastenausgleiche, z.B. Lastenausgleichsgefässe für Verkehr, Schulen oder Soziales. Je nach abgegoltener Last werden entweder die urbanen Gebiete (soziale Lasten) oder die ländlichen Gemeinden (Schule, Verkehr) entlastet.

In der Mehrzahl der kantonalen Finanzausgleichssysteme gibt es auch Gefässe für den Ausgleich von Zentrumslasten (vgl. Kapitel 5). Dabei handelt es sich meistens um Pauschalen. Einige Kantone kennen detaillierte Berechnungssysteme zur Erfassung der Zentrumslasten, die aber überall nur teilweise ausgeglichen werden.³⁵

Beispiel Kanton Bern

Die Stadt Bern zahlte im Jahr 2021 knapp 360 CHF pro Kopf und die Stadt Biel 170 CHF in den Ressourcenausgleich ein. Im Kanton Bern erhalten finanzschwache Gemeinden über den Ressourcenausgleich oftmals bis 500 CHF pro Kopf. Nimmt man zum Ressourcenausgleich auch die kantonale Mindestausstattung dazu, erhalten die finanzschwachen Gemeinden sogar bis 1'000 CHF pro Kopf. Dabei wird die kantonale Mindestausstattung vor allem aus den finanzstarken Regionen alimentiert.³⁶

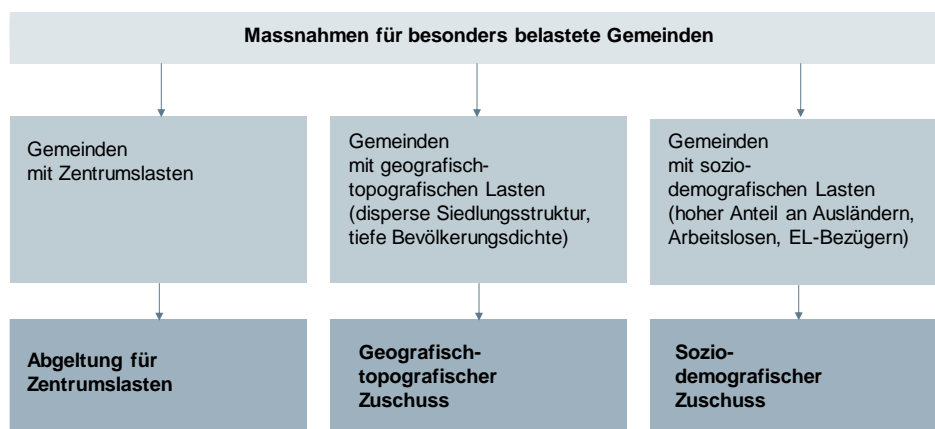
Der Kanton Bern kennt zudem Massnahmen für besonders belastete Gebiete (vgl. Abbildung 3-6) sowie 5 Lastenausgleichstöpfe.

³³ Rühli (2013).

³⁴ Für einen Gesamtüberblick vgl. die Studie der Tripartiten Konferenz: EcoPlan (2018a).

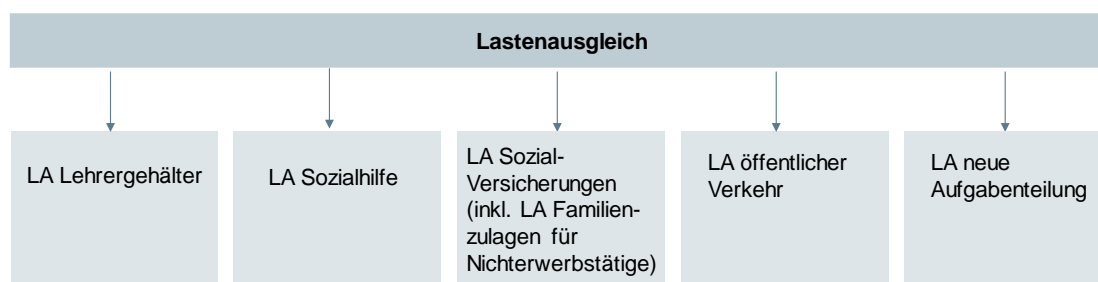
³⁵ Regierungsrat des Kantons Bern (2018).

³⁶ Datenquelle: Finanzdirektion Kanton Bern, Finanz- und Lastenausgleich Vollzug 2021, <https://www.fin.be.ch/de/start/themen/Finanzen/FinanzundLastenausgleich/zahlen-und-daten.html>

Abbildung 18: Überblick Massnahmen für besonders belastete Gemeinden, Kanton Bern

Zu den Massnahmen für besonders belastete Gebiete gehören die Abteilung der Zentrumslasten, der geografisch-topografischen und der soziodemografischen Lasten. Bei den Zentrumslasten profitieren die Städte (vgl. Kapitel 5), bei den soziodemografischen Lasten die städtischen Gemeinden, während bei den geografisch-topografischen Lasten die ländlichen Gemeinden die Mittel erhalten.

Neben den erwähnten kantonalen Abteilungen bzw. Zuschüssen für besonders belastete Gemeinden (vertikaler Ausgleich) gibt es auch verschiedene Lastenausgleiche unter den Gemeinden (horizontaler Ausgleich). Solche Lastenausgleiche gibt es bei der Bildung (Lehrergehälter), der Sozialhilfe, den Sozialversicherungen (EL sowie Familienzulagen), im öffentlichen Verkehr sowie einem Ausgleichstopf «Neue Aufgabenteilung», welcher die Finanzierung von Aufgaben, die vom Kanton zu den Gemeinden gehen oder umgekehrt, regelt.

Abbildung 19: Überblick Lastenausgleiche, Kanton Bern

Betrachtet man die Verteilungswirkung, also welche Gemeindetypen wie stark entlastet bzw. belastet werden, so zeigt sich, dass die meisten Ausgleichstopfe nur eine bedingte Ausgleichswirkung entfalten. Die Ausnahme stellt der Lastenausgleich Sozialhilfe dar, wo die Entlastungen in den städtischen Gemeinden bzw. die Belastungen in den ländlichen Gemeinden spürbar sind. Im Gegenzug herrscht die Niederlassungsfreiheit, und es ist kein Geheimnis, dass Sozialhilfebeziehende eher in städtische Gemeinden ziehen. Im Lastenausgleich für den

öffentlichen Verkehr lässt sich eine Verteilungswirkung nicht eindeutig ermitteln, weil der Nutzen der ÖV-Subventionierung sowohl dem Wohnort wie auch dem Zielort (Arbeitsplatz, Ausflugsziel) zugeordnet werden könnte und zudem eine Linienbetrachtung nie die ganze Ziel-Quell-Beziehung im Verkehr abbilden kann (vgl. auch Abschnitt 7.2.1).

4.5 Kurzfazit

Beim Ressourcenausgleich leisten die finanzstarken Kantone und Gemeinden einen Beitrag an finanzschwache, was insbesondere stark ländlich geprägten Gemeinden zugutekommt. Beim Lastenausgleich profitieren sowohl städtische wie auch ländliche Gemeinden. Kantone mit einem ausgeprägten ländlichen Raum wie die Kantone Bern, Wallis und Graubünden zählen zu den Nehmerkantonen. Damit ist der Ressourcenausgleich eine finanziell sehr umfangreiche Solidaritätszahlung an die ressourcenschwachen Kantone. Insgesamt dürften die kantonalen Ressourcenausgleiche so wirken, dass in der Tendenz die Städte und die finanzstarken Agglomerationsgemeinden die weniger gut ausgestatteten ländlichen Gemeinden finanziell stark unterstützen.

Mit dem Lastenausgleich auf Bundesebene werden sowohl geografisch-topografische wie auch soziodemografische Sonderlasten bis zu einem gewissen Teil abgegolten. Erstere betreffen vor allem ländlich geprägte Kantone, letztere vor allem städtische. Dabei werden die geografisch-topografischen Lasten vom Bund zu einem wesentlich höheren Anteil abgegolten als die soziodemografischen. Mit der Erhöhung der Dotierung des soziodemografischen Lastenausgleichs wird diese Differenz ab 2022 zwar etwas reduziert, bleibt aber nach wie vor bestehen. Setzt man die Beiträge ins Verhältnis zur Kantonsbevölkerung, so gehören eher ländlich geprägte Kantone zu den bedeutendsten Empfängern. Mit 300 bis 685 CHF pro Kopf liegen die drei Spitzenplätze im geografisch-topografischen Lastenausgleich deutlich über jenen im soziodemografischen Lastenausgleichs von 150 bis 300 CHF pro Kopf.

Die verschiedenen kantonalen Finanzausgleichssysteme sind meist ähnlich, wobei in spezifischen Themenbereichen unterschiedliche Lösung und Aufgabenteilungen bestehen (vgl. auch Abschnitt 7.3).

5 Zentrums- und Sonderlasten der Städte

5.1 Einleitung

Oftmals stiftet die Finanzierung einer öffentlichen Aufgabe nicht nur einer Gemeinde, sondern einem ganzen funktionalen Raum einen Nutzen (vgl. auch Exkurs in Abschnitt 6.3). Wenn sich die anderen profitierenden Gemeinden nicht angemessen an der Finanzierung beteiligen, können dadurch Lasten für Standortgemeinden, typischerweise Zentrumslasten, entstehen.³⁷ Konkret versteht man unter **Zentrumslasten** städtische Leistungen, von denen auswärtige Nutzerinnen und Nutzer profitieren, ohne diese voll abzugelten. Darunter fallen etwa Unterhalt und Beleuchtung von Gemeindestrassen, Sicherheitsleistungen der Stadtpolizei, Museen und Konzerthäuser oder Sportanlagen. Bei Zentrumslasten handelt es sich also um sogenannte «Spillovers», d.h. grenzüberschreitende Kosten- bzw. Nutzenströme zugunsten der ausserstädtischen Bevölkerung.

Dagegen handelt es sich bei **Sonderlasten** um Mehrbelastungen der Zentrumsstädte im Vergleich zu den Umlandgemeinden und den Gemeinden des restlichen Kantons. Dazu gehören z.B. die «Soziale Sicherheit», da in der Stadt mehr Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe leben, oder «Öffentliche Ordnung und Sicherheit, Verteidigung». Diese Ausgaben, welche den Zentren primär in Folge von strukturellen Merkmalen entstehen, fallen hauptsächlich zugunsten der eigenen Bevölkerung an.³⁸

5.2 Zentrumslasten

Bereits 2005 hatte eine Untersuchung im Auftrag des ARE die Zentrumslasten dokumentiert.³⁹ Es folgten weitere Studien, welche die Zentrumslasten für gewisse Städte ermittelten.⁴⁰ Die aktuellste Übersicht bietet eine Studie der Konferenz der städtischen Finanzdirektorinnen und -direktoren KSFD, welche die Zentrumslasten für ausgewählte Städte aufzeigt.⁴¹ Wie aus Abbildung 20 ersichtlich, gibt es erhebliche Unterschiede in den Zentrumslasten. Dabei verbucht die Stadt Genf mit 290 Mio. CHF (brutto) mit Abstand die höchste Zentrumslast. Selbst nach Abzug der Standortvorteile und Zentrumsnutzen (vgl. Anhang 10.6) verbleiben immer noch gut 230 Mio. CHF Nettozentrumslasten. Auch die Pro-Kopf-Betrachtung der Zentrumslasten nach Sachbereich zeigt grosse Unterschiede zwischen den Städten auf (vgl. Abbildung 21). In den meisten Städten fällt ein Grossteil der Zentrumslasten in den Bereichen Kultur, Sport und Freizeit sowie im Privatverkehr aufgrund der Strassen an.

³⁷ Ecoplan (2018a).

³⁸ Die Definitionen von Zentrums- und Sonderlasten werden im Anhang in Abschnitt 10.5 näher erläutert.

³⁹ Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2005).

⁴⁰ Fachhochschule Nordwestschweiz (2006), Kantonale Planungsgruppe Bern (2015), sowie Universität Zürich; Infrac (2004).

⁴¹ Im Rahmen der Studie wurden im Jahr 2017 die Zentrumslasten für die teilnehmenden Städte Bern, Biel, Genf, Gossau, Kloten, Lausanne, Luzern, Solothurn und St. Gallen erhoben – vgl. Ecoplan (2017c). Weil die Teilnahme an einer solchen Studie für die Stadtverwaltungen auch mit erheblichem Aufwand verbunden ist, nahmen u.a. die grossen Städte Basel, Zürich und Winterthur nicht an der Studie teil.

Verschiedene Faktoren führen zu den unterschiedlichen Zentrumslasten in den ausgewählten Städten. Dazu gehören u.a.:

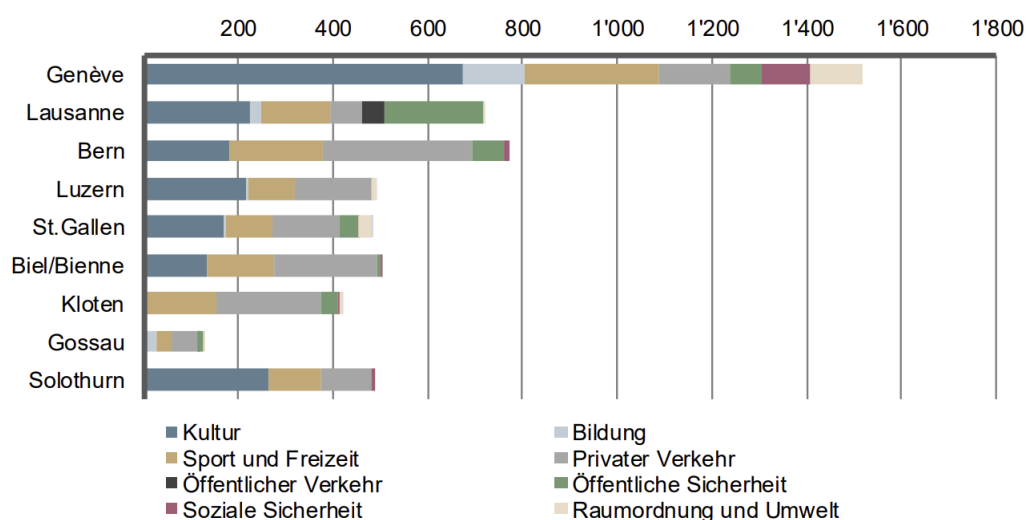
- Grösse und Zentrumscharakter, territoriale Aufteilung der Stadt sowie das Einzugsgebiet und die Nähe zum nächsten Zentrum
- Aufgabenteilung zwischen Kantonen und Gemeinden
- Bestehende Abgeltungs- oder Finanzierungssysteme oder kantonale Subventionen

Abbildung 20: Zentrumslasten der Städte 2015

	Zentrumslasten (in Tsd. CHF)								
	Genève	Lausanne	Bern	Luzern	St.Gallen	Biel/ Bienne	Kloten	Gossau	Solothurn
Total Zentrumslasten	290'742	97'925	101'728	39'942	36'296	27'382	7'789	2'337	8'188
Abzug Standortvorteile	-25'676	-9'489	-5'442	-3'176	-2'860	-1'395	-403	-140	-737
Abzug Zentrumsnutzen	-33'079	-21'849	-8'647	-8'332	-6'236	-2'327	-1'744	-971	-1'586
Einzahlung in die "Péréquation"		20'044							
Nettozentrumslasten	231'988	86'631	87'640	28'435	27'200	23'659	5'643	1'226	5'864
Bevölkerung (2015)	191'557	135'629	131'554	81'295	75'538	54'163	18'452	18'005	16'721
Nettozentrumslasten in CHF pro Kopf	1'211	639	666	350	360	437	306	68	351
Pauschale Abgeltungen		21'400	67'818	3'200	16'808	19'750			630
Ungedeckte Nettozentrumslasten	231'988	65'231	19'822	25'235	10'392	3'909	5'643	1'226	5'234
in CHF pro Kopf	1'211	481	151	310	138	72	306	68	313

Quelle: Ecoplan (2017c), S. 6

Abbildung 21: Zentrumslasten nach Sachbereich (in CHF pro Kopf, 2015)



Quelle: Ecoplan (2017c), S. 17

Beispiel Kanton Bern

Im Kanton Bern wird die Berechnung der Zentrumslasten für die drei grössten Städte Bern, Biel und Thun jedes Jahr aktualisiert. Die erhobenen Zentrumslasten bilden die Grundlage für die beiden Instrumente, die das Berner Finanz- und Lastenausgleichsgesetz (FILAG)⁴² für die teilweise Abgeltung der Zentrumslasten der Städte vorsieht: Erstens erhalten die Städte Bern, Biel, Thun eine pauschale Abgeltung. Und zweitens müssen die Städte weniger in den Ressourcenausgleich einzahlen. Von diesem zweiten Instrument können neben Bern, Biel und Thun auch Burgdorf und Langenthal profitieren.

Abbildung 22 zeigt die im Rahmen der jährlichen Berichterstattung für 2020 erhobenen Zentrumslasten dieser Städte nach Aufgabenbereich sowie im Total. Von den totalen Zentrumslasten von 118 Mio. CHF verbleiben der Stadt Bern nach Abzug der Zentrumsnutzen, Standortvorteile und der Eigenfinanzierung noch Netto-Zentrumslasten von über 100 Mio. CHF, bzw. rund 750 CHF pro Kopf. Davon werden 63.1% in Form der pauschalen Abgeltung vom Kanton übernommen. Somit verbleiben immer noch rund 275 CHF pro Kopf, mit denen die Stadtbevölkerung Leistungen finanziert, die von Auswärtigen genutzt werden. Wird auch der Effekt des Abzugs im Ressourcenausgleich berücksichtigt⁴³, dürften die ungedeckten Zentrumslasten bei gut 200 CHF pro Kopf liegen.⁴⁴

Abbildung 22: Jährliche Berichterstattung über die Zentrumslasten 2021, in Tsd. CHF

Aufgabenbereich	Bern	Biel	Thun
Privater Verkehr	50'112	13'761	9'314
Öffentliche Sicherheit	8'375	1'395	898
Gästeinfrastruktur	19'178	7'472	1'432
Sport	14'923	5'326	2'114
Soziale Sicherheit	1'724	1'095	113
Kultur	23'327	8'429	3'398
Zentrumslasten	117'639	37'478	17'268
Zentrumsnutzen Agglomerationen	9'999	3'186	1'468
Standortvorteile, Eigenfinanzierung	6'425	1'810	596
Netto-Zentrumslasten	101'215	32'483	15'204
Bevölkerung (2020)	134'794	55'206	43'476
Netto-Zentrumslasten in CHF pro Kopf	751	588	350

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf der Festsetzung der Abgeltungen für das Jahr 2021, vgl. Regierungsrat des Kantons Bern (2021).

Hinweis: Burgdorf und Langenthal erstellen keine jährliche Berichterstattung zu ihren Zentrumslasten, weshalb für diese beiden Städte für das Jahr 2020 keine Daten zu den Zentrumslasten in den einzelnen Bereichen verfügbar sind.

⁴² Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) vom 27. November 2000, BSG 631.1.

⁴³ vgl. Anhang 10.5 sowie Art 12 ff FILAG.

⁴⁴ Der Effekt des Abzugs im Ressourcenausgleich dürfte bei Bern rund 10 Mio. CHF ausmachen (vgl. Anhang 10.5 für eine detaillierte Herleitung des Werts für 2019).

Gegenüber dem Jahr 2015 (Abbildung 20) ist bei den Berner Städten eine Zunahme der Zentrumslasten zu beobachten. Wurden die Nettozentrumslasten der Stadt Bern 2015 noch auf 666 CHF pro Kopf geschätzt, sind es 2020 rund 750 CHF pro Kopf. Nach Abzug der pauschalen Abgeltung verblieben der Stadt Bern 2015 rund 150 CHF pro Kopf an ungedeckten Zentrumslasten. 2020 sind es gut 200 CHF pro Kopf der Stadtberner Bevölkerung. Auch bei der Stadt Biel ist in den letzten gut fünf Jahren ein Anstieg der Nettozentrumslasten von 437 auf fast 590 CHF pro Kopf festzustellen. Berücksichtigt man die Abgeltungen, dürften die ungedeckten Zentrumslasten der Stadt Biel 2020 bei rund 170 CHF pro Kopf liegen.

Kantonale Systeme auf einen Blick

Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über Ausgleichsmechanismen, explizit im Gesetz berücksichtigte Zentrumslasten und Finanzierung in ausgewählten Kantonen.

Abbildung 23: Übersicht der Kantone mit einem Zentrumslastenausgleich

Zentrumslasten		ZH	BE	UR	SO	BS	SH	SG	NE	JU	VD	GE	LU	FR	TG
Expliziter Zentrumslastenausgleich		x	x	x	x	x	x	x	x	x	(x)	(x)			
Ausgleich über	Bonus im Finanzausgleich		x				x				x	x	x		x
	Pauschale Abgeltung	x	x	x	x	x		x	x	x		x			
	Regionale Regelung													x	
Finanzierung	vertikal	x	x		x		x	x	x						x
	horizontal		x	x		x	x			x	x	x	x		x
	Agglomeration									x				x	

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Ecoplan (2016c), S. 51, aktualisiert 2022.

Einen expliziten Zentrumslastenausgleich mit pauschaler Abgeltung kennen neben Bern die Kantone Zürich, Solothurn, St. Gallen und Neuenburg und Jura (vertikal) sowie Uri, Basel-Stadt und Jura (horizontal).⁴⁵ Auch in den meisten übrigen in Abbildung 23 dargestellten Kantonen finden sich Ausgleichsmechanismen, welche implizit auch Zentrumslasten berücksichtigen. Wie die obenstehende Übersicht zeigt, werden die Zentrumslasten zusammengefasst über die folgenden Kanäle ausgeglichen:

- **Bonus im Finanzausgleich** zur Entlastung der Zentrumsstädte im kantonalen Finanzausgleichssystem (z.B. über Abzug bei der Steuerkraft)
- **Pauschale Abgeltung** der Zentrumsstädte basierend auf den ermittelten Zentrumslasten in spezifischen Bereichen
- **Regionale Regelung** zur Abgeltung der Zentrumslasten innerhalb spezifischer Agglomerationen

⁴⁵ Im Kanton Schaffhausen fließen die Zentrumslasten in die sogenannte «Lastenbilanz» ein. In den Kantonen Waadt und Genf werden im Gesetz die Lasten der Zentrumsstädte («villes-centre») explizit erwähnt, es existiert jedoch im engeren Sinne kein expliziter Zentrumslastenausgleich wie etwa im Kanton Bern. Im Kanton Genf gibt es zahlreiche Mechanismen des Finanz- und Lastenausgleichs, von denen die Stadt Genf netto profitiert und die in einer Gesamtbetrachtung einbezogen werden können. Dabei handelt es sich primär um Ressourcenausgleichssysteme, die aber de facto oder explizit auch für Zentrumslasten bzw. die Zentrumsfunktion der Stadt Genf kompensieren.

Im Zusammenhang mit der Vergleichstabelle in Abbildung 23 gilt es zu beachten, dass die Zentrumslastenausgleiche nicht ohne weiteres verglichen werden können. So ist darin etwa die Aufgabenteilung zwischen Kantonen und Gemeinden nicht abgebildet. Insbesondere die Kantonalisierung als möglicher Ausgleichsmechanismus ist nicht enthalten. Darüber hinaus gibt es oft weitere Subventionen, welche an Kernstädte fließen, die sich nicht direkt aus den Finanz- und Lastenausgleichsgesetzen ablesen lassen, sondern über andere Ausgleichssysteme laufen, die beispielsweise in Spezialgesetzen geregelt sind.

Deshalb ist es wichtig, dass ein Ausgleichssystem immer im Gesamtkontext betrachtet wird: Aufgabenteilung, Steuersystem und Steueraufteilung, bestehende Lastenausgleichsmechanismen (Subventionen, gemeinsame Töpfe) und auch die Grösse des Territoriums. Sofern z.B. die Unternehmenssteuern resp. das Steuersystem generell oder ein relativ milder Ressourcenausgleich es erlauben, dass die Stadt mit vergleichbaren Angeboten ihren Steuerfuss im Rahmen der übrigen Gemeinden halten kann, ist der Bedarf nach einer Abgeltung zu relativieren.

5.3 Sonderlasten

Im Gegensatz zur Analyse der Zentrumslasten, wo durch auswärtige Nutzung verursachte Lasten betrachtet werden, wird bei der Sonderlastenbetrachtung nicht zwischen städtischer und auswärtiger Nutzung unterschieden. Sonderlasten können als überdurchschnittlich hohe Nettoaufwände der Zentrumsstädte im Vergleich zu den übrigen Gemeinden im Kanton betrachtet werden. Typische Sonderlasten fallen vorwiegend für die eigene Bevölkerung an, etwa in der sozialen Sicherheit. Sie können aber zum Teil auch durch Auswärtige verursacht werden, wenn beispielsweise grosse Sportveranstaltungen ein spezielles Sicherheitsdispositiv erfordern.⁴⁶

Eine Studie des ARE zeigt, dass insbesondere grosse Zentrumsstädte im Vergleich zu den Umlandgemeinden und den Gemeinden des restlichen Kantons deutliche Mehrbelastungen aufweisen. Dies liegt zum Teil an den besonderen Lasten, die sie aufgrund der zentralen Lage, der Zentrumsfunktionen und der Bevölkerungszusammensetzung tragen.⁴⁷ Die grössten Mehrbelastungen der Zentren zeigen sich in den Hauptbereichen «Soziale Sicherheit» und «Öffentliche Ordnung und Sicherheit, Verteidigung» sowie «Kultur, Sport, Freizeit und Kirche»⁴⁸. Der Vergleich der Nettobelastung der Zentren über alle Funktionsbereiche zeigt, dass die Zentrums- bzw. Kernstädte in grossen Agglomerationen⁴⁹ mit +73% deutlich höhere Mehrbelastungen gegenüber dem Restkanton aufweisen als jene in mittleren (+33%) und kleinen (+9%) Agglomerationen. Insbesondere die Zentren grosser Agglomerationen benötigen auch höhere Steuersätze («Steuerfüsse»), um diese Sonderlasten finanzieren zu können, dies trotz den Unternehmenssteuern und den vorhandenen Abgeltungssystemen.

⁴⁶ Vgl. Anhang 10.5 zu den Definitionen von Zentrums- und Sonderlasten, die gewisse Überschneidungen aufweisen.

⁴⁷ Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2013). Im Gegensatz zur Bestimmung der Sonderlasten im NFA, wurde in der Studie von 2013 nicht untersucht, ob die Mehrausgaben auf bestimmte strukturelle Charakteristiken zurückzuführen sind. Sie liefert dennoch einen guten Ausgangspunkt für die Analyse des Phänomens der Sonderlasten.

⁴⁸ Bei den überdurchschnittlichen Lasten im Kultur-, Sport- und Freizeitbereich handelt es sich typischerweise um Zentrumslasten, weil sie zu einem Grossteil durch auswärtige Nutzung verursacht werden.

⁴⁹ Ohne Basel, wo aus methodischen Gründen keine Auswertung möglich war. Vgl. Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2013).

5.4 Kurzfazit

Die Städte tragen bedeutende Zentrums- und Sonderlasten. Die Abgeltung von Zentrumslasten («Spillovers») ist grundsätzlich anzustreben, da diese eine Systemverzerrung (Verletzung der fiskalischen Äquivalenz: «Nutznießende sollen zahlen») darstellen. Allerdings wäre auch eine Mitsprache der Mitfinanzierenden zu gewährleisten («wer zahlt, befiehlt»), was oftmals schwierig umsetzbar ist. Auch die Abgeltung von Sonderlasten ist zu einem gewissen Grad angezeigt. So sehen etwa der nationale Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen, wie auch die meisten kantonalen Finanzausgleichssysteme eine Abgeltung von Sonderlasten vor. Wie stark die Sonderlasten der Zentren abgegolten werden sollen, ist ebenso wie die Abgeltung anderer Sonderlasten, z.B. der ländlichen Regionen, eine politische Frage und muss im Rahmen einer Globalbetrachtung entschieden werden.

6 Staatsausgaben und ihre räumliche Verteilung

6.1 Einleitung

Die Agglomerationspolitik und die Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete werden seit 2016 gemeinsam vom ARE und SECO unter dem Dach der kohärenten Raumentwicklung umgesetzt. In diesem Kapitel liegt der Fokus auf Ausgaben mit räumlicher Ausrichtung, wie zum Beispiel den Beiträgen für die Regionalentwicklung oder den Agglomerationsprogrammen. Die räumliche Verteilung von thematischen Staatsausgaben wird dagegen in Kapitel 7 anhand ausgewählter Sektoralpolitiken diskutiert. Abschnitt 6.2 ordnet zunächst die Transferausgaben des Bundes an die Kantone ein (u.a. Finanz- und Lastenausgleich aus Kap. 4).

6.2 Transferausgaben Bund – Kantone

Wie bereits mit dem Ressourcen- und Lastenausgleich (siehe Abschnitt 4.2 und 4.3) dargestellt, erhalten im Ressourcenausgleich die Kantone Jura und Wallis und im Lastenausgleich die Kantone Graubünden, Appenzell Innerrhoden und Appenzell Ausserrhoden die höchsten Pro-Kopf-Beiträge. Eine ähnliche Reihenfolge zeigt sich, wenn man zusätzlich zu den Zahlungen des Finanz- und Lastenausgleichs des Bundes auch weitere Anteile an den Bundeseinnahmen, sowie die Bundesbeiträge mitberücksichtigt (siehe Abbildung 24). Bundeseinnahmen sind zum Beispiel Erträge der direkten Bundessteuer, Verrechnungssteuer oder Stempelsteuer, bei Bundesbeiträgen handelt es sich zum Beispiel um Investitionsbeiträge des Bundes. In dieser Betrachtungsweise erhalten im Jahr 2020 die Kantone Zug (4'689 CHF pro Kopf) gefolgt vom Graubünden (4'577 CHF), Jura (4'484 CHF), Basel-Stadt (4'009), Uri (3'656 CHF) und Wallis (3'371 CHF) die höchsten Beiträge.⁵⁰ Die geringsten Pro-Kopf-Beiträge verbuchten der Kanton Aargau (1'630 CHF), Zürich (1'792 CHF) und Tessin (1'908 CHF).

Werden die Transfers des Bundes an die Kantone nicht pro Kopf, sondern absolut betrachtet, so ist die Bevölkerungsgrösse der entscheidende Faktor für die Höhe des Transfers. Insgesamt erhalten so die bevölkerungsreichen Kantone Bern (2.8 Mrd. CHF), Zürich (2.8 Mrd. CHF) und Waadt (1.1 Mrd. CHF) die höchsten Transfers vom Bund.⁵¹ Aufgrund der Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF) erhalten die Kantone seit 2020 neu 21.2% aus den Erträgen der direkten Bundessteuer (bis zur Reform waren es 17%). Dies hat zur Folge, dass der Anteil Bundeseinnahmen in manchen Kantonen im Vergleich zum Jahr 2015 stark angestiegen ist (siehe Spalte «Anteil Bundeseinnahmen» in Abbildung 24).⁵² Während im Jahr 2015 eher die ländlich geprägten Kantone hohe Transfers pro Kopf aufwiesen, gehören im Jahr 2020 auch der Kanton Zug (4'689 CHF) und Basel-Stadt (4'009) zu den höchsten Pro-Kopf-Empfängern.

⁵⁰ Im Jahr 2015 erhielten fast durchwegs Kantone die höchsten Beiträge pro Kopf, die eher ländlich geprägt sind. An der Spitze lag der Kanton Graubünden (über 1 Mrd. CHF oder 5'366) gefolgt vom Jura (4'959 CHF) und Uri (3'944 CHF). Demgegenüber handelt es sich bei den drei Kantonen mit den tiefsten Transfers um Kantone mit hohem Stadt- und Agglomerationsanteil: Es sind dies Basel-Land (1'197 CHF pro Kopf), Aargau (1'325 CHF) und Zürich (1'601 CHF). Quelle: Der Bundesrat (2018), S. 170-172

⁵¹ Finanzstatistik 2020 (EFV, 2022)

⁵² Eidgenössisches Finanzdepartement EFD (2022)

Abbildung 24: Transfers Bund – Kantone insgesamt, Jahr 2020

Kanton	Anteil Bundes- einnahmen* [in 1'000 CHF]	Finanz- und Lasten- ausgleich vom Bund** [in 1'000 CHF]	Bundesbeiträge*** [in 1'000 CHF]	Total [in 1'000 CHF]	Transfer pro Kopf
ZH	1'049'606	67'133	1'641'209	2'757'947	1'792
BE	351'989	712'185	1'735'977	2'800'152	2'694
LU	246'317	111'289	543'943	901'549	2'182
UR	11'561	44'155	78'463	134'180	3'656
SZ	178'048	6'909	183'619	368'575	2'297
OW	22'900	6'134	91'723	120'757	3'184
NW	38'316	1'297	56'074	95'687	2'221
GL	15'570	51'350	64'015	130'935	3'226
ZG	492'921	0	105'596	598'517	4'689
FR	133'640	313'247	526'217	973'103	3'024
SO	92'354	226'356	272'559	591'269	2'148
BS	340'564	53'954	390'551	785'070	4'009
BL	189'254	9'562	267'814	466'631	1'612
SH	104'427	13'766	98'525	216'719	2'632
AR	23'457	37'909	75'266	136'632	2'464
AI	8'806	10'986	33'964	53'756	3'333
SG	202'287	267'999	634'786	1'105'072	2'164
GR	75'464	220'506	615'015	910'985	4'577
AG	257'437	280'265	580'106	1'117'808	1'630
TG	105'673	164'689	295'153	565'515	2'023
TI	150'845	41'626	478'224	670'696	1'908
VD	650'752	79'648	1'105'918	1'836'318	2'281
VS	89'488	490'219	585'087	1'164'794	3'371
NE	73'252	218'833	280'503	572'587	3'244
GE	516'280	108'891	622'756	1'247'927	2'475
JU	24'857	113'747	191'378	329'983	4'484

Quelle: Eigene Berechnung (angelehnt an Der Bundesrat (2018), S. 170-172), basierend auf der Finanzstatistik 2020 (EFV, 2022) sowie der Bilanz der ständigen Wohnbevölkerung 2020 (BFS STATPOP, 2022).

Legende: * Exklusive die zweckgebundenen Kantonsanteile (total = 855,559 Mio. CHF): Anteil am Ertrag der Schwerverkehrsabgabe (LSVA; Position 46008), Anteil am Ertrag der Mineralölsteuer (Position 46005), Anteil am Ertrag Eidg. Alkoholverwaltung (Position 46003); "Kantone im Vergleich; Standardauswertungen", Arbeitsblatt "Einnahmen"

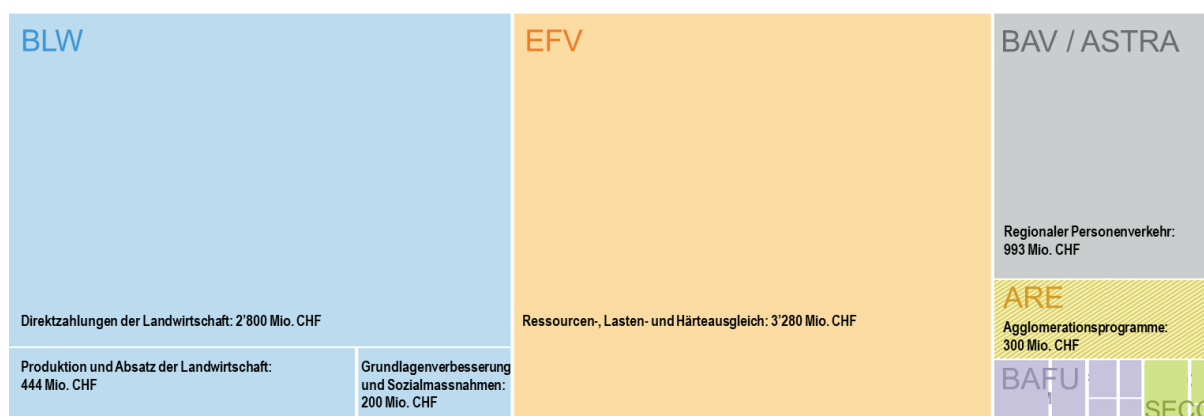
** Vertikaler Ressourcenausgleich + Lastenausgleich + Anteil Bund am Härteausgleich

*** Bundesbeiträge = Positionen 4630 + 670 der Finanzstatistik (laufende Beiträge + Investitionsbeiträge) :
- zur Bestimmung des Gesamtbetrags (11'337,285 Mio. CHF; inkl. nicht einzelnen Kantonen zuscheidbare Bundesbeiträge): "Finanzierungsrechnung nach Sachgruppen und Funktionen, Kantone", Arbeitsblatt "a2015", ebenso: "Kantone insgesamt; Standardauswertungen", Arbeitsblatt "Einnahmen", Jahr 2020
- den 26 Kantonen zuscheidbare Bundesbeiträge (total 10'926,686 Mio. CHF): "Kantone im Vergleich; Standardauswertungen", Arbeitsblatt "Einnahmen"

6.3 Bundesbeiträge für ländliche Räume und Berggebiete

Die Plattform *regiosuisse*⁵³ hat 2017 eine Liste der Bundessubventionen mit Wirkung auf die kohärente Raumentwicklung publiziert. Diese kommen zu einem guten Teil den ländlichen Räumen und dem Berggebiet zugute. Abbildung 25 veranschaulicht die Grössenordnungen der verschiedenen Beitragsgefässe. Die grössten Subventionen werden für Direktzahlungen in der Landwirtschaft eingesetzt (2.8 Mrd. CHF). Dahinter folgen Beiträge an den Ressourcen- ausgleich im Rahmen des NFA (2.4 Mrd. CHF der 3.3 Mrd. CHF der EFV in Abbildung 25) und – bereits mit etwas Abstand – Abgeltungen für den regionalen Personenverkehr (1 Mrd. CHF). Die verbleibenden Beitragsarten belaufen sich jeweils auf deutlich weniger als 1 Mrd. CHF.⁵³ Gut ersichtlich ist auch, dass die Agglomerationsprogramme mit rund 300 Mio. CHF im Vergleich zu den eher auf ländliche Gebiete ausgerichteten Beiträgen einen verhältnismässig kleinen Teil ausmachen. Diese werden in Abschnitt 6.4 näher analysiert. Der Fokus im aktuellen Abschnitt 6.3 liegt generell auf den ländlichen Räumen und dem Berggebiet, mit einer kurzen Vertiefung der Finanzhilfen für die Regionalpolitik (rund 50 Mio. CHF).

Abbildung 25: Jährliche Beiträge des Bundes mit Wirkung auf die kohärente Raumentwicklung (Referenzjahr: hauptsächlich 2016)



Legende:

BAFU:	SECO:	ARE/SECO
Schutzwald: 60 Mio. CHF	Neue Regionalpolitik: 50 Mio. CHF	Massnahmen AggloPol und P-LRB
Revitalisierung Gewässer: 40 Mio. CHF	Impulsprogramm Tourismus: 20 Mio. CHF	
Bewirtschaftung Gewässerraum: 20 Mio. CHF	Innotour: 7.5 Mio. CHF	
Pärke: 17 Mio. CHF		

Quelle: *regiosuisse* (2017), leicht angepasst.

Eine ähnliche, etwas ältere Aufstellung des Bundesrates⁵⁴ hält fest: Der Bund trägt mittels direkter und indirekter Förderung zur Stärkung der ländlichen Räume und Berggebiete bei.⁵⁵ 2012/2013 flossen Zahlungen mit direktem Förderaspekt im Umfang von rund 135 Mio. CHF

⁵³ *regiosuisse* (2017), S. 8.

⁵⁴ Schweizerischer Bundesrat (2015)

⁵⁵ Dabei werden Zahlungen mit direktem Förderaspekt mit der Absicht geleistet, diese Räume zu stärken, während die Stärkung bei Zahlungen mit indirektem Förderaspekt in erster Linie eine «Nebenwirkung» davon ist, dass die geförderte Tätigkeit oder Leistung schwerpunktmässig in diesen Räumen stattfindet.

in die ländlichen Räume und Berggebiete. Subventioniert wurden damit in erster Linie die Hauptstrassen (44 Mio. CHF), Beiträge an die Regionalpolitik (40 Mio. CHF) und Postzustellermässigungen für die Regional- und Lokalpresse (25 Mio. CHF). Die Beiträge mit indirektem Förderaspekt waren im selben Zeitraum ungleich höher. Aus den dazugehörigen Finanzquellen erhielten die ländlichen Räume und Berggebiete 2012/2013 knapp 6.7 Mrd. CHF. Die grössten Anteile davon machen mit rund 2.5 Mrd. CHF die Subventionen für die Landwirtschaft aus (Direktzahlungen: 2 Mrd. CHF). Dahinter folgen mit ca. 1.4 Mrd. CHF Subventionen für den Verkehr. Über den vertikalen Ressourcenausgleich flossen damals rund 1.2 Mrd. CHF in die ländlichen Räume und Berggebiete. Weitere Beiträge mit indirektem Förderaspekt bestehen aus Transferleistungen im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs (0.6 Mrd. CHF), des geografisch-topografischen Lastenausgleichs (0.2 Mrd. CHF), des Kantonsanteils an der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) und der allgemeinen Strassenbeiträge sowie der Beiträge an Kantone ohne Nationalstrassen (0.3 Mrd. CHF).⁵⁶

Exkurs: Definition ländlicher Raum und Berggebiet (vgl. auch Karte in Anhang 10.8)

Gemässe ARE werden der ländliche Raum und die Berggebiete durch eine geringe Bevölkerungs- und Siedlungsdichte, spezifische sozio-ökonomische Strukturen, eine starke Vernetzung der Infrastruktur und Dienstleistungen der städtischen Räume und einer hohen Bedeutung von natürlichen Ressourcen, Natur und Landschaft charakterisiert und heben sich damit vom urbanen Raum ab.⁵⁷ Die ländlichen Räume und Berggebiete sind durch ein Netz von kleinen und mittelgrossen Städten, ländlichen sowie alpinen Zentren untereinander verbunden.

Finanzhilfen für die Regionalentwicklung

Mit der Neuen Regionalpolitik (NRP) unterstützen Bund und Kantone überwiegend den ländlichen Raum und das Berggebiet (sowie die Grenzregionen). Zum Wirkungsbereich der NRP gehören grundsätzlich alle Gebiete der Schweiz mit Ausnahme der Gemeinden der Agglomerationen Zürich, Basel, Bern, Lausanne und Genf; sowie der Kantone Zürich, Zug, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Land, Aargau und Genf.⁵⁸ Unter gewissen Bedingungen können auch Teile der obengenannten Agglomerationen und Kantone in den Förderperimeter aufgenommen werden.⁵⁹ Die Kantone können dies beim Bund beantragen, zusammen mit der Einreichung der kantonalen Umsetzungsprogramme. Dies betrifft aktuell vor allem die Kantone Aargau und Solothurn.⁶⁰ Somit können sich auch eher urban geprägte Kantone an NRP-Projekten beteiligen. Die grossen Städte Zürich, Genf, Basel, Lausanne, Bern und Winterthur sind vom Förderperimeter ausgeschlossen, können sich aber ebenfalls an NRP-Projekten beteiligen, sofern

⁵⁶ Schweizerischer Bundesrat (2015).

⁵⁷ Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2014).

⁵⁸ Art. 1 Verordnung über die Regionalpolitik VRP, SR 901.0.

⁵⁹ Art. 2 Verordnung über die Regionalpolitik VRP, SR 901.0.

⁶⁰ Vgl. auch Karte Abbildung 44 in Anhang 10.10.

sich die Wirkung hauptsächlich im ländlichen Raum oder dem Berggebiet entfaltet. Andere Städte wie Luzern oder St. Gallen befinden sich zwar im Förderperimeter. Der Fokus der NRP liegt aber klar auf dem ländlichen Raum und dem Berggebiet, weshalb davon ausgegangen werden kann, dass die Fördermittel vor allem diesen Gebieten zugutekommen. Indirekt können teilweise auch Besucherinnen und Besucher aus urbanen Regionen und dem Ausland von diesen Beiträgen profitieren.

Die NRP ist 2008 mit der ersten Förderperiode in Kraft getreten und 2016 in die zweite achtjährige Förderperiode gestartet. Über die NRP können verschiedene Finanzhilfen bezogen werden: A-fonds-perdu-Beiträge, Darlehen sowie Steuererleichterungen. Die Finanzhilfen werden grundsätzlich zur Hälfte von Bund und Kantonen getragen.⁶¹

In der ersten Programmperiode von 2008-2015 förderten Bund und Kantone im Rahmen der NRP mehr als 1'800 Projekte mit A-fonds-perdu-Beiträgen und Darlehen. Der Bund setzte dafür rund 250 Mio. CHF in Form von A-fonds-perdu-Beiträgen und knapp 320 Mio. CHF als rückzahlbare Darlehen ein.⁶² In der zweiten Programmperiode von 2016-2023 förderten die Kantone und der Bund bisher über 1'570 Projekte mit A-fonds-perdu-Beiträgen und Darlehen (Stand 2021). Dafür werden vom Bund 320 Mio. CHF in Form von A-fonds-perdu-Beiträgen und ca. 400 Mio. CHF als rückzahlbare Darlehen eingesetzt.⁶³

6.4 Agglomerationsprogramme Verkehr

Die Städte und Agglomerationen sind die Wirtschaftsmotoren der Schweiz und die Treiber der gesellschaftlichen und kulturellen Entwicklungen. Sie erbringen Leistungen, von denen auch das Umland und die ländlichen Gebiete profitieren. Gleichzeitig suchen viele Besucherinnen und Besucher auch aus städtischen Gebieten zur Naherholung die umliegenden Gemeinden auf oder reisen in ihrer Freizeit in Tourismusorte im Berggebiet. Zwischen Stadt und Land sowie dem Berggebiet bestehen somit komplexe Verflechtungen und gegenseitige Abhängigkeiten, aus denen sich viele räumliche Herausforderungen insbesondere für Städte und Agglomerationen ergeben. Zur kohärenten Raumentwicklung gehört neben der im vorangehenden Abschnitt beschriebenen Regionalpolitik auch die Agglomerationspolitik. Damit trägt der Bund den spezifischen und gemeinsamen Herausforderungen von Stadt und Land Rechnung. Insofern kann die Agglomerationspolitik des Bundes (AggloPol) als Gegenstück zur Regionalpolitik betrachtet werden. Der Auftrag leitet sich aus der Bundesverfassung ab, wo in Art. 50 Abs. 3 festgehalten wird, dass der Bund «Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen sowie der Berggebiete» nimmt (vgl. auch Anhang 10.11 zu den rechtlichen Grundlagen).

Grundsätzlich stellt sich bei funktionalen Räumen (siehe Exkurs) die Frage der Finanzierung von öffentlichen Aufgaben. Hierbei besteht die Herausforderung, dass viele Aufgaben in Zusammenarbeit von Gemeinden, Kantonen und Bund gelöst werden müssen. Diese kommen

⁶¹ regiosuisse (2022b)

⁶² regiosuisse (2020)

⁶³ regiosuisse (2021)

den Nutzerinnen und Nutzern aus allen Gebieten direkt und indirekt zugute, es gibt jedoch aus staatsrechtlicher Sicht keine klare Hierarchiestufe für die Zuständigkeiten der Aufgaben, welche im funktionalen Raum anfallen.⁶⁴

Exkurs: Funktionaler Raum⁶⁴

Ein funktionaler Raum bezeichnet ein Gebiet, das wirtschaftlich, gesellschaftlich oder ökologisch stark verbunden ist. Aufgrund der gegenseitigen Abhängigkeiten und Wechselwirkung besteht bei der Planung und Entscheidung ein Bedarf nach Koordination. Funktionale Räume gehen meist über die politische Grenze einer Gemeinde oder eines Kantons hinaus und erfordern in der räumlichen Entwicklung ein koordiniertes Vorgehen der verschiedenen Gemeinden. Zudem ist der Raum durch Wechselwirkungen in gesellschaftlichen Fragen, dem Verhalten der Bevölkerung, der Erreichbarkeit sowie Aktivitäten innerhalb des Raumes geprägt.

Agglomerationen stellen insofern einen funktionalen Raum dar, als sie zentrale Funktionen wie Arbeiten, Wohnen, Einkaufen und Freizeit abdecken und gleichzeitig eine vergleichsweise hohe Dichte der Raumnutzung aufweisen.⁶⁵ Besondere Herausforderungen ergeben sich aus der wachsenden Siedlungsfläche und Zunahme der Mobilität, die die Koordination von Siedlung und Verkehr erschweren. Ausserdem verlangen Ressourcenknappheit und Klimawandel nachhaltige Lösungen, etwa im Städtebau oder in der Freiraum- und Landschaftsentwicklung. Auch demografische Entwicklungen stellen zusätzliche Anforderungen, zum Beispiel bei der Bereitstellung von ausreichendem und bezahlbarem Wohnraum. Aufgrund der besonderen Ausgangslage, unterstützt der Bund die Agglomerationen bei der Bewältigung von Herausforderungen in ihrer nachhaltigen Weiterentwicklung.

Ein zentrales Instrument stellen dabei die Agglomerationsprogramme dar. Der Grundstein wurde vor knapp zwei Jahrzehnten mit dem Infrastrukturfonds gelegt, der 2018 mit dem Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF) in eine dauerhafte Lösung überführt wurde.⁶⁶ Unter den Agglomerationsprogrammen sind insbesondere die Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung zu nennen. Nach dem starken Wachstum in den letzten 20 Jahren⁶⁷ wird das Bevölkerungs- und Arbeitsplatzwachstum in urbanen Räumen auch in Zukunft weiter ansteigen und damit die Verkehrsinfrastruktur vor zusätzliche Herausforderungen stellen.⁶⁸ Um mit diesen Problemen umzugehen, braucht es eine Siedlungsentwicklung nach innen sowie gezielte Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur der Agglomerationen. Mit dem Programm Agglomerationsverkehr (PAV) fördert der Bund eine kohärente Verkehrs- und Siedlungsplanung, indem er sich finanziell an Verkehrsprojekten von Städten und Agglomerationen beteiligt. Dazu müssen gewisse Vorgaben erfüllt werden. Vorausgesetzt werden eine

⁶⁴ Ecoplan (2018a)

⁶⁵ Ecoplan (2016a)

⁶⁶ Für weitere Ausführungen zu den rechtlichen Grundlagen siehe Anhang 10.11.

⁶⁷ Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2020)

⁶⁸ Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2021b)

Beteiligung und Freigabe des Programms durch den jeweiligen Kanton. Ausserdem muss ein Agglomerationsprogramm nach Einschätzung des ARE eine genügende Wirkung⁶⁹ erzielen, damit sich der Bund finanziell daran beteiligt. Vereinfacht gesagt erhalten Agglomerationen Bundesbeiträge, wenn sie die Verkehrs- und Siedlungsentwicklung im Rahmen ihrer Agglomerationsprogramme (AP) wirkungsvoll aufeinander abstimmen.⁷⁰

Mit der vierten Generation der Agglomerationsprogramme können die Kantone und Agglomerationen mit einer langfristig gesicherten Finanzierung planen – dies dank dem Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF). Bis am 15. September 2021 wurden 32 Agglomerationsprogramme der vierten Generation beim Bund eingereicht.⁷¹ Im Jahr 2021 beträgt der Voranschlag für Beiträge für Verkehrsinfrastrukturen in Städten und Agglomerationen 393 Mio. CHF.⁷²

Zu erwähnen ist, dass die Agglomerationsprogramme nicht durch den Bund getragen, sondern lediglich mitfinanziert werden. Träger der Agglomerationsprogramme sind die Kantone. In der Regel finanzieren Kantone und Gemeinden den wesentlich grösseren Teil der Programme. Der Bund steuert gemäss Gesetz maximal 50% bei.⁷³ In der Praxis liegen die Beiträge meist zwischen 30% und 40% (vgl. Abbildung 26).

⁶⁹ Hinsichtlich der Verbesserung des Gesamtverkehrssystems, der Unterstützung einer Siedlungsentwicklung nach innen, der Verbesserung der Verkehrssicherheit und der Reduktion von Umweltauswirkungen sowie des Ressourcenverbrauchs.

⁷⁰ Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2022d)

⁷¹ Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2022b)

⁷² Bundesamt für Strassen ASTRA (2021)

⁷³ Vgl. auch Anhang 10.11.

Abbildung 26: Bundesbeiträge an Agglomerationsprogramme, erste bis dritte Generation

	3. Generation		2. Generation		1. Generation		Alle Generationen
	Beitrags- satz [%]	max. Bundes- beitrag [Mio CHF]	Beitrags- satz [%]	max. Bundes- beitrag [Mio CHF]	Beitrags- satz [%]	max. Bundes- beitrag [Mio CHF]	
Grosse Agglomerationen		739		963		990	2'691
Basel	40	110	35	93	40	86	289
Bern	35	91	35	305	35	149	544
Grand Genève	35	104	40	204	40	186	494
Lausanne-Morges	35	135	35	185	40	165	486
Zürich*°	35	299	35	176	44	404	878
Mittlere Agglomerationen		507		661		466	1'635
Aareland	35	28	40	59	40	32	119
Aargau-Ost	kein B	0	35	49	40	56	105
Bellinzonese	40	10	40	19	kein AP		28
Biel-Bienne/Lyss	40	7	30	6	40	21	34
Chur	kein AP		40	11	40	11	22
Fribourg	35	38	40	23	kein B	0	61
Kreuzlingen-Konstanz	35	9	35	5	kein AP		14
Locarnese	40	17	40	12	kein AP		29
Luganese	0	0	35	31	30	27	59
Luzern	35	58	35	32	35	46	136
Mendrisiotto	35	12	35	10	35	19	41
Obersee	35	29	40	29	30	11	70
Réseau urbain neuchâtelois	40	27	30	17	35	17	61
Rivelac	kein AP		kein B	0	kein AP		
Schaffhausen	kein AP		40	25	40	34	59
Solothurn	35	7	35	19	40	10	36
St.Gallen-Bodensee	35	130	40	79	40	74	283
Thun	35	3	35	10	40	45	58
Valais central°°	35	32	40	29	kein AP		62
Werdenberg-Liechtenstein	30	10	35	8	kein AP		18
Wil	35	37	40	24	kein B	0	61
Winterthur und Umgebung°	35	21	40	110	Teil AP Zürich		131
Zug	40	24	35	21	40	63	107
Zürich Oberland	40	8	40	33	kein AP		41
Kleine Agglomerationen		100		78		54	231
Brig-Visp-Naters	30	11	35	20	40	5	37
Bulle	35	12	kein AP		35	9	21
Burgdorf	35	19	40	6	40	4	28
Chablais	35	17	30	3	kein AP		20
Coude de Rhône (Martigny)	kein B		kein AP		kein AP		
Davos	kein AP		kein B	0	kein AP		
Delémont	kein B	0	35	5	40	6	11
Frauenfeld	kein B	0	35	10	35	8	17
Interlaken	kein AP		35	7	40	5	12
Langenthal	35	11	35	12	kein B		23
Nidwalden	kein AP		40	4	0	0	4
Rheintal	kein AP		kein B	0	kein AP		
Talkessel Schwyz	35	13	kein AP		kein AP		13
Unteres Reusstal	35	17	kein AP		kein AP		17
Yverdon	kein AP		35	11	35	17	28
Total		1'345		1'699		1'511	4'507

Quelle: Schweizerische Eidgenossenschaft (2018), S. 6855.

* In der ersten Generation umfassen die Bundesbeiträge für das AP Zürich zusätzlich noch die AP Glattal, Limmattal sowie Winterthur. Zudem beinhaltet es die Ausfinanzierung der Durchmesserlinie Zürich, die zu 50% vom Bund mitfinanziert wurde. In der zweiten und dritten Generation wurden die AP Zürich-Glattal, Limmattal und Winterthur separat eingereicht.

° In der ersten Generation gehörte das AP Winterthur zum AP Zürich

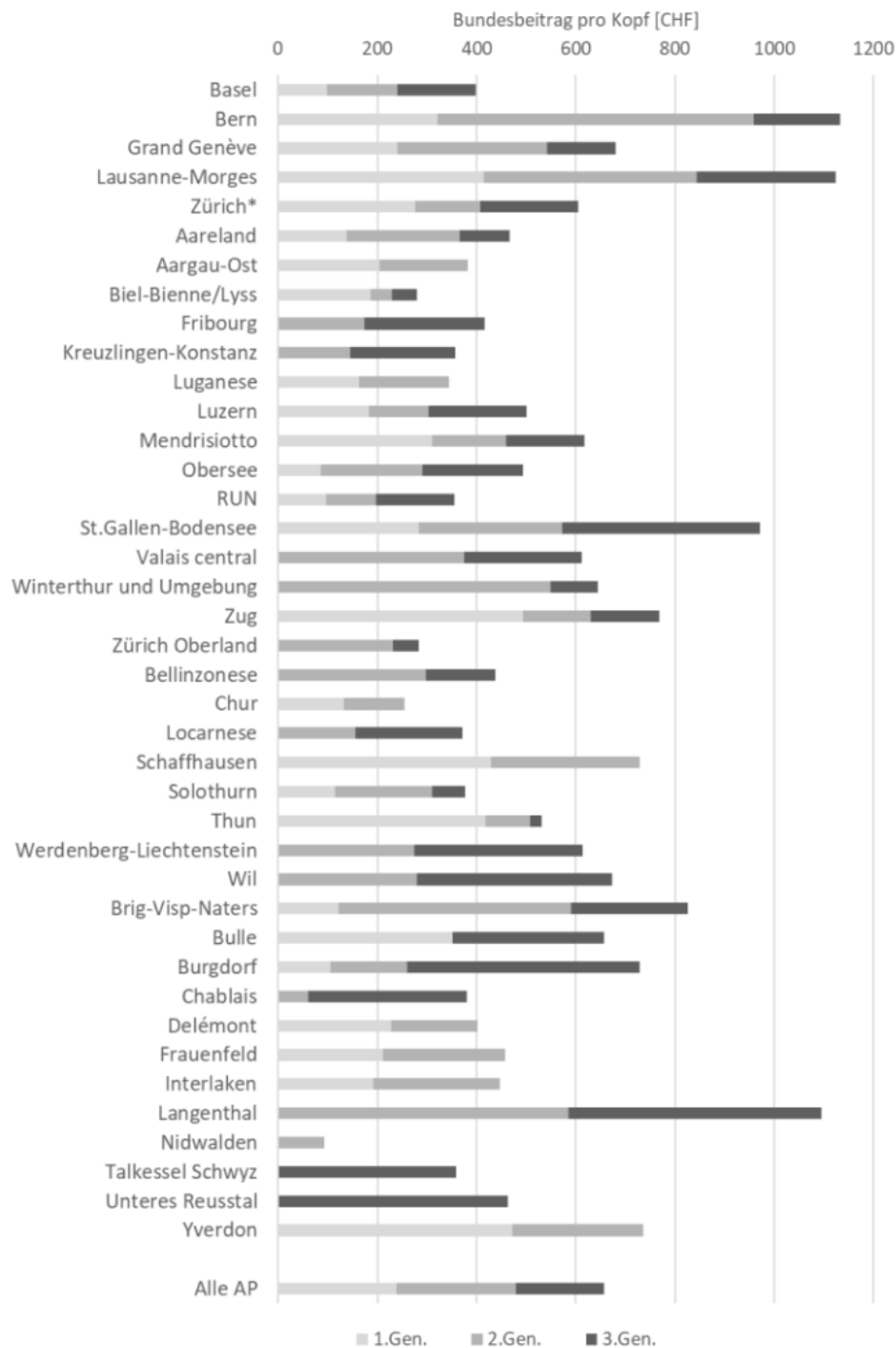
°° In der dritten Generation gehörte sowohl die Agglomeration Sion als auch die Agglomeration Sierre zum AP Valais Central

Kein B Kein Beitrag

Kein AP Kein Agglomerationsprogramm

Anm.: Grosse Agglomeration: Bevölkerung von mehr als 300'000
Mittlere Agglomerationen: Bevölkerung 50'000 bis 300'000
Kleine Agglomerationen Bevölkerung von weniger als 50'000

Abbildung 27: Bundesbeiträge im Rahmen der AP der 1.-3. Generation pro Kopf (relativ zu den Einwohnern und 50% der Beschäftigten im Agglomerationsperimeter)⁷⁴



Quelle: Schweizerische Eidgenossenschaft (2018), S. 6857

⁷⁴ Die verschiedenen Generationen des Agglomerationsprogramm Verkehr liefen für unterschiedliche Zeiten: Agglomerationsprogramm 1. Generation: 2011-2014, Agglomerationsprogramm 2. Generation: 2015-2019; Agglomerationsprogramm 3. Generation: 2020-2024. Für das Agglomerationsprogramm der 4. Generation wurde am 10. Juni 2022 die Vernehmlassung eröffnet.

Betrachtet man die Bundesbeiträge über alle Generationen (erste bis dritte Generation), so ging über die Hälfte (2'691 Mio. CHF) an die fünf grossen Agglomerationen Basel, Bern, Grand Genève, Lausanne-Morges und Zürich (siehe Abbildung 26). Auch bei der Pro-Kopf-Betrachtung über alle Generationen erhalten die Agglomerationen Bern und Lausanne-Morges die höchsten Beiträge (Abbildung 27). Die hohen Beiträge an die grossen Agglomerationen hängen aber auch damit zusammen, dass diese über alle drei Generationen Beiträge erhielten und in der Beurteilung gut abschnitten, während in den mittleren und kleinen Agglomerationen viele Programme erst in der zweiten oder dritten Generation gestartet sind.

Auch bei den Bundesbeiträgen der dritten Generation fliesst immer noch über die Hälfte der Bundesbeiträge in die grossen Agglomerationen (siehe Abbildung 26). Dabei muss jedoch berücksichtigt werden, dass auch fast die Hälfte der Bevölkerung in diesen Agglomerationen wohnt und arbeitet. Die höchsten Pro-Kopf-Beiträge weisen nun aber die kleinen Agglomerationen auf (siehe Abbildung 27). Auch bei den Ausgabeposten zeigen sich Unterschiede nach Grösse der Agglomerationen: Während in den grossen Agglomerationen der grösste Anteil der Bundesgelder in den öffentlichen Verkehr fliesst, steht bei den mittleren und kleinen Agglomerationen die verbesserte Abwicklung des Strassenverkehrs im Zentrum.⁷⁵

6.5 Kurzfazit

Bei der Betrachtung der räumlichen Verteilung von Staatsausgaben sind zunächst die Transferausgaben des Bundes an die Kantone zu erwähnen. Sie fallen gemessen am finanziellen Volumen am meisten ins Gewicht. Zu den Transferausgaben zählen einerseits die Beiträge des Bundes im Rahmen des NFA. Zum anderen sind dies auch Anteile an den Bundeseinnahmen, z.B. an den Erträgen aus der DBSt oder der Verrechnungssteuer, oder Investitionsbeiträge des Bundes. Insgesamt erhalten pro Kopf betrachtet die Kantone Zug, Graubünden und Jura die höchsten Beiträge, die tiefsten Aargau, Zürich und Tessin.

Des Weiteren sind die Staatsausgaben für die kohärente Raumentwicklung zu nennen, mit denen der Bund die Agglomerationen sowie die ländlichen Räume und Berggebiete in ihrer Entwicklung unterstützt. Darunter fallen insbesondere die Beiträge an die Regionalentwicklung NRP sowie die Agglomerationsprogramme Verkehr. Vom finanziellen Volumen her sind sie zwar gering, sie stellen aber wichtige Beiträge dar, um die Agglomerationen wie auch die ländlichen Räume und Berggebiete bei ihren spezifischen Herausforderungen zu unterstützen. Davon profitieren am Ende nicht nur die dort ansässige Bevölkerung, sondern beispielsweise auch die Zupendlerinnen und Zupendler in den Städten und Agglomerationen oder die Freizeitbesucherinnen und -besucher in den ländlichen Räumen und Berggebieten.

⁷⁵ Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2022a)

7 Ausgewählte Sektoralpolitiken

7.1 Einleitung

Bei der räumlichen Betrachtung von Ausgaben und Einnahmen sowie Kosten und Nutzen wären grundsätzlich auch die verschiedenen Sektoralpolitiken von Bund, Kantonen und Gemeinden zu beachten. Mit den Sektoralpolitiken werden thematische Ziele verfolgt, so zum Beispiel der Erhalt der Artenvielfalt als Teil der Umweltpolitik oder die Sicherstellung der Nahrungsmittelversorgung als Teil der Landwirtschaftspolitik. Diese Sektoralpolitiken beeinflussen die Raumentwicklung in der Schweiz zum Teil stark, zum Beispiel über Bauvorhaben, Förderprogramme oder Regulierungen.⁷⁶

Dabei gibt es Sektoralpolitiken, die sich eher auf ländliche Gemeinden fokussieren, wie z.B. die Landwirtschaftspolitik und solche, die eher städtischen Gemeinden zugutekommen, wie z.B. die Bildungs- und Forschungspolitik. Wie stark einzelne Politiken den Raum prägen können, lässt sich gut am Beispiel der Verkehrspolitik veranschaulichen, die über die Planung und Bereitstellung von Verkehrsinfrastrukturen nicht nur in den Städten und Agglomerationen für ein ausreichendes Angebot sorgt, sondern auch abgelegene Landesteile erschliesst. Die Verkehrspolitik verbindet also auch verschiedene Raumtypen. In diesem Sinne stellt sie auch eine Verbindung zwischen «Stadt» und «Land» her und wird daher im Folgenden kurz thematisiert (Abschnitt 7.2).

Eine weitere Sektoralpolitik, die zwar den Raum weniger sichtbar prägt, die sich aber tendenziell unterschiedlich auf städtische und ländliche Gemeinden auswirkt, ist die Sozialpolitik. Städtische Gemeinden investieren zum Beispiel tendenziell mehr in den sozialen Wohnungsbau als ländliche Gemeinden. Das Hauptaugenmerk liegt jedoch meist auf der direkten Unterstützung von Bedürftigen und dabei vor allem auf der Finanz- und Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Hier zeigen sich generell beträchtliche Unterschiede bei den sozialen Bedarfsleistungen im interkantonalen Vergleich, die in Abschnitt 7.3 kurz angeschnitten werden. Grundsätzlich ist das Sozialwesen eine typische kommunale Aufgabe, deren Ausgaben aufgrund des Strukturwandels der Wirtschaft sowie der demografischen Entwicklung in der Gesellschaft stark wachsen.

Daneben gibt es eine Reihe weiterer Sektoralpolitiken, die sich auf die räumlichen Beziehungen auswirken und daher genauer untersucht werden müssten. Eine umfassende Analyse würde jedoch den Rahmen des Berichts sprengen. Zudem ist eine genaue Aufschlüsselung der Finanzbeziehung meist auch nicht möglich, weil die räumlichen Verflechtungen von Ausgaben und Einnahmen und insbesondere von Kosten und Nutzen sehr komplex sind. Deshalb beschränkt sich dieses Kapitel darauf, anhand der zwei ausgewählten Sektoralpolitiken vor allem auf die Schwierigkeiten und Grenzen einzugehen, die sich bezüglich Aussagen zu den finanziellen räumlichen Beziehungen ergeben.

⁷⁶ Eine Liste der Sektoralpolitiken mit Einfluss auf die Raumentwicklung findet sich auf <https://regiosuisse.ch/sektoralpolitiken-die-die-raumentwicklung-der-schweiz-praegen>, Quelle: regiosuisse.ch (2022)

7.2 Verkehrspolitik

7.2.1 Übergeordnet: Möglichkeiten und Grenzen der Zuordnung von Kosten und Nutzen

Für eine Analyse der Auswirkungen der Verkehrspolitik auf die finanziellen Beziehungen zwischen Stadt und Land müsste zunächst die Frage nach Kosten und Finanzierung des Verkehrs geklärt werden – also wo welche Kosten entstehen und wer diese finanziert bzw. am Ende trägt. Hier stellt sich die erste Schwierigkeit der verschiedenen Kostenarten (z.B. interne vs. externe) und unterschiedliche Konzepte (z.B. Flächeneffizienz) zu deren Betrachtung (vgl. dazu Exkurs in Anhang 10.12). Fest steht dagegen, dass die anfallenden Kosten des Verkehrs zu einem guten Teil über Subventionen der öffentlichen Hand gedeckt werden, insbesondere im öffentlichen Verkehr.⁷⁷ Doch auch hier zeigt sich eine komplexe Finanzierung, bei der sämtliche institutionelle Ebenen der öffentlichen Hand involviert sind. Hinzu kommt, dass sich die grossen Finanzierungsgefässe des Bundes wiederum aus verschiedenen Quellen speisen (vgl. Beispiele im folgenden Kasten).

Beispiele Finanzierungsgefässe im Schienen- und Strassenverkehr: BIF und NAF

Beim **Bahninfrastrukturfonds (BIF)** stammen gut drei Viertel aus allgemeinen Bundesmitteln (2.3 Mrd. CHF) sowie der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) (1 Mrd. CHF). Auch die Kantone leisten Beiträge (0.5 Mrd. CHF) an den Fonds, die etwas mehr als zehn Prozent ausmachen. Weniger ins Gewicht fallen die weiteren dauerhaften Finanzierungsquellen, wie etwa die dem Fonds zugewiesenen Einnahmen aus der DBSt (ca. 0.2 Mrd. CHF) oder das MWST-Promille. Daneben gibt es eine befristete Zuweisung aus Erträgen der Mineralölsteuer (maximal ca. 0.3 Mrd. CHF).⁷⁸

Ähnlich komplex sind die Finanzflüsse im Strassenverkehr. Haupteinnahmequellen sind Mineralölsteuer sowie -zuschlag, wovon fast die Hälfte an Nationalstrassen fliesst.⁷⁹ Über den **Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF)** werden die Nationalstrassen sowie die Agglomerationsprogramme Verkehr finanziert. Der NAF wird zu gut 60% aus dem Mineralölsteuerzuschlag (ca. 1.8 Mrd. CHF) gespeisen. Der Rest stammt aus der Automobilsteuer, der Nationalstrassenabgabe (Autobahnvignette) und Mineralölsteuer (je rund 0.3 Mrd. CHF).⁸⁰

Des Weiteren müsste die Frage geklärt werden, wer von den Subventionen wie stark profitiert, was sich indes nur schwer beziffern und räumlich nicht verordnen lässt. Einerseits lässt sich die Nutzung der Verkehrsinfrastruktur und Verkehrsmittel – sowie die damit verbundenen

⁷⁷ So wird etwa die Hälfte der Kosten des öffentlichen Strassen- und Schienenverkehrs von Bund, Kantonen und Gemeinden getragen (vgl. Bundesamt für Statistik BFS (2021a)).

⁷⁸ Bundesamt für Verkehr BAV (2022)

⁷⁹ Informationsdienst für den öffentlichen Verkehr LITRA (2018)

⁸⁰ Bundesamt für Strassen ASTRA (2022)

Kosten – nicht trennscharf nach Gemeinde bzw. Raumtyp beurteilen. So wird zum Beispiel eine Zugschiene in Zürich nicht nur von Zürcher Zügen befahren und eine Zürcher S-Bahn nicht nur von der Zürcher Bevölkerung genutzt. Andererseits fällt der Hauptnutzen der Fahrt für die reisende Person wie auch die Wirtschaft letztlich am (End-)Ziel und an der Quelle der Fahrt an und nicht auf der Reisedecke selbst. Eine weitere Herausforderung ist die Unterscheidung nach institutionellen Ebenen (Bund, Kanton, Gemeinden) auf der Ausgaben- wie auch auf der Einnahmenseite sowie die Finanzflüsse zwischen diesen Ebenen einerseits und zwischen Staat und Transportunternehmen andererseits.

Die folgenden Abschnitte beschränken sich aus den oben genannten Gründen darauf, mittels einzelner Eckpunkte einige Schwierigkeiten von Verkehrsleistung und Verkehrsaufwand aufzuzeigen und dabei mögliche Aussagen in Form von einzelnen Exkursen zu skizzieren. Dafür wurden die ÖV-Subventionen zur Defizitdeckung im regionalen öffentlichen Personenverkehr ausgewählt (Abschnitt 7.2.2). Aus einer räumlichen Perspektive sind ausserdem Pendlerbewegungen interessant, weil sich damit Personenströme veranschaulichen lassen (Abschnitt 7.2.3). Thematische Überschneidungen zur Verkehrspolitik weist ausserdem die Agglomerationspolitik – d.h. die Agglomerationsprogramme Verkehr – auf, die im vorangehenden Kapitel 6.4 behandelt werden.

7.2.2 Exkurs: Defizitdeckung im regionalen öffentlichen Personenverkehr

Die Angebote mit Postauto, Bus und Bahn im regionalen öffentlichen Personenverkehr (RPV) werden vom Bund zusammen mit den Kantonen bestellt und finanziert. Dazu werden im Bestellverfahren⁸¹ mit den Transportunternehmen das Angebot bzw. der Fahrplan sowie die Abgeltung geregelt. Da die allermeisten Linien des RPV nicht kostendeckend sind, subventionieren Bund und Kantone diese mit jährlich rund 1.9 Mrd. CHF (vgl. Abbildung 28). Im Mittel beteiligt sich der Bund an der Defizitdeckung des RPV mit gut 50%, je nach Kanton sind es mehr oder weniger. Abbildung 28 zeigt in der ersten Spalte das Total der Abgeltungen von Bund und Kantonen in 1'000 CHF. In den darauffolgenden Spalten sind die Abgeltungen in CHF pro Kopf dargestellt. Die Kantone sind in absteigender Reihenfolge nach dem Pro-Kopf-RPV-Beitrag des Bundes sortiert. Die farblich hervorgehobene Spalte zeigt den Anteil des Bundes an der Defizitdeckung in Prozent. Mit 510 CHF pro Kopf erhält der Kanton Graubünden den mit Abstand höchsten Bundesbeitrag, gefolgt vom Kanton Jura mit knapp 390 CHF pro Kopf. Auch prozentual betrachtet belegt Graubünden mit 80% den Spitzenplatz, gefolgt von Uri (77%) und Jura (74%). In den letzten drei Spalten von Abbildung 28 ist der Anteil der Bevölkerung ausgewiesen, der nach BFS-Gemeindetypologie in einer städtischen, intermediären oder ländlichen Gemeinde wohnt. Tendenziell leben in jenen Kantonen mit hohem Bundesanteil an den RPV-Abgeltungen weniger Personen in städtischen Gemeinden. In Graubünden und Jura beträgt der Anteil rund ein Drittel, während es schweizweit durchschnittlich 63% sind. Ausnahmen stellen die Kantone Tessin, Uri und Glarus dar. Unter den Kantonen mit den tiefsten Bundesanteilen finden sich Basel-Stadt (27%), Genf (29%), Zürich (33%) und Zug (37%). Im Kanton Zürich leben 77% der Bevölkerung in einer städtischen Gemeinde, in den Kantonen Genf und Zug

⁸¹ Bundesamt für Verkehr BAV (2021)

sind es über 90%. Auch pro Kopf betrachtet erhalten diese Kantone die tiefsten Bundesbeiträge: Basel-Stadt erhält 21 CHF und Genf 32 CHF.

Zu erwähnen ist an dieser Stelle, dass der RPV ohne Erschliessungsfunktion (d.h. Ortschaften mit weniger als 100 Einwohnern) sowie der Ortsverkehr (z.B. der innerstädtische Verkehr) nicht durch den Bund mitfinanziert werden. Sie können von den Kantonen allein oder zusammen mit den Gemeinden finanziert werden. Eine Übersicht aus dem Jahr 2018 zeigt, dass zur Finanzierung des Ortsverkehrs weitere rund 1.9 Mrd. CHF aufgewendet werden, die sich Kantone und Gemeinden im Durchschnitt wiederum etwa hälftig aufteilen.⁸²

⁸² Informationsdienst für den öffentlichen Verkehr LITRA (2018)

Abbildung 28: Abteilungen für Linien im regionalen Personenverkehr (RPV) im Jahr 2021

Kanton	Abteilung RPV					Bevölkerung			
	Total in 1'000 CHF	in CHF pro Kopf			Anteil Bund	Total	davon in ... Gemeinden		
		Total	Kanton	Bund			städtisch	intermed.	ländlich
GR	127'531	637	127	510	80%	200'096	33%	29%	38%
JU	38'721	525	137	389	74%	73'709	34%	16%	50%
TI	167'230	476	205	272	57%	350'986	71%	18%	11%
AI	6'229	382	111	271	71%	16'293	0%	36%	64%
UR	11'244	305	70	235	77%	36'819	62%	16%	22%
OW	10'652	280	75	204	73%	38'108	28%	25%	48%
VS	111'964	321	119	202	63%	348'503	55%	26%	19%
GL	10'585	259	70	189	73%	40'851	77%	0%	23%
FR	95'944	295	133	162	55%	325'496	33%	31%	37%
SZ	47'362	292	134	158	54%	162'157	61%	22%	18%
AR	16'468	298	143	155	52%	55'309	28%	45%	27%
NW	11'654	268	121	147	55%	43'520	37%	13%	50%
BE	260'677	250	115	135	54%	1'043'132	53%	26%	21%
NE	42'643	242	121	121	50%	175'894	59%	32%	9%
VD	206'551	254	134	119	47%	814'762	62%	22%	17%
SH	18'843	227	116	111	49%	83'107	57%	23%	20%
TG	63'444	224	122	102	46%	282'909	46%	20%	34%
SG	92'814	180	94	87	48%	514'504	69%	18%	13%
LU	71'765	172	90	83	48%	416'347	53%	24%	24%
SO	50'438	182	100	82	45%	277'462	60%	16%	23%
AG	136'981	197	118	79	40%	694'072	55%	28%	18%
BL	46'446	160	99	61	38%	290'969	68%	21%	11%
ZH	242'151	156	104	51	33%	1'553'423	77%	20%	3%
ZG	16'501	128	81	47	37%	128'794	92%	8%	0%
GE	55'907	110	78	32	29%	506'343	91%	7%	2%
BS	15'197	77	56	21	27%	196'735	100%	0%	0%
CH	1'975'943	228	113	115	50.4%	8'670'300	63%	21%	16%

Quelle: Eigene Berechnung basierend auf der Abteilung von RPV-Linien 2021 (BAV, 2021).

Dass der Bund das regionale ÖV-Angebot in weniger dicht besiedelten Kantonen anteilmässig stärker unterstützt als in den dicht besiedelten Kantonen, streicht auch der Bundesrat in seiner Stellungnahme zur Motion «Für eine Mobilitätszulage» hervor.⁸³ Er bestärkt darin auch den Grundsatz, dass die öffentliche Hand das Basisangebot des öffentlichen Verkehrs in der

⁸³ Motion [22.3267](#) «Für eine Mobilitätszulage», Stellungnahme des Bundesrates vom 18.5.2022. Gemäss Motion soll der Bundesrat prüfen, ob Bewohnerinnen und Bewohner von zentrumsfernen bzw. weniger gut mit dem ÖV erschlossenen Regionen mit einer Mobilitätszulage unterstützt werden müssen.

ganzen Schweiz sicherstellt. Dieser Auftrag leitet sich aus Artikel 81a der Bundesverfassung ab und wird von Bund, Kantonen und Gemeinden als Verbundaufgabe erbracht. Sie sorgen für ein ausreichendes Angebot an öffentlichem Verkehr auf Schiene, Strasse, Wasser und mit Seilbahnen in allen Landesgegenden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der RPV in weniger dicht besiedelten Kantonen pro Kopf höhere Kosten verursacht und sich der Bund daran anteilmässig stärker beteiligt. Die Überland- und Berglinien weisen im Mittel die niedrigsten Kostendeckungsgrade auf. Insbesondere Linien im ländlichen Raum weisen tiefe Kostendeckungsgrade auf, da die Leistungserbringung in diesen Gebieten vergleichsweise teuer bzw. die Auslastung oft gering ist.

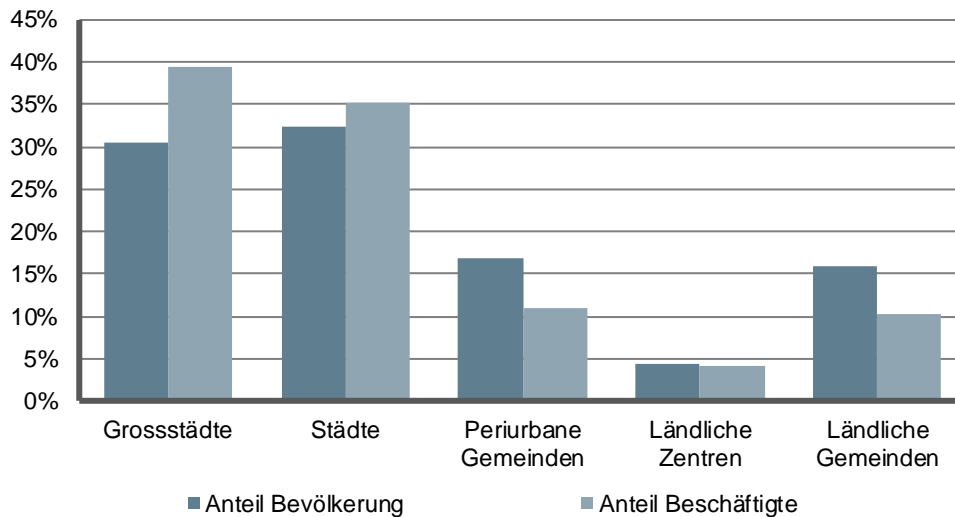
Wie eingangs erwähnt, lässt sich nicht genau ermitteln, wo der Nutzen der RPV-Subventionen anfällt und räumlich verortet werden kann. Von den anteilmässig höheren Abgeltungen des Bundes in weniger dicht besiedelten Gebieten dürften zum einen vor allem die dort ansässige Bevölkerung und Transportunternehmen profitieren. Zum anderen profitieren aber auch Besucherinnen und Besucher aus anderen Räumen, auch aus Städten und Agglomerationen, insbesondere im Freizeitverkehr.

7.2.3 Exkurs: Pendlerströme

Personen, die ausserhalb ihrer Wohngemeinde arbeiten – auch Arbeitspendlerinnen und Arbeitspendler oder kurz Pendlerinnen und Pendler genannt – sind für ihren Arbeitsweg auf eine Verkehrsanbindung und entsprechende Infrastruktur angewiesen, sei es über Schiene, Strasse oder Wasser. Dabei nutzen sie auch die Verkehrsinfrastruktur in ihren Arbeitsgemeinden, was zu vollen Zügen oder Bussen im Regionalverkehr oder Stau- und Unterhaltskosten bei den Strassen führen kann. Zur Förderung von Infrastrukturen, die Siedlung und Verkehr in einer nachhaltigen Raumentwicklung unterstützen, tragen insbesondere die wichtigen Agglomerationsprogramme Verkehr bei (siehe Abschnitt 6.4). Gleichzeitig tragen Zupendlerinnen und Zupendler am Arbeitsort zur Wirtschaftsleistung bei und erarbeiten so einen Teil der Firmensteuern, die die Arbeitsgemeinde einnimmt. Ihr Einkommen versteuern die Zupendlerinnen und Zupendler allerdings an ihrem Wohnort.

Typischerweise pendeln mehr Personen in die Stadt als umgekehrt. Abbildung 29 verdeutlicht dies anhand des Anteils der Bevölkerung und des Anteils der Arbeitsplätze an der Gesamtschweiz. In den städtischen Gebietseinheiten finden sich mehr Arbeitsplätze als Einwohnerinnen und Einwohner. Demgegenüber verhält es sich in periurbanen und ländlichen Gemeinden gerade umgekehrt. Ein Teil der Bevölkerung aus diesen Gemeindetypen pendelt demnach zur Arbeit in einen anderen Gemeindetyp – vorwiegend in städtische Gemeinden, wo sich die meisten Arbeitsplätze befinden.

Abbildung 29: Anteil der Bevölkerung und Beschäftigten nach regionsuisse-Gemeindetypologie im Jahr 2019



Quelle: Eigene Berechnung basierend auf der ständigen Wohnbevölkerung (BFS STATPOP 2021) sowie Beschäftigte nach Gemeinde (BFS 2022)

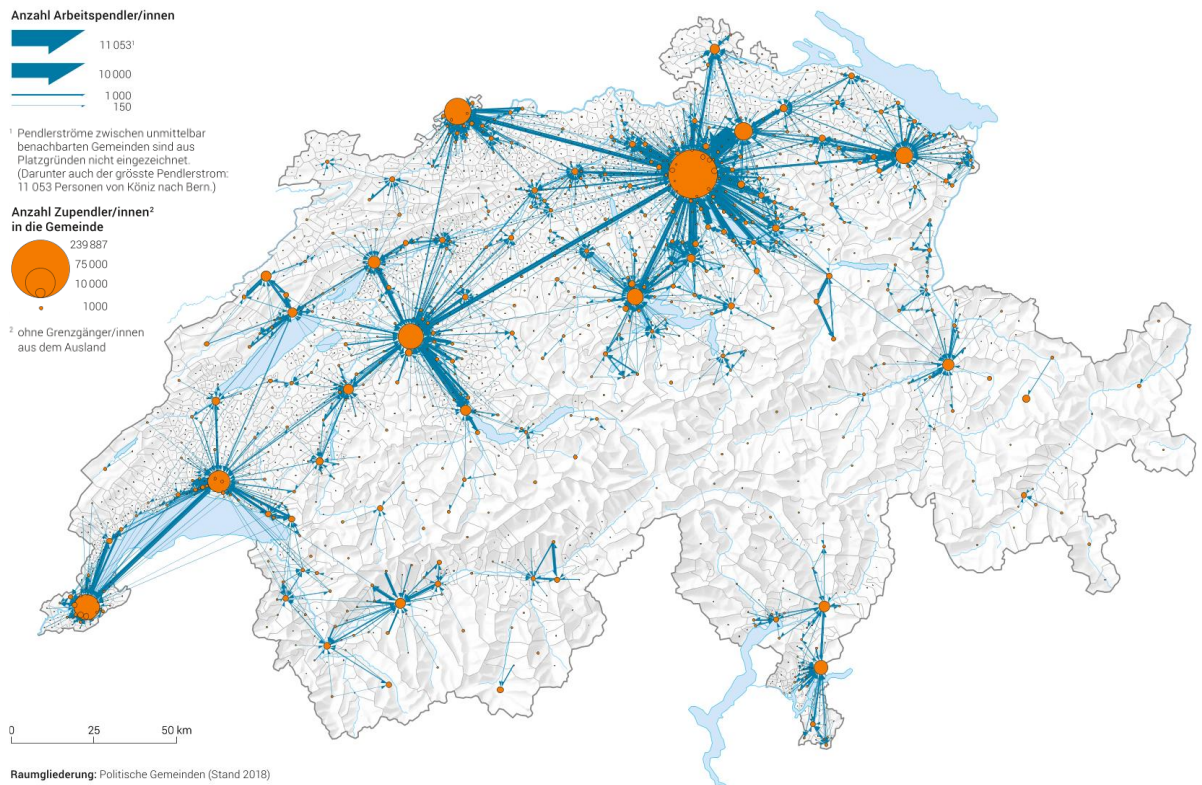
Im Jahr 2018 pendelten 2.7 Millionen Erwerbstätige zu ihrem Arbeitsort ausserhalb der eigenen Wohngemeinde.⁸⁴ 2015 waren es 2.6 Mio. Pendlerinnen und Pendler, wovon 1.6 Mio. den Arbeitsweg mit dem motorisierten Individualverkehr (MIV) zurücklegten, 0.9 Mio. den ÖV benutzten und 0.15 Mio. sich mit dem Fahrrad oder zu Fuss zur Arbeit begaben.⁸⁵ Binnenpendlerinnen und Binnenpendler, deren Arbeitsplatz innerhalb der eigenen Wohngemeinde liegt, sind in diesen Zahlen nicht berücksichtigt.

Wie in Abbildung 30 gut ersichtlich, konzentrieren sich die Pendlerströme auf die grossen Zentren der Schweiz. Hervor stechen insbesondere die Städte Zürich, Bern, Genf, Basel und Lausanne. Dargestellt sind dabei nur Pendlerbewegungen zwischen Schweizer Gemeinden. Für grenznahe Städte sind zusätzlich auch die grenzüberschreitenden Pendlerströme von grosser Bedeutung, insbesondere für Genf und Basel. Im ersten Quartal 2022 pendelten rund 39'000 bzw. 34'000 Personen aus dem grenznahen Ausland nach Genf bzw. Basel.⁸⁶ Gemessen an den Zupendlerinnen und Zupendlern aus Schweizer Gemeinden entspricht dies rund 50%. Noch deutlicher zeigt sich dies in Lugano, wo die rund 15'000 ausländischen Grenzgängerinnen und Grenzgänger mehr als drei Viertel der inländischen Zupendlerinnen und Zupendler ausmachen; oder bei der Genfer Gemeinde Meyrin, wo mit rund 10'000 Grenzgängerinnen und Grenzgängern gar leicht mehr Arbeitnehmende aus dem grenznahen Ausland als aus Schweizer Gemeinden zupendeln.

⁸⁴ Eigene Berechnung gemäss der Pendlermatrix (2018)

⁸⁵ Eigene Berechnung gemäss der Strukturhebung (2015, 5-Jahres-Pooling von 2013 bis 2017)

⁸⁶ Ausländische Grenzgänger/innen nach Arbeitsgemeinde (Grenzgängerstatistik), BFS (2022).

Abbildung 30: Die wichtigsten Pendlerströme zwischen den Gemeinden im Jahr 2018

Quelle: Bundesamt für Statistik BFS (2021b)

Die grössten Pendlerströme zeigen somit in Richtung der grossen Städte und haben ihre Quelle meist in den umliegenden Agglomerationsgemeinden oder – im Falle der Grenzstädte – im grenznahen Ausland. Dies wird auch bei Betrachtung der Pendlerströme nach regio-suisse-Gemeindetypologie ersichtlich (Abbildung 31). Mit 2.1 Millionen bewegen sich gut drei Viertel aller Pendelnden in eine städtische Gemeinde (Grossstädte und Städte). Davon stammt die Mehrheit jeweils aus dem gleichen Gemeindetypologie. Innerhalb des Grossstadtraums sind es jährlich knapp 580'000 Personen und innerhalb des städtischen Raums rund 480'000 Personen.⁸⁷ Hinzu kommen rund 440'000 Arbeitnehmende aus periurbanen Gemeinden, also aus dem Agglomerationsgürtel. Dies stimmt mit dem Bild überein, dass viele aus einer (städtischen) Agglomerationsgemeinde in die Kernstadt pendeln. Aber auch aus ländlichen Gemeinden kommen rund 300'000 Personen zur Arbeit in den städtischen Raum, wobei deren Arbeitsort auch in einer Agglomerationsgemeinde liegen kann. In umgekehrter Richtung, also bei Personen, die aus dem städtischen Raum in periurbane oder ländliche Gemeinden pendeln, sind die Zahlen deutlich tiefer.

⁸⁷ Wie bereits erwähnt, sind Binnenpendler (innerhalb derselben Gemeinde) in den Zahlen nicht enthalten.

Abbildung 31: Pendlerströme im Jahr 2018 nach Stadt/Land Gemeindetypologie des BFS

von:	nach:	Grossstädte	Städte	Periurbane Gemeinden	Ländliche Zentren	Ländliche Gemeinden
Grossstädte		579'028	76'476	60'822	3'109	14'529
Städte		170'151	478'988	98'388	25'023	73'781
Periurbane Gemeinden		232'433	211'439	82'758	9'944	35'523
Ländliche Zentren		12'554	45'586	8'608	11'358	22'391
Ländliche Gemeinden		103'920	213'302	62'547	41'327	92'103
Total		1'098'086	1'025'791	313'123	90'761	238'327

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf der Pendlermatrix (2018)

Bei der Interpretation muss beachtet werden, dass hier nur der Verkehr der Lohnarbeit zwischen den Gemeinden abgebildet ist. Dieser ist gemessen an der in diesem Rahmen zurückgelegten Tagesdistanz der zweitwichtigste Verkehrszweck: Knapp ein Viertel der Tagesdistanz entfällt auf den Arbeitsverkehr.⁸⁸ Weniger ins Gewicht fallen Einkaufsverkehr (13%) und Ausbildungsverkehr (5%). Mit einem Distanzanteil von 44% nimmt der Freizeitverkehr die meisten Kilometer ein und generiert am meisten Verkehrsaufwand. Dies liegt jedoch auch daran, dass in der Regel weitere Strecken zurückgelegt werden, etwa für Ausflüge ins Berggebiet. Beim Freizeitverkehr dürfte auch die Bevölkerung aus den städtischen und intermediären Gemeinden die Verkehrsinfrastruktur in ländlichen Gebieten rege nutzen.⁸⁹

Unterschiede zeigen sich bei den Pendelnden nicht nur beim Zurücklegen der Distanzen, sondern auch bei den verwendeten Verkehrsmitteln. Für den Weg zur Arbeit wählen knapp 1.6 Mio. Personen das Auto, wenn sie sich zwischen Gemeinden bewegen. Damit ist der motorisierte Individualverkehr (MIV) das Hauptverkehrsmittel, gefolgt vom ÖV mit 0.9 Mio. Pendlerinnen und Pendlern. Dabei unterscheidet sich der Gebrauch der unterschiedlichen Verkehrsmittel nach Quell- und Zieldestination. Beim Pendelverkehr innerhalb der städtischen Gemeinden ist der MIV-Anteil mit 48% am tiefsten. Hier spielen ÖV und Fuss- und Veloverkehr eine wichtigere Rolle. Zupendelnde in städtische Gemeinden aus intermediären bzw. ländlichen Gemeinden sind dagegen zu 64% bzw. 73% mit dem MIV unterwegs. Auch Wegpendlerinnen und Wegpendler aus einer städtischen Gemeinde in eine intermediäre oder ländliche Gemeinde weisen mit über 70% einen hohen MIV-Anteil auf. Im dichter besiedelten städtischen Raum fallen dabei die negativen Effekte durch Luftverschmutzung, Lärmemissionen oder Verkehrsspitzen/-überlastungen und die Risiken bzw. die fehlende Verkehrssicherheit im öffentlichen Raum stärker ins Gewicht als in weniger dicht besiedelten Räumen.

⁸⁸ Bundesamt für Statistik BFS; Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2017).

⁸⁹ Eine ältere Studie von 2005 stellte fest, dass die Bevölkerung des Alpenraums mehr finanzielle Lasten trägt, als sie aufgrund des Verursacherprinzips tragen müsste – vgl. Simmen; Marti; Osterwald; u. a. (2005). Demnach sind die Strassen im Alpenraum zwar defizitär, werden aber von der Bevölkerung der übrigen Schweiz relativ oft benutzt. Gemäss dem Verursacherprinzip, entsteht somit ein Teil des Defizits auch durch Personen im urbanen Raum. Umgekehrt nutzt die Bevölkerung des Alpenraums auch die Strassen in den übrigen Gebieten der Schweiz. So tragen sie dort zum entsprechenden Überschuss bei, der ihnen aber nicht angerechnet wird.

Abbildung 32: Pendlerströme nach Verkehrsmittel im Jahr 2015 gemäss Stadt/Land-Gemeindetypologie des BFS

nach von		Städtisch	Intermediär	Ländlich
Städtisch	Total	1'262'809	186'196	87'336
	Anteil ÖV	45%	24%	21%
	Anteil MIV	48%	72%	75%
	Anteil Weitere	8%	4%	5%
Intermediär	Total	468'638	108'059	54'761
	Anteil ÖV	32%	14%	13%
	Anteil MIV	64%	80%	82%
	Anteil Weitere	4%	6%	5%
Ländlich	Total	290'392	98'550	88'633
	Anteil ÖV	24%	12%	9%
	Anteil MIV	73%	84%	84%
	Anteil Weitere	3%	4%	7%

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf der Strukturhebung (2015, 5-Jahres-Pooling von 2013 bis 2017)

7.2.4 Kurzfazit

Die beiden kurz angestossenen exemplarischen Exkurse zeigen auf, dass sich keine eindeutigen Aussagen zu den vielschichtigen finanziellen Verflechtungen machen lassen, vor allem im Verkehrsbereich. Sie lassen sich nicht räumlich verorten und auch nicht ohne Kontext lesen. Klar wird aber, dass Verkehrspolitik den Raum mitprägt, sei dies etwa bei der skizzierten Förderung des RPV oder den Pendlerströmen. All die damit verbundenen Finanzierungen, Erträge, Nutzungen und Kosten sowie die notwendigen Kontexte werden hier nicht dargestellt. Sie wirken lokal, regional, kantonal und national und verweisen auf die finanziellen Beziehungen zwischen den verschiedenen Gemeinden, Regionen, Kantonen, dem Bund und auch zwischen Stadt und Land. Ob es sinnvoll ist, dass die Planung und Umsetzung grosser Verkehrsinfrastrukturen wie auch die Bereitstellung eines Grundangebots im öffentlichen Verkehr stark durch die öffentliche Hand subventioniert wird, ist letztlich eine politische Entscheidung. Sie soll dem föderalistischen, gesellschaftlichen Zusammenhalt dienen und die vielschichtigen, notwendigen Beziehungen in unserem Land stärken. Wer von welchen Subventionen inwiefern wie stark profitiert, lässt sich schwer beziffern, geschweige denn klar räumlich verorten. So zeigen zwar die Daten zum RPV, dass dieser vom Bund in dünn besiedelten Gebieten anteilmässig stärker unterstützt wird als im dichter besiedelten urbanen Raum, jedoch ist dies nur ein kleiner Baustein. Selbst eine erweiterte Aufstellung zu Kosten und Erträgen im Ortsverkehr oder zu den Infrastrukturen des MIV würde keine klaren Aussagen ohne Kontextualisierung zulassen. Ebenfalls geben die Pendlerströme lediglich einen Einblick in die Herausforderungen unseres Verkehrsverhaltens, die besonders die Verkehrsinfrastrukturen der Kernstädte sowie der Agglomerationen betreffen.

7.3 Soziale Bedarfsleistungen als Teil der Sozialpolitik

Die Sozialpolitik umfasst viele thematische Felder, von den verschiedenen Sozialversicherungen (AHV, BVG, IV, ALV) über die verschiedenen Angebote in der Familien-, Jugend- und Alterspolitik bis hin zu den sozialen Bedarfsleistungen. Die sozialen Bedarfsleistungen sind Leistungen, die unabhängig von einer eigenen Leistung den bedürftigen Menschen zur Verfügung gestellt werden. Die Vielfalt unterschiedlicher Aspekte der Sozialpolitik hier im Detail zu betrachten, ist im Rahmen des vorliegenden Berichts nicht möglich. Daher konzentrieren wir uns auf die beiden grossen sozialen Bedarfsleistungen, die Ergänzungsleistungen und die Sozialhilfe, da sie ein Abbild der Bedürftigkeit darstellen.

Jeder Kanton entwickelte sein eigenes System für die Finanzierung der bedarfsabhängigen Sozialleistungen. In einigen Kantonen werden die Kosten zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt. Welche Anteile dabei den Gemeinden und dem Kanton zukommen, variiert allerdings stark. Zudem gibt es in einigen Kantonen einen interkommunalen Ausgleich, so dass die Kosten auf alle Gemeinden im Kanton – z.B. in Abhängigkeit der Bevölkerungsgrösse oder des Finanzkraftindex – verteilt werden. Nachfolgend werden einerseits die Kosten in der Sozialhilfe und bei den Ergänzungsleistungen (EL) im Jahr 2020 für alle Kantone nach Finanzierer dargestellt, andererseits wird die Finanzierungsaufteilung bei der EL und der Sozialhilfe für die 15 grössten Kantone der Schweiz mit Stand 2016 dargestellt (ohne Basel-Stadt, da es dort nur drei politische Gemeinden gibt).⁹⁰

Selbstverständlich gibt die alleinige Betrachtung der Finanzierung von sozialen Bedarfsleistungen kein vollständiges Bild. Dazu müssten weitere Aspekte wie die Aufteilung der weiteren Aufgabenbereiche in der Sozialpolitik zwischen Kanton und Gemeinden, Steuereinnahmen etc. berücksichtigt werden. Nachfolgend werden die Regelungen in diesen Kantonen diskutiert und qualitativ untersucht, inwiefern eine Umverteilung zwischen den Gemeindetypen erfolgt.

7.3.1 Sozialhilfe im engeren Sinn

a) Finanzierung auf allen drei Staatsebene

Zunächst betrachten wir die Kosten der Sozialhilfe im engeren Sinn. Dank der Finanzstatistik der Sozialhilfe im weiteren Sinn können wir für das Jahr 2020 die Finanzierung der Sozialhilfe im engeren Sinn für alle Kantone abbilden, und zwar nach Finanzierer auf allen drei Staatsebenen. Es zeigt sich erstens, dass der Bund die Sozialhilfe (nahezu) nicht mitfinanziert, und zweitens, dass in einigen Kantone (GL, AI, GE) mit wenigen Gemeinden allein der Kanton die Sozialhilfe finanziert, während in anderen Kantonen (LU, UR, SZ, OW, NW, BS, SG) ausschliesslich die Gemeinden Sozialhilfekosten aufweisen. Eine dritte Gruppe von Kantonen teilt die Sozialhilfekosten zwischen Kanton und Gemeinden nach verschiedenen Schlüsseln auf.

⁹⁰ Ecoplan (2016b)

Abbildung 33: Sozialhilfekosten 2020 nach Kanton und Finanzierer

Kanton	Total	Anteil Bund	Anteil Kanton	Anteil Gemeinden
Zürich	544'912'205	0	97'821'416	447'090'789
Bern	465'845'638	0	232'922'819	232'922'819
Luzern	75'657'789	0	0	75'657'789
Uri	2'424'486	0	0	2'424'486
Schwyz	22'557'980	0	0	22'557'980
Obwalden	2'627'775	0	0	2'627'775
Nidwalden	2'403'937	0	0	2'403'937
Glarus	5'262'242	0	5'262'242	0
Zug	17'733'630	0	3'311'328	14'422'302
Fribourg	39'225'791	0	16'277'450	22'948'341
Solothurn	115'550'657	0	20'651'891	94'898'766
Basel-Stadt	137'868'374	0	0	137'868'374
Basel-Landschaft	78'951'225	0	2'177'728	76'773'497
Schaffhausen	27'435'933	0	8'040'319	19'395'614
Appenzell Ausserrhoden	11'210'800	0	0	11'210'800
Appenzell Innerrhoden	1'261'862	0	1'261'862	0
St. Gallen	73'856'019	0	0	73'856'019
Graubünden	20'179'876	0	2'609'139	17'570'737
Aargau	100'596'064	369'087	3'364'714	96'862'263
Thurgau	30'841'158	0	2'534'001	28'307'157
Ticino	104'699'528	0	77'437'551	27'261'977
Vaud	372'079'208	0	188'062'812	184'016'396
Valais	73'060'960	0	51'091'634	21'969'326
Neuchâtel	96'681'226	0	58'008'736	38'672'490
Genève	351'730'649	0	351'730'649	0
Jura	21'440'410	0	15'437'095	6'003'315

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf der Finanzstatistik der Sozialhilfe im weiteren Sinne (FIBS) (BFS, 2021).

b) Regelung in ausgewählten Kantonen

Die Finanzierung der wirtschaftlichen Sozialhilfe wird in den 15 grössten Kantonen wie folgt zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt:

- **Finanzierung durch den Kanton:** In Genf trägt der Kanton die gesamten Kosten für die wirtschaftliche Sozialhilfe.
- **Grösserer Kantonsanteil:** Im Tessin trägt der Kanton 75%, im Wallis 70% und in Neuenburg 60% der Kosten.
- **Finanzierung je zur Hälfte:** Im Kanton Bern werden die Kosten je zur Hälfte vom Kanton und den Gemeinden getragen. Bis 2015 wurden die Kosten im Kanton Waadt zu 50% durch den Kanton und zu 50% durch die Gemeinden getragen. Seit 2015 übernimmt der Kanton zwei Drittel der Kostensteigerung gegenüber dem Stand von 2015.

- **Grösserer Gemeindeanteil:** In den Kantonen Zürich, Solothurn und Freiburg übernehmen die Gemeinden mit rund 80% resp. 60% den grösseren Kostenanteil.
- **Variabler Anteil:** Im Kanton Graubünden hängt der Kantonsanteil vom Ressourcenpotenzial der Gemeinde und ihren Sozialhilfekosten ab. Je höher die Sozialhilfekosten einer Gemeinde in Relation zu ihrem Ressourcenpotenzial sind, desto ausgeprägter ist die Unterstützung durch den Kanton. Interessant ist, dass auf das Jahr 2016 die Finanzierung der Sozialhilfekosten geändert wurde. Bis 2015 wurde ein Teil der Kosten zwischen den Gemeinden solidarisch getragen, mit der Neugestaltung der Finanzierung wurde dies wieder abgeschafft.
- **Finanzierung durch die Gemeinden:** In den Kantonen Luzern, Basel-Land, St. Gallen, Aargau und Thurgau finanzieren die Gemeinden die wirtschaftliche Sozialhilfe zu 100% bzw. fast zu 100%.

Ein interkommunaler Ausgleich der Kosten existiert in den Kantonen Bern, Freiburg, Solothurn, Waadt, Wallis und Neuenburg. Die kommunale Kostenverteilung hängt in den Kantonen Bern, Freiburg, Solothurn und Neuenburg von der Bevölkerungsgrösse ab, im Kanton Waadt vom Finanzkraftindex. Im Kanton Wallis tragen die Gemeinden 30% und der Kanton 70% der Kosten. Von diesen 30% tragen die Gemeinden in Form eines Sockelbetrages 11% der Kosten selbst (Selbstbehalt). Die restlichen 19% der Kosten werden in Abhängigkeit der Bevölkerungsgrösse auf alle Gemeinden im Kanton verteilt.

Eine spezielle Regelung kennt der Kanton Thurgau: Eine solidarische Finanzierung zwischen den Gemeinden wird ausgelöst, wenn die Kosten pro Einwohner über 20% des kantonalen Schnitts liegen.

Kein interkommunaler Ausgleich existiert in den Kantonen Luzern, Basel-Land, St. Gallen und Zürich. Allerdings haben die Gemeinden in den Kantonen Basel-Land und St. Gallen bei einer überdurchschnittlichen Belastung Anspruch auf eine Entschädigung durch den Kanton.

c) Umverteilung in den Gemeinden

Finanziell stark belastet werden die betroffenen Gemeinden in den Kantonen Luzern, Basel-Land, St. Gallen, Thurgau und Zürich. Der Grund liegt darin, dass die Gemeinden in diesen Kantonen für die Kosten der wirtschaftlichen Sozialhilfe ohne kantonale Unterstützung (ausser Kt. Zürich mit rund 20%) aufkommen müssen. Zugleich existiert in diesen Kantonen kein eigentlicher interkommunaler Ausgleich, in den Kantonen Basel-Land, St. Gallen und Thurgau sind jedoch die oben erwähnten Abfederungsmechanismen eingebaut. Insgesamt findet in diesen Kantonen keine Umverteilung von ländlichen zu städtischen Gemeinden statt.

Ebenfalls stark belastet werden die Gemeinden in den Kantonen Aargau und Graubünden, wo es zwar die erwähnten Regelungen gibt, der Kanton jedoch zurückhaltend mitfinanziert. Auch hier findet keine Umverteilung von ländlichen zu städtischen Gemeinden statt.

Eine Umverteilung gibt es in denjenigen Kantonen, in welchen ein interkommunaler Ausgleich existiert. Dort gibt es im Bereich Sozialhilfe einen Ausgleich von ländlichen zu städtischen Gemeinden. Dieser Befund hat sich bei der Analyse des Lastenausgleichs im Kanton Bern im

Jahr 2016 gezeigt.⁹¹ Zudem ist anzunehmen, dass in den Kantonen mit vollständiger oder umfangreicher kantonaler Finanzierung pro Kopf mehr Mittel in die urbanen Gebiete fliessen als in die ländlichen.

d) Analyse der regionalen Verteilung der Sozialhilfekosten

Basierend auf einer Studie im Auftrag des BWO⁹² können wir die Sozialhilfekosten nach den verschiedenen Gemeindetypen approximativ abschätzen. Die Sozialhilfekosten wurden nach den Gemeindetypen gemäss Regiosuisse (Grossstädte, Städte, periurbane Gemeinden, ländliche Zentren und ländliche Gemeinden) untersucht. Dazu wurden die Gemeindetypen auf der Basis der BFS-Gemeindenummer an die SHS angefügt. Auf dieser Basis können die Sozialhilfekosten approximativ nach Gemeindetypen differenziert werden.

In der Sozialhilfe fliessen im Jahr 2018 mit 1'247 Mio. CHF die meisten Sozialhilfekosten in Gemeinden im grossstädtischen Raum. Pro Einwohner werden knapp 480 CHF aufgewendet. Die übrigen städtischen Gemeinden weisen einen Sozialhilfebezug im Jahr 2018 von 980 Mio. CHF auf und führen zu Kosten je Einwohner von rund 360 CHF. Vergleichsweise hohe Kosten weisen auch die ländlichen Zentren mit knapp 300 CHF pro Einwohner auf. Deutlich tiefere Pro-Kopf-Kosten weisen die periurbanen Gemeinden und die ländlichen Gemeinden auf.

Abbildung 34: Verteilung der Leistungen Sozialhilfe 2018, nach Gemeindetyp

Gemeindetyp	Leistungen Sozialhilfe in Mio. CHF	Bevölkerung	Kosten pro Einwohner Sozialhilfe
Grossstädte	1'247	2'606'295	479
Städte	980	2'749'062	356
Periurbane Gemeinden	298	1'423'034	209
Ländliche Zentren	110	371'728	296
Ländliche Gemeinden	196	1'319'007	148
Total	2'831	8'469'126	334

7.3.2 Ergänzungsleistungen zur AHV / IV

a) Finanzierung auf allen drei Staatsebenen

Ein ganz anderes Bild zeigt sich bei der Finanzierung der Ergänzungsleistungen zur AHV / IV. Mit Hilfe der Finanzstatistik der Sozialhilfe im weiteren Sinn können wir für das Jahr 2020 die Finanzierung der Ergänzungsleistungen zur AHV / IV darstellen.

⁹¹ Ecoplan (2017a)

⁹² Ecoplan (2020). Für die methodische Beschreibung verweisen wir auf die Studie im Auftrag des Bundesamts für Wohnungswesen.

Die Betrachtung nach Finanzierer zeigt, dass der Bund einen beträchtlichen Teil der EL mitfinanziert. Der Bund beteiligt sich ausschliesslich an den Kosten zur Deckung des allgemeinen Existenzbedarfs von zuhause lebenden Personen. Von diesen Kosten trägt er 5/8. Die Kantone finanzieren jedoch auch Heimkosten über die EL, die sie bzw. ihre Gemeinden dann allein tragen. Aus diesem Grund variiert der Bundesanteil der EL in den einzelnen Kantonen zwischen 22% in Solothurn und 53% im Tessin.

Betrachten wir die Kostenaufteilung zwischen den Kantonen und ihren Gemeinden, zeigt sich, dass in 15 Kantonen die Kosten allein auf Kantonsebene getragen werden. In den übrigen Kantonen werden – nach unterschiedlichen Schlüsseln – die Kosten auf Kanton und Gemeinden aufgeteilt.

Abbildung 35: Ergänzungsleistungen 2020 nach Kanton und Finanzierer

Kanton	Total	Anteil Bund	Anteil Kanton	Anteil Gemeinden
Zürich	924'923'351	252'275'958	154'690'316	517'957'077
Bern	757'503'347	218'688'486	295'496'194	243'318'667
Luzern	269'406'523	82'890'993	2'000'000	184'515'530
Uri	15'745'105	4'087'466	11'657'639	0
Schwyz	77'029'169	18'124'745	29'452'212	29'452'212
Obwalden	16'682'698	4'881'370	11'801'328	0
Nidwalden	14'530'106	3'985'677	10'544'429	0
Glarus	22'337'426	7'442'487	14'894'939	0
Zug	50'255'589	12'927'111	37'328'478	0
Fribourg	164'251'379	56'600'537	107'650'842	0
Solothurn	249'898'077	54'530'123	108'241'970	87'125'984
Basel-Stadt	238'071'147	84'277'939	153'793'208	0
Basel-Landschaft	167'427'811	53'603'887	66'653'718	47'170'206
Schaffhausen	43'164'562	14'324'971	28'839'591	0
Appenzell Ausserrhoden	29'048'482	8'677'835	10'185'324	10'185'323
Appenzell Innerrhoden	5'271'931	1'321'336	3'950'595	0
St. Gallen	332'136'436	98'397'473	233'738'963	0
Graubünden	97'046'559	26'444'626	70'601'933	0
Aargau	272'376'928	90'109'462	182'267'466	0
Thurgau	123'959'768	40'238'536	83'721'232	0
Ticino	217'718'872	114'887'928	59'268'033	43'562'911
Vaud	599'687'306	187'981'253	217'321'458	194'384'595
Valais	107'979'343	44'831'720	44'203'336	18'944'287
Neuchâtel	120'366'160	46'405'245	73'960'915	0
Genève	397'694'939	120'265'841	277'429'098	0
Jura	53'400'865	15'504'676	25'510'419	12'385'770

Quelle: eigene Darstellung basierend auf der Finanzstatistik der Sozialhilfe im weiteren Sinne (FIBS) (BFS, 2021)

b) Regelung in ausgewählten Kantonen

Bei der Finanzierung der Ergänzungsleistungen zur AHV / IV werden nachfolgend in den 15 grössten Kantonen nur die **durch den Kanton und/oder die Gemeinden zu tragenden Kosten berücksichtigt**, der Bundesanteil wird nicht berücksichtigt. In der Analyse der Kantone fällt auf, dass diese relevanten Kosten vielerorts zu 100% durch den Kanton getragen werden. In keinem der untersuchten Kantone müssen die Gemeinden allein für die Kosten aufkommen. Die Finanzierung der Ergänzungsleistungen wird in den 15 untersuchten grössten Kantonen wie folgt durch die Gemeinden und den Kanton getragen:

- **Finanzierung durch den Kanton:** In den Kantonen Freiburg, St. Gallen, Aargau, Graubünden, Thurgau, Neuenburg und Genf werden die Kosten vollständig vom Kanton getragen.
- **Grösserer Kantonsanteil:** Im Kanton Wallis ist der Kantonsanteil mit 70% grösser als der Gemeindeanteil.
- **Finanzierung je zur Hälfte:** Im Kanton Bern werden die Kosten im Prinzip zu je 50% durch den Kanton und die Gemeinden getragen. Bis 2015 wurden die Kosten im Kanton Waadt zu 50% durch den Kanton und zu 50% durch die Gemeinden getragen. Seit 2015 übernimmt der Kanton zwei Drittel der Kostensteigerung gegenüber dem Stand von 2015.
- **Grösserer Gemeindeanteil:** Im Zürich tragen die Gemeinden mit 77% den grösseren Teil der Kosten.⁹³ Der Kanton Luzern überlässt als einziger Kanton den Gemeinden fast vollständig die Kostentragung der EL (99%).
- **Variabler Anteil:** Im Kanton Tessin hängt die Aufteilung der Kosten zwischen Kanton und Gemeinden von drei Variablen ab: Ausgaben pro Kopf, Bevölkerungsgrösse und Finanzkraftindex. Jedoch sind die kommunalen Beiträge nach oben hin plafoniert: 9% des Steueraufkommens für finanziell starke Gemeinden, 8.5% für finanziell mittlere Gemeinden und 7.5% für finanziell schwache Gemeinden. Im Kanton **Basel-Land** gilt seit dem 1. Januar 2016 eine neue Regelung: Die Einwohnergemeinden tragen die jährlichen Ergänzungsleistungen für AHV-Beziehende, die in Heimen leben und die vor Erreichen des AHV-Alters keine Ergänzungsleistungen bezogen haben, im Umfang desjenigen Anteils, der die jährlichen Ergänzungsleistungen für zu Hause lebende Personen übersteigt. Der Kanton trägt die übrigen Ergänzungsleistungen. Im Kanton **Solothurn** tragen die Einwohnergemeinden die EL zur AHV; der Kanton die EL zur IV.

Da die Kosten vielerorts ausschliesslich durch den Kanton getragen werden, gibt es nur wenige Kantone mit einem interkommunalen Ausgleich: Es sind dies Bern, Luzern, Basel-Land, Solothurn, Tessin, Waadt und Wallis. Einzig im Kanton Zürich unterliegen die Kosten nicht einem interkommunalen Ausgleich.

⁹³ Mit der Anpassung des Zusatzleistungsgesetzes (ZLG) soll die Belastung der Gemeinden durch Sozialkosten reduziert werden. Bis 2021 beteiligte sich der Kanton zu 50% an den Zusatzleistungen zur AHV und IV. Ab 2022 übernimmt er neu einen Kostenanteil von 70%. Davon profitieren insbesondere Gemeinden mit hohen Sozialausgaben. Allerdings ist die maximale Kostenübernahme durch den Kanton gedeckelt bei 125% der durchschnittlichen Bruttokosten pro Kopf der Gesamtbevölkerung. Von dieser Plafonierung wesentlich betroffen sind die Städte Zürich und Dietikon. Aufgrund der Deckelung erhält die Stadt Zürich effektiv nur 60.7% statt 70% der Zusatzleistungen erstattet. Die Zusatzleistungen anderer Zürcher Gemeinden werden also anteilmässig stärker vom Kanton übernommen.

c) Umverteilung in den Gemeinden

Finanziell stark belastet werden die betroffenen Gemeinden vor allem im Kanton Zürich, da sie hier einen hohen Anteil an den Zusatzkosten zahlen (77%). Zugleich gibt es keinen interkommunalen Ausgleich. Im Kanton Luzern, in welchem die Gemeinden fast ausschliesslich die Ergänzungsleistungen tragen (99%), werden die Kosten nach Bevölkerungsgrösse auf die Gemeinden verteilt.

In denjenigen Kantonen mit einem Ausgleichsmechanismus zwischen den Gemeinden kann es zu Verteilungseffekten zwischen den Gemeinden kommen. Die Analyse des Finanzausgleichs im Kanton Bern im Jahr 2016 hat aber aufgezeigt, dass es bei den EL zu AHV/IV keine klare Effekte zwischen ländlichen und städtischen Gemeinden gibt.

d) Analyse der regionalen Verteilung der EL

Basierend auf einer Studie im Auftrag des BWO⁹⁴ können wir die Kosten der Ergänzungsleistungen nach den verschiedenen Gemeindetypen approximativ abschätzen. Die Ergänzungsleistungen wurden nach den Gemeindetypen gemäss Regiosuisse (Grossstädte, Städte, periurbane Gemeinden, ländliche Zentren und ländliche Gemeinden) untersucht. Dazu wurden die Gemeindetypen auf der Basis der BFS-Gemeindenummer an die EL-Statistik angefügt. Auf dieser Basis können die Ergänzungsleistungen approximativ nach Gemeindetypen differenziert werden. Für die vorliegende Analyse verwenden wir jedoch nur die Kosten der alleinlebenden Personen mit EL.

Bei den Ergänzungsleistungen entstehen im Jahr 2018 mit 779 resp. 735 Mio. CHF die meisten Kosten in städtischen resp. grossstädtischen Gemeinden. Pro Einwohner sind es rund 280 CHF. Vergleichsweise hohe Kosten weisen auch die ländlichen Zentren mit knapp 200 CHF pro Einwohner auf. Deutlich tiefere Werte weisen die periurbanen und ländlichen Gemeinden auf.

Abbildung 36: Verteilung der Ergänzungsleistungen 2018, nach Gemeindetyp

Gemeindetyp	Leistungen EL Total in Mio. CHF	Bevölkerung	Kosten pro Einwohner in CHF
Grossstädte	735	2'606'295	282
Städte	779	2'774'058	281
Periurbane Gemeinden	192	1'431'912	134
Ländliche Zentren	74	374'337	198
Ländliche Gemeinden	167	1'357'925	123
Total	1'950	8'544'527	228

⁹⁴ EcoPlan (2020). Für die methodische Beschreibung verweisen wir auf die Studie im Auftrag des Bundesamts für Wohnungswesen.

7.3.3 Kurzfazit

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass in den Kantonen Zürich, Luzern, St. Gallen und Basel-Land für die Finanzierung der Sozialhilfekosten zu einem grossen Teil diejenigen Gemeinden aufkommen müssen, in denen die Kosten entstehen. Daneben gibt es aber mehrere Kantone – insbesondere in der französischsprachigen Schweiz – in denen die Gemeinden bei der Finanzierung der bedarfsabhängigen Sozialleistungen durch den Kanton unterstützt oder sogar stark entlastet werden.

Eine horizontale Verteilung zwischen den Gemeinden erfolgt nur in wenigen Kantonen, die einen innerkantonalen Lastenausgleich kennen. Gemäss den Erkenntnissen der Analyse des Finanz- und Lastenausgleichs im Kanton Bern im Jahr 2016 zeigen sich in der Sozialhilfe Verteilungswirkungen von den ländlichen zu den städtischen Gemeinden. Dieselbe Wirkung ist jedoch bei den Ergänzungsleistungen nicht erkennbar, hier verlaufen die Effekte der Umverteilung deutlich weniger stark entlang der städtischen und ländlichen Gemeinden.

Die Analyse der regionalen Verteilung der EL- und Sozialhilfekosten 2018 auf Basis einer Studie von Ecoplan für das Bundesamt für Wohnungswesen BWO hat gezeigt, dass erwartungsgemäss die Unterschiede nach Gemeindetyp bei der Sozialhilfe grösser ist als bei den Ergänzungsleistungen. Insbesondere die Grossstädte und ihre Agglomerationsgemeinden weisen deutlich höhere Kosten auf, vor allem in der Sozialhilfe, was auf die höheren Fallzahlen zurückzuführen ist.

8 Ansätze zu einem fairen Ausgleich

Grundsätzlich ist ein fairer Ausgleich von Ressourcen und Lasten sinnvoll, um einen föderalistischen Staat trotz aller Ungleichgewichte stabil zu halten und die Herausforderungen der Zukunft gemeinsam zu meistern. Die Mechanismen des nationalen und der kantonalen Finanz- und Lastenausgleichssysteme bieten hierfür im Prinzip die nötigen Hebel. Dabei müssen allerdings die Zentrums- und Sonderlasten der Kernstädte angemessen berücksichtigt werden, was nicht überall der Fall ist.

Ein Ausgleich kann auch auf regionaler Ebene, in den sogenannten funktionalen Räumen, stattfinden und wird vielerorts praktiziert. Die Tripartite Agglomerationskonferenz hat hierzu einen Leitfaden⁹⁵ und eine Studie mit verschiedenen Praxisbeispielen⁹⁶ veröffentlicht.

Im ländlichen Raum und Berggebiet steht die Abgeltung der geo-topografischen Lasten im Vordergrund. Diese werden im nationalen und i.d.R. auch in den kantonalen Finanz- und Lastenausgleichssystemen anteilmässig stärker abgegolten als die sozio-demografischen Lasten (vgl. Abschnitt 4.3). Aus Sicht der Städte sind neben den sozio-demografischen Sonderlasten insbesondere die Zentrumslasten von zentraler Bedeutung. Für die Abgeltung von Zentrums- und Sonderlasten kommen grundsätzlich folgende Modelle in Frage:⁹⁷

- **Bundes- oder Kantonsbeiträge** reduzieren durch eine Ausgleichszahlung die Sonder- oder Zentrumslasten eines Zentrums. Darunter fallen etwa die Bundes- und Kantonsbeiträge im Rahmen der Agglomerationsprogramme oder direkte Subventionen von Bund und Kantonen an städtische Kulturinstitutionen.
- Bei der **Kantonalisierung** wird durch die Übertragung der Aufgabenerfüllung auf die übergeordnete Ebene das Lastenproblem des Zentrums gelöst. Oftmals übernimmt ein Kanton z.B. Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung oder zahlt für diese bedeutende Subventionen. Auch die Kantonalisierung der Polizei führt i.d.R. zum Abbau von Zentrumslasten.
- **Direkte Beiträge** der Umlandgemeinden und Umlandkantone an bestimmte Zentrumsleistungen reduzieren ebenfalls die Zentrumslasten, seien es freiwillige Beiträge oder Beiträge, die aufgrund einer kantonalen Rahmenregelung bezahlt werden (z.B. Kulturbeiträge der Regionsgemeinden im Kanton Bern).
- **Gemeinsame Finanzierungsmodelle** (z.B. Kostenverteilungsschlüssel mit Beteiligung von Kanton und/oder Gemeinden, «horizontaler Lastenausgleich», aber auch Investitionsbeiträge z.B. an überkommunale Sportanlagen usw.) können für eine sachgerechte Aufteilung von Kosten sorgen. In Luzern bestehen z.B. im Bereich Kultur bereits mehrere Abgeltungssysteme für die Finanzierung bedeutender überregionaler Kultureinrichtungen der Stadt Luzern. Auch in Solothurn werden im Rahmen der Regionalplanungsgruppe espaceSolothurn (repla) bereits einige regionale Aufgaben gemeinsam durch die Regionsgemeinden finanziert.

⁹⁵ Ecoplan (2018b).

⁹⁶ Ecoplan (2018a).

⁹⁷ Ecoplan (2017c).

- Eine **spezifische Abgeltung der Zentrumslasten** ist mit einer Pauschale oder aufgrund von Erhebungen möglich, die periodisch nachgeführt werden können. Diese Lösung haben verschiedene Kantone bereits eingeführt.
- **Interkantonale Ausgleichsmodelle** (z.B. auf Basis der interkantonalen Rahmenvereinbarung gemäss NFA) kommen z.B. für Kulturinstitutionen von grosser Reichweite in Frage. Ein Beispiel stellt die interkantonale Kulturlastenvereinbarung (ILV)⁹⁸ dar, über die sich neben den Kantonen Zürich und Luzern auch die Kantone Uri, Schwyz, Nidwalden und Zug an den Kosten folgender überregionaler Kultureinrichtungen beteiligen: Opernhaus, Tonhalle und Schauspielhaus in Zürich, sowie KKL, Theater und Sinfonieorchester in Luzern.
- Eine Stärkung des soziodemografischen **Lastenausgleichs** begünstigt i.d.R. auch die Städte. Hier existieren beispielsweise im Kanton Luzern Ausgleichsgefässe für die Soziallasten und Infrastrukturlasten, aus welchen die Stadt Luzern Beiträge erhält. Im Kanton Bern werden die Kosten der Sozialhilfe hälftig durch den Kanton und hälftig über Pro-Kopf-Beiträge sämtlicher Gemeinden finanziert. Hier handelt es sich zwar wie erwähnt um Sonderlasten (für die eigene Bevölkerung) und nicht um Zentrumslasten (für Auswärtige), für die finanzielle Gesamtbetrachtung ist aber dieser Ausgleich oft mindestens so wichtig, zumal ja auch Niederlassungsfreiheit besteht.
- Anpassungen im **Ressourcenausgleich** (z.B. Reduktion der oftmals sehr hohen Einlage in den Finanzausgleich für Städte) können die Bilanz zugunsten der Städte verbessern. Der Finanzausgleich des Kantons Luzern kennt zwar keinen solchen expliziten Zentrumslastenausgleich, jedoch erhalten die Stadt Luzern und Regionalzentren einen Bonus im Ressourcenausgleich (horizontale Abschöpfung), welcher zentralörtliche Leistungen entschädigen soll.
- Anpassungen im **Steuersystem** sind i.d.R. grundlegender und müssten auf ihre Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht geprüft werden; dazu zählen Arbeitsplatzsteuern, Pendlersteuern oder Anpassung bei den Steuerteilungen für Selbstständigerwerbende, bei denen je nach Kanton ein Teil des Einkommens der Arbeitsgemeinde zugerechnet wird.
- Letztlich können **differenzierte Tarife** oder Zulassungsbedingungen für «Auswärtige» in Frage kommen («Einheimischen-Rabatt», differenzierte Tarife für Sportanlagen usw.).

⁹⁸ Vgl. auch Ecoplan (2019).

9 Einordnung und Schlussfolgerungen

9.1 Einordnung

Die Analyse in den vorangehenden Kapiteln zeigt, die finanziellen Verflechtungen zwischen Stadt und Land sind komplex. Dennoch lassen sich in ausgewählten Bereichen Aussagen zu den Grössenordnungen machen.

Auf der Einnahmeseite stellt sich die Frage, wo die Gelder der öffentlichen Hand generiert werden. Bei der wichtigsten Einnahmequelle, den Steuern, zeigt sich, dass die städtischen Gemeinden den grössten Anteil der **direkten Bundessteuer** generieren. Die höchsten Pro-Kopf-Steuererträge stammen aus den Kantonen Zug und Basel-Stadt. Dies bestätigt auch die Betrachtung nach verschiedenen städtischen oder ländlichen Raumtypen. Gemeinden im Grosstadt- sowie städtischen Raum tragen gemeinsam gut drei Viertel an die Bundessteuererträge bei, obwohl ihr Bevölkerungsanteil bei weniger als zwei Dritteln liegt. Auch auf kantonaler Ebene lässt sich dieser Vergleich anstellen: Die statistischen Städte (nach BFS) steuern im Verhältnis zu ihrem Bevölkerungsanteil in den meisten Kantonen überdurchschnittlich viel zur **direkten Kantonssteuer** bei.

Auf Bundesebene stellt die direkte Bundessteuer mit einem Anteil von gut einem Drittel eine der wichtigsten beiden Einnahmequellen dar. In ähnlicher Grössenordnung liegt nur der Anteil der **Mehrwertsteuer**. Auch hier leisten die städtischen Raumtypen pro Kopf tendenziell höhere Beiträge. Allerdings bietet die Mehrwertsteuerstatistik eine weniger gute Grundlage für räumliche Aussagen, weil Umsatz und somit auch Mehrwertsteuereinnahmen nur dem Firmensitz zugeordnet werden können und nicht einer einzelnen Filiale.

Dass die städtischen Gebiete auf Bundes- und Kantonsebene überdurchschnittlich zu den Steuereinnahmen beitragen, ist Ausdruck ihrer Finanzkraft. Diese wirkt sich auch in den nationalen und kantonalen **Finanzausgleichssystemen** aus. Aufgrund ihrer hohen Finanzkraft zahlen städtische Gebiete tendenziell höhere Beiträge in die kantonalen Ressourcenausgleiche ein. Auf der Seite des Lastenausgleichs zeigt sich insbesondere, dass die geografisch-topografischen Sonderlasten zu einem höheren Anteil abgegolten werden als die sozio-demografischen Sonderlasten und insbesondere die Kernstadtlasten. Zudem fallen die geografisch-topografischen Abgeltungen pro Kopf betrachtet im dünner besiedelten ländlichen Raum deutlich mehr ins Gewicht als die sozio-demografischen Abgeltungen im städtischen Raum. Für die Kernstädte spielen auch die Zentrumslasten eine wichtige Rolle. Während Sonderlasten der Städte vorwiegend aufgrund von sozio-demografischen Faktoren der eigenen Bevölkerung entstehen, handelt es sich bei den Zentrumslasten um Kosten, die durch die auswärtige Nutzung von städtischen Leistungen entstehen (sogenannte «Spillovers»).

Neben den Zahlungen, mit denen sich Bund und Kantone an den Lastenausgleichen beteiligen, gibt es auf der Ausgabenseite zahlreiche weitere Bereiche, die sich auf die finanziellen Beziehungen zwischen Stadt und Land auswirken. Hohe Beiträge fliessen etwa für die Unterstützung der ländlichen Räume und Berggebiete, aber auch für die Agglomerationsprogramme. Zu berücksichtigen gäbe es ausserdem Sektoralpolitiken wie z.B. die Sozialpolitik. Wie sich Kantone und Gemeinden die sozialen Bedarfsleistungen aufteilen, variiert im

interkantonalen Vergleich stark und wirkt sich auch entsprechend auf die finanziellen Beziehungen zwischen Stadt und Land aus. Ein weiteres Beispiel stellt die Verkehrspolitik dar, wo der Staat hohe Ausgaben etwa für den Ausbau der Schienen- oder Strasseninfrastruktur oder zur Defizitfinanzierung im öffentlichen Regionalverkehr tätigt. Wer von diesen Ausgaben der öffentlichen Hand wie stark profitiert, lässt sich aber oft nicht beziffern, insbesondere in einer räumlichen Betrachtung.

9.2 Schlussfolgerungen

Insgesamt zeigt die Analyse, dass die städtischen Gebiete auf der Einnahmeseite tendenziell mehr an die öffentlichen Finanzen beitragen. Die Städte und ihre Agglomerationen sind die Wirtschaftsmotoren der Schweiz, haben die meisten Arbeitsplätze und leisten den grössten Anteil an die Steuereinnahmen. Auch das Kultur- und Bildungsangebot konzentriert sich stark im städtischen Raum. In diesem Zusammenhang ist auch die Rede von besonderen Leistungen der Schweizer Städte. Selbstverständlich profitieren die Städte auch von ihrer starken Wirtschaftsleistung und den Standortvorteilen aus dem Kultur-, Bildungs- oder Verkehrsangebot. Die Stadtbevölkerung profitiert generell von einem besseren Zugang zu Leistungen und dichterem Verkehrsnetz. Die Wirtschaft kann von Wissenstransfer und Spin-offs der Hochschulen profitieren. Diese Standortvorteile beschränken sich jedoch meist nicht auf die Kernstädte, sondern wirken weit über die nähere Agglomeration hinaus. Daneben gilt es auch Standortnachteile zu berücksichtigen, etwa Verkehrslärm, Luftverschmutzung oder grössere Herausforderungen in der öffentlichen Sicherheit.

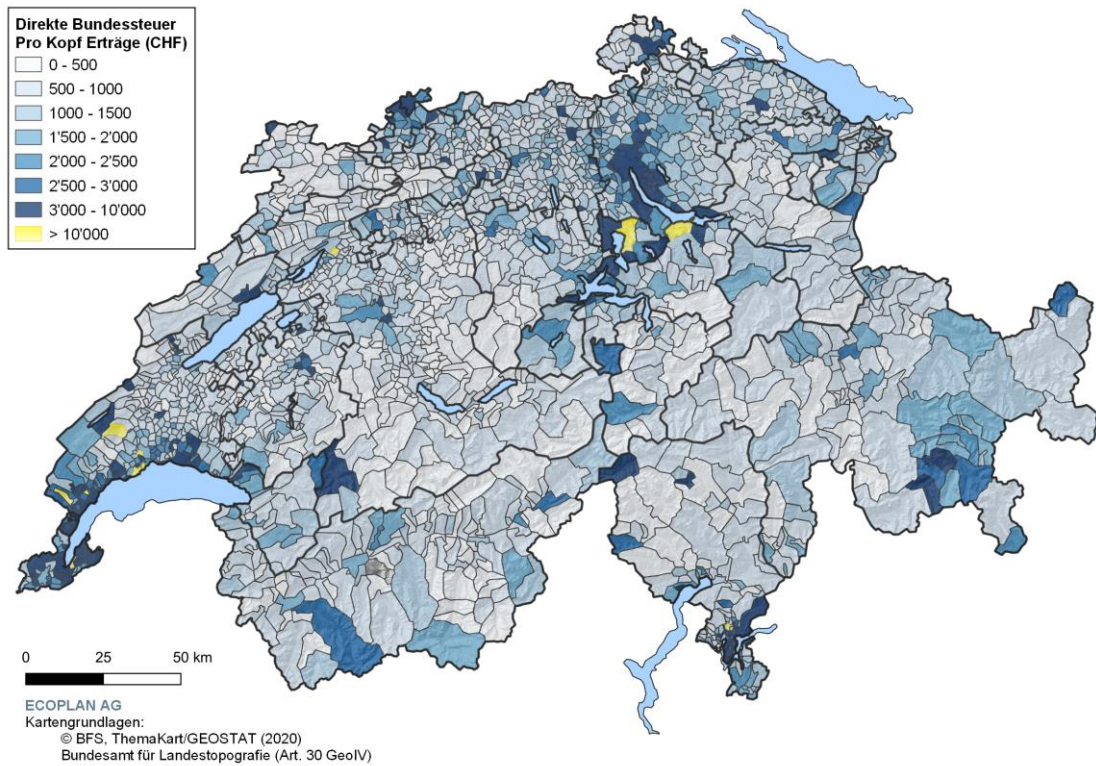
Auf der Ausgabenseite profitieren sowohl ländliche wie auch städtische Gebiete von den verschiedenen Ausgleichszahlungen sowie Investitionen und Beiträgen von Bund und Kanton. Beide Raumtypen weisen ausserdem spezifische Lasten auf. Für den ländlichen Raum und die Berggebiete ergeben sich diese zum allergrössten Teil aus den geografisch-topografischen Gegebenheiten, wie der Höhenlage oder Steilheit des Geländes. Auch der Schutz vor Naturgefahren führt tendenziell zu höheren Kosten. In Städten und Agglomerationen bestehen die besonderen Lasten insbesondere aufgrund von sozio-demografischen Eigenheiten, wie z.B. der Altersstruktur der Bevölkerung oder höheren Armut. Beide Lastenarten können nur sehr bedingt beeinflusst werden. Daher ist ein angemessener Ausgleich dieser Lasten anzustreben. In einem föderalistischen System ist ein fairer Ausgleich von Ressourcen und Lasten grundsätzlich sinnvoll, um eine Mindestausstattung in allen Gebieten sicherzustellen und Disparitäten bis zu einem gewissen Teil auszugleichen. Die Mechanismen des nationalen und der vielen kantonalen Finanz- und Lastenausgleichssysteme liefern hierzu wichtige Instrumente.

Ob Stadt oder Land unter dem Strich mehr profitiert – vom Staat, wie auch voneinander – lässt sich kaum beantworten. Zu komplex sind die zahlriechen Wechselwirkungen und Verflechtungen. Der Bund unterstützt den ländlichen Raum und die Berggebiete, aber auch die Agglomerationen. Die Bevölkerung aus ländlichen Gebieten nutzt das städtische Verkehrsnetz und Kulturangebot und trägt dabei zur Wertschöpfung in den Städten und Agglomerationen bei. Dagegen nutzt die Bevölkerung aus den städtischen Gebieten ihrerseits die stark subventionierte Infrastruktur der ländlichen Räume für Nah- und Fernerholung und trägt somit ebenfalls zur Wertschöpfung in den Randgebieten bei.

10 Anhang

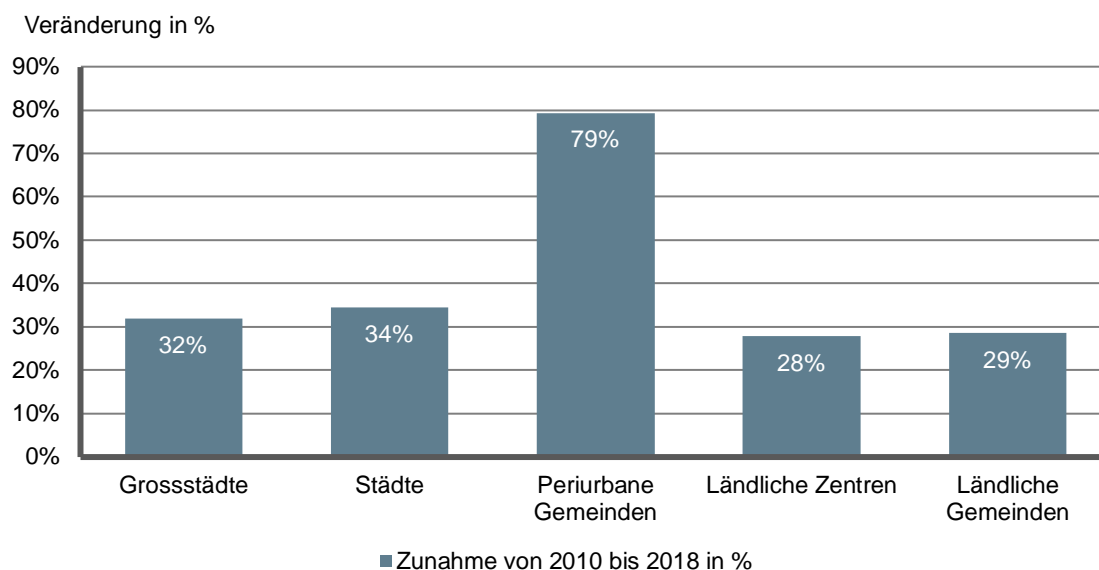
10.1 Steuern und Finanzkraft

Abbildung 37: Pro-Kopf-Erträge der direkten Bundessteuer in CHF für das Jahr 2010



Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der Statistik zur direkten Bundessteuer von natürlichen und juristischen Personen (ESTV 2021) sowie der ständigen Wohnbevölkerung (BFS STATPOP 2021).

Abbildung 38: Veränderung des Ertrags der direkten Bundessteuer von 2010 bis 2018 nach regionssuisse Gemeindetypologie



Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der Statistik zur direkten Bundessteuer von natürlichen und juristischen Personen (ESTV 2021), sowie der ständigen Wohnbevölkerung (BFS STATPOP 2021)

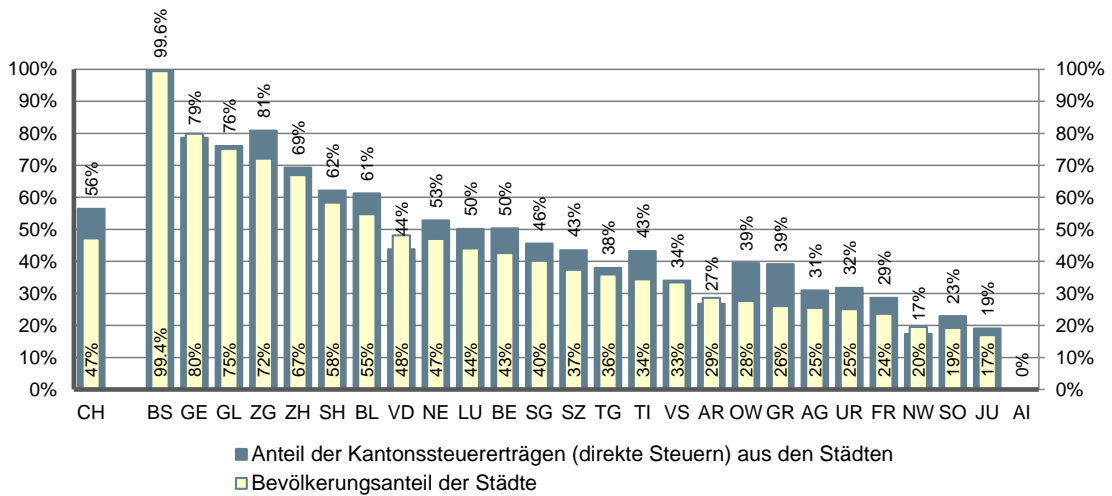
10.2 Direkte Kantonssteuer

Bereits im Jahr 2011 trugen die Städte tendenziell stärker an die Kantonssteuern bei.⁹⁹ Die Abbildung 39 zeigt für das Jahr 2011 für sämtliche Kantone einerseits den Anteil der direkten Kantonssteuererträge, der aus den Städten¹⁰⁰ gemäss SSV stammt, sowie andererseits den Anteil der städtischen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung des Kantons. Die Kantone sind nach dem Bevölkerungsanteil der Städte sortiert. Die Abbildung zeigt, dass die Städte im Jahr 2011 einen überproportionalen Anteil an die Kantonssteuern beitragen. Betrachtet man die Kantonssteuererträge der gesamten Schweiz, so stammen 56% davon aus den Städten, obwohl dort nur 47% der Bevölkerung leben. Auch bei den einzelnen Kantonen sieht man in den meisten Kantonen klar einen überproportionalen Beitrag der Städte. So sind im Kanton Graubünden die Städte Arosa, St. Moritz, Davos und Chur für 39% der direkten Kantonssteuern verantwortlich, obwohl nur 26% der Bevölkerung in den Städten lebt. Einzig in den vier Kantonen Genf, Waadt, Appenzell Ausserrhoden und Nidwalden ist der Anteil der direkten Steuern von natürlichen und juristischen Personen kleiner als der städtische Bevölkerungsanteil.

⁹⁹ Ecoplan (2015)

¹⁰⁰ Der Begriff „Stadt“ bezieht sich auf Städte gemäss Definition des BFS

Abbildung 39: Anteil am Ertrag der direkten Kantonssteuer natürlicher und juristischer Personen, der aus den Städten stammt, im Jahr 2011



Quelle: Ecoplan (2015).

10.3 Hinweise zur Mehrwertsteuerstatistik

Die Mehrwertsteuer wird in der Schweiz in zwei verschiedenen Statistiken abgebildet: in der Mehrwertsteuerstatistik der ESTV sowie in der Staatsrechnung (siehe Abbildung 40). Die geringen Unterschiede der beiden Statistiken liegen darin, dass die Mehrwertsteuerstatistik der ESTV sämtliche Forderungen umfasst, die während einem Jahr entstehen. In der Staatsrechnung hingegen werden die verbuchten Forderungen erfasst.¹⁰¹ Die nachfolgenden Abschnitte und Graphiken beziehen sich auf die Mehrwertsteuerstatistik der ESTV.

Der Ertrag der Mehrwertsteuer setzt sich aus zwei Quellen zusammen:

- Ein Teil resultiert aus der Differenz der Steuer, die der ESTV geschuldet wird und der Steuer, die von der ESTV zurückgefordert wird (Netto-Steuerforderung zugunsten der ESTV).

Dieser Betrag bildet die Grundlage der Mehrwertsteuerstatistik der ESTV und dient als Grundlage für diesen Bericht.

- Der zweite Teil ist bei der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) angesiedelt, welche für die Erhebung der Mehrwertsteuer auf Einfuhren zuständig ist.

Die gesamte Netto-Steuerforderung der Schweiz entspricht somit der Summe der Steuerforderungen der ESTV und der EZV. Ausfuhren aus der Schweiz sind von der Mehrwertsteuer befreit, das heisst die Vorsteuer kann bei der ESTV abgezogen werden. Auf Einfuhren erhebt

¹⁰¹ Quelle: ESTV MWST 2018

die EZV die Mehrwertsteuer. Diese Einfuhrsteuer können die inländischen Steuerpflichtigen anschliessend als Vorsteuerabzug bei der ESTV wieder abziehen.¹⁰²

Im Jahr 2018 betrug der Ertrag der Mehrwertsteuer ca. 22.6 Mrd. CHF (siehe Abbildung 40). Davon wurden 52% von der Eidgenössischen Steuerverwaltung und 48% durch die Eidgenössische Zollverwaltung erhoben. Die Entwicklung seit 2014 zeigt, dass der Ertrag der Mehrwertsteuer über die Jahre ungefähr konstant geblieben ist.

Abbildung 40: Gesamtübersicht über den Ertrag der MWST von 2014 bis 2018

Jahr	Eidgenössische Steuerverwaltung		Eidgenössische Zollverwaltung		Netto-Steuerforderungen total		Gemäss Staatsrechnung
	In Mio. CHF	In %	In Mio. CHF	In %	In Mio. CHF	In %	In Mio. CHF
2014	11'175.2	48.8	11'713.4	51.2	22'888.6	100.0	22'613.5
2015	12'547.4	55.5	10'040.7	44.5	22'588.0	100.0	22'454.4
2016	12'663.8	55.5	10'141.8	44.5	22'805.6	100.0	22'457.8
2017	12'455.8	54.2	10'509.4	45.8	22'965.2	100.0	22'902.0
2018	11'726.9	51.8	10'894.1	48.2	22'621.0	100.0	22'643.6

Quelle: Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV: Mehrwertsteuerstatistik der ESTV, 2021

Inhalt und Grenzen der Mehrwertsteuerstatistik

Die Mehrwertsteuerstatistik der ESTV bietet die Grundlage, um Aussagen über die Steuern auf den Leistungen, die Aufteilung nach Steuersätzen, die Vorsteuerabzüge sowie die geschuldete oder zurückgeforderte MWST zu treffen. Die Netto-Steuerforderung der ESTV setzt sich aus der Steuer auf dem steuerbaren Umsatz abzüglich der anrechenbaren Vorsteuer¹⁰³ zusammen. Folgende Faktoren müssen jedoch bei der Interpretation der Daten beachtet werden:

- Unternehmen, die die Voraussetzung der Steuerpflicht nicht erfüllen, sind nicht in der Mehrwertsteuerstatistik enthalten.
- Unternehmensgruppen werden nur als einziger Steuerpflichtiger erfasst
- Saldosteuersätze
- Ungenaue Abgrenzungen in den Bereichen des Exports und des Vorsteuerabzugs
- Änderungen des MWST-Gesetzes erschweren den Vergleich verschiedener Jahre

Zudem sind folgende Steuerbeiträge nicht in der Mehrwertsteuerstatistik enthalten:

¹⁰² Quelle: ESTV MWST 2018

¹⁰³ Die anrechenbare Vorsteuer ist der Steuerbetrag, den der Steuerpflichtige seinen Lieferanten bezahlt hat. Dieser kann von der Steuer auf dem steuerbaren Umsatz abgezogen werden.

- Steuerbeiträge ausserhalb der ordentlich eingereichten Abrechnungen, welche die ESTV mit Ergänzungsabrechnungen eingefordert oder mit Gutschriftenanzeigen zurückerstattet hat.
- Verschiedene Dienstleistungen (z.B. Gesundheit, Unterrichtung, Ausbildung etc.) sind von der Steuer ausgenommen.
- Die Steuer auf eingeführten Gegenständen ist nicht in der Statistik abgebildet, da sie von der EZV erhoben wird. Allerdings fliesst diese indirekt in die Statistik ein, da sie als Vorsteuer von den Steuerpflichtigen von ihrer Abrechnung abgezogen werden kann. Die Einfuhrsteuer auf Importen von Privatpersonen und nicht-steuerpflichtigen Unternehmen wird nicht abgebildet.

Eine weitere Grenze besteht bei der Interpretation der geografischen Verteilung der steuerbaren Umsätze. Während viele Unternehmen ihren steuerbaren Umsatz im ganzen Inland erzielen, wird der Umsatz (und somit auch die Netto-Steuerforderung der ESTV) nur der Gemeinde zugerechnet, in der sich der Unternehmenssitz befindet.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Quelle: Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV), Mehrwertsteuerstatistik 2018

10.4 Finanz- und Lastenausgleich

Abbildung 41: GLA pro Kopf ländlicher Bevölkerung, SLA pro Kopf städtischer Bevölkerung

Kanton	Bevölkerung (im Jahr 2020)	GLA	GLA pro Kopf ländlicher Bev.	SLA	SLA pro Kopf urbaner Bev.
Zürich	1'553'423	-	-	109'001'466	91
Bern	1'043'132	28'123'677	89	-	-
Luzern	416'347	6'007'519	39	-	-
Uri	36'819	11'496'308	1'396	-	-
Schwyz	162'157	6'928'330	216	-	-
Obwalden	38'108	6'114'824	222	-	-
Nidwalden	43'520	1'400'223	65	-	-
Glarus	40'851	5'339'206	563	-	-
Zug	128'794	-	-	1'939'001	16
Fribourg	325'496	8'865'451	66	-	-
Solothurn	277'462	-	-	8'315'748	50
Basel-Stadt	196'735	-	-	69'936'746	355
Basel-Landschaft	290'969	-	-	-	-
Schaffhausen	83'107	-	-	683'401	14
Appenzell Ausserrhoden	55'309	20'245'890	1'059	-	-
Appenzell Innerrhoden	16'293	8'678'279	533	-	-
St. Gallen	514'504	1'867'763	18	-	-
Graubünden	200'096	137'084'756	1'207	-	-
Aargau	694'072	-	-	-	-
Thurgau	282'909	3'159'577	29	-	-
Ticino	350'986	14'716'994	326	6'364'369	25
Vaud	814'762	107'042	1	119'892'856	239
Valais	348'503	73'973'431	812	12'789'809	66
Neuchâtel	175'894	22'812'303	836	15'001'183	145
Genève	506'343	-	-	157'487'813	341
Jura	73'709	4'490'819	114	-	-
Schweiz	8'670'300	361'412'393	206	501'412'393	92

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis des Lastenausgleich 2022 (Eidgenössische Finanzverwaltung EFV 2021) sowie der ständigen Wohnbevölkerung (BFS STATPOP 2021).

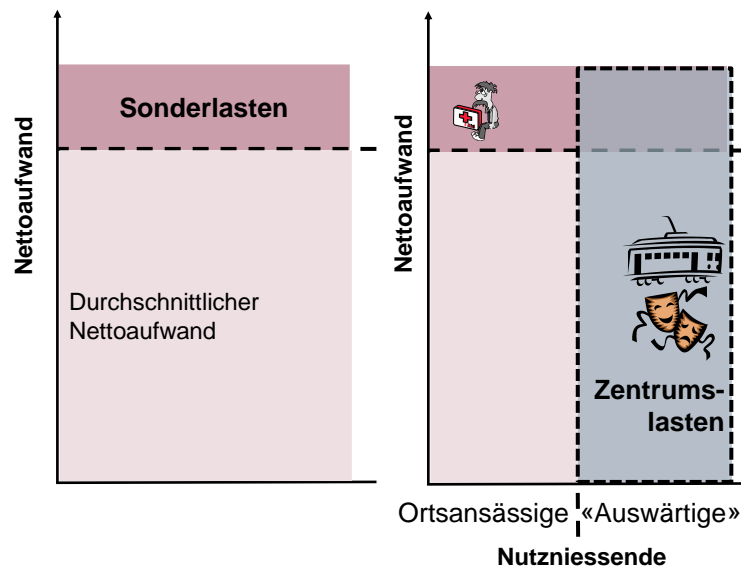
10.5 Zentrums- und Sonderlasten

Definitionen

- **Zentrumslasten** sind Leistungen eines Zentrums, von denen **ausserkommunale Nutzerinnen und Nutzer profitieren**, ohne diese voll abzugelten (z.B. Kultur- und Freizeitangebote, öffentlicher Verkehr, Sicherheitsaufgaben), also Leistungen des Zentrums zu Gunsten Auswärtiger. Bei Zentrumslasten handelt es sich um «Spillovers», d.h. grenzüberschreitende Kosten- bzw. Nutzenströme. Im Methodenbericht wird die Theorie der Zentrumslasten im Detail behandelt.¹⁰⁵
- **Sonderlasten** der Zentren sind überdurchschnittlich hohe Lasten resp. Ausgaben hauptsächlich **zu Gunsten der eigenen Bevölkerung**, welche den Zentren als Folge von strukturellen Merkmalen entstehen, insbesondere aufgrund der Zentrumsfunktion und der Bevölkerungsstruktur (sog. A-Stadt-Effekte: Arme, Arbeitslose, Abhängige, Alte, etc.). Eine detaillierte Beschreibung der Sonderlasten-Thematik findet sich beispielsweise in der Studie des ARE aus dem Jahr 2013.¹⁰⁶

Zu beachten ist, dass sich die beiden Definitionen teilweise überschneiden. In einer Gesamtbetrachtung gilt es daher Doppelzählungen zu vermeiden (vgl. Abbildung 42).

Abbildung 42: Illustration der Definitionen von Zentrums- und Sonderlasten



¹⁰⁵ Ecoplan (2017b).

¹⁰⁶ Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2013).

10.6 Zentrumslasten im Kanton Bern

Abbildung 43: Berechnung der Zentrumslasten im Jahr 2019, in Tsd. CHF

Aufgabenbereich	Bern	Biel	Thun	Burgdorf	Langenthal
Privater Verkehr	47'560	13'226	9'335	4'252	3'771
Öffentliche Sicherheit	9'798	1'622	1'025	218	419
Gästeinfrastruktur	18'333	7'100	1'774	471	445
Sport	12'160	5'280	1'762	1'191	2'069
Soziale Sicherheit	1'677	1'024	98	283	180
Kultur	23'479	8'273	2'854	608	1'448
Zentrumslasten	113'007	36'525	16'848	7'023	8'332
Zentrumsnutzen Agglomerationen	9'606	3'105	1'432	597	
Standortvorteile, Eigenfinanzierung	5'889	1'742	580	280	435
Netto-Zentrumslasten	97'512	31'678	14'836	6'146	7'897
Pauschale Abgeltung (Art. 15): 63.1%	61'506	19'981	9'357	0	0
Abzug im Finanzausgleich (Art. 14)	36'008	11'697	5'478	6'145	7'897
Effekt Abzug im Finanzausgleich	10'886	2'991	822	1'880	3'097
Total Abgeltung Zentrumslasten	72'392	22'972	10'179	1'880	3'097
Total Abgeltung Zentrumslasten (in%)	74%	73%	69%	31%	39%

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf der Festsetzung der Abgeltungen für das Jahr 2021, vgl. Regierungsrat des Kantons Bern (2021).

Von den Zentrumslasten werden drei Abzüge vorgenommen, um die (nach Art. 13 FILAG¹⁰⁷) abgeltungsrelevanten Netto-Zentrumslasten zu erhalten:

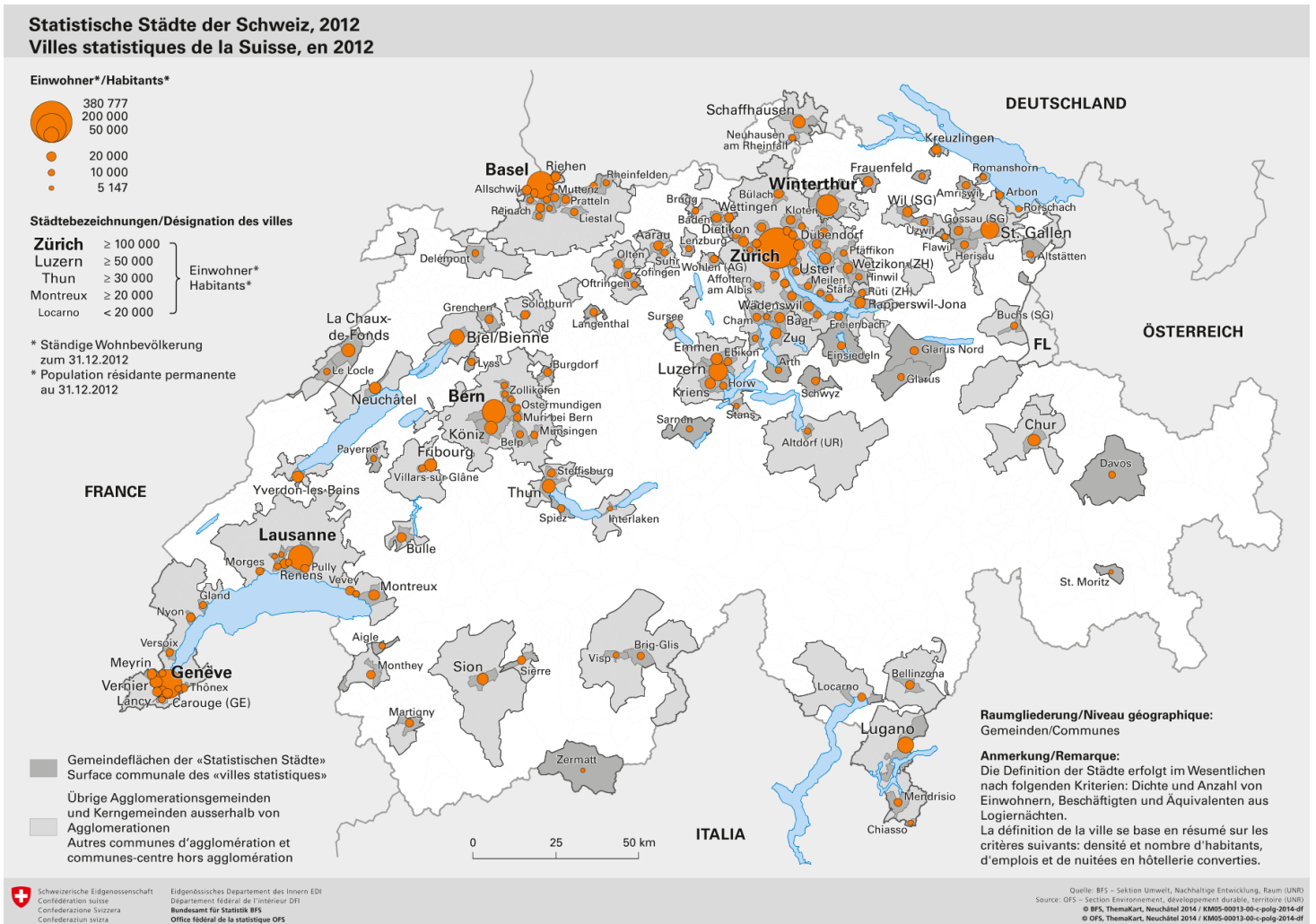
- Abzug für **Zentrumsnutzen**: Damit werden Leistungen berücksichtigt, welche die Agglomerationsgemeinden zugunsten der Zentren erbringen.
- Abzug für **Standortvorteile** beispielsweise für den besseren Zugang der Stadtbevölkerung zu Infrastrukturanlagen.
- Abzug für **Eigenfinanzierungsmöglichkeiten**: Unter diesem Aspekt werden sämtliche Leistungsbereiche danach beurteilt, ob durch geeignete Massnahmen eine bessere und verursachergerechtere Kostendeckung zu erreichen wäre.

Das FILAG setzt für die gezielte Entlastung von Gemeinden mit Zentrumsfunktionen die zwei Instrumente ein (Art. 12 ff FILAG):

- Einerseits eine **Pauschale Abgeltung** der Zentrumslasten der Gemeinden Bern, Biel und Thun durch einen Zuschuss (Art 15 FILAG), finanziert durch den Kanton (Art. 16 FILAG).
- Andererseits eine **Entlastung der Gemeinden mit Zentrumsfunktionen im Finanzausgleich** (Ressourcenausgleich) durch den Abzug der verbleibenden Zentrumslasten bei der Berechnung des harmonisierten ordentlichen Steuerertrages (Art. 14 FILAG). Dieser Abzug kann durch die Städte Bern, Biel, Thun, Burgdorf und Langenthal vorgenommen werden, da sie für ihre Region eine Zentrumsfunktion wahrnehmen.

¹⁰⁷ Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) vom 27.11.2000 (Stand 01.01.2022), BSG 631.1.

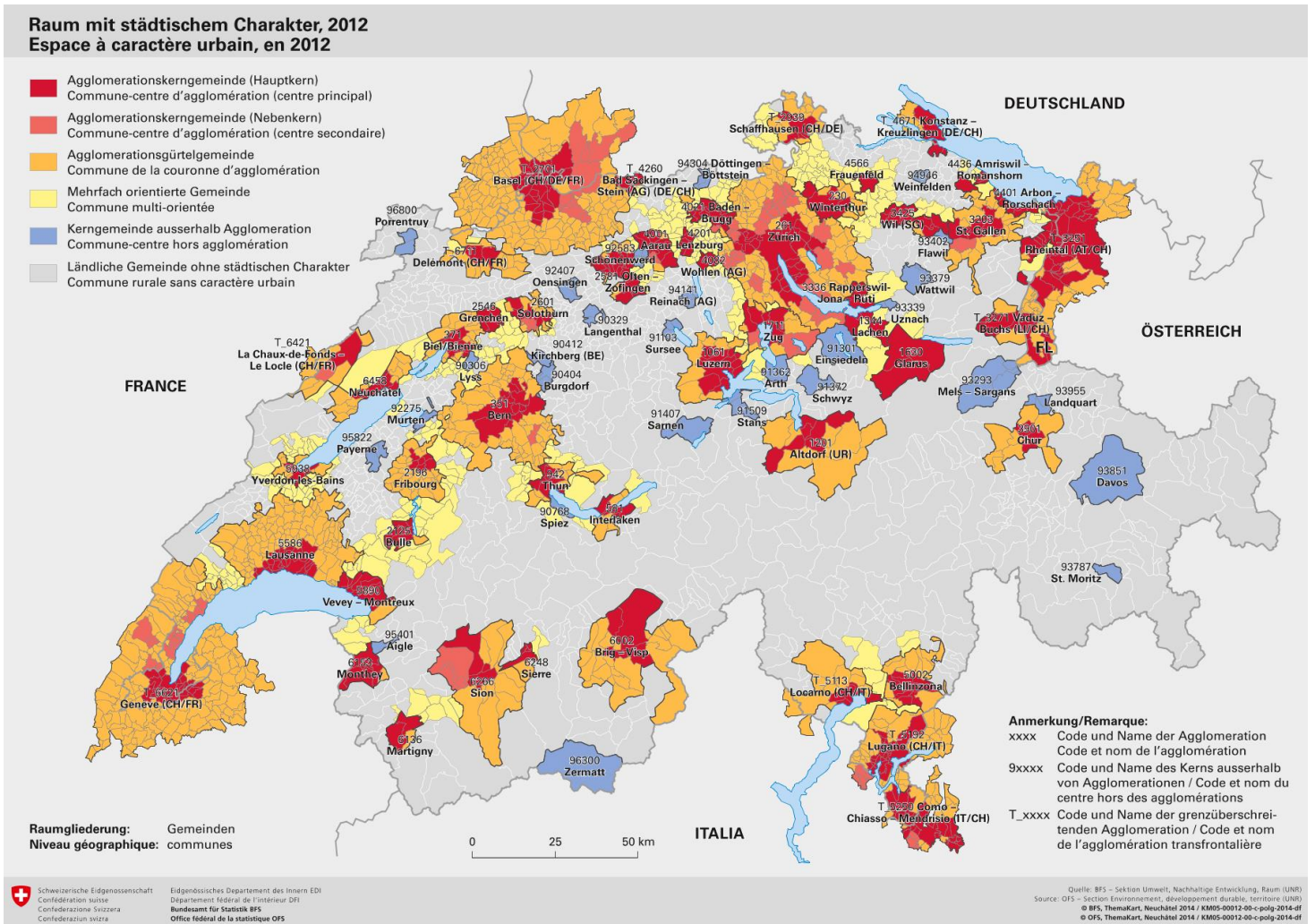
10.7 Statistische Städte der Schweiz



Quelle: BFS (2022), Räumliche Typologien, online unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/quer-schnittsthemen/raeumliche-analysen/raeumliche-gliederungen/raeumliche-typologien.html>

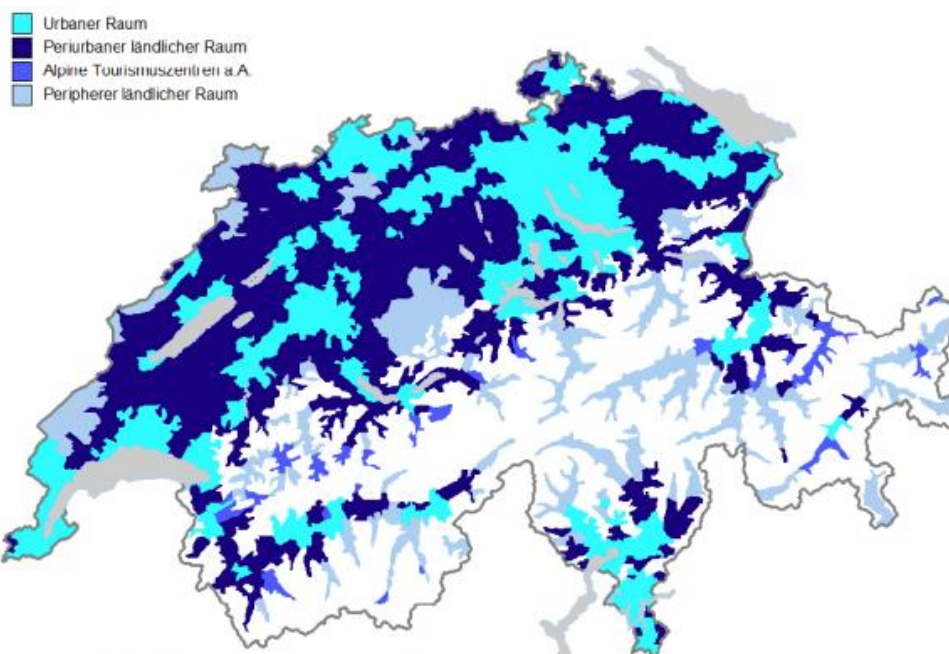
Die Definition beruht auf Dichte- und Grössenkriterien (Bevölkerung und Arbeitsplätze) und gibt an, ob es sich in statistischem Sinne um eine Stadt handelt. Daneben können institutionelle oder historische Kriterien beigezogen werden (vgl. Bundesamt für Statistik BFS (2014)).

10.8 Agglomerationskerngemeinden



Quelle: BFS (2022), Räumliche Typologien, online unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/quer-schnittstemen/raeumliche-analysen/raeumliche-gliederungen/raeumliche-typologien.html>

10.9 Kartografische Darstellung der ländlichen und urbanen Räume der Schweiz (2011)

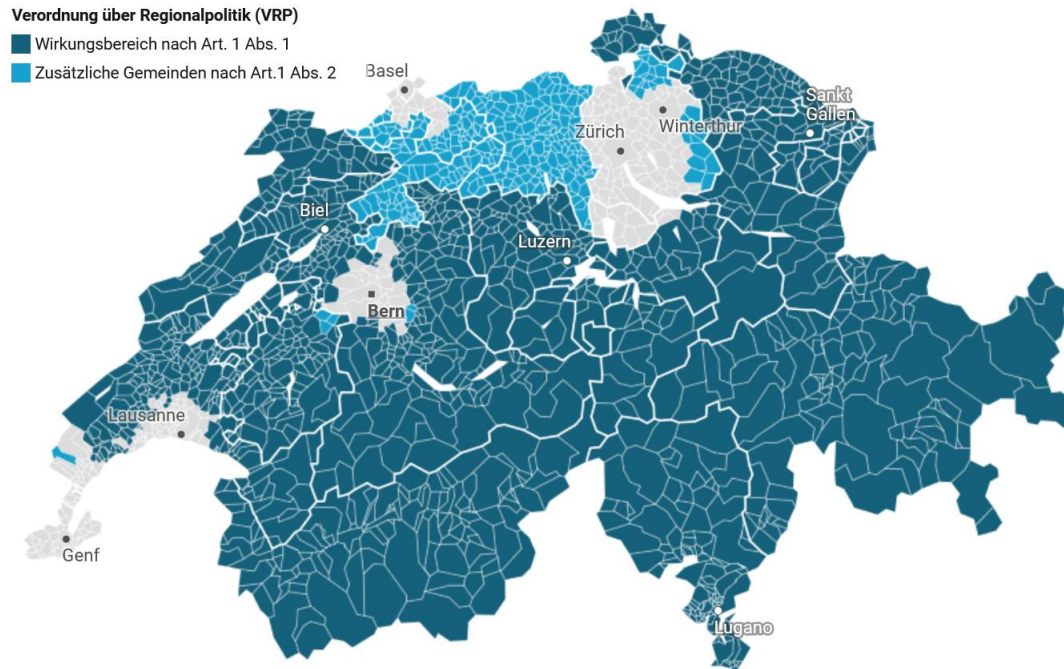


Quelle: ECOPLAN (2011): Kartengrundlage ©ThemaKart.

Quelle: Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2014)

10.10 NRP-Förderperimeter

Abbildung 44: Wirkungsbereich der Neuen Regionalpolitik NRP 2020-2023



Der Wirkungsbereich definiert das Gebiet, welches mehrheitlich spezifische Entwicklungsprobleme und Entwicklungsmöglichkeiten des Berggebietes und des weiteren ländlichen Raumes aufweist. Nur Projekte, die ihre Wirkung mehrheitlich in diesem Gebiet entfalten, können durch die NRP unterstützt werden.

Quelle: Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) • Kartenmaterial: Bundesamt für Statistik (BFS), GEOSTAT • Daten herunterladen • Erstellt mit Datawrapper

Quelle: regiosuisse (2022a)

10.11 Rechtliche Grundlagen Agglomerationsprogramme

- Grundlage für die Ausgestaltung der Agglomerationspolitik des Bundes bildet Art. 50 Abs. 3 der Bundesverfassung. Darin wird festgehalten, dass der Bund «Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen sowie der Berggebiete» nimmt. Art. 86 Abs. 3 lit. b bis der Bundesverfassung bildet die Grundlage für die Verwendung eines Teils des für den Strassenverkehr bestimmten Ertrags der Mineralölsteuer für Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen.
- Infrastrukturfondsgesetz – Bundesgesetz über den Infrastrukturfonds vom 6. Oktober 2006 (SR 725.13; IFG): In diesem Erlass werden (nebst der Errichtung des Fonds) die groben Vorgaben zur Verwendung der Mittel statuiert (Art. 4 und Art. 7 Abs. 5–7 IFG) und die Grundzüge der Programmfinanzierung festgelegt (Art. 7 Abs. 3 und 4 IFG).
Mit dem Infrastrukturfonds werden während 20 Jahren 20 Mrd. CHF (Preisstand 2005, ohne Berücksichtigung der Teuerung und MWST) für die Fertigstellung (8.5 Mrd.) und Engpassbeseitigung (5.5 Mrd.) des Nationalstrassennetzes und die Verbesserung der Verkehrsinfrastrukturen in Städten und Agglomerationen bereitgestellt (6 Mrd.). Artikel 7 Abs. 3 des IFG sieht vor, dass der Bundesrat der Bundesversammlung spätestens zwei Jahre nach Inkrafttreten des IFG ein Programm zur Mitfinanzierung von Agglomerationsprogrammen (Programm Agglomerationsverkehr) vorlegt. Artikel 7 Abs. 4 bestimmt, dass der Bundesrat der Bundesversammlung die Freigabe der Mittel zur Mitfinanzierung der Agglomerationsprogramme für die jeweils nächste Vierjahres-Etappe beantragt.
- Das Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe, Artikel 17a–17d (SR 725.116.2; MinVG) und die dazugehörige Verordnung vom 7. November 2007 (SR 725.116.21; MinVV), Artikel 19–25, enthalten die übrigen Bestimmungen zur Unterstützung des Agglomerationsverkehrs. Hervorzuheben sind insbesondere:
 - Gemäss Art. 17b MinVG werden Bundesbeiträge an die Kantone zuhanden von Trägerschaften ausgerichtet, wobei die beitragsberechtigten Städte und Agglomerationen durch den Bundesrat bezeichnet werden. Der Bundesrat stützt sich dabei auf die Definition des Bundesamtes für Statistik.
 - Art. 23 MinVV legt fest, dass für die Planung und die Umsetzung der Agglomerationsprogramme die Trägerschaften zuständig sind. Sie sind insbesondere verantwortlich für die technische Zweckmässigkeit und Richtigkeit der einzelnen Programmteile. Um die Verbindlichkeit des Agglomerationsprogramms zu gewährleisten, müssen die zuständigen Organe der beteiligten Gemeinwesen (Kanton, Gemeinden) diesem zustimmen.
 - Die Kriterien für die Beurteilung der Agglomerationsprogramme sind in den Grundzügen im MinVG geregelt. Die «Weisung über die Prüfung und Mitfinanzierung der Agglomerationsprogramme» des UVEK regelt die zu erfüllenden «Grundanforderungen» und die Kriterien zur Ermittlung der Programmwirkung («Wirksamkeitskriterien») im Detail.
 - Zur Höhe der Bundesbeiträge gibt Art. 22 MinVV vor, dass diese von der Gesamtwirkung eines Agglomerationsprogramms abhängig ist und 30–50% der nachgewiesenen anrechenbaren Kosten beträgt.

Quelle: Ecoplan (2016a).

10.12 Betrachtungsweisen von Leistung und Kosten von Verkehrsträgern

Im Verkehrsbereich fallen für Bau (resp. Anschaffung), Unterhalt und Betrieb von Infrastrukturen (resp. Verkehrsmitteln) hohe **Kosten** an. Hinzu kommen insbesondere im Strassenverkehr externe Kosten in Form von Unfällen, Umweltschäden und Gesundheitskosten. Dagegen generiert der Fuss- und Veloverkehr einen externen Gesundheitsnutzen durch vermiedene frühzeitige Todesfälle sowie vermiedene Krankheiten.¹⁰⁸ Werden sämtliche Kosten berücksichtigt – also sowohl von den Verursachenden selbst übernommene als auch von Dritten getragenen (direkte und externe) Kosten – so ergeben sich für Strassen-, Schienen- und Luftverkehr Gesamtkosten von rund 94.9 Mrd. CHF – so eine Analyse des BFS aus dem Jahr 2021.¹⁰⁹ Mit 52.5 Mrd. CHF entfällt mehr als die Hälfte davon auf den Personenverkehr auf der Strasse (ohne Fuss- und Veloverkehr). Diese Kosten setzen sich zusammen aus selbst getragenen Verkehrsmittelkosten für Personenwagen (Ausgaben für Personenwagen, Motorräder, usw.) im Umfang von 29.4 Mrd. CHF, Infrastrukturkosten von 6.1 Mrd. CHF und den teilweise immateriellen Kosten von Unfällen (9.6 Mrd. CHF) sowie von verkehrsbedingten Umwelt- und Gesundheitsschäden (7.4 Mrd. CHF). In einer verkehrsträgerübergreifenden Gesamtschau der Kosten und Finanzierung des Verkehrs kommt das BFS zum Schluss, dass die von den Verkehrsnutzenden nicht selbst getragenen Kosten beim privaten und öffentlichen Verkehr ungefähr gleich hoch sind: nach Berücksichtigung sämtlicher Ausgleichszahlungen und Transferleistungen¹¹⁰ verursachen der private Strassenverkehr sowie der öffentliche Strassen- und Schienenverkehr je 7.5 Mrd. CHF an nicht selbst getragenen Kosten.

Bei dieser Betrachtung werden allerdings nicht alle externen Kosten des privaten Strassenverkehrs berücksichtigt. Diese belaufen sich gemäss obiger Aufschlüsselung auf 17 Mrd. CHF aus Unfällen sowie Umwelt- und Gesundheitsschäden. Die verkehrsträgerübergreifende Gesamtschau berücksichtigt nur jene externen Kosten, die ausserhalb des jeweiligen Verkehrsträgers anfallen. So werden etwa die von privaten Motorfahrzeuglenkerinnen und -lenkern an anderen privaten Motorfahrzeugen verursachten Unfallkosten als verkehrsträgerintern und damit gedeckt betrachtet.

Beim verkehrsträgerübergreifenden Vergleich von absoluten Kosten ist grundsätzlich Vorsicht geboten. Denn die verschiedenen Verkehrsmittel erbringen unterschiedliche **Verkehrsleistungen bzw. Verkehrsaufwände**. Zudem unterscheiden sich die Verkehrsmittel in ihrer Flächeneffizienz (siehe nächster Absatz). Wird nur die Verkehrsleistung als Bezugspunkt genommen, so werden beispielsweise mit Personenwagen in der Summe viel mehr Personen transportiert als mit anderen Verkehrsmitteln. Aus diesem Grund müssen die Kosten der Verkehrsträger ins Verhältnis zur Verkehrsleistung gesetzt werden, welche sie in einem Jahr erbringen. In dieser Betrachtungsweise können zwar Kosten pro transportierte Person und Kilometer ausgewiesen werden – sogenannte Personenkilometer, doch es fehlen die Bezüge zur Flächeneffizienz.

¹⁰⁸ Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2022c).

¹⁰⁹ Bundesamt für Statistik BFS (2021a).

¹¹⁰ Z.B. verkehrsspezifische Steuern und Abgaben, Ausgaben der Fahrgäste für Billette und Abonnemente oder Abgeltungen der öffentlichen Hand an Transportunternehmen (vgl. Bundesamt für Statistik BFS (2021a), S. 3).

Mit dem Konzept der **Flächeneffizienz** kann die Verkehrsleistung eines Verkehrsträgers ins Verhältnis zur dafür benötigten Fläche gesetzt werden. Dieser Betrachtungsweise kommt in Anbetracht knapper Landressourcen eine besondere Bedeutung zu, vor allem in dicht besiedelten Gebieten wie Städten und Agglomerationen. Grundsätzlich wird unter Flächeneffizienz der Flächenbedarf pro sich fortbewegende Person verstanden, wobei ein geringerer Flächenbedarf mit einer grösseren Flächeneffizienz einhergeht.¹¹¹ Dabei spielt auch der Besetzungs- bzw. Auslastungsgrad von Verkehrsträgern eine Rolle. Ein Beispiel für die Berücksichtigung der Flächeneffizienz zur Beurteilung von Verkehrsmitteln und Fortbewegungsarten findet sich im Kanton Basel-Stadt, der hierzu eine entsprechende Verordnung erlassen hat.¹¹²

Es zeigt sich, dass selbst bei einer reinen Verkehrsleistungs- und Aufwandbetrachtung die Vergleichbarkeit begrenzt ist, da es sich um Durchschnittswerte handelt und die Substituierbarkeit zwischen den einzelnen Verkehrsträgern eingeschränkt ist. Oft ergänzen und bedingen sich die verschiedenen Mobilitätsarten gegenseitig (z.B. Fussverkehr und ÖV). Um aussagekräftige Vergleiche anstellen zu können, müssten zumindest ähnliche Strecken verglichen werden, die mit dem gleichen Verkehrsmittel zurückgelegt werden können.¹¹³ Zudem müsste die Verkehrseffizienz mitberücksichtigt werden, um aussagekräftige Folgerungen ziehen zu können.

¹¹¹ EBP (2022)

¹¹² Verordnung über umweltfreundliche Verkehrsmittel (VuV) des Kantons Basel-Stadt, 780.350.

¹¹³ Bspw. gleiche Strecke innerhalb des städtischen Raums mit Personenwagen, Fuss- oder Veloverkehr oder öffentlichem Strassenverkehr (inklusive Wartezeiten) oder eine Strecke wie Genf-Lugano mit dem Personenwagen, Zug oder Flugzeug (vgl. auch Ausführungen in Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2021a), S. 11).

Literaturverzeichnis

Bundesamt für Statistik BFS (2014): Steckbrief - Nomenklatur - Statistische Städte.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2005): Monitoring urbaner Raum, Themenkreis A9: Zentrumslasten. Version 01.05.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2013): Zentrums- und Sonderlasten in Agglomerationen. Grundlagenstudie im Rahmen des Monitorings urbaner Raum Schweiz. Bern.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2014): Bericht für die Erarbeitung einer umfassenden Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete. Massnahme 69 der Legislaturplanung 2011-2015 zur Erreichung des Ziels 17 „Die gesellschaftliche Kohäsion wird gestärkt, und gemeinsame Werte werden gefördert.“

Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2020): Gestaltung von Mobilität in Agglomerationen. Auswirkungen siedlungsstruktureller Veränderungen auf den Verkehr.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2021a): Externe Kosten und Nutzen des Verkehrs in der Schweiz. Strassen-, Schienen-, Luft- und Schiffsverkehr 2018.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2021b): Schweizerische Verkehrsperspektiven 2050 - Schlussbericht.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2022a): Agglomerationsprogramme 3. Generation.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2022b): Agglomerationsprogramme 4. Generation, Bundesamt für Raumentwicklung ARE. URL <https://www.are.admin.ch/are/de/home/verkehr-und-infrastruktur/programme-und-projekte/agglomerationsprogramme-verkehr-und-siedlung/4g.html>, abgerufen am 8. Februar 2022.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2022c): Externe Kosten und Nutzen des Verkehrs in der Schweiz. Strassen-, Schienen-, Luft- und Schiffsverkehr 2019.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2022d): Programm Agglomerationsverkehr, Bundesamt für Raumentwicklung ARE. URL <https://www.are.admin.ch/are/de/home/verkehr-und-infrastruktur/programme-und-projekte/agglomerationsprogramme-verkehr-und-siedlung.html>, abgerufen am 8. Februar 2022.

Bundesamt für Statistik (2021): Regionalporträts 2021: Kennzahlen aller Gemeinden, Bundesamt für Statistik. URL <https://www.bfs.admin.ch/asset/de/15864450>, abgerufen am 1. Juli 2022.

Bundesamt für Statistik BFS (2014): Raum mit städtischem Charakter 2012. Erläuterungsbericht.

Bundesamt für Statistik BFS (2017): Gemeindetypologie und Stadt/Land-Typologie 2012. In: BFS Aktuell.

- Bundesamt für Statistik BFS (2021a): Kosten und Finanzierung des Verkehrs 2018. Strassen-, Schienen- und Luftverkehr.
- Bundesamt für Statistik BFS (2021b): Pendlermobilität. URL <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/mobilitaet-verkehr/personenverkehr/pendlermobilitaet.html>, abgerufen am 18. März 2022.
- Bundesamt für Statistik BFS und Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2017): Verkehrsverhalten der Bevölkerung. Ergebnisse des Mikrozensus Mobilität und Verkehr 2015. Neuchâtel und Bern.
- Bundesamt für Strassen ASTRA (2021): Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF), Bundesamt für Strassen ASTRA. URL <https://www.astra.admin.ch/astra/de/home/themen/strassenfinanzierung/naf.html>, abgerufen am 8. Februar 2022.
- Bundesamt für Strassen ASTRA (2022): Finanzierungsgefässe: NAF und SFSV. URL <https://www.astra.admin.ch/astra/de/home/themen/strassenfinanzierung/naf.html>, abgerufen am 12. Juli 2022.
- Bundesamt für Verkehr BAV (2021): Bestellverfahren, Regionaler Personenverkehr. URL <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/allgemeine-themen/rpv/bestellverfahren.html>, abgerufen am 28. Februar 2022.
- Bundesamt für Verkehr BAV (2022): Der Bahninfrastrukturfonds. URL <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/verkehrstraeger/eisenbahn/bahninfrastruktur/bahninfrastrukturfonds.html>, abgerufen am 12. Juli 2022.
- Der Bundesrat (2018): Wirksamkeitsbericht 2016–2019 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen.
- EBP (2022): Flächeneffizienz im Verkehr: Begriffsklärung und Auslegeordnung. Arbeitshilfe (Stand August 2021).
- Ecoplan (2013): Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich. Analyse für die Jahre 2008-2011. Bern.
- Ecoplan (2015): Städte und ihre Steuern. Wieviel Steuern bleiben den Städten und was tragen sie zu Kantons- und Bundessteuern bei? Bern.
- Ecoplan (2016a): Agglomerationsprogramme Bilanz und Perspektiven. Erfolgreiche Abstimmung zwischen Verkehr und Siedlung.
- Ecoplan (2016b): Einflussfaktoren und Finanzierung der Sozialkosten im Kanton Zürich. Analyse in ausgewählten Städten.
- Ecoplan (2016c): Grundlagen zu den Zentrumslasten der Stadt Bern.
- Ecoplan (2017a): Evaluation FILAG 2016, Im Rahmen der Erfolgskontrolle FILAG 2016.
- Ecoplan (2017b): Zentrumslasten der Städte. Methodenbericht. Bern, im Auftrag der Konferenz der städtischen Finanzdirektorinnen und -direktoren (KSFD).

- Ecoplan (2017c): Zentrumslasten der Städte. Synthesebericht. Bern, im Auftrag der Konferenz der städtischen Finanzdirektorinnen und -direktoren (KSFD).
- Ecoplan (2018a): Finanzierung und Ausgleich von Nutzen und Lasten in funktionalen Räumen: Erfahrungen und Empfehlungen - Grundlagenbericht.
- Ecoplan (2018b): Gemeinsame Aufgaben finanzieren – Nutzen und Lasten ausgleichen: Empfehlungen für funktionale Räume.
- Ecoplan (2019): Interkantonaler Kulturlastenausgleich: Auslegeordnung. Bern.
- Eidgenössische Finanzverwaltung EFV (2020): Finanzausgleich 2021 zwischen Bund und Kantonen. Bericht für die Stellungnahme der Kantone.
- Eidgenössische Finanzverwaltung EFV (2021a): Daten. URL <https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzstatistik/daten.html>, abgerufen am 14. Juni 2022.
- Eidgenössische Finanzverwaltung EFV (2021b): Finanzausgleich 2022 zwischen Bund und Kantonen. Bericht für die Stellungnahme der Kantone.
- Eidgenössische Finanzverwaltung EFV (2021c): Finanzausgleich. Aktuell. URL <https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzausgleich/aktuell.html>, abgerufen am 17. Januar 2022.
- Eidgenössische Finanzverwaltung EFV (2021d): Finanzausgleichszahlungen 2022.
- Eidgenössische Finanzverwaltung EFV (2022): Einnahmen. URL https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/finanzberichterstattung/bundeshaushalt_ueb/einnahmen.html, abgerufen am 16. Juni 2022.
- Eidgenössisches Finanzdepartement EFD (2022): Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF). URL <https://www.efd.admin.ch/efd/de/home/das-efd/gesetzgebung/abstimmungen/staf/fb-steuervorlage17.html>, abgerufen am 16. Juni 2022.
- Fachhochschule Nordwestschweiz (2006): Zentrumslasten und -nutzen im Kanton Solothurn.
- Finanzdepartement Steuerverwaltung Kanton Schwyz (2021): Steuerstatistik 2018 des Kantons Schwyz.
- Informationsdienst für den öffentlichen Verkehr LITRA (2018): Verkehrszahlen. Ausgabe 2018.
- Kantonale Planungsgruppe Bern (2015): Zentrumslasten/-nutzen (Basis 2003). im Auftrag der Finanzdirektion des Kantons Bern. Schlussbericht.
- KPMG (2021): Swiss Tax Report 2021. URL <https://home.kpmg/ch/de/home/medien/medienmitteilungen/2021/04/internationaler-kampf-um-steuereinnahmen-gefaehrdet-standortattraktivitaet-der-schweiz.html>, abgerufen am 13. April 2022.

- Regierungsrat des Kantons Bern (2018): Erfolgskontrolle des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG). Studie im Auftrag der FIN.
- Regierungsrat des Kantons Bern (2021): Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG). Abgeltung der Zentrumslasten für das Jahr 2021.
- regiosuisse (2017): Leitplanken für den Weg in die Zukunft. In: regioS. Das Magazin zur Regionalentwicklung, 12, 8–9.
- regiosuisse (2020): Faktenblatt «Neue Regionalpolitik (NRP)».
- regiosuisse (2021): Faktenblatt "Neue Regionalpolitik (NRP).
- regiosuisse (2022a): Finanzhilfen und Perimeter, regiosuisse.ch Die Plattform für Regionalentwicklung in der Schweiz. URL <https://regiosuisse.ch/finanzhilfen-und-raeumlicher-foerderbereich-welche-finanzhilfen-werden-im-rahmen-der-nrp-gewaehrt?787687509>, abgerufen am 8. Juli 2022.
- regiosuisse (2022b): Finanzhilfen und räumlicher Förderbereich – Welche Finanzhilfen werden im Rahmen der NRP gewährt?, regiosuisse.ch Die Plattform für Regionalentwicklung in der Schweiz. URL <https://regiosuisse.ch/finanzhilfen-und-raeumlicher-foerderbereich-welche-finanzhilfen-werden-im-rahmen-der-nrp-gewaehrt?787687509>, abgerufen am 8. Februar 2022.
- regiosuisse (2022c): Methodik, regiosuisse.ch Die Plattform für Regionalentwicklung in der Schweiz. URL <https://regiosuisse.ch/node/2710?197149220>, abgerufen am 28. Januar 2022.
- regiosuisse.ch (2022): Sektorpolitiken, die die Raumentwicklung in der Schweiz prägen, regiosuisse. URL <https://regiosuisse.ch/sektoralpolitiken-die-die-raumentwicklung-der-schweiz-praegen?751657086>, abgerufen am 15. Juni 2022.
- République et canton de Neuchâtel (2022): État de Neuchâtel. Statistique fiscale 2018.
- Rühli, Lukas (2013): Irrgarten Finanzausgleich. Avenir Suisse.
- Schweizerische Eidgenossenschaft (2018): 18.065 Botschaft zum Bundesbeschluss über die Verpflichtungskredite ab 2019 für die Beiträge an Massnahmen im Rahmen des Programms Agglomerationsverkehr.
- Schweizerischer Bundesrat (2015): Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete. Bericht in Erfüllung der Motion 11.3927 Maissen vom 29. September 2011. Für eine kohärente Raumentwicklung Schweiz. Bern.
- Simmen, Helen; Marti, Michael; Osterwald, Stephan; u. a. (2005): Die Alpen und der Rest der Schweiz: Wer zahlt – wer profitiert? vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich.
- Universität Zürich und Infras (2004): Zentrumslasten und -nutzen der Stadt Schaffhausen.