

Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben NFA

Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches RPT

Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti NPC

Volkswirtschaftliche Auswirkungen der NFA -

Schätzungen mit einem Gleichgewichtsmodell:

Stellungnahme der gemeinsamen Begleitgruppe von FDK und EFV zum
Schlussbericht von Frank Bodmer und Tobias Beljean

Bern, 10.01.2006

Mitglieder der Begleitgruppe:

Roland Fischer (Leitung)	PL-NFA
Kurt Stalder	Sekretär FDK
Florence Germond / Christian Gobat	Kt. VD
Werner Weber	EFV, Ökonomenteam

1. Einleitung

Zur Analyse der volkswirtschaftlichen Auswirkungen der NFA wurde von der Finanzdirektorenkonferenz und der Eidg. Finanzverwaltung bei den Ökonomen Frank Bodmer¹ und Tobias Beljean² ein Gutachten in Auftrag gegeben. Auf der Basis eines Gleichgewichtsmodells sollen die mittel- bis langfristigen Auswirkungen der NFA auf Bruttoinlandprodukt und Volkseinkommen, auf die Steuerbelastung und die Ausgaben von Bund und Kantonen untersucht werden. Erste Ergebnisse auf der Basis eines einfachen Modell wurden bereits in der zweiten NFA-Botschaft vom September 2005 berücksichtigt und von der Begleitgruppe im Rahmen einer Stellungnahme beurteilt.

Die Analyse basiert auf der NFA-Globalbilanz des Jahres 2002 und erfolgt durch ein so genanntes Gleichgewichtsmodell. Dabei wird von einem Gleichgewicht zwischen dem Bund und den Kantonen ausgegangen, welches durch einen externen Schock, hier die Einführung der NFA, gestört wird. Es beginnt ein Wirkungsprozess, an dessen Ende ein neues Gleichgewicht steht. Der Wirkungsprozess kann, je nach Ausprägung der Interdependenzen zwischen den Gebietskörperschaften, unterschiedliche Formen annehmen. Entscheidend in der Analyse sind jedoch nicht diese Prozesse selbst, sondern der Vergleich zwischen altem und neuem Gleichgewicht. Die im Bericht präsentierten Resultate bilden diesen Vergleich für die untersuchten Variablen Volkseinkommen, Bruttoinlandprodukt, Bevölkerung, Beschäftigung, Steuerbelastung und Staatsausgaben des Bundes und der Kantone ab.

Bei der Interpretation der Resultate ist jedoch aus verschiedenen Gründen Vorsicht geboten, was insbesondere für die Ergebnisse der einzelnen Kantone gilt. So ist die Datenlage auf Kantonsebene sehr unbefriedigend. Aufgrund fehlender oder inkonsistenter Daten mussten verschiedene Datenreihen für das komplexe Modell neu geschätzt oder bereinigt werden. Dies gilt namentlich für das Bruttoinlandprodukt und das Volkseinkommen. Des Weiteren handelt es sich hier um einen erstmaligen Versuch, den Einfluss von Finanzausgleichsinstrumenten auf die Schweizer Kantone mit Hilfe eines Gleichgewichtsmodells zu schätzen. Es fehlen demnach vergleichbare Analysen, welche unterstützend für die Plausibilisierung der Resultate herangezogen werden könnten.

1 Selbständiger Ökonom und Privatdozent am Wirtschaftswissenschaftlichen Zentrum (WWZ) der Universität Basel

2 Projektleiter am Institut für Betriebs- und Regionalökonomie (IBR) und Dozent für Volkswirtschaftslehre an der Hochschule für Wirtschaft (HSW) Luzern

Schliesslich gilt es zu beachten, dass hinter den Wirkungsketten zahlreiche Modellannahmen stehen. Mangels empirischer Untersuchungen bestehen oft keine Anhaltspunkte über die Plausibilität dieser Annahmen. Die Arbeiten waren deshalb mit Schwierigkeiten verbunden.

Trotz dieser Vorbehalte soll im Folgenden der Versuch unternommen werden, die Ergebnisse des Gutachtens aus der Sicht der Begleitgruppe zu würdigen, bestmöglich zu interpretieren und einige zentrale Schlussfolgerungen zu ziehen.

2. Wirkungsprozess und Resultate des einfachen Modells

Im einfachen Modell werden die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der NFA ausschliesslich auf der Basis der Veränderung des Volkseinkommens analysiert. Dabei wird unterstellt, dass das Volkseinkommen negativ von der Steuerbelastung abhängt. Die Auswirkungen auf die Produktion von Gütern und Dienstleistungen, die Beschäftigung, die Handelsströme zwischen den Kantonen sowie Kapital- und Bevölkerungsbewegungen werden ausgeklammert. Ausserdem wird die Bevölkerung in den Kantonen als konstant angenommen. Die finanzpolitischen Auswirkungen werden anhand der Gesamtsteuerbelastung des Bundes und der Kantone sowie der Ausgaben des Bundes und der Kantone analysiert.

Durch die NFA erhöht sich das Umverteilungsvolumen des Finanzausgleichs im engeren Sinn um rund 50 Prozent. Ausserdem werden sämtliche Beiträge des neuen Ressourcen- und Lastenausgleichs zweckfrei ausgerichtet. In den ressourcenschwachen Kantonen führt dies zu einem starken Anstieg der frei verfügbaren finanziellen Mittel. Gleichzeitig bewirken die Aufgabenentflechtung und die Reduktion der zweckgebundenen Subventionen einen Rückgang der Ausgaben für staatliche Güter- und Dienstleistungen. Zusammen mit den zusätzlichen finanziellen Mitteln aus dem Finanzausgleich hat dies einen Rückgang der Steuerbelastung und einen Anstieg des Konsums von privaten Gütern und Dienstleistungen zur Folge. Die tiefere Steuerbelastung bewirkt einen Anstieg des Volkseinkommens.

In den ressourcenstarken Kantonen verläuft die Entwicklung gerade umgekehrt. Zwar bewirken auch hier die Aufgabenentflechtung und die Reduktion der zweckgebundenen Subventionen einen Rückgang der Staatsausgaben. Aufgrund der zusätzlichen Belastungen des neuen Ressourcenausgleichs werden diese Effekte aber in einigen ressourcenstarken Kantonen mehr als kompensiert, so dass Steuererhöhungen und ein

entsprechender Rückgang des Volkseinkommens und des Ressourcenpotenzials resultieren. Über die Anpassungen bei der Steuerbelastung der Kantone erfolgt somit ein Abbau der Disparitäten beim Ressourcenpotenzial.

Gesamtschweizerisch kann mit einem Rückgang der durchschnittlichen Steuerbelastung gerechnet werden, da die zweckgebundenen Transfers reduziert und damit für die Kantone entsprechende Anreize vermindert werden, eigene Ausgaben zu tätigen. Dies führt dazu, dass auch das gesamtschweizerische Volkseinkommen ansteigt. Diese Hypothese wird in allen drei Simulationsrechnungen des einfachen Modells (1 Hauptszenario und 2 Nebenszenarien) bestätigt. So resultiert im Hauptszenario als Folge der NFA eine Reduktion der gesamten durchschnittlichen Steuerbelastung von Bund und Kantonen (Steuereinnahmen in Prozent des Volkseinkommens) um 2,2 Prozent und eine Erhöhung des Volkseinkommens um 0,5 Prozent. Des Weiteren ist beim Bund und den Kantonen insgesamt mit einer Reduktion der Staatsausgaben von 3,7 Prozent zu rechnen. Letzteres ist jedoch insofern mit Vorsicht zu interpretieren, weil darin auch der mit der Aufgabenentflechtung verbundene Rückgang von durchlaufenden Transfers (z.B. der Wegfall der Kantonsbeiträge an die Sozialwerke und der kollektiven Leistungen der IV) und somit Doppelzählungen eingeschlossen sind. Dennoch deutet der Rückgang der durchschnittlichen Steuerbelastung darauf hin, dass die NFA mittel- bis langfristig zu einer Reduktion der Staatsausgaben führt. So sinkt der Mittelbedarf von Bund und Kantonen zusammen im Hauptszenario um 1,8 Prozent.

Werden die Auswirkungen der einzelnen Elemente der NFA betrachtet, so zeigen die Simulationsrechnungen, dass für die Gesamtheit der Kantone insbesondere der Wegfall von zweckgebundenen Transfers und Finanzkraftzuschlägen die stärksten Effekte auf Volkseinkommen und Steuerbelastung bewirken. Die Neuordnung von Aufgaben auf Bund und Kantone selbst ist hingegen nur mit moderaten Auswirkungen verbunden. Der Nutzen der Aufgabenentflechtung ergibt sich somit gemäss dem Modell weniger durch die eigentliche Übertragung der Verantwortung für Aufgaben auf eine der beiden Staatsebenen an und für sich, sondern durch den damit einhergehenden Wegfall von zweckgebundenen Transfers zwischen Bund und Kantonen.

Der Wegfall des heutigen zweckfreien Finanzausgleichs und die Einführung des neuen Ausgleichssystems zeigen hingegen nur geringe Auswirkungen auf das gesamte Volkseinkommen und die gesamte Steuerbelastung von Bund und Kantonen. Dies ist in

erster Linie darauf zurückführen, dass es sich bei diesen Massnahmen letztendlich lediglich um eine Neuverteilung von zweckfreien Mitteln handelt.³

Im Gegensatz zum gesamtschweizerischen Aggregat zeigen jedoch auf der Ebene der einzelnen Kantone alle Elemente der NFA zum Teil deutliche Auswirkungen auf Ausgaben, Steuerbelastung und Volkseinkommen. Insbesondere die ressourcenschwachen Kantone können im Hauptszenario nicht zuletzt aufgrund des Übergangs zum neuen Ausgleichssystem mit einer zum Teil deutlichen Zunahme des Volkseinkommens und einer Reduktion der durchschnittlichen Steuerbelastung rechnen. Auch in den ressourcenstarken Kantonen Nidwalden, Basel-Stadt und Basel-Landschaft ist die NFA gemäss den Modellrechnungen mittel- bis langfristig mit einer Zunahme des Pro-Kopf-Einkommens und einem Rückgang der durchschnittlichen Steuerbelastung verbunden. Dies ist dadurch bedingt, dass auch die ressourcenstarken Kantone von der Reduktion der zweckgebundenen Transfers und teilweise auch von der Neuverteilung der Aufgaben profitieren. In den drei genannten Kantonen sind diese Effekte besonders ausgeprägt, so dass Basel-Landschaft und Nidwalden die höheren Ausgleichszahlungen im neuen Ausgleichssystem mehr als kompensieren können. Der Kanton Basel-Stadt profitiert zudem vom neuen soziodemografischen Lastenausgleich und wird deshalb durch die NFA netto entlastet. Demgegenüber ist in den anderen ressourcenstarken Kantonen Zürich, Schwyz, Zug und Genf gemäss dem Hauptszenario mit einem leichten Rückgang des Volkseinkommens und einem Anstieg der durchschnittlichen Steuerbelastung zu rechnen. Diese Effekte erweisen sich jedoch als relativ gering.

3. Wirkungsprozess und Resultate des komplexen Modells

Im einfachen Modell lag der Schwerpunkt auf den finanzpolitischen Auswirkungen der NFA. Die volkswirtschaftlichen Effekte wurden alleine über das Volkseinkommen abgebildet. Im komplexen Modell werden die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge detaillierter untersucht. So wird die Analyse der Wirtschaftskraft der Kantone auf die Betrachtung der Entstehungsseite des Bruttoinlandprodukts, welches die Produktion von Gütern und Dienstleistungen und damit die gesamte Wertschöpfung des jeweiligen

³ Dieser und der vorhergehende Punkt sind aber auch auf die Grenzen des Modells zurückzuführen. Dieses bezieht die negativen Anreizeffekte von geteilten Verantwortlichkeiten bei der Aufgabenerfüllung und der Steuerbelastung als Basis für Ausgleichszahlungen im geltenden Finanzausgleich nicht mit ein.

Kantons widerspiegelt, ausgedehnt. Durch den Miteinbezug von Pendlerströmen und einer Handelsbilanz werden zudem interkantonale Wechselwirkungen bei Produktion und Einkommen abgebildet. Schliesslich erlaubt die Betrachtung der Beschäftigungs- und Bevölkerungsentwicklung sowie der Kapitalbewegungen eine differenziertere Analyse der durch die NFA erwarteten Veränderungen in der Standortqualität der Kantone. Das Modell schliesst die internationale Zu- und Abwanderung mit ein, so dass durch die NFA auch eine gesamtschweizerische Veränderung der Bevölkerung und der Beschäftigung eintreten kann.

Aufgrund der kleinräumigen föderalen Struktur der Schweiz sind die Wechselwirkungen zwischen den Kantonen besonders ausgeprägt. Sie widerspiegeln sich z.B. in den relativ grossen Abweichungen zwischen dem Bruttoinlandprodukt und dem Volkseinkommen der einzelnen Kantone. So weisen die meisten ressourcenstarken (Zentrums-)kantone ein im Vergleich zum Volkseinkommen relativ hohes Bruttoinlandprodukt auf. Dies gilt in erster Linie für die stark urban geprägten Kantone wie z.B. Basel-Stadt, Genf, Zürich und Zug, aber auch für die ressourcenschwachen Kantone Tessin und Neuenburg. Damit verbunden ist in der Regel ein relativ grosses Arbeitsplatzangebot, wodurch diese Kantone auch verhältnismässig viele Zupendler aufweisen. Demgegenüber verfügen ländliche Kantone tendenziell über einen hohen Wegpendlerüberschuss, was dementsprechend mit einem im Vergleich zum Volkseinkommen tiefen Bruttoinlandprodukt korrespondiert. In der Regel handelt es sich hierbei um ressourcenschwache Kantone, wobei Ausnahmen wie Schwyz und Nidwalden existieren. Die Unterschiede bei Produktion und Beschäftigung haben im Gleichgewichtsmodell auch Auswirkungen auf die Handelsbilanz. Die ländlichen Kantone fragen in der Regel mehr Güter- und Dienstleistungen nach als sie selbst produzieren. In den urbanen Kantonen herrscht demgegenüber ein Angebotsüberschuss, so dass je nach regionaler Ausprägung der Unterschiede ein mehr oder weniger intensiver Handel zwischen den Kantonen entsteht.

Der Miteinbezug der genannten Variablen hat zur Folge, dass im komplexen Modell eine grosse Anzahl von Wechselwirkungen bestehen. Das Modell kommt so der Wirklichkeit etwas näher, allerdings stellen diese Wechselwirkungen weitaus grössere Herausforderungen an die Interpretation und Plausibilisierung der Resultate.

3.1. Komplexes Modell: Szenario 1

Im Szenario 1 des komplexen Modells werden die als Folge der NFA erwarteten Anpassungen bei der Steuerbelastung ausschliesslich bei den Einkommenssteuern vorgenommen. Es wird somit von konstanten Unternehmenssteuern ausgegangen. Der Wirkungsprozess verläuft deshalb ähnlich wie im einfachen Modell: In den ressourcenstarken Kantonen führt die Nettobelastung der Kantonshaushalte durch die NFA zu einer höheren Einkommenssteuerbelastung und somit zu einem Rückgang des Volkseinkommens. In den ressourcenschwachen Kantonen ermöglicht die NFA hingegen Steuersenkungen, welche sich in einem Anstieg des Volkseinkommens niederschlagen. Durch den Miteinbezug der Produktion, der Pendlerbewegungen und des Gütermarktes ergeben sich aber auch positive Sekundäreffekte für die Kantone mit einem relativ hohen Güterangebot, also für die Kantone mit einem im Vergleich zum Volkseinkommen hohen Bruttoinlandprodukt. Bei diesen Kantonen handelt es sich wie bereits eingangs erwähnt hauptsächlich um ressourcenstarke Kantone. Über die höhere Güternachfrage fliesst somit ein Teil des höheren Volkseinkommens der ressourcenschwachen Kantone in die ressourcenstarken Kantone zurück. In den ressourcenstarken Kantonen schlägt sich deshalb die ursprüngliche Reduktion des Volkseinkommens nur teilweise in der Produktion nieder.

Alle untersuchten Grössen weisen auf gesamtschweizerischer Ebene im Vergleich zum Hauptszenario des einfachen Modells geringere Veränderungen auf, wobei jedoch die Veränderungen in sämtlichen Kantonen in die gleiche Richtung gehen (d.h. dass bei einer Zunahme des kantonalen Volkseinkommens im einfachen Modell auch in Szenario 1 des komplexen Modells eine Zunahme resultiert). Analog zum einfachen Modell bewirkt auch hier der Abbau der zweckgebundenen Subventionen den grössten Effekt auf das Volkseinkommen. Der Abbau der zweckgebundenen Finanzkraftzuschläge zeigt jedoch im Vergleich zum einfachen Modell vernachlässigbare Auswirkungen.

Die geringeren Auswirkungen sind jedoch nur bedingt auf die Modellstruktur zurückzuführen, da im komplexen Modell teilweise mit anderen Datengrundlagen gearbeitet werden musste. Es bestehen deshalb bereits bei der Ausgangslage Abweichungen zum einfachen Modell. Insgesamt ergibt sich im Szenario 1 des komplexen Modells eine Reduktion der Gesamtsteuerbelastung von 1,1 Prozent sowie eine Zunahme des Volkseinkommens und des Bruttoinlandprodukts von je 0,2 Prozent. Der Mittelbedarf von Bund und Kantonen sinkt somit um 0,9 Prozent. Des Weiteren führt die NFA zu einer Bevölkerungszunahme von 0,1 Prozent und einer

Beschäftigungszunahme von 0,2 Prozent, wodurch sich die Beschäftigungsquote ganz leicht erhöht.

Die Auswirkungen der NFA fallen im Szenario 1 des komplexen Modells nicht nur auf gesamtschweizerischer Ebene, sondern mit Ausnahme der Kantone Schwyz und Basel-Stadt auch in den einzelnen Kantonen geringer aus als im einfachen Modell. Bei den Kantonen Schwyz und Basel-Stadt handelt es sich um Spezialfälle. So ist der Kanton Schwyz neben Nidwalden der einzige ressourcenstarke Kanton, bei welchem das Volkseinkommen höher liegt als das Bruttoinlandprodukt. Das bedeutet im Modell, dass der Kanton Schwyz auf dem Gütermarkt eine Nettonachfrager-Position einnimmt. Seine durch die Auswirkungen der NFA bedingte höhere Einkommenssteuerbelastung und der daraus folgende Rückgang des Volkseinkommens und der Binnennachfrage wird deshalb nicht oder nur ungenügend durch eine höhere Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen aus anderen Kantonen kompensiert. Der Kanton Nidwalden bleibt von diesem Effekt verschont, weil er sehr stark von der neuen Aufgabenteilung profitiert. Wie bereits das einfache Modell zeigt, kann deshalb im Kanton Nidwalden trotz seiner Mehrbelastung durch den Ressourcenausgleich ein Anstieg des Volkseinkommens erwartet werden. Der Kanton Basel-Stadt andererseits weist als einziger ressourcenstarker Kanton durch die NFA eine Nettoentlastung auf. Ausserdem ist Basel-Stadt derjenige Kanton mit dem tiefsten Verhältnis zwischen Volkseinkommen und Bruttoinlandprodukt. Zusätzlich zur Nettoentlastung der NFA profitiert der Stadtkanton deshalb überdurchschnittlich stark von der zusätzlichen Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen aus anderen Kantonen, wodurch die Steuerbelastung zusätzlich gesenkt werden kann.

3.1.1. Komplexes Modell: Szenario 2

In Szenario 2 wird davon ausgegangen, dass sich die durch die NFA hervorgerufenen Veränderungen in der Steuerbelastung nicht nur auf die Einkommenssteuern beschränken, sondern gleichermassen auf Einkommens- und Unternehmenssteuern aufgeteilt werden. Dadurch wird im Modell ein zusätzlicher Wirkungsprozess in Gang gesetzt. Durch die Reduktion der Unternehmenssteuern in den ressourcenschwachen Kantonen steigen dort die Renditen, was ein Import von Kapital und ein Anstieg der Beschäftigung und somit der Produktion zur Folge hat. Sämtliche ressourcenschwachen Kantone verzeichnen deshalb im Vergleich zu Szenario 1 einen deutlich höheren Anstieg des Bruttoinlandprodukts. Dabei gilt es allerdings zu beachten, dass im Modell von einer

perfekten Kapitalmobilität ausgegangen wird, wodurch die Auswirkungen des Kapitalverkehrs tendenziell etwas überzeichnet werden. Beim Volkseinkommen sind in den ressourcenschwachen Kantonen zwei unterschiedliche Effekte festzustellen. Als direkte Folge davon, dass die Steuersenkungen aufgrund ihrer Aufteilung auf Einkommen und Gewinne die Einkommen nicht im gleichem Ausmass wie in Szenario 1 entlasten, fällt der Anstieg des Volkseinkommens im Allgemeinen etwas kleiner aus. Kantone mit einem im Vergleich zu ihrem Volkseinkommen hohen Bruttoinlandprodukt profitieren jedoch besonders stark vom Anstieg der Produktion, was sich schliesslich auch in einem zusätzlichen Anstieg des Volkseinkommens niederschlägt.

Der Produktionszuwachs in den ressourcenschwachen Kantonen beeinflusst über die Bevölkerungs- und Pendlerbewegungen auch die Kantone mit allgemein tiefen Einkommenssteuern. Namentlich in den ressourcenstarken Kantonen Zug, Schwyz und Nidwalden, welche tiefe Einkommenssteuern aufweisen, hat dieser Sekundäreffekt zur Folge, dass über den Bevölkerungszuwachs und den dadurch verursachten zusätzlichen Konsum letztendlich die NFA ebenfalls zu einem starken Anstieg des Bruttoinlandprodukts führt.

Auf gesamtschweizerischer Ebene ergibt sich im Vergleich zu Szenario 1 eine deutlich stärkere Zunahme von Bruttoinlandprodukt, Volkseinkommen, Beschäftigung und Bevölkerung. Das Bruttoinlandprodukt steigt um 1,1 Prozent, das Volkseinkommen um 0,4 Prozent, die Beschäftigung um 0,5 Prozent und die Bevölkerung um 0,3 Prozent. Insbesondere weisen auch alle ressourcenstarken Kantone eine Zunahme des Bruttoinlandprodukts aus. Beim Volkseinkommen verzeichnet lediglich der Kanton Zürich eine geringfügige Abnahme von 0,1 Prozent. Auch im zweiten Szenario ergibt der Abbau der zweckgebundenen Subventionen und Finanzkraftzuschläge die stärksten positiven Impulse. Im Gegensatz zum einfachen Modell und zu Szenario 1 des komplexen Modells hat jedoch der Übergang zum neuen Ausgleichssystem einen weitaus grösseren Einfluss auf die Wirtschaftsleistung. So hat der Wegfall des geltenden Finanzausgleichs generell einen positiven Effekt auf Bruttoinlandprodukt und Volkseinkommen. Dies gilt im Unterschied zum einfachen Modell und zu Szenario 1 des komplexen Modells nicht nur für die zweckgebundenen Finanzkraftzuschläge, sondern auch für die Finanzkraftabstufung bei zweckfreien Transfers. Dementsprechend hat die Einführung des neuen Ausgleichssystems eine Reduktion von Bruttoinlandprodukt und Volkseinkommen zur Folge. Während sich beim Volkseinkommen diese beiden Effekte in etwa aufheben, resultiert beim Bruttoinlandprodukt ein Netto-Rückgang. Dieser wird

jedoch durch die positiven Impulse des Wegfalls der zweckgebundenen Subventionen und der Aufgabenteilung mehr als aufgewogen.

4. Sensitivitätsanalysen

Um die Auswirkungen von Änderungen beim Entflechtungsvolumen und bei der Dotation der unterschiedlichen neuen Ausgleichsgefässe zu testen, wurden von den Gutachtern zwei alternative Modelle berechnet. In einem ersten Modell soll der Abbau von zweckgebundenen Subventionen vom Bund an die Kantone um 500 Millionen Franken, d.h. um rund einen Viertel, tiefer ausfallen als in der Globalbilanz 2001/02. Im zweiten Modell werden die Dotationen der Ausgleichsinstrumente des Bundes so verändert, dass der vertikale Ressourcenausgleich $\frac{2}{3}$, die drei Lastenausgleichselemente für geografisch-topografische Sonderlasten, für soziodemografische Sonderlasten der Bevölkerungsstruktur und für Sonderlasten der Kernstädte je einen $\frac{1}{9}$ der gesamten zur Verfügung stehenden Ausgleichssumme erhalten. Dadurch werden der vertikale Ressourcenausgleich und der geografisch-topografische Lastenausgleich im Vergleich zur Globalbilanz 2001/02 etwas reduziert, die beiden anderen Töpfe demgegenüber etwas erhöht. Die Sensitivitätsanalysen werden mit dem komplexen Modell vorgenommen, wobei Szenario 1 als Basis verwendet und somit von konstanten Unternehmenssteuern ausgegangen wird.

Die Resultate der ersten Sensitivitätsanalyse zeigen, dass auf gesamtschweizerischer Ebene der geringere Abbau der zweckgebundenen Subventionen erwartungsgemäss eine kleinere Zunahme von Bruttoinlandprodukt und Volkseinkommen bewirken. Dies gilt auch für die ressourcenschwachen Kantone, wobei für einzelne Kantone (Appenzell-Ausserrhoden, Waadt und Jura) sogar ein leichter Rückgang berechnet wurde. In den meisten ressourcenstarken Kantonen wird der Rückgang von Volkseinkommen und Bruttoinlandprodukt verstärkt. Die volkswirtschaftlichen Kosten eines tieferen Entflechtungsvolumens sind gemäss den Berechnungen überproportional hoch. So bewirkt der um rund einen Viertel geringere Abbau von zweckgebundenen Subventionen gesamtschweizerisch eine rund um die Hälfte kleinere Zunahme von Volkseinkommen und Bruttoinlandprodukt.

Im zweiten Modell verändern sich die volkswirtschaftlichen Aggregate der gesamten Schweiz praktisch kaum. Das bedeutet, dass die Dotation der Ausgleichsinstrumente keinen Einfluss auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung haben. Hingegen ergeben sich die erwarteten Verteilungseffekte: die ressourcenstarken Kantone und die Kantone mit

hohen soziodemografischen Sonderlasten und Kernstadtlasten verzeichnen im Vergleich zum Basisszenario höhere, die anderen Kantone tiefere Werte beim Bruttoinlandprodukt und beim Volkseinkommen.

5. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die Resultate der Modellrechnungen lassen sich zu drei grundsätzlichen Thesen zusammenfassen:

1. Haupteffekt durch Aufgabenentflechtung

Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der NFA sind auf gesamtschweizerischer Ebene moderat. In allen drei Modellvarianten ergeben sich jedoch die grössten Wachstumseffekte auf das Volkseinkommen und das Bruttoinlandprodukt durch den Abbau von zweckgebundenen Subventionen. Die Sensitivitätsanalysen zeigen denn auch, dass Abstriche beim Abbau der zweckgebundenen Subventionen mit einem tieferen Zuwachs bei den untersuchten volkswirtschaftlichen Grössen verbunden ist. Das bedeutet, dass sich nur durch die konsequente Umsetzung der Aufgabenteilung und des damit verbundenen Abbaus der zweckgebundenen Transfers zwischen Bund und Kantonen die erwarteten Wohlfahrtsgewinne der NFA realisieren lassen.

2. Gesamtschweizerisch neutraler Effekt des grösseren Umverteilungsvolumens

Der Abbau der zweckgebundenen Subventionen und der Anstieg des Ausgleichsvolumens im Finanzausgleich im engeren Sinn erlaubt es den ressourcenschwachen Kantonen, ihre Ausgaben stärker auf die Bedürfnisse ihrer Bevölkerung auszurichten und ihre Standortattraktivität zu erhöhen. In allen drei Modellvarianten ist deshalb in den ressourcenschwachen Kantonen mit positiven volkswirtschaftlichen Auswirkungen zu rechnen. Auf gesamtschweizerischer Ebene führt jedoch das höhere Umverteilungsvolumen in den meisten Modellvarianten zwar nicht zu einem Anstieg, aber auch nicht – wie häufig erwartet – zu einem starken Rückgang der Wirtschaftsleistung. Die aus gesamtschweizerischer Sicht neutralen Effekte der Umverteilung werden auch durch die Sensitivitätsanalyse bezüglich der Dotation der Ausgleichstöpfe bestätigt. Es ergeben sich die erwarteten Unterschiede bei der Verteilungswirkung zwischen den einzelnen Kantonen, jedoch keine nennenswerten Abweichungen bei den gesamtschweizerischen Werten.

3. *Starker Effekt der Unternehmensbesteuerung*

Der Vergleich zwischen den beiden komplexen Modellvarianten zeigt, dass gesamtschweizerisch durch die kombinierte Anpassung der Einkommens- und der Unternehmenssteuern (Szenario 2) stärkere Wohlfahrtseffekte erzielt werden können als durch eine reine Korrektur der Einkommenssteuern. Dies rührt daher, dass durch die Reduktion der Unternehmenssteuern Investitionen und Beschäftigung stärker ansteigen und dadurch eine zusätzliche wirtschaftliche Dynamik in Gang setzten. Von dieser profitieren letztendlich auch einige ressourcenstarke Kantone, welche in der Globalbilanz netto belastet werden.

Abschliessend sei in Erinnerung gerufen, dass die Ergebnisse auf einem Modell und somit auf zahlreichen Annahmen beruhen. Modelle stellen immer ein auf einzelne wesentliche Elemente beschränktes Abbild der komplexen Wirklichkeit dar. Des Weiteren sind die Datengrundlagen unbefriedigend. Insofern sind die Resultate für die einzelnen Kantone mit der gebotenen Vorsicht zu geniessen.