

# **Bern als Bundesstadt: Positive und negative Effekte**

im Auftrag der tripartiten Arbeitsgruppe Bundesstadtstatus (Schweizerische Bundeskanzlei, Staatskanzlei des Kantons Bern und Präsidentsdirektion der Stadt Bern)

**Schlussbericht**

**20. September 2004**

# Impressum

## Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan  
Titel: Bern als Bundesstadt: Positive und negative Effekte  
Auftraggeber: Tripartite Arbeitsgruppe Bundesstadtstatus (Schweizerische Bundeskanzlei, Staatskanzlei des Kantons Bern und Präsidialdirektion der Stadt Bern)  
Ort: Bern  
Jahr: 2004

## Begleitgruppe

Andreas Knecht, Stadt Bern (Finanzverwalter-Stellvertreter, Direktion für Finanzen, Personal und Informatik)

Patrick Mägli, Bundesbehörden (Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Bundeskanzlei)

Thomas Säggerer, Bundesbehörden (Leiter Sektion Recht, Bundeskanzlei)

Patrick Trees, Kanton Bern (Leiter der Koordinationsstelle für Aussenbeziehungen und europäische Integration)

Ralf Treuthardt, Stadt Bern (Direktionsadjunkt, Präsidialdirektion)

## Projektteam Ecoplan

Felix Walter (Projektleitung)

Robert Oleschak

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

Ecoplan

Forschung und Beratung  
in Wirtschaft und Politik

[www.ecoplan.ch](http://www.ecoplan.ch)

Thunstrasse 22

CH - 3005 Bern

Tel +41 31 356 61 61

Fax +41 31 356 61 60

[bern@ecoplan.ch](mailto:bern@ecoplan.ch)

Postfach

CH - 6460 Altdorf

Tel +41 41 870 90 60

Fax +41 41 872 10 63

[altdorf@ecoplan.ch](mailto:altdorf@ecoplan.ch)

## Inhaltsübersicht

	<b>Inhaltsverzeichnis .....</b>	<b>2</b>
	<b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>5</b>
	<b>Glossar .....</b>	<b>6</b>
	<b>Kurzfassung.....</b>	<b>8</b>
<b>1</b>	<b>Einleitung .....</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>Theoretische Grundlagen.....</b>	<b>14</b>
<b>3</b>	<b>Typologie und Darstellung der Ergebnisse.....</b>	<b>22</b>
<b>4</b>	<b>Zusammenfassung und Schlussfolgerungen .....</b>	<b>42</b>
<b>5</b>	<b>Anhang A: Erhebungsmethoden.....</b>	<b>47</b>
<b>6</b>	<b>Anhang B: Darstellung der Berechnungen von Typ A.....</b>	<b>49</b>
<b>7</b>	<b>Anhang C: Darstellung der Berechnungen von Typ B.....</b>	<b>66</b>
<b>8</b>	<b>Anhang D: Die regionale Inzidenzanalyse.....</b>	<b>85</b>
<b>9</b>	<b>Anhang E: Übersicht über das 4-Kreise-Modell.....</b>	<b>87</b>
	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>88</b>

# Inhaltsverzeichnis

	<b>Inhaltsverzeichnis .....</b>	<b>2</b>
	<b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>5</b>
	<b>Glossar .....</b>	<b>6</b>
	<b>Kurzfassung.....</b>	<b>8</b>
<b>1</b>	<b>Einleitung .....</b>	<b>11</b>
1.1	Ausgangslage, Fragestellung und Ziel.....	11
1.2	Vorgehen und Aufbau des Berichts .....	11
1.3	Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes .....	12
1.4	Zeitliche Abgrenzung .....	13
<b>2</b>	<b>Theoretische Grundlagen.....</b>	<b>14</b>
2.1	Externe Effekte und Spillover.....	14
2.2	Inzidenzanalyse .....	15
2.3	Fiskalanalyse.....	16
2.4	Wertschöpfungsanalyse.....	17
2.4.1	Produktions-, Einkommens- und Verwendungsansatz .....	17
2.4.2	Direkter und indirekter Endverbrauch .....	19
2.5	Zentrumslasten.....	20
2.6	Fazit.....	20
<b>3</b>	<b>Typologie und Darstellung der Ergebnisse.....</b>	<b>22</b>
3.1	Überblick über Typologie .....	22
3.2	Typ A: Leistungen oder Steuerausfälle.....	22
3.2.1	Einführung.....	22
3.2.2	Speziell für den Bund erbrachte Leistungen: Darstellung der Ergebnisse .....	23
3.2.3	Leistungen der Grundversorgung: Darstellung der Ergebnisse.....	25
3.2.4	Steuerausfälle: Darstellung der Ergebnisse.....	28
3.3	Typ B: Inzidenz der Bundesaktivitäten.....	30
3.3.1	Darstellung der Ergebnisse.....	30
3.4	Typ C: Indirekte Folgeeffekte des Bundesstadtstatus .....	35
3.4.1	Einführung.....	35
3.4.2	Einfluss auf die Wohnqualität.....	36
3.4.3	Externe Effekte durch den Verkehr (Umweltbelastung, Staus) .....	37
3.4.4	Standorteffekte .....	38

3.4.5	Konjunkturelle und strukturelle Effekte .....	39
<b>4</b>	<b>Zusammenfassung und Schlussfolgerungen .....</b>	<b>42</b>
4.1	Zusammenfassung.....	42
4.2	Schlussfolgerungen.....	45
<b>5</b>	<b>Anhang A: Erhebungsmethoden .....</b>	<b>47</b>
5.1	Typ A: Leistungen .....	47
5.1.1	Overheadkosten .....	47
5.1.2	Grenz- oder Durchschnittskosten .....	47
5.1.3	Kostenschlüssel .....	48
5.1.4	Unterschied zwischen gewünschten und nicht gewünschten Leistungen .....	48
5.2	Typ C: Indirekte Folgeneffekte des Bundesstadtstatus .....	48
<b>6</b>	<b>Anhang B: Darstellung der Berechnungen von Typ A.....</b>	<b>49</b>
6.1	Allgemeine Bemerkungen .....	49
6.1.1	Aufschlag für Verwaltung Post und SBB.....	49
6.1.2	Behandlung der alten/neuen Steueranlage .....	50
6.2	Kostenschlüssel der Grundversorgungsleistungen.....	50
6.2.1	Sicherheit .....	51
6.2.2	Infrastruktur .....	52
6.2.3	Repräsentation, Stadtbild und Kultur .....	55
6.3	Leistungen der Grundversorgung .....	56
6.3.1	Sicherheit .....	57
6.3.2	Infrastruktur .....	58
6.3.3	Repräsentation, Stadtbild und Kultur .....	60
6.4	Steuerausfälle .....	62
6.4.1	Liegenschaftssteuer .....	63
6.4.2	Unternehmenssteuer.....	63
6.4.3	Einkommens- und Vermögenssteuer.....	64
<b>7</b>	<b>Anhang C: Darstellung der Berechnungen von Typ B.....</b>	<b>66</b>
7.1	Überblick .....	66
7.2	Bundesausgaben .....	66
7.2.1	Investitions-, Unterhalts- und Betriebsausgaben .....	66
7.2.2	Beschaffungsausgaben.....	67
7.3	Konsumausgaben .....	68
7.3.1	Mengengerüst .....	69
7.3.2	Berechnung der Konsumausgaben .....	71
7.3.3	Aggregation des Konsums .....	75
7.4	Berechnung der Wertschöpfung .....	76
7.4.1	Berechnung des Multiplikators .....	76
7.4.2	Berechnung der Wertschöpfung .....	77
7.5	Berechnung der induzierten Beschäftigung .....	78

---

7.6	Direkte und indirekte steuerliche Effekte .....	79
7.6.1	Direkte steuerliche Effekte .....	79
7.6.2	Steuerausfälle durch Pendlerbewegungen .....	82
7.6.3	Indirekte steuerliche Effekte .....	84
<b>8</b>	<b>Anhang D: Die regionale Inzidenzanalyse .....</b>	<b>85</b>
<b>9</b>	<b>Anhang E: Übersicht über das 4-Kreise-Modell.....</b>	<b>87</b>
	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>88</b>

## Abkürzungsverzeichnis

BfS	Bundesamt für Statistik
bspw.	beispielsweise
BZ	Betriebszählung
CHF	Schweizer Franken
etc.	et cetera
FLAG	Führen nach Leistungsauftrag und Globalbudget
i.e.S.	im engeren Sinne
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (SR 172.010)
u.E.	unseres Erachtens
usw.	und so weiter
vgl.	vergleiche

## Glossar

### 4-Kreise-Modell

Das 4-Kreise-Modell wurde im Rahmen der Regierungs- und Verwaltungsreform eingeführt und teilt die staatliche Verwaltung und Betriebe in sogenannte vier Kreise. Der erste und zweite Kreis umfasst die Zentralverwaltung. Der dritte Kreis beinhaltet die dezentrale Verwaltung und der vierte Kreis enthält gemischtwirtschaftliche Unternehmen, die Träger öffentlicher Aufgaben sind. Je weiter aussen ein Träger von Bundesaufgaben in diesem Modell angesiedelt ist, desto grösser ist sein betrieblicher Handlungs- und Entscheidungsspielraum.

### Externe Effekte (positiv und negativ)

Externe Effekte liegen dann vor, wenn durch die Aktivität eines Akteurs einem anderen Vor- oder Nachteile erwachsen. Im ersteren Fall spricht man von positiven externen Effekten, im letzteren von negativen externen Effekten. Diese externen Effekte können über das Preissystem abgegolten werden (pekuniäre Externalitäten) oder nicht (technologische Externalitäten).

### Inzidenzanalyse

Die Inzidenzanalyse hat zur Aufgabe, Spillovers zu erfassen und soweit als möglich zu quantifizieren. Dabei werden Zahlungs-, Güter- und Nutzenströme untersucht.

### Pekuniäre Externalitäten

Werden externe Effekte auf unbeteiligte Dritte über das Preissystem abgegolten, spricht man von pekuniären (positiven oder negativen) Effekten. Von technologischen Externalitäten spricht man dann, wenn externe Effekte nicht im Preis berücksichtigt sind.

### Revenue forgone

Die Revenue forgone Methode wird zur Berechnung von Steuerausfällen angewandt. Es handelt sich hier um eine statische ex-post Analyse, indem man die Einnahmen mit der heutigen besonderen Steuerregelung mit den Einnahmen, die man ohne diese Steuerregelung realisieren könnte, vergleicht. Verhaltensänderungen, die sich durch unterschiedliche Steuerbehandlungen ergeben würden (bspw. Steueroptimierung) werden nicht berücksichtigt.

### Spillover

Spillovers sind räumliche externe Effekte (von einem Gebiet zum anderen) und werden in technologische respektive pekuniäre Externalitäten unterteilt.

### Technologische Externalitäten

Werden externe Effekte nicht im Preis berücksichtigt, spricht man von technologischen (positiven oder negativen) Externalitäten. Von pekuniären Externalitäten spricht man dann, wenn externe Effekte über das Preissystem abgegolten werden.

### Typ A: Leistungen oder Steuerausfälle

Die Bundesverwaltung und diplomatische Personen nehmen Leistungen in Anspruch, ohne dafür Steuern zu zahlen. Der Effekt auf den öffentlichen Haushalt der Stadt und des Kantons Bern kann von zwei Seiten her berechnet werden: Es können entweder die Kosten der Leistungserstellung oder die Höhe der Steuerausfälle berechnet werden. Werden beide Ansätze gleichzeitig verwendet, muss darauf Acht gegeben werden, dass keine Doppelzählungen auftreten.



**Typ B: Inzidenzanalyse**

Die bundesstadtspezifischen Ausgaben führen einerseits durch Einkommenseffekte zu weiteren (indirekten Ausgaben) und andererseits zu höheren Einkommens- und Vermögenssteuereinnahmen der Stadt und des Kantons Bern. Ein Teil der direkten und indirekten Ausgaben wird durch Importe befriedigt. Ein Grossteil dieser Ausgaben jedoch wird für Güter und Dienstleistungen aufgewendet, die in der Stadt und im Kanton Bern erwirtschaftet werden und so zur Erhöhung der Wertschöpfung und Beschäftigung beitragen. Dadurch nimmt die Stadt und der Kanton Bern mehr Gewinn- und Einkommenssteuern ein.

**Typ C: Indirekte Folgeeffekte des Bundesstadtstatus**

Die indirekten Folgeeffekte des Bundesstadtstatus sind längerfristiger Natur oder lassen sich nicht leicht beziffern. In Rahme dieser Studie werden die folgenden Effekte untersucht: Einfluss auf die Wohnqualität, externe Effekte durch den Verkehr, Standorteffekte sowie konjunkturelle und strukturelle Effekte.

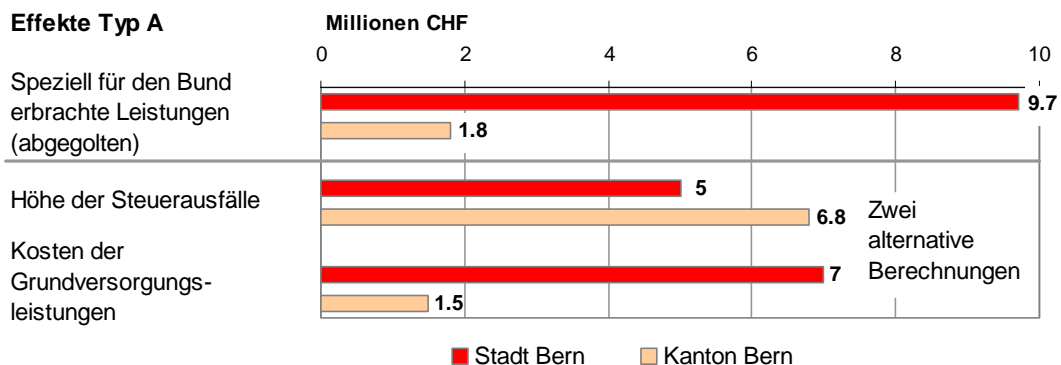
## Kurzfassung

Der Bundesstadtstatus der Stadt Bern ist mit besonderen Anforderungen und Aufgaben verbunden und bringt für die Stadt und den Kanton Bern positive und negative Effekte mit sich. Im Jahre 2002 hat sich zur Klärung der Abgeltung dieser Effekte eine tripartite Arbeitsgruppe gebildet, bestehend aus Vertreter/innen des Bundes, des Kantons Bern und der Stadt Bern. In ihrem Bericht vom 19. August 2003 stellt die Arbeitsgruppe die Situation dar und empfiehlt die Vergabe einer externen Studie. In der Folge wurde Ecoplan beauftragt, diese durchzuführen.

Das Ziel dieser Studie ist eine wissenschaftlich fundierte und unabhängige Abklärung der positiven und negativen Effekte, die sich aus dem Status Berns als Bundesstadt ergeben. Eine Ausarbeitung von Lösungsvorschlägen gehört nicht zum Auftrag.

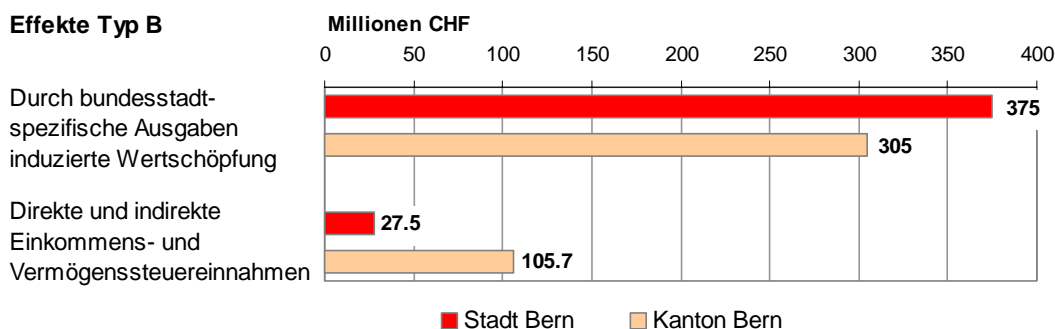
Basierend auf einer Darstellung der theoretischen Grundlagen im Kapitel 2 wurden drei Typen von Effekten identifiziert. Dies sind einerseits Effekte, die den öffentlichen Haushalt direkt betreffen (Typ A: Leistungen oder Steuerausfälle) und andererseits Effekte, welche die Wirtschaft beeinflussen. Innerhalb dieser wirtschaftlichen Effekte werden quantifizierbare (Typ B: Inzidenzanalyse) und nicht quantifizierbare oder langfristige Effekte (Typ C: Indirekte Folgeeffekte des Bundesstadtstatus) unterschieden.

**Grafik 1-1: Zusammenfassung der Effekte des Typs A aus Sicht der Stadt und des Kantons Bern (Sicht aus der öffentlichen Hand)**



Die bundesstadtspezifischen Effekte wurden ohne die Modellierung eines Alternativszenarios gemessen. Es wird mit anderen Worten die heutige Situation mit und ohne Bundesverwaltung verglichen, ohne allfällige Anpassungsprozesse zu berücksichtigen, die sich bei Wegfall der Verwaltung ohne Zweifel ergeben würden.

**Grafik 1-2: Zusammenfassung der Effekte des Typs B aus Sicht der Stadt und des Kantons Bern (Sicht aus der öffentlichen Hand)**



Die Effekte des Typ A basieren auf den Jahren 2003 und 2002. Bei den Effekten des Typ B und C wurde auf die aktuellsten Zahlen zwischen den Jahren 2000 bis 2004 zurückgegriffen.

Die Studie hat ergeben, dass die durch die Stadt und den Kanton Bern **speziell für den Bund erbrachte Leistungen** (insbesondere ausserordentliche und dauerhafte Schutzaufgaben von Bundes- und Botschaftsangestellten) – mit einigen wenigen, nicht wesentlichen Ausnahmen - vollständig abgegolten werden. Die Stadt Bern erhält im Rahmen dieser Abgeltung **9.7 Mio. CHF** und der Kanton Bern **1.8 Mio. CHF**.

Daneben nehmen der Bund und die Botschaften, wie jedes andere Unternehmen auch, Grundleistungen in Anspruch, denen jedoch aufgrund rechtlicher Sonderstellung keine Steuereinnahmen gegenüberstehen. Die damit verbundene **Steuerausfälle** beziffern sich für die Stadt und den Kanton Bern auf **5 Mio. CHF** respektive **6.8 Mio. CHF**. Alternativ können auch die **Kosten der bundesstadtspezifischen Grundleistungserstellung** berechnet werden, die die Stadt Bern auf **7 Mio. CHF** und den Kanton Bern auf **1.5 Mio. CHF** zu stehen kommen. Bei diesen Effekten handelt es sich im Vergleich zum städtischen und kantonalen Budget um sehr kleine Effekte (weniger als 1% des städtischen Budgets). Die Steuerausfälle und die Kosten der bundesstadtspezifischen Grundleistungserstellung können nicht zusammengezählt werden, da sie den gleichen Effekt von zwei verschiedenen Seiten berechnen.

Die Präsenz eines grossen Teils der Bundesverwaltung und der Botschaften in der Stadt Bern hat aber auch positive wirtschaftliche Effekte. Die bundesstadtspezifischen Ausgaben in der Stadt und im Kanton Bern induzieren in der städtischen und übrigen kantonalen Wirtschaft eine Wertschöpfung von rund **375 Mio. CHF** respektive **305 Mio. CHF**. Dies macht insgesamt betrachtet rund 1.6% des kantonalen BIP aus. Dadurch werden schätzungsweise rund **4'700 Arbeitsplätze** in der Stadt Bern und **3'900 Arbeitsplätze** im restlichen Kanton Bern geschaffen. Die Personalausgaben der Bundesverwaltung in der Stadt Bern bringen **Einkommens- und Vermögenssteuern** von **14.3 Mio. CHF** und **84.6 Mio. CHF** in die Kassen der Stadt und des Kantons Bern (jeweils 3.7% der städtischen und kantonalen Einnahmen). Durch die induzierte Wertschöpfung und die dadurch zusätzlich geschaffenen Arbeits-

plätze nehmen die Stadt und der Kanton Bern zusätzliche **(indirekte) Einkommens- und Gewinnsteuern** von rund **13.2 Mio. CHF** respektive **21.1 Mio. CHF** ein.

Daneben gibt es eine Reihe von langfristigen und somit schlecht quantifizierbaren bundesstadtspezifischen Effekten. So üben die Botschaften einen positiven, wie auch in letzter Zeit durch die sich zuspitzende Sicherheitsproblematik zunehmend negativen Einfluss auf die **Wohnqualität** der Botschaftsquartiere aus. Einen negativen Einfluss auf die Wohnqualität aller städtischen Quartiere hat der **bundesstadtspezifische Verkehr**, dessen verursachte externe Kosten in der Stadt Bern auf **3 Mio. CHF** geschätzt werden.

Keine wesentlichen bundesstadtspezifischen Einflüsse wurden im Bereich der **Infrastruktur-, Kultur- und Freizeitversorgung** der Stadt Bern festgestellt.

Die Präsenz der Bundesverwaltung wirkt sich **konjunkturell** stabilisierend, aber auch verdrängend auf die Wirtschaft des Kantons Bern und in einem stärkeren Mass der Stadt Bern aus. Die **Branchenstruktur** der Stadt Bern ist durch den Bundesstadtstatus sehr stark geprägt. Es arbeiten überdurchschnittliche viele Beschäftigte in den Branchen öffentliche Verwaltung, Nachrichtenübermittlung und Interessensvertretung, Vereinigungen.

**Zusammenfassend** kann gesagt werden, dass die Stadt und der Kanton Bern die speziell für den Bund erbrachten Leistungen abgegolten bekommen, jedoch noch Steuerausfälle respektive Kosten der Grundleistungserstellung bestehen, die nicht abgegolten werden. Dem gegenüber stehen hohe marktwirtschaftliche und steuerliche Nutzen, die die Stadt und der Kanton Bern aus dem Bundesstadtstatus ziehen.

Es stellt sich also die Frage, ob die marktwirtschaftlichen Nutzen als **Kompensation** für die Steuerausfälle respektive die nicht gedeckte bundesstadtspezifische Grundleistungsversorgung betrachtet werden können. Hierzu gibt es keine eindeutige Antwort:

- Einerseits sind die bundesstadtspezifischen Steuereinnahmen Zahlungsströme, die mit einer Gegenleistung der Stadt und des Kantons Bern verbunden sind. Die Stadt und der Kanton Bern bekommen diese Steuereinnahmen nicht einfach geschenkt, sondern stellen im Gegenzug Güter und Dienstleistungen zur Verfügung. Aus dieser Optik müssen die Effekte völlig getrennt werden und die nicht abgegoltenen Leistungen können nicht durch die induzierten Steuern kompensiert werden.
- Andererseits ist es aber ebenso gängige Praxis, dass die öffentliche Hand vieles unternimmt und auch bezahlt, um mit einem attraktiven Standortangebot Personen und Unternehmungen anzuziehen, damit eine Unternehmung Einkommenssteuern und marktwirtschaftliche Effekte in eine Region bringt. Aus dieser Optik ist der Vergleich von staatlichen Leistungen und induzierten wirtschaftlichen und steuerlichen Effekten nicht abwegig.

Aus ökonomischer Sicht gibt es demnach **keine „richtige“ Abgeltung oder Regelung**. Es handelt sich um einen Bereich in dem ein grosser Verhandlungsspielraum für Ausgleichslösungen besteht, ohne dass volkswirtschaftliche Effizienz-Grundsätze verletzt würden.

# 1 Einleitung

## 1.1 Ausgangslage, Fragestellung und Ziel

Der Bundesstadtstatus der Stadt Bern ist mit besonderen Anforderungen und Aufgaben verbunden und bringt für die Stadt und den Kanton Bern positive und negative Effekte mit sich. Die Abgeltung dieser Effekte gab und gibt immer wieder Anlass zu Diskussionen.

Im Jahre 2002 hat sich zur Klärung dieser Fragen eine tripartite Arbeitsgruppe gebildet, bestehend aus Vertreter/innen des Bundes, des Kantons Bern und der Stadt Bern. In ihrem Bericht vom 19. August 2003 stellt die Arbeitsgruppe die Situation dar und empfiehlt die Vergabe einer externen Studie. In der Folge wurde Ecoplan beauftragt, diese durchzuführen.

Das Ziel dieser Studie ist eine wissenschaftlich fundierte und unabhängige Abklärung der positiven und negativen Effekte, die sich aus dem Status Bern als Bundesstadt ergeben. Eine Ausarbeitung von Lösungsvorschlägen gehört nicht zum Auftrag.

## 1.2 Vorgehen und Aufbau des Berichts

Entsprechend der Rolle als unabhängige Gutachter hat Ecoplan die kritischen methodischen Entscheide und Abgrenzungen - nach Diskussionen in der Begleitgruppe - jeweils selbst getroffen. Die Begleitgruppe hatte somit beratende Funktion.

Die Begleitgruppe hat einen Zwischenbericht (Machbarkeitsstudie mit genauer Festlegung der Methodik) am 3. März 2004 zur Kenntnis genommen und gestützt darauf den Auftrag erteilt, die Berechnungen durchzuführen.

Die Aufarbeitung der Leistungen, welche die Stadt und der Kanton Bern auf Grund des Bundesstadtstatus erbringen, erfolgte vereinbarungsgemäss durch die Stadt und den Kanton Bern. Ecoplan hat jedoch die Auswahl der Bereiche, die Kostenschlüssel und die Berechnungen kritisch begutachtet, eigene Vorschläge zu den Kostenschlüsseln erarbeitet und letztlich in umstrittenen Fällen die nötigen Entscheide getroffen.

Es liegt in der Natur der Sache, dass sich die Interessenlage der drei beteiligten Institutionen nicht decken und somit keine Seite mit dem gewählten Vorgehen in allen Teilen glücklich sein dürfte. Dies ist die logische Folge eines nach wissenschaftlichen Kriterien und nicht primär am Konsens orientierten Vorgehens.

Der Bericht zeigt nach einem Überblick über die theoretischen Grundlagen (Kapitel 2) die wichtigsten Ergebnisse in Kurzform im Kapitel 2. Sodann werden die wichtigsten Schlussfolgerungen dargestellt (Kapitel 3). Eine ausführliche Herleitung der Ergebnisse ist im Anhang zu finden (ab Seite 49).

### 1.3 Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes

Bevor mit der eigentlichen Untersuchung der Effekte begonnen werden kann, ist zunächst der Untersuchungsgegenstand festzulegen, also zu definieren, woraus der Bundesstadtstatus besteht. Dieser umfasst:

- Anwesenheit eines grossen Teils der Bundesverwaltung
- Durchführung des Parlamentsbetriebs
- Ort von Staatsbesuchen und Empfängen
- Sitz der meisten Botschaften

Daraus ergeben sich Folgeeffekte wie die Ansiedlung von Unternehmen und Organisationen, die mit der Bundesverwaltung in Kontakt stehen (Verbände, Parteisekretäre, Beratungsfirmen usw.), oder ein erhöhter Anteil an nationalen Kundgebungen.

Es stellt sich nun die Frage, welcher Teil der Bundesverwaltung in Bern deswegen angesiedelt ist, weil Bern die Bundesstadt ist. Dabei kann das 4-Kreise-Modell weiterhelfen, welches im Rahmen der Regierungs- und Verwaltungsreform eingeführt wurde:<sup>1</sup>

- „Zum 1. Kreis gehören Organisationseinheiten, die primär politische Steuerungs- und Koordinationsleistungen erbringen (Generalsekretariate, Querschnittsämter), und alle Verwaltungsstellen der zentralen Bundesverwaltung, die nicht nach FLAG (Führen nach Leistungsauftrag und Globalbudget) geführt werden.
- Dem 2. Kreis zugeordnet sind Verwaltungsstellen (oder Teile davon), die mit Leistungsauftrag und Globalbudget geführt werden.
- Der 3. Kreis umfasst Betriebe und Anstalten, die im Eigentum des Bundes sind. Sie basieren auf Spezialgesetzen und unterliegen öffentlichem Recht, unterstehen aber nicht dem Finanzhaushaltgesetz des Bundes (Beispiele: ETH-Bereich und Forschungsanstalten, SUVA, Swissmedic, Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum und PUBLICA (Pensionskasse des Bundes)).
- Im 4. Kreis angesiedelt sind gemischtwirtschaftliche Unternehmen oder spezialgesetzlich geregelte Aktiengesellschaften, welche Aufgaben des Bundes erfüllen. In der Regel ist der Bund am Unternehmenskapital massgebend beteiligt. Sie haben durchwegs eigene Rechtspersönlichkeit und werden primär über den Wettbewerb gesteuert. Die Politik kann ihnen jedoch auch Leistungsaufträge erteilen (Beispiele: SBB, Rüstungsunternehmen des Bundes).“

Untersuchungsgegenstand im **engeren Sinn** sind die Verwaltungseinheiten des **1. und 2. Kreises mit Sitz in der Stadt Bern** (eine Übersicht über das 4-Kreise Modell siehe Anhang E). Die Betriebe, Anstalten und Unternehmungen des 3. und 4. Kreises verfügen über eine vollständige operationelle Unabhängigkeit und können dementsprechend ihren Standort selbständig wählen. So arbeiten über 60% aller Beschäftigten der Betriebe und Anstalten des

---

<sup>1</sup> Schweizerischer Bundesrat (2001), Bericht über das Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget – Evaluation und weiteres Vorgehen (Evaluationsbericht FLAG), S. 3538 ff.

3. Kreises im Kanton Zürich, 22% im Kanton Waadt und über 9% im Kanton Aargau. Der Kanton Bern folgt mit 5% Beschäftigtenanteil an 4. Stelle.<sup>2</sup> Die Betriebe, Anstalten und Unternehmungen des 3. und 4. Kreises sind demnach nicht Gegenstand der Untersuchungen.

Im Sinne einer zusätzlichen Information werden die Effekte der SBB und der Post dargestellt. Es werden jedoch nur die in der Verwaltung arbeitenden Personen berücksichtigt. Das sogenannte Flächenpersonal ist in der ganzen Schweiz vertreten und zählt damit nicht zum **Bundesstadtstatus im weiteren Sinne**.

#### 1.4 Zeitliche Abgrenzung

Bezüglich des **Erhebungsjahres** gilt grundsätzlich, dass die aktuellsten Zahlen verwendet wurden. Leider stehen nicht überall die Zahlen des gleichen Jahres zur Verfügung. Als Erhebungsjahr der Leistungen zugunsten des Bundes wurde im Falle der Stadt 2003 und im Falle des Kantons 2002 gewählt. Bei den Steuereinnahmen sind die aktuellsten Zahlen aus dem Jahr 2001 oder gar erst 2000 verfügbar. Bei der Quantifizierung der wirtschaftlichen Effekte wurde auf Zahlen zwischen den Jahren 2000 bis 2004 zurückgegriffen. Nur in vereinzelten Fällen werden Zahlen, mangels Alternativen, der Jahre 1998 und 1999 verwendet.

---

<sup>2</sup> Vgl. Interdepartementale Arbeitsgruppe (2003), Dezentralisierungsbericht, Anhang 2.

## 2 Theoretische Grundlagen

Für eine wissenschaftliche Fundierung der Typologisierung werden zuerst die wichtigsten theoretischen Grundlagen dargestellt. Dabei kann man sich teilweise auf die Arbeiten stützen, die im Rahmen des NFP 48 (Landschaften und Lebensräume der Alpen) im Projekt ALPAYS (Alpine Landscapes, Payments and Subsidies – Finanzflüsse zwischen Alpen- und Nichtalpen-Gebieten) erarbeitet wurden.<sup>3</sup>

Eine intensive Literatursuche über ähnliche Studien hat wenig Resultate ergeben. Mit Ausnahme einer Untersuchung über die wirtschaftliche Bedeutung der internationalen Organisationen in Genf<sup>4</sup> sowie einer Studie über die sozioökonomischen Auswirkungen der europäischen und internationalen Institutionen auf Brüssel und seine Regionen<sup>5</sup> konnte nichts gefunden werden, was thematisch mit dieser Studie eng verwandt wäre.<sup>6</sup> Die Ergebnisse der Recherche der Bundeskanzlei via Botschaften in Europa und Nordamerika zur rechtlichen Regelung ihrer Hauptstädte werden erst nach Abschluss dieses Projektes veröffentlicht. Es ist jedoch ohnehin eine für die jeweilige Situation zugeschnittene Analyse zu erstellen, so dass das Fehlen entsprechender Literatur nicht ins Gewicht fällt. Wichtig ist, dass sich die Studie auf ein solides wissenschaftliches Fundament stützen kann. Dies werden wir im Folgenden kurz darstellen.

### 2.1 Externe Effekte und Spillover

Externe Effekte liegen dann vor, wenn durch die Aktivität eines Akteurs einem anderen Vor- oder Nachteile entstehen. Im ersteren Fall spricht man von **positiven** externen Effekten, im letzteren von **negativen** externen Effekten. Werden diese Effekte nicht im Preis berücksichtigt, spricht man von **technologischen (positiven oder negativen) Externalitäten**. Eine **pekuniäre Externalität** liegt dann vor, wenn die Effekte auf unbeteiligte Dritte über das Preissystem, respektive über den Markt abgegolten werden.

Beispiel von technologischen und pekuniären Externalitäten infolge der Funktion der Stadt Bern als Bundesstadt:

Technologische Externalitäten: In der Stadt Bern sind viele Botschaften angesiedelt. Bei einigen Botschaften kommt es zu einem „Massenauflauf“ von Visumsantragsstellern. Die Nachbarschaft fühlt sich durch den verursachten Lärm gestört.

<sup>3</sup> Ecoplan (2002), ALPAYS, Arbeitspapier 1: Theoretische Grundlagen.

<sup>4</sup> Staehelin-Witt/Gonzague (1998), Die wirtschaftliche Bedeutung der internationalen Organisationen in Genf.

<sup>5</sup> iris consulting (2001), L'impact socio-economique des institutions européennes et internationales dans la région de Bruxelles-Capitale : Actualisation 2001 et Prospection 2005-2011.

<sup>6</sup> So gibt es Inzidenzanalysen für Veranstaltungen: Bieger Thomas et al. (2002), Die wirtschaftliche Bedeutung des Annual Meeting des World Economic Forum (WEF) oder European Coordination of Film Festivals (1999), The socio-economic impact of film festivals in Europe. Für Universitätsstädte: Fischer (2001), Die Universität St. Gallen als Wirtschafts- und Standortfaktor: Ergebnisse einer regionalen Inzidenzanalyse oder Feser/Flieger (1998), Regionalökonomische Wirkungen der Universität Kaiserslautern.



Pekuniäre Externalitäten: Es kommen viele Bundesangestellte in die Stadt und geben hier ihr Geld aus und lösen Umsatz und Beschäftigung aus.

Spillovers sind **räumliche externe Effekte** (von einem Gebiet zum anderen) und werden ebenfalls in technologische respektive pekuniäre unterteilt. Spillovers können durch Unternehmen, Haushalte oder den Staat ausgelöst werden.

### Verwendung in dieser Studie

Im Rahmen dieser Studie spielen die externen Effekte der Bundesaktivität eine wichtige Rolle. Die technologischen Spillovers der Bundesaktivitäten sind im Gegensatz zu den pekuniären nur schwer quantifizierbar und können demnach oftmals nur qualitativ gewürdigt werden.

## 2.2 Inzidenzanalyse

Die Inzidenzanalyse hat zur Aufgabe, die regionalen Spillovers zu erfassen und soweit möglich zu quantifizieren. Die von Frey (1984) entwickelte Inzidenzanalyse ist im Hinblick auf die Erfassung von (meist staatlichen) Infrastrukturprojekten entwickelt worden.<sup>7</sup> Sie unterscheidet folgende drei Ebenen und verfolgt je nach Ebene unterschiedliche Untersuchungsziele:

- Die **Zahlungsinzidenz** untersucht Geld- oder Zahlungsströme, welche durch die fragliche Tätigkeiten ausgelöst werden. Damit können Aussagen über Beschäftigungs-, Kaufkraft- und Steuereffekte gemacht werden.
- Die untersuchte Tätigkeiten versorgen die Bevölkerung mit Gütern. Die **Güterinzidenz** zeigt auf, welche Regionen für die Kosten aufkommen und welchen mehr Güter zur Verfügung stehen.
- Die einzelnen Regionen bewerten die Nützlichkeit dieser Güter jedoch unterschiedlich. Da die Fähigkeit aus den Gütern einen Nutzen zu ziehen von Region zu Region unterschiedlich ausfällt, dürfte die **Nutzeninzidenz** von der Güterinzidenz abweichen.

Die Inzidenzanalyse zeigt u.a. einen wichtigen Aspekt auf, der bei der Analyse von Finanzströmen häufig vergessen geht: Den Finanzströmen stehen (fast) immer auch „Gegenströme“ gegenüber, d.h. einer Zahlung steht in der Regel ein Nutzen-Rückfluss gegenüber (vgl. hierzu Anhang A: Die regionale Inzidenzanalyse).

### Verwendung in dieser Studie

Die Inzidenzanalyse eignet sich nur teilweise zur Klärung der Fragestellung in diesem Bericht und es muss kritisch hinterfragt werden, welche Elemente eingesetzt werden können. Folgende Überlegungen bilden die Ausgangslage:

---

<sup>7</sup> Beispiele für erfasste, nicht-staatliche Infrastrukturprojekte: Bieger et al. (2002), Die wirtschaftliche Bedeutung des Annual Meeting des World Economic Forum (WEF) und EcoPlan (1989), Regionalwirtschaftliche Auswirkungen des KWO-Ausbauprojekts Grimsel-West.

- Bei der Güterinzidenz (und folglich auch bei der Nutzeninzidenz) müsste untersucht werden, wer den Bund finanziert und wem durch dessen Aktivität mehr Güter zur Verfügung stehen. Weder die räumliche Finanzierungslast der Bundesaktivitäten noch die räumliche Verteilung des durch die Bundesaktivitäten produzierten „Gutes“ stehen hier zur Diskussion (obwohl dies aus politikwissenschaftlicher Sicht sehr interessant wäre).
- In der vorliegenden Fragestellung ist es wichtig, die Vor- und Nachteile, die der öffentlichen Hand der Stadt Bern und des Kantons Bern aus dem Bundesstadtstatus erwachsen von denjenigen zu trennen, die der Privatwirtschaft erwachsen. So steigern beispielsweise positive Beschäftigungseffekte, die sich durch die Belebung des Gastronomie- und Tourismussektors durch die Bundesaktivitäten ergeben, die Kaufkraft der privaten Haushalte. Für die Stadt Bern stellt dies nur dann einen Vorteil dar, wenn sich dies auch in höheren Steuereinnahmen niederschlägt. In der Zahlungsinzidenz wird diese Unterscheidung nicht vorgenommen.

Eine Inzidenzanalyse auf der **Güter- und Nutzenebene** ist im Rahmen dieses Berichtes nicht von Interesse und wird somit nicht durchgeführt. Auf der **Zahlungsebene** muss die Inzidenzanalyse erweitert werden. Die Zahlungsströme, welche auf der einen Seite den öffentlichen Haushalt und auf der anderen die Wirtschaft betreffen, werden voneinander getrennt mit Hilfe von zwei unterschiedlichen Methoden, nämlich der Fiskalanalyse (Abschnitt 2.3) und der Wertschöpfungsanalyse (Abschnitt 2.4), untersucht.

## 2.3 Fiskalanalyse

Ausgangslage der Fiskalanalyse ist die Überlegung, dass Unternehmen und private Haushalte Steuern zahlen und dafür im Gegenzug Leistungen vom Staat erhalten. Nimmt ein Wirtschaftsakteur staatliche Leistungen in Anspruch, ohne dafür Steuern zu zahlen, kann der Effekt auf den öffentlichen Haushalt von zwei Seiten her berechnet werden.

- Der **Steuerausfall** wird berechnet.
- Die **Kosten der Leistungen**, die der Wirtschaftsakteur in Anspruch nimmt, werden berechnet.

Die Höhe der Effekte müssen sich bei den zwei Betrachtungsweisen nicht gleichen. Die Ergebnisse der Steuerausfälle und der Kosten der Leistungen können dann nicht zusammengezählt werden, wenn sie den gleichen Tatbestand aus zwei verschiedenen Blickwinkeln betrachten. Es ist von Fall zu Fall zu entscheiden, welcher Ansatz leichter zum Ziel führt. Werden beide Ansätze gleichzeitig verwendet, muss darauf Acht gegeben werden, dass keine Doppeltzählungen auftreten.

### Verwendung in dieser Studie

Im Rahmen dieser Studie werden die Fiskaleffekte von beiden Seiten (von der Steuerausfall- wie auch Leistungsseite) her berechnet. Bei der Berechnung der **Steuerausfälle** durch Steu-

ersonderbehandlungen wird der Ansatz „**Revenue Forgone**“ gewählt.<sup>8</sup> Es handelt sich hier um eine statische ex-post Analyse, indem man die Einnahmen mit der heutigen besonderen Steuerregelung mit den Einnahmen, die man ohne diese Steuerregelung realisieren könnte, vergleicht. Verhaltensänderungen, die sich durch unterschiedliche Steuerbehandlungen ergeben würden (bspw. Steueroptimierung) werden nicht berücksichtigt. Die Wahl dieser Methode wird durch die OECD dadurch begründet, dass die problematische Berechnung der Verhaltensänderungen umgangen werden kann, was aber dazu führt, dass die so berechneten Steuerausfälle zu hoch ausfallen.<sup>9</sup> Im Rahmen dieser Studie gilt dieser Vorbehalt jedoch nicht, da eine andere Betrachtungsweise eingenommen wird. Die Bundesverwaltungen nehmen Leistungen der Stadt und des Kantons in Anspruch, für die sie keine Steuer entrichten. Die Steuerausfälle bilden somit die Gegenseite der tatsächlich in Anspruch genommenen Leistungen. Es ist bei dieser Betrachtungsweise unwesentlich, ob ein Teil der steuerbefreiten Bundesverwaltung bei der Aufhebung der Steuerbefreiung wegziehen würde oder nicht.

Die Methodologie zur Berechnung der **Kosten der Leistungen** ist im Abschnitt 5.1 dargestellt. In dieser Studie werden die Leistungen der öffentlichen Hand in zwei Gruppen unterteilt:

1. **Speziell für den Bund erbrachte Leistungen:** Darunter fallen also Leistungen, die für normale Unternehmen nicht geleistet werden. Diese können vom Bund bestellte Leistungen sein oder nicht. Hier können nur die Kosten für die erbrachten Leistungen berechnet werden (z.B. ausserordentliche Schutzaufgaben, Botschaftsschutz).
2. **Leistungen der Grundversorgung:** Darunter fallen Leistungen, die allgemein für die Bevölkerung und Unternehmen erbracht werden. Der Bund als grosser Arbeitgeber benützt diese Leistungen mit und profitiert dementsprechend davon. Hier können alternativ die Steuerausfälle oder die Kosten für die erbrachten Leistungen berechnet werden (z.B. Sportanlagen, öffentlicher Verkehr).

## 2.4 Wertschöpfungsanalyse

### 2.4.1 Produktions-, Einkommens- und Verwendungsansatz

Die Wertschöpfung ist eine geeignete Grösse um die wirtschaftliche Leistung einer Volkswirtschaft zu messen. Des Weiteren lässt sich zwischen der Wertschöpfung und der Beschäftigung sehr leicht eine direkte Beziehung schaffen. Zur Berechnung der Wertschöpfung einer Volkswirtschaft gibt es drei Ansätze (siehe Grafik 2-1):<sup>10</sup>

- Entstehungsrechnung: Mit diesem Ansatz wird die Wertschöpfung, die im Verlaufe einer Periode geschaffen wird, bestimmt. Diese setzt sich im Wesentlichen aus den Nettover-

---

<sup>8</sup> Vgl. OECD (1996a), Tax Expenditures: Recent Experiences, S. 14.

<sup>9</sup> Vgl. OECD (1996b), Labour Market and Social Policy: Net Public Social Expenditure, S. 25.

<sup>10</sup> Vgl. Bundesamt für Statistik (2003), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung: Eine Einführung in Theorie und Praxis, S. 13 und Rütter-Fischbacher (1991), Wertschöpfung des Tourismus in der Schweiz, S. 40 ff.

- kaufumsätzen (Umsatz abzüglich Vorleistungen) zusammen. Dazu kommen Bestandsänderungen an Halb- und Fertigfabrikaten sowie die für den Eigenbedarf hergestellten Produkte.
- **Verteilungsrechnung:** Dieser Ansatz betrachtet die Bezahlung der Produktionsfaktoren wie Arbeit, Kapital und Boden. Hier wird die Wertschöpfung durch Zusammenzählen der Faktor-, Arbeits- und Kapitaleinkommen berechnet.
  - **Verwendungsrechnung:** Mit diesem Ansatz wird gezeigt, wie das zur Verfügung stehende Einkommen verwendet wird. Die Wertschöpfung wird durch das Zusammenzählen von Käufen für den Endverbrauch und der Investitionen abzüglich Nettoexport berechnet.

**Grafik 2-1: Die gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung**



Quelle: Rütter-Fischbacher (1991), Wertschöpfung des Tourismus in der Schweiz, S. 40.

### Verwendung in dieser Studie

Nicht Gegenstand der Untersuchungen ist die Wertschöpfung, die durch die Tätigkeit des Bundes erwirtschaftet wird. In dieser Studie soll vielmehr die Wertschöpfung, die der Bund durch seine **Ausgaben** in der städtischen und kantonalen **Wirtschaft** induziert, gemessen werden. Dies geschieht am einfachsten mit Hilfe des **Verwendungsansatzes**.<sup>11</sup> Darunter

<sup>11</sup> Rütter (1996) zeigt am Beispiel des Tourismus, bei dem es sich ebenfalls um eine spezifische Form der Endnachfrage handelt, wie die induzierte Wertschöpfung über die Entstehungsrechnung gemessen werden kann. Die Berechnung dieses zweiten Ansatzes wäre im Sinne einer Plausibilitätsüberprüfung der Wertschöpfungszahlen aus dem Verwendungsansatz zu begrüssen. Dies setzt jedoch voraus, dass man die Anteile der spezifischen

fallen beispielsweise die laufenden Ausgaben und Investitionen der untersuchten Verwaltungseinheiten, die Ausgaben ihrer Angestellten und die Ausgaben der Besucher, die im Zusammenhang mit dem Bundesstadtstatus in die Stadt Bern kommen. Nicht alle Güter und Dienstleistungen werden aber in der Region selber hergestellt. Die Importe müssen deshalb abgezogen werden.

#### 2.4.2 Direkter und indirekter Endverbrauch

Der direkte Endverbrauch schafft Einkommen und dadurch werden weitere indirekte Ausgaben induziert. Ein Teil der Ausgaben (resp. des Endverbrauchs) fällt jedoch weg, weil er nicht in der Stadt Bern oder im Kanton Bern getätigt wird. Mit Hilfe einer in regionalökonomischen Untersuchungen benützte Multiplikatorenanalyse können diese beiden entgegengesetzten Effekte grob ermittelt werden.

##### Berechnung des Multiplikators<sup>12</sup>

Die gesamte induzierte Nachfrage in einer Region ( $J$ ) setzt sich aus der direkten und indirekten Nachfrage zusammen.

$$J = J_{\text{Direkt}} + J_{\text{Indirekt}} = k \times J_{\text{Direkt}}$$

$J$  : Direkte und indirekte Nachfrage

$k$  : Multiplikator

Der Multiplikator  $k$  berücksichtigt die direkt anfallenden Steuern und Sozialabgaben ( $t$ ), die Importe ( $m$ ), die indirekten Steuern ( $i$ ) und die Konsumquote ( $c$ ).

$$k = \frac{1}{1 - c \times (1 - t) \times (1 - m - i)}$$

Beispiel: Geht man davon aus, dass die Steuern und Sozialabgaben 25% des Einkommens betragen, die Importquote rund 40%, die indirekten Steuern 6.5% und die Konsumquote 80%, dann wird der Multiplikator folgendermassen berechnet:

$$k_{\text{Beispiel}} = \frac{1}{1 - 0.8 \times (1 - 0.25) \times (1 - 0.40 - 0.065)} = 1.47$$

Je grösser die Konsumquote, desto grösser der Multiplikator. Je grösser die Importquote, die indirekten Steuern, die direkten Steuern und Sozialabgaben, desto kleiner fällt der Multiplikator aus.

Endnachfrage am Umsatz der einzelnen Branchen in der Region kennt. Die Anteile der Bundes- und Personalausgaben am Umsatz der Branchen in der Stadt Bern und Kanton Bern sind nicht bekannt und müssten erhoben werden. Dies würde jedoch den Rahmen dieser Arbeit sprengen, weshalb in diesem Bericht der Entstehungsansatz nicht verwendet wird.

<sup>12</sup> Siehe Baumgartner/Seidel (2001), Kräftige Impulse für die Stadt und Faggian/Biagi (2003), Measuring Regional Multipliers: A Comparison Between Two Different Methodologies for the Case of the Italian Regions, S. 2.

### **Verwendung in dieser Studie**

In dieser Studie soll der dargestellte Multiplikator ebenfalls verwendet werden. Die zur Berechnung des Multiplikators benötigten Werte stehen teilweise zur Verfügung (Steuern und Sozialabgaben, indirekte Steuern) oder müssen für die Stadt und den Kanton Bern geschätzt werden (Importe, Konsumquote).

## **2.5 Zentrumslasten**

Es soll im Folgenden auf die Analogien (respektive Unterschiede) der Methodik, die bei der Erfassung der Zentrumslasten und der positiven und negativen Effekte im Rahmen dieser Studie verwendet wird, eingegangen werden.

Die Grundidee ist bei beiden Untersuchungsfragen die Gleiche:

- Bei den Zentrumslasten benützen Personen, die ihre Steuern ausserhalb der Stadt zahlen, die städtische Infrastruktur mit.
- Bei der Erfassung der Vor- und Nachteile, die sich aus dem Bundesstadtstatus ergeben, sind die Mitbenützer (Bundesämter, diplomatisches Personal) z.T. in der Stadt ansässig, brauchen aber aufgrund von gesetzlichen Sonderbestimmungen keine Steuern zu zahlen.

Während sich bei den Zentrumslasten der Untersuchungskreis aus privaten Personen zusammensetzt, sind es im Falle des Bundesstadtstatus neben privaten Personen (bspw. Diplomaten) vor allem Verwaltungseinheiten. Die zu untersuchenden Sachbereiche sind deshalb nicht deckungsgleich.

Die speziell für den Bund erbrachten Leistungen finden bei den Zentrumslasten kein Äquivalent, da es praktisch keine Leistungen gibt, die ausschliesslich für Auswärtige und nicht zugleich für Ansässige erbracht werden. Andere Effekte, die bei den Zentrumslasten vernachlässigbar sind, spielen aufgrund der räumlichen Nähe des Untersuchungsobjekts im Rahmen dieser Studie eine grössere Rolle. Dies sind zum Beispiel die wirtschaftlichen, strukturellen und konjunkturellen Effekte.

### **Verwendung in dieser Studie**

Im Bereich der Leistungen der Grundversorgung ist das methodische Vorgehen im Rahmen dieser Untersuchung im Vergleich zu demjenigen der Zentrumslasten ähnlich, geht aber noch darüber hinaus: Andere Effekte, die sich aus dem Bundesstadtstatus der Stadt Bern ergeben, werden bei den Zentrumslasten nicht untersucht (speziell für den Bund erbrachte Leistungen) oder spielen dort nur eine untergeordnete Rolle (wirtschaftliche, strukturelle und konjunkturelle Effekte).

## **2.6 Fazit**

Ziel der Untersuchung in diesem Kapitel ist eine theoretische Fundierung der Typologisierung. Es hat sich gezeigt, dass eine reine Inzidenzanalyse nicht zum Ziel führen kann, da

diese keine strikte Trennung vornimmt zwischen Effekten, die den öffentlichen Haushalt oder die Wirtschaft betreffen.

Die Effekte, die sich aus dem Bundesstadtstatus der Stadt Bern ergeben, werden getrennt für den öffentlichen Haushalt (Fiskalanalyse) und für die Wirtschaft (Wertschöpfungsanalyse) untersucht werden. Diese Unterteilung entspricht auch der Grenze zwischen Lasten i.e.S. (Effekte für den öffentlichen Haushalt) und pekuniären (wirtschaftlichen) Effekten. Innerhalb der pekuniären Effekte können eindeutig bestimmbare und quantifizierbare Effekte und nicht quantifizierbare Effekte unterschieden werden. In Grafik 2-2 sind diese Effekte dargestellt.

**Grafik 2-2: Darstellung der Effekte**

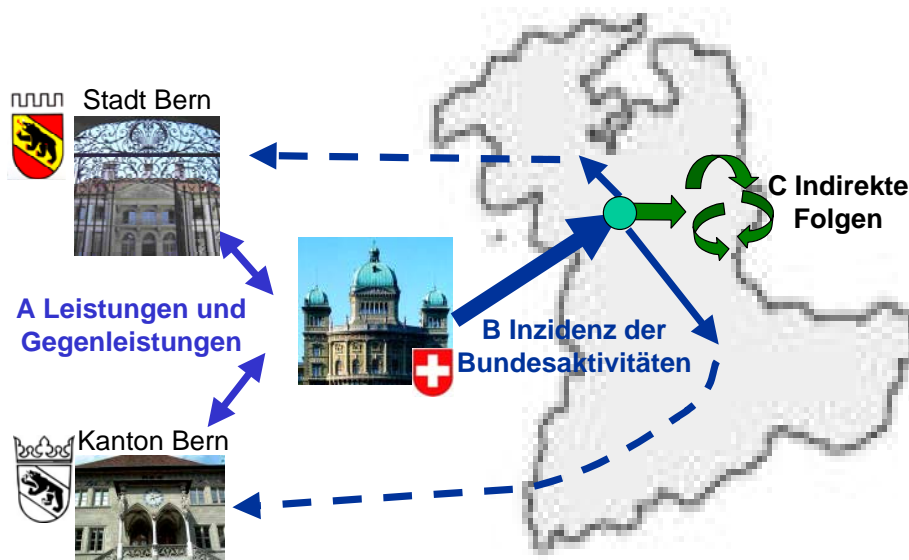
<b>Effekte</b>	<b>Bezeichnung</b>	<b>Typ</b>
Effekte des öffentlichen Haushalts	Lasten i.e.S.	A
Wirtschaftliche Effekte	Pekuniäre Externalitäten	
	Quantifizierbare Effekte	B
	Nicht quantifizierbare Effekte	C

### 3 Typologie und Darstellung der Ergebnisse

#### 3.1 Überblick über Typologie

Aufgrund der theoretischen Überlegungen in Kapitel 2 wird folgende Typologie gewählt.

Grafik 3-1: Wichtigste Effekte des Bundesstadtstatus



Die gestrichelten Linien zeigen direkte und indirekte Steuereffekte als Teil der Inzidenz der Bundesaktivitäten.

#### 3.2 Typ A: Leistungen oder Steuerausfälle

##### 3.2.1 Einführung

Der Bund und die Botschaften beanspruchen Leistungen der Stadt und des Kantons Bern und sind gleichzeitig von der Steuer befreit. Der Effekt auf den öffentlichen Haushalt kann, wie im Unterabschnitt 2.3 dargelegt wurde, entweder von der Leistungsseite oder von der Steuerausfallseite her berechnet werden (siehe Grafik 3-2). Die Beiträge müssen nicht unbedingt gleich hoch ausfallen.

Auf der **Leistungsseite** werden die folgenden drei Sachbereiche berücksichtigt:

- Sicherheit
- Infrastruktur
- Repräsentation, Stadtbild und Kultur



Innerhalb dieser Sachbereiche findet gemäss Grafik 3-2 eine Unterscheidung zwischen speziell für den Bund erbrachten Leistungen und Leistungen der Grundversorgung statt. Das bestehende Abgeltungssystem wird ebenfalls auf der Leistungsseite berücksichtigt.

Auf der **Steuerausfallseite** werden die Ausfälle der Liegenschafts-, Unternehmens- sowie Einkommens- und Vermögenssteuern, die mit dem Bundesstaatsstatus zusammenhängen, berücksichtigt.

**Grafik 3-2: Typologie der Leistungen und Steuerausfälle**

Leistungsseite (Unterabschnitte 3.2.2 und 3.2.3)		Steuerausfallseite (Unterabschnitt 3.2.4)
Leistungen in Sachbereichen	Speziell für den Bund erbrachte Leistungen	Ausfälle Liegenschaftssteuer Ausfälle Unternehmenssteuer Ausfälle Einkommens- und Vermögenssteuer
	Leistungen der Grundversorgung	
Bestehendes Abgeltungssystem		

### 3.2.2 Speziell für den Bund erbrachte Leistungen: Darstellung der Ergebnisse

Die Kosten der speziell für den Bund erbrachten Leistungen sind fast vollständig durch bestehende Abgeltungen abgedeckt. In Grafik 3-3 und Grafik 3-4 ist die Höhe der finanziellen Abgeltungen an die Stadt und den Kanton Bern dargestellt.

Die Höhe der Abgeltung wurde als Annäherung an die Kosten verwendet. Dies lässt sich deshalb vertreten, weil den Abgeltungen detaillierte Analysen der Leistungen und deren Kosten zu Grunde liegen, die von beiden Seiten anerkannt wurden.

So deckt beispielsweise der Bundesbeitrag an die Ecole cantonale de langue française in Grafik 3-4 in etwa den Kostenanteil der Kinder ab, deren Eltern aufgrund von internationalen Verträgen keine Steuern zahlen müssen (Diplomatenkinder und Kinder von Angestellten von internationalen Organisationen). Die Bundesbeiträge für regelmässig wiederkehrende oder dauerhafte Schutzaufgaben des Kantons Bern und die Abgeltungen an die Stadtpolizei Bern basieren ebenfalls auf einer detaillierten jährlichen Abrechnung.

Allerdings sieht die Faktenlage im Kulturbereich etwas anders aus: Der **Kulturbeitrag** in Grafik 3-3 basiert gemäss der Stadt Bern nicht auf einer Kostenkalkulation, sondern ist Ergebnis der Verhandlungen zwischen der Stadt und dem Bund. Mit diesem Beitrag werden die Leistungen der Stadt Bern zur Gestaltung eines der Bundesstadt würdigen Kulturangebots abgegolten. Die Stadt Bern macht geltend, dass gewisse Leistungen im kulturellen Bereich nicht angeboten würden, wäre Bern nicht Bundesstadt und somit vom Bund abzugelten sind.

Diese Kosten werden auf 5.6 Mio. CHF beziffert.<sup>13</sup> Dem muss entgegengehalten werden, dass ein solches zusätzlich auf den Bund zugeschnittenes Angebot nicht nur dem Bund, sondern nicht zuletzt auch den Stadtbernern zugute kommt. Des Weiteren ergab ein Vergleich der Pro-Kopf-Kulturausgaben der Stadt Bern mit den fünf bevölkerungsreichsten Städten in der Schweiz, dass diese in der Stadt Bern nicht überdurchschnittlich hoch sind, sondern eher im Mittel liegen (siehe 3.4.4c). Würde man die von der Stadt Bern vorgeschlagenen Abteilungen abziehen, wären die Pro-Kopf-Ausgaben der Stadt Bern sogar am tiefsten. Aufgrund dieser Überlegungen ist anzunehmen, dass die speziell für den Bund erbrachten Kulturleistungen nicht sehr hoch sein können. Da die effektiv zusätzlich resp. speziell erbrachten Kulturleistungen nirgends genau umschrieben wurden (weder seitens des Bundes bestellt noch seitens der Stadt substantiiert), könnte man sogar noch weiter gehen, Zusatzleistungen ganz zu verneinen und den Kulturbeitrag als Beitrag an die Grundversorgung betrachten, deren Kosten wir im Unterkapitel 3.3.1 aufzeigen werden. Als Mittelweg zwischen diesen beiden Extrempositionen – und vor allem auf Grund der Argumente, die in der Diskussion um die Vereinbarung gefallen sind – scheint es uns vertretbar, von spezifischen Leistungen im Umfang des Kulturbeitrags von 960'300 Franken auszugehen.

**Grafik 3-3: Stadt Bern, Abteilungen der speziell für den Bund erbrachten Leistungen**

Empfänger (Dienstelle)	Rechnung 2003 (Abgeltung)	Beschreibung der Leistung
<b>Stadtpolizei Bern</b>	<b>8'746'978</b>	
	4'000'000	Bundesbeitrag für ausserordentliche Schutzaufgaben
	700'000	Abgeltung Bereich Staatsschutz
	3'965'000	Abgeltung Botschaftsschutz
	81'978	Sicherheit um das Bundeshaus: Betriebsbeitrag
<b>Abteilung Kulturelles</b>	<b>960'300</b>	Kulturbeitrag
<b>Total</b>	<b>9'707'278</b>	

**Grafik 3-4: Kanton Bern, Abteilungen der speziell für den Bund erbrachten Leistungen**

Empfänger (Dienstelle)	Rechnung 2003 (Abgeltung)	Beschreibung der Leistung
Erziehungsdirektion	917'873	Bundesbeitrag an die Ecole cantonale de langue française de Berne
Polizei- und Militärdirektion	916'726	Bundesbeitrag für regelmässig wiederkehrende oder dauerhafte Schutzaufgaben des Kantons Bern
<b>Total</b>	<b>1'834'599</b>	

<sup>13</sup> Es wird mit einem Bundesanteil von 20% an den Kosten für diverse Kulturförderbeiträge (z.B. Kunstmuseum, Stadttheater, Historisches Museum usw.) gerechnet.

Dem Kanton Bern entspringen in den Bereichen Staatsanwaltschaft, Justiz und öffentlichen Verkehr Mehrkosten, die im direkten Zusammenhang mit dem Bundesstadtstatus stehen und nicht abgegolten werden. In Grafik 3-5 sind diese Kosten zusammengestellt.

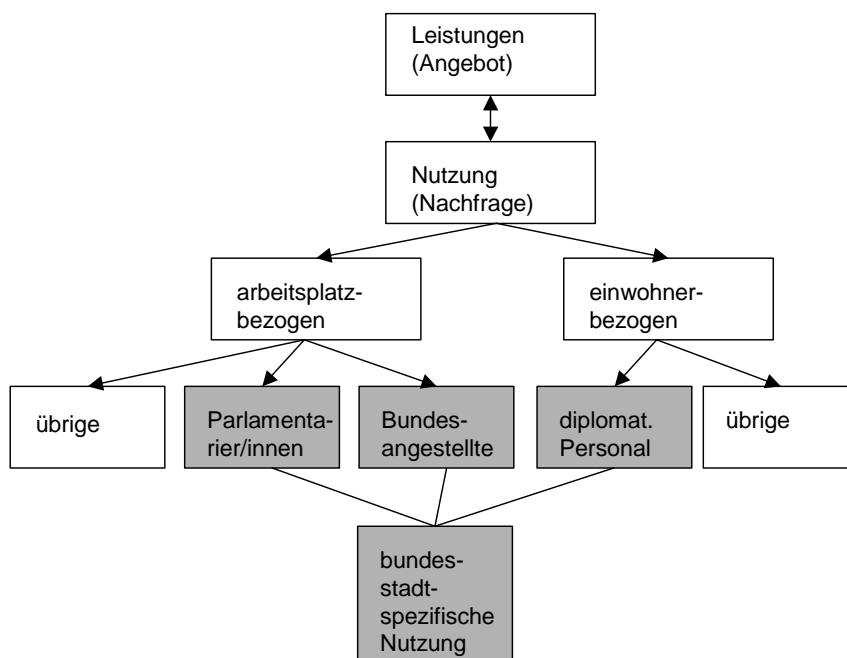
**Grafik 3-5: Kanton Bern, nicht abgegoltene bundesstadtspezifische Leistungen**

Betroffener Bereich	Betrag 2003/2002	Erläuterungen
Staatsanwaltschaft und Justiz	Nicht quantifizierbar	Ermittlung und Beurteilung von Delikten als Folge von nationalen Kundgebungen und Kundgebungen vor Botschaften.
Justiz	2'040	Gefangenentransporte der Transportstation des Regionalgefängnisses Bern im Asylwesen zur Vorführung zum BFF. Im Jahre 2003 waren es 34 Transporte à 60 CHF.
Öffentlicher Verkehr	70'000	Mehraufwand BERNMOBIL durch nationale Kundgebungen.

### 3.2.3 Leistungen der Grundversorgung: Darstellung der Ergebnisse

Bei der Berechnung der Grundversorgungsleistungen muss grundsätzlich in **einwohner- und arbeitsplatzbezogene Nutzung** aufgeteilt werden, wie dies die Grafik 3-6 zeigt.

**Grafik 3-6: Einwohner- und arbeitsplatzbezogene Nutzung der Grundversorgungsleistungen**



Die Grundversorgungsleistungen werden sowohl von den Einwohner/innen wie auch von den Berufstätigen "konsumiert". Diese Aufteilung ist auch darum wichtig, weil Bundesangestellte in ihrer Eigenschaft als Einwohner/innen Steuern entrichten. Nur in ihrer Eigenschaft als Be-

rufstätige, die im Zusammenhang mit dem Arbeitsplatz Leistungen konsumieren, sind sie als Bundesangestellte jedoch speziell zu behandeln, da hier keine Steuern entrichtet werden.

In einem ersten Schritt wird deshalb der Anteil der Nutzung an der gesamten Grundversorgungsleistung in der Stadt Bern berechnet, welcher als bundesstadtspezifisch zu bezeichnen ist (siehe graue Felder in Grafik 3-6). Dieser Anteil fungiert als Kostenschlüssel bei der Berechnung des bundesstadtspezifischen Kostenanteils an den gesamten Nettokosten der Grundversorgung. Auf Basis dieses Kostenschlüssels berechnet sich derjenige der Verwaltung der SBB und Post (für detaillierte Erläuterungen siehe Unterabschnitte 6.2 und 6.3).

In Grafik 3-7 sind die Ergebnisse für die Stadt Bern zusammengefasst. Demnach beträgt der **bundesstadtspezifische Kostenanteil** an den Grundleistungen in der **Stadt Bern** insgesamt rund **7 Mio. CHF**. Mit der **Verwaltung der SBB und der Post** kommen **1.9 Mio. CHF** hinzu. Es ist zu beachten, dass nicht alle Kosten der Grundversorgung allein von der Stadt Bern getragen werden. Der Kanton Bern trägt über sogenannte Rückerstattungen indirekt einen Teil der Kosten, die bei der Erstellung der Grundleistung in der Stadt Bern anfallen, mit.

Der Kanton Bern unterstützt des Weiteren mit Beitragszahlungen den öffentlichen Verkehr und verschiedenste kulturelle Institutionen und Veranstaltungen in der Stadt Bern und trägt so direkt zur Grundversorgungsleistung in der Stadt bei. Der **bundesstadtspezifische Kostenanteil** an der **kantonalen** Grundleistung in der Stadt Bern beträgt gemäss Grafik 3-8 rund **1.5 Mio. CHF**. Der Kostenanteil der **Verwaltung der Post und SBB** beträgt zusätzliche **360'000 CHF**.

**Grafik 3-7: Stadt Bern, Kostenschlüssel und Kostenanteil, bundesstadtspezifisch und Verwaltung SBB und Post, nach Bereichen**

<b>Stadt Bern</b>	Bundesstadt- spezifischer Kostenschlüssel (in % der Nettokosten)	Bundesstadt- spezifischer Kostenanteil (in CHF)	Kostenschlüssel Verwaltung SBB und Post (in % der Nettokosten)	Kostenanteil Verwaltung SBB und Post (in CHF)
<b>Bereich Sicherheit</b>		<b>2'991'296</b>		<b>851'635</b>
Stadtpolizei	3.87%	2'256'700	1.11%	644'382
Feuerwehr	5.74%	734'596	1.62%	207'253
<b>Bereich Infrastruktur</b>		<b>3'148'428</b>		<b>862'382</b>
Parkanlagen und Wanderwege	3.33%	363'814	0.77%	83'732
Sportanlagen	3.33%	475'522	0.77%	109'442
MIV	5.00%	1'696'025	1.45%	491'533
ÖV	2.42%	528'429	0.70%	153'146
Übriger Verkehr	2.04%	84'638	0.59%	24'529
<b>Bereich Repräsentation, Stadtbild und Kultur</b>		<b>930'014</b>		<b>166'219</b>
Bibliothek	4.26%	157'338	1.11%	41'051
Museen, Theater, Konzerte und Übrige Kulturförderung	2.12%	614'406	0.31%	88'742
Denkmalpflege und Heimatschutz	3.33%	26'868	0.77%	6'184
Übrige Freizeitgestaltung	3.33%	131'402	0.77%	30'242
<b>Total</b>		<b>7'069'738</b>		<b>1'880'236</b>

Für detaillierte Berechnungen der Kostenschlüssel und Kostenanteile siehe Abschnitte 6.2 und 6.3.

**Grafik 3-8: Kanton Bern, Kostenschlüssel und Kostenanteil, bundesstadtspezifisch und Verwaltung SBB und Post, nach Bereichen**

<b>Kanton Bern</b>	Bundesstadt- spezifischer Kostenschlüssel (in % der Nettokosten)	Bundesstadt- spezifischer Kostenanteil (in CHF)	Kostenschlüssel Verwaltung SBB und Post (in % der Nettokosten)	Kostenanteil Verwaltung SBB und Post (in CHF)
<b>Bereich Infrastruktur</b>				
ÖV	2.42%	956'670	0.70%	277'257
<b>Bereich Repräsentation, Stadtbild und Kultur</b>				
Bibliothek	4.26%	31'313	1.11%	8'170
Museen, Theater und Orchester	2.12%	475'179	0.31%	68'632
Übrige Freizeitgestaltung	3.33%	29'497	0.77%	6'789
<b>Total</b>		<b>1'492'659</b>		<b>360'848</b>

Für detaillierte Berechnungen der Kostenschlüssel und Kostenanteile siehe Abschnitte 6.2 und 6.3.

### 3.2.4 Steuerausfälle: Darstellung der Ergebnisse

Die Verwaltungseinheiten des Bundes wie auch die SBB<sup>14</sup> und die Post<sup>15</sup> müssen weder Unternehmens-, noch Liegenschaftssteuern zahlen. Die diplomatischen Vertretungen entrichten ebenfalls keine Liegenschaftsteuer. Ausserdem ist das diplomatische Personal von der Einkommens- und Vermögenssteuer befreit.<sup>16</sup>

Wie im Abschnitt 2.3 erläutert, wird zur Berechnung der damit zusammenhängenden Steuerausfälle die Revenue forgone Methode gewählt. Es werden also Anpassungsprozesse wie beispielsweise steueroptimierendes Verhalten durch Abwanderung in steuergünstigere Standorte, die sich bei der Einführung der Steuer ergeben würden, nicht berücksichtigt.

In Grafik 3-9 sind die drei Steuerausfallarten mit der jeweiligen Begründung, einer kurzen Darstellung der Berechnung und der Kennzeichnung des davon betroffenen öffentlichen Haushaltes aufgeführt. Bei den Unternehmenssteuern können nur Kapitalsteuerausfälle geltend gemacht werden. Gewinnsteuereinnahmen können nur dann verwirklicht werden, wenn Gewinne anfallen, was naturgemäss bei den meisten Verwaltungseinheiten nicht der Fall ist. Die Gewinnsteuern machen jedoch den grössten Teil der Unternehmenssteuereinnahmen aus. Würden die Verwaltungseinheiten durch Unternehmen ersetzt – eine Überlegung, die bei der Revenue forgone Methode nicht gemacht wird – so würden die Steuereinnahmen dank der Gewinnsteuern höher anfallen, als die hier berechneten.

**Grafik 3-9: Steuerausfälle, Stadt und Kanton Bern**

Steuerausfallart	Begründung	Berechnungsmethode	Betroffener Haushalt
Liegenschaftsteuer	<i>Die Verwaltungseinheiten des Bundes und diplomatische Vertretungen zahlen keine Liegenschaftsteuer.</i>	<i>Wie viel Liegenschaftsteuern müssten die Verwaltungseinheiten zahlen, wären sie nicht von der Steuer befreit?</i>	<i>Stadt Bern</i>
Unternehmenssteuer	<i>Der Bund zahlt keine Kapitalsteuer.</i>	<i>Wie viel Kapitalsteuer müssten Unternehmen pro Beschäftigten in der Stadt Bern zahlen? Diese Zahl wird mit der Anzahl Bundesangestellten multipliziert.</i>	<i>Stadt Bern und Kanton Bern</i>
Einkommens- und Vermögenssteuern	<i>Botschaftsangestellte zahlen keine Einkommens- und Vermögenssteuer.</i>	<i>Wie viel Einkommens- und Vermögenssteuern müssten die Botschaftsmitarbeiter zahlen, wären sie nicht von der Steuer befreit?</i>	<i>Stadt Bern und Kanton Bern.</i>

<sup>14</sup> Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen (SR 742.31). Art. 21: Die SBB sind im Rahmen ihrer Aufgabe als Anbietern der Eisenbahninfrastruktur und als Transportunternehmung von fast jeder Besteuerung durch die Kantone und Gemeinden befreit.

<sup>15</sup> Bundesgesetz über die Organisation der Postunternehmung des Bundes (SR 783.1). Art. 13: Die Post wird nur für die Gewinne aus den Wettbewerbsdiensten nach Artikel 9 des Postgesetzes vom 30. April 1997 besteuert.

<sup>16</sup> Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen (SR 0.191.01). Art. 34: Der diplomatische Vertreter ist von allen staatlichen, regionalen und kommunalen Personal- und Realsteuern oder -abgaben befreit;

**Höhe der Gewinnsteuerausfälle**

Weicht man von der Revenue forgone Methode ab und geht von einem Referenzszenario aus, bei dem die Verwaltungseinheiten vollständig durch Unternehmen ersetzt werden, so müsste auch die Höhe der Gewinnsteuerausfälle berechnet werden.

In der Stadt und im Kanton Bern betragen die durchschnittlichen Gewinnsteuereinnahmen pro Arbeitsplatz 511 respektive 1'015 CHF (neue Steueranlage). Multipliziert man diesen Betrag mit der Anzahl Bundesangestellten, die ohne den Bundesstadtstatus gemäss diesem Szenario Beschäftigte in privaten Unternehmen wären, so erhält man Gewinnsteuerausfälle von 7 Mio. respektive 13.9 Mio. CHF.

**Grafik 3-10: Gewinnsteuerausfälle der Stadt und des Kantons Bern (in CHF), 2001**

	Stadt Bern		Kanton Bern
	Alte Steueranlage	Neue Steueranlage	Neue Steueranlage
Steueranlage	2.3	1.54	3.06
Gewinnsteuer	111'747'385	74'822'162	-
Anzahl Beschäftigte	146'494		-
<b>Gewinnsteuereinnahmen pro Beschäftigten</b>	763	<b>511</b>	<b>1'015</b>
Anzahl Bundesangestellte in Stadt Bern	13'717		
<b>Gewinnsteuerausfälle</b>	-	<b>7'005'991</b>	<b>13'920'994</b>

Die Wahl eines Referenzszenarios ist immer mit Unsicherheiten behaftet. Man könnte ebenso gut die gegensätzliche Meinung vertreten, dass anstelle der Verwaltungseinheiten keine Unternehmen in die Stadt Bern kommen würden, da die Verwaltungseinheiten heute keinen „Verdrängungseffekt“ auf andere wirtschaftliche Aktivitäten ausüben und die meisten Bundesangestellten nur aufgrund des Bundesstadtstatus in die Stadt Bern kommen und hier sonst nicht arbeiten würden. Schlussendlich hängt jedes Referenzszenario von der persönlichen Einschätzung ab und kann nicht abschliessend verifiziert werden. Diese Zahlen werden für die weiteren Berechnungen nicht verwendet.

Die Höhe der **bundesstadtspezifischen Steuerausfälle** betragen für die **Stadt** und den **Kanton Bern** rund **5 Mio. CHF** respektive **6.8 Mio. CHF**. Die Steuerausfälle, welche auf die **Verwaltung der SBB und Post** zurückzuführen sind, sind mit rund je rund **700'000 CHF** verhältnismässig gering.

**Grafik 3-11: Steuerausfälle der Stadt und des Kantons Bern (in CHF), 2001/2000**

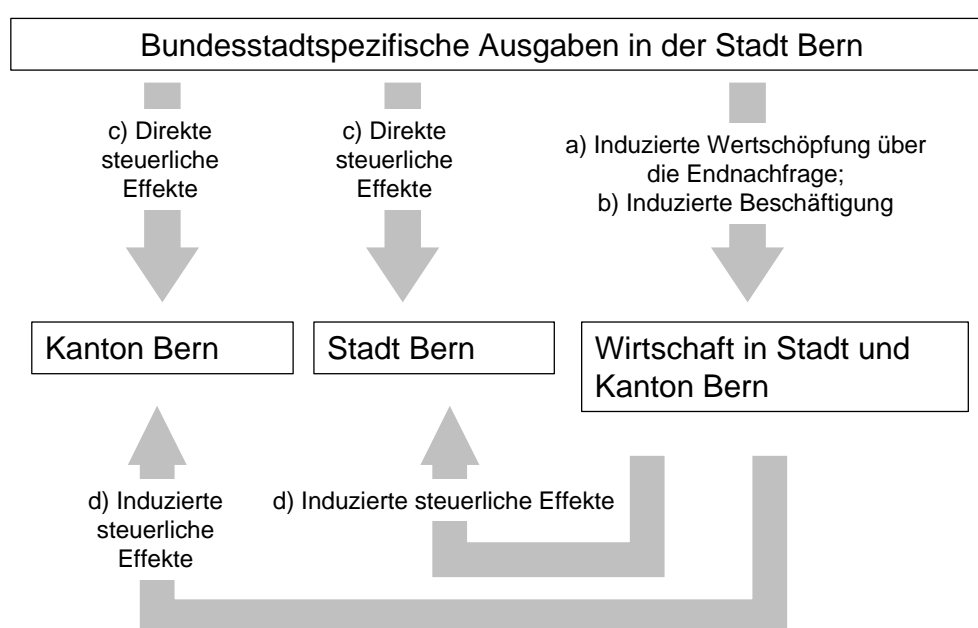
	Stadt Bern		Kanton Bern	
	Bundesstadt-spezifisch	Verwaltung SBB und Post	Bundesstadt-spezifisch	Verwaltung SBB und Post
Entgangene Liegenschaftssteuern	1'596'691	384'603	-	-
Entgangene Kapitalsteuern	1'039'327	340'128	2'065'156	675'839
Entgangene Einkommenssteuern	2'120'522	-	4'213'504	-
Entgangene Vermögenssteuern	271'278	-	539'032	-
<b>Total</b>	<b>5'027'818</b>	<b>724'731</b>	<b>6'817'693</b>	<b>675'839</b>

Für detaillierte Berechnungen der Steuerausfälle und Quellenangaben siehe Unterabschnitt 6.4.

### 3.3 Typ B: Inzidenz der Bundesaktivitäten

Neben den in Typ A beschriebenen Leistungsaustausch zwischen den öffentlichen Haushalten fasst der Typ B alle **wirtschaftlichen** und **steuerlichen** Effekte zusammen, die sich aus den bundesstadtspezifischen Ausgaben ergeben (siehe Grafik 3-12). Diese setzen sich zusammen aus den **Investitions-, Betriebs-, Beschaffungs- und Personalausgaben** des Bundes in der Stadt Bern sowie der **Konsumausgaben der Besucher/innen** und des **diplomatischen Personals**. Hierbei handelt es sich um sogenannte pekuniäre Spillovers, die sich aus der Bundesaktivität ergeben.

Grafik 3-12: Die Inzidenz der bundesstadtspezifischen Ausgaben in der Stadt Bern<sup>17</sup>



Die folgenden Kapitel erhalten eine Zusammenfassung der Ergebnisse. Für detaillierte Berechnungen siehe Kapitel 7, Anhang C.

#### 3.3.1 Darstellung der Ergebnisse

##### a) Induzierte Wertschöpfung über die Endnachfrage

Aus Grafik 3-13 geht hervor, dass die **direkten bundesstadtspezifischen Nachfrageeffekte** in der Stadt Bern **556 Mio. CHF** betragen. Diese setzen sich zusammen aus Investitionstä-

<sup>17</sup> In Anlehnung an Staehelin-Witt/Gonzague (1998), Die wirtschaftliche Bedeutung der internationalen Organisationen in Genf, S. 24.



tigkeiten des Bundes und Ausgaben für den Betrieb und Unterhalt der bundeseigenen Infrastruktur, Beschaffungsausgaben sowie Konsumausgaben der Bundesangestellten mit Dienstort in der Stadt Bern, der Diplomatinnen und Diplomaten und der Besucher/innen der Stadt Bern.

Diese Ausgaben schaffen zusätzliches Einkommen, welches wiederum in den Konsum fließt und dadurch eine **zusätzliche Nachfrage induziert**. Dieser Kreislauf wird mit jeder Runde jedoch schwächer, da aus ihm durch Steuern, Sozial- und Verbrauchsabgaben, Spartätigkeit und Einkäufen ausserhalb des untersuchten Gebiets Geld abfließt. Mit Hilfe eines sogenannten **regionalen Multiplikators** werden diese Effekte berücksichtigt. Für die Stadt Bern wurde ein Multiplikator von 1.35 berechnet (siehe Unterabschnitt 7.4.1). Das bedeutet, dass in der Stadt Bern getätigte Ausgaben von 100 Franken zusätzliche Ausgaben von 35 Franken in derselben Stadt auslösen. Die in der Stadt Bern **durch bundesstadtspezifische Ausgaben induzierten Ausgaben** betragen **194 Mio. CHF**.

Ein Teil der in der Stadt Bern getätigten direkten und indirekten Ausgaben wird durch Importe befriedigt und trägt nicht zur stadtbernischen Wertschöpfung bei. Bereinigt man die Nachfrage um die Importquote, erhält man die **durch bundesstadtspezifische Ausgaben induzierte Wertschöpfung** in der Stadt Bern von **375 Mio. CHF**.

Die Verwaltungsangestellten der **Post und der SBB** zählen nicht zum Bundesstadtstatus im engeren Sinn. Im Sinne einer zusätzlichen Information sind die durch die Verwaltungsangestellten direkten und induzierten Nachfrageeffekte sowie die dadurch induzierte Wertschöpfung in der Stadt Bern in Grafik 3-13 angegeben.

**Grafik 3-13: Direkte Nachfrage, induzierte Nachfrage und induzierte Wertschöpfung in der Stadt Bern, in Mio. CHF**

<b>Stadt Bern</b>	Direkte Nachfrage	Induzierte Nachfrage	Induzierte Wertschöpfung
<b>Bundesstadtspezifische Ausgaben</b>			
Investitionen Bund	85.9	30.0	57.9
Betrieb und Unterhalt Bund	13.5	4.7	9.1
Beschaffungsausgaben	113.7	39.7	76.7
Bundesangestellte	287.1	100.3	193.7
Diplomatinnen und Diplomaten	47.5	16.6	32.1
Besucherinnen und Besucher <sup>1)</sup>	8.0	2.8	5.4
<b>Total</b>	<b>555.7</b>	<b>194.1</b>	<b>374.9</b>
<b>Ausgaben Verwaltungsanteil Post und SBB</b>			
Infrastruktur- und Mietausgaben Post und SBB	13.3	4.6	8.9
Beschaffungsausgaben	28.8	10.0	19.4
Verwaltungsangestellte <sup>2)</sup>	93.9	32.8	63.4
<b>Total</b>	<b>136.0</b>	<b>47.5</b>	<b>91.7</b>

<sup>1)</sup> Hierbei handelt es sich um Parlamentarierinnen und Parlamentarier mit Begleitung.

<sup>2)</sup> Entspricht rund 33% der Ausgaben der Bundesangestellten.

Für detaillierte Berechnungen und Angabe der Quellen siehe Abschnitte 7.2, 7.3 und 7.4.

Die Investitions-, Betriebs- und Unerhaltsausgaben des Bundes in der Stadt Bern wirken sich indirekt durch Importe auch nachfragewirksam auf die Wirtschaft des restlichen Kantons Bern aus. Im Rahmen dieser Studie werden solche indirekten Nachfrageeffekte auf andere Regionen jedoch nicht berücksichtigt. Deshalb finden diese Ausgabeposten keinen Eingang in Grafik 3-14.

Von den 13'700 in der Stadt Bern arbeitenden Bundesangestellten wohnen über 10'000 ausserhalb der Stadt und zwar grösstenteils im Kanton Bern (siehe Grafik 7-5 auf Seite 69). Diese üben zusammen mit den in der Stadt wohnenden Bundesangestellten sowie Diplomatinnen und Diplomaten eine **direkte Nachfrage** von **348 Mio. CHF** im Kanton Bern aus (siehe Grafik 3-14), welche wiederum eine weitere Nachfrage von **162 Mio. CHF induziert**. Die sich daraus ergebende durch bundesstadtspezifische Ausgaben **induzierte Wertschöpfung** wird auf **305 Mio. CHF** beziffert. Wie bei den Bundesangestellten lebt auch ein Grossteil der Verwaltungsangestellten der Post und der SBB ausserhalb der Stadt Bern und trägt über die direkte und induzierte Nachfrage zu einer **zusätzlichen Wertschöpfung** im Kanton Bern von **96 Mio. CHF** bei.

**Grafik 3-14: Direkte Nachfrage, induzierte Nachfrage und induzierte Wertschöpfung im Kanton Bern (ohne Stadt Bern), in Mio. CHF**

<b>Kanton Bern</b>	Direkte Nachfrage	Induzierte Nachfrage	Induzierte Wertschöpfung
<b>Bundesstadtspezifische Ausgaben</b>			
Beschaffungsausgaben	37.9	17.6	33.3
Bundesangestellte	303.9	141.4	266.6
Diplomatinnen und Diplomaten	6.1	2.8	5.4
<b>Total</b>	<b>348.0</b>	<b>161.9</b>	<b>305.2</b>
<b>Ausgaben Verwaltungsanteil Post und SBB</b>			
Beschaffungsausgaben	9.6	4.5	8.4
Verwaltungsangestellte <sup>1)</sup>	99.5	46.3	87.2
<b>Total</b>	<b>109.1</b>	<b>50.7</b>	<b>95.7</b>

<sup>1)</sup> Entspricht rund 33% der Ausgaben der Bundesangestellten.

Für detaillierte Berechnungen und Angabe der Quellen siehe Abschnitte 7.2, 7.3 und 7.4.

### b) Induzierte Beschäftigung

Aufgrund der induzierten Wertschöpfung kann **grob** der Beschäftigungseffekt der bundesstadtspezifischen Ausgaben abgeschätzt werden. Bei einer Arbeitsproduktivität pro Beschäftigten im Kanton Bern von **79'000 CHF** resultieren die in Grafik 3-15 dargestellten Beschäftigungseffekte in der Stadt und im Kanton Bern.

**Grafik 3-15: Durch bundesstadtspezifische Ausgaben und Ausgaben des Verwaltungsanteils der SBB und der Post induzierte Beschäftigung in der Stadt und im Kanton Bern**

	Stadt Bern	Kanton Bern
<b>Mehrbeschäftigung durch:</b>		
Bundesstadtspezifische Ausgaben	4'745	3'863
Ausgaben Verwaltungsanteil SBB und Post	1'161	1'211

Für detaillierte Berechnungen und Angabe der Quellen siehe Abschnitt 7.5.

### c) Direkte steuerliche Effekte

Die direkten steuerlichen Effekte sind Steuerzahlungen, welche die städtischen Bundesangestellten der Stadt und dem Kanton Bern abliefern. Diese Einkommen werden durch Pendler, die ausserhalb der Stadt Bern oder des Kantons Bern wohnen, geschmälert. Da die Bundesangestellten aber nur leicht überdurchschnittlich oft pendeln, wird dieser steuerliche Verlust für die Stadt Bern als nicht bundesstadtspezifisch betrachtet (siehe dazu mehr im Unterabschnitt 7.6.2).

Gemäss Grafik 3-16 nimmt die **Stadt Bern 14.3 Mio. CHF** Einkommens- und Vermögenssteuern bei den Bundesangestellten ein. Der **Kanton Bern** nimmt mit **84.6 Mio. CHF** verhältnismässig viel mehr Steuern ein. Dies ist einerseits darauf zurückzuführen, dass im Kanton Bern fast doppelt so viele Bundesangestellte mit stadtbernischen Dienstort wohnen, als in der Stadt selber. Andererseits erhält der Kanton Bern aufgrund der neuen Steueranlage fast 2/3 der in der Stadt Bern gezahlten Steuern.

Geht man davon aus, dass die **Verwaltungsangestellten der SBB und der Post** in der Stadt Bern in Vergleich zu den Bundesangestellten gleich hohe Löhne haben und sich im Bezug auf ihren Wohnort gleich verhalten, ergeben sich zusätzliche Einkommens- und Vermögenssteuereinnahmen für die Stadt und den Kanton Bern von **4.7 Mio. CHF** respektive **27.7 Mio. CHF**.

**Grafik 3-16: Einkommens- und Vermögenssteuereffekte (neue Steueranlage) der stadtbernischen Bundesangestellten und der Verwaltungsangestellten der SBB und Post in der Stadt Bern, in Mio. CHF**

	Stadt Bern	Kanton Bern <sup>1)</sup>
<b>Steuereffekte der Bundesangestellten</b>		
Einkommenssteuer	13.6	81.3
Vermögenssteuer	0.6	3.3
<b>Total</b>	<b>14.3</b>	<b>84.6</b>
<b>Steuereffekte des Verwaltungsteils der SBB und Post</b>		
Einkommenssteuer	4.5	26.6
Vermögenssteuer	0.2	1.1
<b>Total</b>	<b>4.7</b>	<b>27.7</b>

<sup>1)</sup> Nur Steuereinnahmen des Kantons; ohne Gemeinden.

Für detaillierte Berechnungen und Angabe der Quellen siehe Unterabschnitt 7.6.1.

#### **d) Indirekte steuerliche Effekte**

Die bundesstadtspezifischen Ausgaben, die in der städtischen und kantonalen Wirtschaft getätigt werden, generieren, wie oben dargelegt wurde, zusätzliche Wertschöpfung und damit auch Arbeitsplätze. Dies wiederum erhöht die steuerlichen Einnahmen der öffentlichen Haushalte. Es wird auf eine Modellierung des komplexen Zusammenhangs zwischen Wertschöpfung, Arbeitsplätzen und Steuereinnahmen verzichtet und stattdessen ein linearer Zusammenhang zwischen Wertschöpfung und Steuereinnahmen angenommen.

Gemäss den Berechnungen im Unterabschnitt 7.6.3 nehmen die Stadt und der Kanton Bern im Schnitt pro Wertschöpfungsfranken 3.5 Rappen respektive 6.9 Rappen Einkommens- und Gewinnsteuern ein. Multipliziert man nun diese Werte mit der in Grafik 3-13 und Grafik 3-14 berechneten induzierten Wertschöpfung, so erhält man für die Stadt Bern bundesstadtspezi-

fische Mehreinnahmen von **13.2 Mio. CHF** und für den Kanton Bern von rund **21.1 Mio. CHF** (siehe Grafik 3-17). Berücksichtigt man die Wertschöpfung, die sich durch die Ausgaben der Verwaltungsangestellten der Post und SBB ergeben, erhöhen sich die Einnahmen für die Stadt und den Kanton Bern um **3.2 Mio. CHF** respektive **6.6 Mio. CHF**.

**Grafik 3-17: Steuereinnahmen pro Wertschöpfungsfranken, induzierte Wertschöpfung und daraus resultierende indirekte Steuereinnahmen, 2000/2001**

	Steuereinnahmen pro Wertschöpfungsfranken (in CHF)	Induzierte Wertschöpfung (in Mio. CHF)	Indirekte Steuereinnahmen (in Mio. CHF)
Stadt Bern			
Bundesstadtspezifisch	0.035	374.9	13.2
Verwaltungsangestellte Post und SBB		91.7	3.2
Kanton Bern			
Bundesstadtspezifisch	0.069	305.2	21.1
Verwaltungsangestellte Post und SBB		95.7	6.6

Für detaillierte Berechnungen und Angabe der Quellen siehe Unterabschnitt 7.6.3.

### 3.4 Typ C: Indirekte Folgeeffekte des Bundesstadtstatus

#### 3.4.1 Einführung

Die indirekten Folgeeffekte des Bundesstadtstatus sind längerfristiger Natur oder lassen sich nicht leicht beziffern. Grafik 3-18 enthält eine Aufzählung der indirekten Folgeeffekte mit einer kurzen Beschreibung. In den folgenden Unterabschnitten werden diese untersucht.

**Grafik 3-18: Beschreibung der indirekten Folgeeffekte des Bundesstadtstatus**

Effekt	Beschreibung
Einfluss auf die Wohnqualität	<i>Welchen Einfluss haben die Bundesverwaltung und die Botschaften auf die Wohnqualität der Stadtbevölkerung?</i>
Externe Effekte durch den Verkehr	<i>Der motorisierte Individualverkehr weist negative externe Effekte in den Bereichen Luftverschmutzung, Unfallkosten und Lärmbelastung auf. Dies gilt auch für den Verkehr, der durch Bundesangestellte und Botschaftsangehörige verursacht wird. Wie hoch ist dieser zu beziffern?</i>
Standorteffekte	<i>Die Infrastruktur-, Bildungs- und Kulturversorgung der Stadt und des Kantons Bern ist ebenfalls auf die Bedürfnisse der Bundesbehörden ausgerichtet.<sup>18</sup> Welche Auswirkungen haben diese auf die Standortqualität der Stadt und des Kantons Bern?</i>
Konjunkturelle und strukturelle Effekte	<i>Welche konjunkturellen und strukturellen Effekte weist die Präsenz eines grossen Teils der Bundesverwaltung auf die Stadt Bern und den Kanton Bern auf?</i>

### 3.4.2 Einfluss auf die Wohnqualität

Der Einfluss des Bundesstadtstatus auf die Wohnqualität der Stadtberner Quartiere betrifft mit Ausnahme der externen Effekte durch den Verkehr, die im nächsten Unterabschnitt behandelt werden, vorwiegend nur das sogenannte Botschaftsquartier Kirchenfeld. Die Auswirkung der Botschaften auf die Wohnqualität hat hier in den letzten 20 Jahren eine Veränderung erfahren. Galt früher die Präsenz der Botschaften als ein Gütezeichen für das Quartier, erfahren heute die Anwohner deren Präsenz mehr und mehr als Belastung. Gemäss einem Gespräch mit Herrn Niklaus Zürcher, dem Präsidenten des Quartiervereins QUAV 4, werden folgende Punkte als besonders belastend empfunden:

- Permanente oder temporäre Sperrungen öffentlicher Strassenabschnitte
- Latent vorhandenes Bewusstsein einer gewissen Gefährdung
- Lange Warteschlangen von Visumsantragstellern vor den Botschaften

Das Quartier Kirchenfeld ist auch heute noch ein beliebtes Quartier. Jedoch gilt dies wohl nicht mehr für Anwesen in der Nähe der von der Sicherheitsproblematik besonders stark betroffenen Botschaften. Im Moment wird jedoch versucht, für die Botschaften der USA und Israels einen besseren Standort zu finden, der ihren Sicherheitsbedürfnissen genügt und die Anwohner entlastet.

<sup>18</sup> Ecoplan vergleicht in einem laufenden Projekt abteilungsberechtigte Lasten der Städte und schätzt wie stark einzelne Indikatoren (Armut, Altersstruktur usw.) für die Höhe dieser Lasten verantwortlich sind. Mit dieser Methode könnte man natürlich auch den Indikator „Bundesstadtstatus“ schätzen, also wie stark dieser die Höhe der Ausgaben im Infrastruktur-, Kultur- und der Bildungsversorgung beeinflusst. Dieses Verfahren ist jedoch sehr aufwendig, da ja auch noch andere Indikatoren die Höhe der Ausgaben beeinflussen (Steuerkraft, politische Einstellung usw.) und diese Effekte voneinander getrennt werden müssten. Im Rahmen dieser Studie kann deshalb dieses ökonomische Verfahren nicht angewendet werden.

### 3.4.3 Externe Effekte durch den Verkehr (Umweltbelastung, Staus)

Der Strassen- und Schienenverkehr verursacht externe Kosten. Da es um eine grobe Schätzung geht und die externen Kosten des öffentlichen Verkehrs vergleichsweise gering sind, werden im Folgenden nur die externen Kosten des bundesstadtspezifischen motorisierten Individualverkehrs betrachtet. Diese setzen sich zusammen aus externen Unfallkosten, Luft- und Lärmbelastung. Auswirkungen auf das Klima werden nicht berücksichtigt, weil die Kosten nicht regional anfallen.

Gemäss Mikrozensus 2000 legt ein Angestellter im mittleren und unteren Kader zur Arbeit im Schnitt eine Tagesdistanz von 28.7 km zurück. Wir gehen vereinfachend davon aus, dass die Bundesangestellten in der Stadt Bern den Grossteil (ca. 70%) davon in der Stadt selber zurücklegt. 46.7 % dieser Strecke in der Stadt Bern werden gemäss Mikrozensus mit dem Personenfahrzeug zurückgelegt. Bei einer Anzahl von rund 16'000 Bundesangestellten und Diplomtinnen und Diplomaten und einem Besetzungsgrad von 1.14 (in Personen pro Auto) werden jährlich in der Stadt Bern somit gute 49 Mio. Fahrzeugkilometer zurückgelegt. Multipliziert man diesen Wert mit den externen Kostensätzen, erhält die totalen **bundesstadtspezifischen externe Kosten** von **3 Mio. CHF**, die durch bundesstadtspezifischen Personenverkehr in der Stadt Bern verursacht worden sind.<sup>19</sup>

**Grafik 3-19: Durch bundesstadtspezifischen Personenverkehr in der Stadt Bern verursachte externe Kosten**

<b>Bundesstadtspezifische Privatfahrzeugkilometer pro Jahr</b>	<b>48'810'299</b>
<b>Kostensätze Strasse Privatfahrzeug (in Rp. pro Fzkm)</b>	
Externe Unfallkosten (innerorts)	3.2
Luftbelastung	2.3
Lärmbelastung	0.7
<b>Totale Kosten (in CHF)</b>	<b>3'026'239</b>
Externe Unfallkosten	1'561'930
Luftbelastung total	1'122'637
Lärmbelastung	341'672

Quelle: Bundesamt für Raumentwicklung, Bundesamt für Statistik (2001), Mobilität in der Schweiz, S. 58; Maibach et al (1999), Faire und effiziente Preise im Verkehr, S. S. 34 und S. 38; Auswertung Eco-plan.

<sup>19</sup> Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Unfallkosten zum Teil von den Sozialversicherungen (AHV, IV) und über Gesundheitskostenanteile der öffentlichen Hand in der ganzen Schweiz getragen werden, zum Teil von Opfern (nicht voll entschädigte materielle und immaterielle Kosten) mit Wohnort ausserhalb der Stadt resp. des Kantons Bern. Auch die Luftbelastungskosten fallen z.T. über Verfrachtungen (Ozon) ausserhalb der Stadt Bern an. Umgekehrt ist die Stadt Bern zum Teil von Kosten betroffen, die ausserhalb der Stadt verursacht werden. Eine genaue Bilanz von "Emissionen" und "Immissionen" ist im Rahmen dieser Studie nicht möglich.

### 3.4.4 Standorteffekte

#### a) Infrastrukturversorgung

Bei der **Raumplanung** wird auf die Bedürfnisse des Bundes Rücksicht genommen. Insbesondere im Wettbewerb um die Neuansiedlung von Teilen der Bundesverwaltung wurden gemäss Auskunft des Stadtplanungsamts<sup>20</sup> z.B. Umzonungen oder Infrastrukturentwicklungen (besserer Anschluss an öffentlichen Verkehr) angeboten. Diese sind aber nicht verwirklicht worden, weil der Bund sich für einen anderen Standort entschieden hat.

Gemäss Stadtplanungsamt findet **kein Verdrängungseffekt des Wohn- und Arbeitsraumes** durch die Bundesverwaltung statt. Als problematisch wird hingegen die Situation bei den Botschaften wahrgenommen. Diese befinden sich zu einem grossen Teil im beliebten Quartier Kirchenfeld. Aufgrund der Präsenz der Botschaften, deren Zahl weiter zunimmt, nimmt der Wohnraum ab.

Der **öffentliche Verkehr** ist in vielen Bereichen auf die Ansprüche der Pendlerinnen und Pendler ausgerichtet. Die Bundesangestellten machen rund 10% der Pendler aus. Die Bundesverwaltung zahlt – im Gegensatz zu den anderen Unternehmen – keine Unternehmenssteuer, um die Ausrichtung der Infrastrukturversorgung auf die Pendler zu finanzieren. Diese Steuerausfälle sind jedoch schon unter Typ A erfasst und können hier nicht noch einmal berücksichtigt werden.

#### b) Bildungsversorgung

Die Versorgung mit Bildungsangeboten ist in der Stadt Bern dank dem Bundesstadtstatus und den fremdsprachigen Schulen für Diplomatenfamilien tendenziell etwas besser. Gemessen an den Schülerzahlen handelt es sich aber um völlig unbedeutende Effekte. Zudem befinden sich die Schulen z.T. ausserhalb der Stadt Bern.

Ein anderer Effekt ist, dass der Bund viele Abgänger der juristischen Fakultät der Universität rekrutiert und der Kanton Bern diese somit in gewissem Sinn für den Bund ausbildet. Es handelt sich hier allerdings nicht um einen relevanten Effekt.<sup>21</sup>

#### c) Kultur- und Freizeitversorgung

Die Stadtberner Kultur- und Freizeitausgaben pro Kopf der ständigen Wohnbevölkerung sind im Vergleich zu den anderen Städten im unteren Mittel. Im Bereich Kultur gibt nur die Stadt

---

<sup>20</sup> Herr Jürg Krähenbühl, Stadtplanungsamt Bern.

<sup>21</sup> Ohne Bundesstadtstatus würden sich zwar vielleicht einige Studierende aus dem Grossraum Bern nicht dem Jura-Studium widmen, würden aber in einem anderen Studiengang ebenfalls Kosten verursachen. Dass auswärtige Studierende vom Berner Jura-Studium besonders angezogen werden, scheint erstens von begrenzter Bedeutung und zweitens erhält der Kanton hierfür Konkordatsbeiträge. Wäre dieser Effekt relevant, wäre dank der zusätzlichen Nachfrage das Angebot besser, was sich positiv auf den Standort Bern auswirken würde. Insgesamt ist nicht ersichtlich, dass hier ein bedeutender positiver oder negativer Effekt vorhanden wäre.



Zürich und Winterthur weniger aus (siehe Grafik 3-20). Bei den Freizeitausgaben sind die Pro-Kopf-Ausgaben in der Stadt Bern im Vergleich zu den anderen fünf bevölkerungsreichsten Städten am tiefsten. Dieser Städtevergleich berücksichtigt jedoch die Aufgabenteilung zwischen Stadt und Kanton und die unterschiedliche Grösse des Einzugsgebietes der jeweiligen Stadt nicht.

Aufgrund der in Grafik 3-20 dargestellten Zahlen sind unter Vorbehalt der oben genannten Einschränkungen keine überdurchschnittlichen Ausgaben der Stadt Bern im Bereich der Kultur- und Freizeitausgaben auszumachen.

**Grafik 3-20: Kultur- und Freizeitausgaben in Schweizer Städten, 1998**

	Kulturausgaben						Freizeitausgaben			
	Total	Bibliotheken	Museen	Theater, Konzerte	Übrige Kulturförderung	Denkmalpflege, Heimatschutz	Massenmedien	Total	Parkanlagen, Wanderwege	Übrige Freizeitausgaben
<b>Ausgaben pro Kopf der ständigen Wohnbevölkerung (in CHF)</b>										
Bern	288	32	67	147	26	14	2	104	87	17
<b>Bern = 100%</b>										
Zürich	81%	167%	11%	72%	181%	111%	204%	137%	134%	151%
Genf	241%	372%	376%	190%	140%	19%	259%	190%	154%	377%
Basel	283%	130%	349%	302%	220%	252%	131%	136%	153%	50%
Lausanne	127%	125%	69%	148%	211%	0%	335%	311%	274%	500%
Winterthur	81%	192%	111%	55%	33%	50%	109%	115%	95%	217%

Quelle: Bundesamt für Statistik, Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2004; Auswertung EcoPlan.

### 3.4.5 Konjunkturelle und strukturelle Effekte

#### a) Konjunkturelle Effekte

Die durch die Bundesaktivitäten induzierte Branchenstruktur und der Einfluss auf Angebot und Nachfrage in Arbeits-, Liegenschafts- und weiteren Märkten wirkt sich stabilisierend, aber auch verdrängend auf die Wirtschaft der Stadt Bern und des Kantons Bern aus.<sup>22</sup> Während der Konjunkturkrise von 1990 bis 1996 trug das Wachstum der öffentlichen Verwaltung zum überdurchschnittlichen Wirtschaftswachstum des Kantons Bern im Vergleich zur Schweiz bei. Hingegen wirkte dieselbe öffentliche Verwaltung in der Aufschwungphase 1997 bis 2000 eher als Bremsklotz und das BIP wuchs nur unterdurchschnittlich.<sup>23</sup> Die konjunkturelle Entwicklung der städtischen und kantonalen Wirtschaft wird aufgrund des Bundesstadtstatus somit stabilisiert.

<sup>22</sup> Vgl. BAK Basel Economics (2003), Die Berner Wirtschaft S. 5.

<sup>23</sup> Vgl. Fussnote 22.

## b) Strukturelle Effekte

In Grafik 3-21 ist die Branchenstruktur nach Anzahl Beschäftigten in der Stadt Bern, Zürich, Basel, Lausanne und Winterthur dargestellt. Die Stadt Bern ist wie andere Städte auch sehr stark dienstleistungsorientiert. Der Anteil der Beschäftigten, die im Dienstleistungssektor (3. Sektor) arbeiten, beträgt 87.1%.

Innerhalb des Dienstleistungssektors fällt auf, dass der Anteil der Beschäftigten in den Branchen Handel und Reparatur (10.4%), Gastgewerbe (4.5%) und Kreditgewerbe (2.7%) in der Stadt Bern im Vergleich zu den anderen Städten tief ist. Auf der anderen Seite arbeitet im Vergleich zu den anderen Städten ein hoher Anteil an Beschäftigten in der Stadt Bern in der Nachrichtenübermittlung (6.7%), in der öffentlichen Verwaltung (13.7%) und in der Branche Interessensvertretung, Vereinigungen (2.3%). Der hohe Beschäftigungsanteil der drei Branchen ist direkt oder indirekt auf den Bundesstadtstatus zurückzuführen.

**Grafik 3-21: Anzahl Beschäftigte nach Branchen in den Städten Bern, Zürich, Basel, Lausanne und Winterthur, 2001**

	Bern		Zürich		Basel		Lausanne		Winterthur	
	Nominal	Relativ	Nominal	Relativ	Nominal	Relativ	Nominal	Relativ	Nominal	Relativ
<b>Total</b>	<b>146'494</b>	<b>100%</b>	<b>339'529</b>	<b>100%</b>	<b>154'664</b>	<b>100%</b>	<b>85'696</b>	<b>100%</b>	<b>52'028</b>	<b>100%</b>
<b>2. Sektor</b>	<b>18'896</b>	<b>12.9%</b>	<b>42'953</b>	<b>12.7%</b>	<b>37'174</b>	<b>24.0%</b>	<b>8'517</b>	<b>9.9%</b>	<b>11'655</b>	<b>22.4%</b>
Verarbeitendes Gewerbe, Industrie sowie Energie- und Wasserversorgung	12'268	8.4%	23'843	7.0%	27'189	17.6%	4'354	5.1%	7'892	15.2%
Baugewerbe	6'628	4.5%	19'110	5.6%	9'985	6.5%	4'163	4.9%	3'763	7.2%
<b>3. Sektor</b>	<b>127'598</b>	<b>87.1%</b>	<b>296'576</b>	<b>87.3%</b>	<b>117'490</b>	<b>76.0%</b>	<b>77'179</b>	<b>90.1%</b>	<b>40'373</b>	<b>77.6%</b>
Handel und Reparatur	15'268	10.4%	41'223	12.1%	18'024	11.7%	10'856	12.7%	8'905	17.1%
Gastgewerbe	6'651	4.5%	20'251	6.0%	7'711	5.0%	4'775	5.6%	2'429	4.7%
Nachrichtenübermittlung	9'772	6.7%	12'559	3.7%	3'851	2.5%	4'348	5.1%	1'220	2.3%
Kreditgewerbe	3'979	2.7%	39'513	11.6%	6'520	4.2%	3'071	3.6%	850	1.6%
Versicherungsgewerbe	4'603	3.1%	12'927	3.8%	4'350	2.8%	3'963	4.6%	4'270	8.2%
Mit dem Kredit- und Versicherungsgewerbe verbundene Tätigkeiten	656	0.4%	4'833	1.4%	739	0.5%	884	1.0%	534	1.0%
Informatikdienste	3'879	2.6%	8'785	2.6%	3'996	2.6%	1'296	1.5%	737	1.4%
Dienstleistungen für Unternehmen	15'742	10.7%	46'781	13.8%	17'876	11.6%	10'245	12.0%	5'189	10.0%
Öffentliche Verwaltung, Landesverteidigung	20'065	13.7%	11'715	3.5%	5'224	3.4%	5'561	6.5%	1'580	3.0%
Unterrichtswesen	9'644	6.6%	28'362	8.4%	8'800	5.7%	6'767	7.9%	3'825	7.4%
Gesundheits- und Sozialwesen	20'516	14.0%	32'746	9.6%	18'518	12.0%	14'769	17.2%	6'053	11.6%
Interessensvertretungen, Vereinigungen	3'375	2.3%	4'436	1.3%	1'304	0.8%	1'257	1.5%	442	0.8%
Unterhaltung, Kultur, Sport	2'924	2.0%	8'252	2.4%	3'032	2.0%	2'508	2.9%	806	1.5%
Übrige Dienstleistungen	10'524	7.2%	24'193	7.1%	17'545	11.3%	6'879	8.0%	3'533	6.8%

Quelle: Betriebszählung 2001; Auswertung Ecoplan.

Der verhältnismässig hohe Beschäftigungsanteil der Branchen mit einem Bezug zum öffentlichen Sektor kann für den privaten Sektor aber auch als Vorteil verstanden werden. So werden in der Region Bern zwei Cluster gebildet, die direkt mit dem öffentlichen Sektor in Verbindung gebracht werden können. Der Telematik Cluster Bern (TCBE) hat zum Ziel die Tele-

kommunikations- und Informationsbranche des Berner Wirtschaftsraumes zu stärken.<sup>24</sup> Zur Verwirklichung dieses Zieles schliessen sich Unternehmen, Ausbildungsinstitutionen, Verbände und Behörden zusammen. Der Wirtschaftsberatungs-Cluster (WBCB) fasst die Beratungs- und Dienstleistungskompetenzen in der Region strukturiert zusammen und kommuniziert diese nach aussen.<sup>25</sup>

Gemäss Herrn Frank Meier von der Wirtschaftsförderung Bern stellt der verhältnismässig hohe Verwaltungsanteil keine bedeutenden Nachteile für die Stadtberner Wirtschaft dar. So sind beispielsweise keine kostentreibenden Auswirkungen auf die Mietkosten von Büro- und Wohnräumlichkeiten festzustellen.

---

<sup>24</sup> Vgl. [www.tcbe.ch](http://www.tcbe.ch).

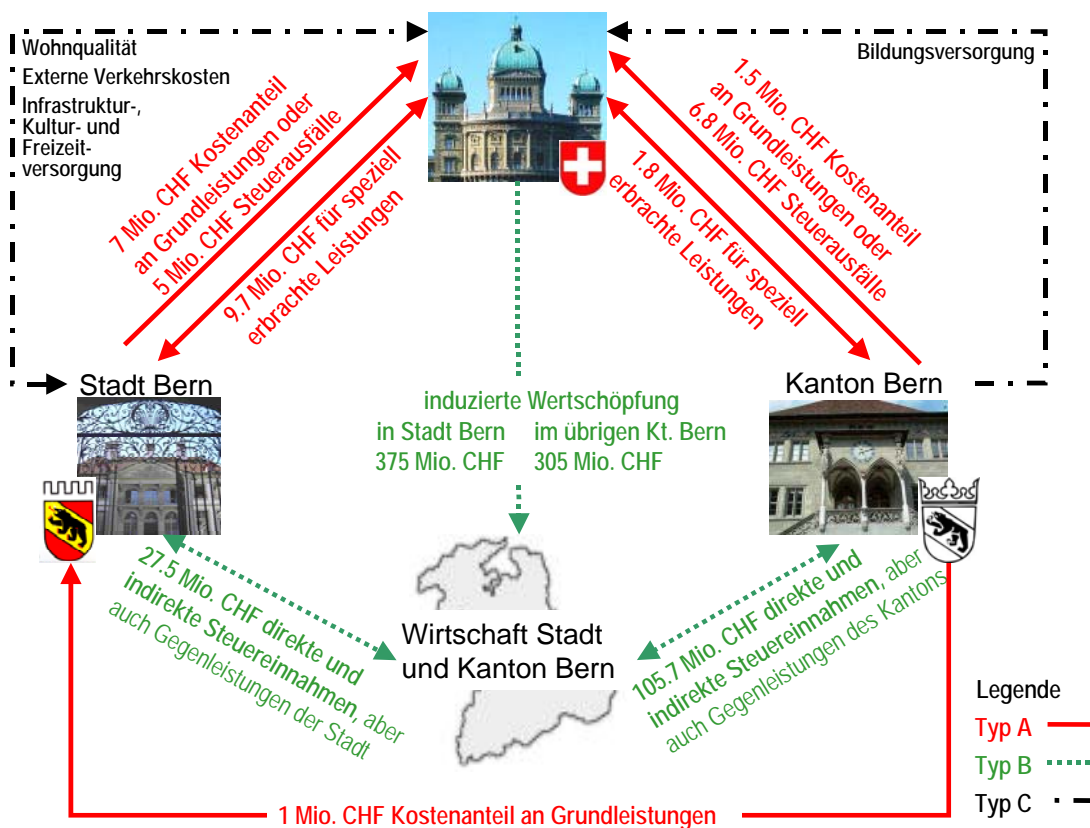
<sup>25</sup> Vgl. [www.wccb.ch](http://www.wccb.ch).

## 4 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

### 4.1 Zusammenfassung

Die Untersuchung der theoretischen Grundlagen in Kapitel 2 hat drei Typen oder Effekte des Bundesstadtstatus identifiziert. Dies sind einerseits Effekte, die den öffentlichen Haushalt betreffen (Typ A: Leistungen oder Steuerausfälle) und andererseits Effekte, welche die Wirtschaft beeinflussen. Innerhalb dieser wirtschaftlichen Effekte werden quantifizierbare (Typ B: Inzidenzanalyse) und nicht quantifizierbare oder langfristige Effekte (Typ C: Indirekte Folgeeffekte des Bundesstadtstatus) unterschieden. Eine Zusammenfassung der finanziellen Flüsse ist in Grafik 4-1 dargestellt.

**Grafik 4-1: Eine Zusammenstellung der bundesstadtspezifischen Effekte des Typs A und B, jährlich**



Hinter dem **Typ A** steht die Idee, dass Unternehmen für Leistungen der Grundversorgung, die sie für sich und ihr Personal in Anspruch nehmen, Steuern zahlen. Die Bundesverwaltung und das diplomatische Personal zahlen keine Steuern, nehmen aber wie jedes andere Unternehmen auch Leistungen der Stadt und des Kantons Bern in Anspruch. Daraus entstehen der Stadt und dem Kanton Bern Kosten. Um die Höhe der Kosten für die Stadt und den Kan-

ton Bern zu messen, können entweder die Kosten der Leistungserstellung oder die Steuerausfälle herangezogen werden.<sup>26</sup>

- Die **Kosten der Leistungserstellung** wurden wiederum aufgeteilt in speziell für den Bund erbrachten Leistungen und Leistungen der Grundversorgung. Dies lässt sich damit begründen, dass der Bund insbesondere im Sicherheitsbereich über die Grundleistungen hinaus höhere Anforderungen als ein normales Unternehmen stellt.
  - Die durch die Stadt Bern **speziell für den Bund erbrachten Leistungen** werden vom Bund mit **9.7 Mio. CHF** abgegolten. Der Kanton Bern enthält dafür vom Bund jährlich **1.8 Mio. CHF**. Es werden alle der Stadt oder dem Kanton Bern entstehende Kosten – mit einigen wenigen, nicht wesentlichen Ausnahmen – abgegolten. Leistungen und Abgeltung sind also im Wesentlichen gleichwertig.
  - Der bundesstadtspezifische **Kostenanteil an der Grundversorgung** beträgt bei der Stadt Bern **7 Mio. CHF**. Der Kanton Bern unterstützt mit direkten Beiträgen verschiedenste kulturelle Institutionen und Veranstaltungen in der Stadt Bern. Der bundesstadtspezifische Kostenanteil an diesen kantonalen Beiträgen beträgt **1.5 Mio. CHF**.
- Der Stadt und dem Kanton Bern verursacht die Steuerbefreiung der Bundesverwaltung und des diplomatischen Personals **Steuerausfälle** von **5 Mio. CHF** respektive **6.8 Mio. CHF**.

Die Steuerausfälle und der Kostenanteil an der Grundversorgung können nicht zusammengezählt werden, da sie den gleichen Tatbestand von zwei verschiedenen Seiten messen.

Es fällt auf, dass der bundesstadtspezifische Kostenanteil an der Grundversorgung des Kantons Bern (1.5 Mio. CHF) im Vergleich zu seinen Steuerausfällen (6.8 Mio. CHF) sehr gering ausfällt. Der Kanton Bern unterstützt jedoch über sogenannte Rückerstattungen in den hier relevanten Bereichen die Grundversorgung der Stadt Bern mit rund 26 Mio. CHF. Würde man diese Finanzflüsse zwischen Kanton und Stadt Bern berücksichtigen, würde sich der bundesstadtspezifische Kostenanteil an der Grundversorgung des Kantons Bern um rund **1 Mio. CHF** erhöhen und dementsprechend derjenige der Stadt Bern vermindern.

Der **Typ B** fasst die durch bundesstadtspezifische Ausgaben ausgelösten Einkommens-, Beschäftigungs- und schliesslich Wertschöpfungseffekte in der städtischen und kantonalen Wirtschaft zusammen. Daraus erwachsen der Stadt und dem Kanton Bern auch zusätzliche Steuereinnahmen.

- Die bundesstadtspezifischen Ausgaben lösen eine **Wertschöpfung** in der Stadt Bern und im Kanton Bern von **375 Mio. CHF** respektive **305 Mio. CHF** aus.
- Bei einer Arbeitsproduktivität von 79'000 CHF pro Beschäftigten werden so schätzungsweise **4'700 Arbeitsplätze** in der Stadt Bern und **3'900** im Kanton Bern geschaffen.

---

<sup>26</sup> Die Berechnung der Kosten der Leistungserstellung basiert auf dem Durchschnittskostenprinzip (siehe Unterabschnitt 5.1.2). Die Berechnung der Steuerausfälle basiert auf der Methode Revenue forgone (siehe Abschnitt 2.3).

- Die **direkten Einkommens- und Vermögenssteuereinnahmen**, die sich aus den Personalausgaben der Bundesverwaltung ergeben, belaufen sich in der Stadt Bern auf **14.3 Mio. CHF** und im Kanton Bern auf **84.6 Mio. CHF**.
- Die durch die bundesstadtspezifischen Ausgaben ausgelöste Wertschöpfung löst weitere **indirekte Einkommens- und Gewinnsteuereinnahmen** aus, die für die Stadt und den Kanton Bern auf **13.2 Mio. CHF** respektive **21.1 Mio. CHF** geschätzt werden.

Unter dem **Typ C** werden indirekte Folgeeffekte des Bundesstadtstatus zusammengefasst. Diese sind meist längerfristiger Natur und lassen sich deshalb nur sehr schwer quantifizieren.

- Ein wesentlicher bundesstadtspezifischer Einfluss auf die **Wohnqualität** ist nur im sogenannten Diplomatenviertel auszumachen. Galt früher die Präsenz der Botschaften als ein Gütezeichen für die betroffenen Quartiere, erfahren heute die Anwohner deren Präsenz mehr und mehr als Belastung. Dies gilt insbesondere für Anwesen in der Nähe von der Sicherheitsproblematik besonders stark betroffenen Botschaften.
- Die durch den **bundesstadtspezifischen Verkehr** verursachten **externen Kosten** werden in der Stadt Bern auf rund **3 Mio. CHF** geschätzt.
- Die Stadt Bern gibt an, im Bereich der **Infrastruktur-, Kultur- und Freizeitversorgung** aufgrund des Bundesstadtstatus überdurchschnittlich hohe Ausgaben zu tätigen. Der Kanton Bern macht geltend, dass die **Bildungsversorgung** auf die bundesstadtspezifischen Bedürfnisse ausgerichtet ist.
  - Im Bereich der **Infrastrukturversorgung** wurde nach Gesprächen mit der betroffenen Behörde (Stadtplanungsamt) kein zusätzlicher Aufwand festgestellt. Es findet auch kein Verdrängungseffekt des Wohn- und Arbeitsraumes durch die Bundesverwaltung statt. Kosten, die durch die Ausrichtung des öffentlichen Verkehrs auf den Pendlerverkehr entstehen, sind schon bei den Steuerausfällen respektive den Kosten der Grundversorgung berücksichtigt.
  - Das **Bildungsangebot** an fremdsprachigen Schulen für Diplomatenfamilien ist tendenziell besser. Es handelt sich aber erstens um völlig unbedeutende Effekte und zweitens werden diese Leistungen vom Bund schon abgegolten. Auch bei der Versorgung der Bundesverwaltung mit Abgängern der juristischen Fakultät handelt es sich um keine relevanten Effekte.
  - Die Höhe der Ausgaben der Stadt Bern für **Kultur- und Freizeitversorgung** liegt im Vergleich mit anderen Städten eher im unteren Mittel. Der Städtevergleich ist jedoch zu relativieren, da unterschiedliche Ausprägungen der Aufgabenteilung zwischen Stadt/Kanton und die unterschiedliche Grösse des Einzugsgebietes der jeweiligen Stadt nicht berücksichtigt werden konnten.
- Konjunkturelle und strukturelle Effekte:
  - Die Präsenz der Bundesverwaltung wirkt sich stabilisierend, aber auch verdrängend auf die Wirtschaft der Stadt Bern und des Kantons Bern aus.
  - Die Branchenstruktur der Stadt Bern ist durch den Bundesstadtstatus geprägt, indem überdurchschnittlich viele Beschäftigte in den Branchen öffentliche Verwaltung, Nachrichtenübermittlung und Interessensvertretung, Vereinigungen arbeiten.

## 4.2 Schlussfolgerungen

Die bundesstadtspezifischen Effekte wurden ohne die Modellierung eines Alternativszenarios gemessen. Es wird mit anderen Worten die heutige Situation mit und ohne Bundesverwaltung verglichen, ohne allfällige Anpassungsprozesse zu berücksichtigen, die sich bei Wegfall der Verwaltung ohne Zweifel ergeben würden. Daraus ergibt sich, dass gewisse Effekte aus einer dynamischen Sicht zu hoch und andere wiederum zu tief ausgewiesen worden sind. Weiter ist anzumerken, dass für die Ermittlung der Effekte zahlreiche vereinfachende Annahmen getroffen werden mussten, die jeweils angegeben sind. Wir sind allerdings der Ansicht, dass angepasste Annahmen das Ergebnis nicht grundlegend und massiv verändern würden.

Der im **Typ A** berechnete **bundesstadtspezifische Kostenanteil an der Grundversorgung** macht 0.83% des Gesamtaufwandes der Stadt Bern aus. Es handelt sich hier also um einen im Vergleich zum städtischen Budget kleinen Effekt, der deutlich kleiner ist als die Abgeltung der Zentrumslasten nach dem kantonalen Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich, die 3.8% des Gesamtaufwandes betragen.

Die unter **Typ B** berechnete Höhe der durch bundesstadtspezifische Ausgaben im Kanton induzierte **Wertschöpfung** (mit Stadt Bern) beträgt rund 1.6% des kantonalen BIP (das städtische BIP ist nicht bekannt). Der Anteil der durch die Wertschöpfung ausgelöste **Beschäftigung** in der Stadt Bern beträgt 3.2% und im Kanton Bern 0.8%.

Die Höhe der bundesstadtspezifischen **Einkommens- und Vermögensteuereinnahmen** betragen rund 6.7% der städtischen und 4.5% der kantonalen Einnahmen.

### Gesamtbilanz

Der Typ A spiegelt die Effekte des Bundesstadtstatus im engeren Sinn wieder, während Typ B (und C) i.w.S. Handelsströme resp. marktwirtschaftliche Flüsse darstellen, denen somit auch Leistungen gegenüberstehen. Es stellt sich die Frage, ob die marktwirtschaftlichen Nutzen aus der Bundesaktivität als **Kompensation** für die Steuerausfälle respektive den nicht gedeckten bundesstadtspezifischen Kostenanteil an der Grundversorgung betrachtet werden können. Hierzu gibt es **keine eindeutige Antwort**:

- Einerseits sind die bundesstadtspezifischen Steuereinnahmen Zahlungsströme, die mit einer Gegenleistung der Stadt und des Kantons Bern verbunden sind. Die Stadt und der Kanton Bern bekommen diese Steuereinnahmen nicht einfach geschenkt, sondern stellen im Gegenzug Güter und Dienstleistungen zur Verfügung. Aus dieser Optik müssen die Effekte völlig getrennt werden und die nicht abgegoltenen Leistungen können nicht durch die induzierten Steuern kompensiert werden.
- Andererseits ist aber ebenso gängige Praxis, dass die öffentliche Hand vieles unternimmt und auch bezahlt, um mit einem attraktiven Standortangebot Personen und Unternehmungen anzuziehen (Infrastruktur/Erschliessung, Massnahmen zur Wirtschaftsförderung bis hin zu Steuernachlässen), damit eine Unternehmung Einkommenssteuern und marktwirtschaftliche Effekte in eine Region bringt. Gleiches gilt für Regionen, die Sport- oder

Kulturanlässe subventionieren, um von den wirtschaftlichen Inzidenzeffekten zu profitieren. Aus dieser Optik ist der Vergleich von staatlichen Leistungen und induzierten wirtschaftlichen und steuerlichen Effekten durchaus nicht abwegig.

Aus ökonomischer Sicht gibt es demnach keine „richtige“ Abgeltung oder Regelung. Es handelt sich um einen Bereich in dem ein grosser Verhandlungsspielraum für Ausgleichslösungen besteht, ohne dass volkswirtschaftliche Effizienz-Grundsätze verletzt würden.

**Beim Typ A handelt es sich also um Effekte, für die ein Abgeltungsanspruch kaum in Frage gestellt werden kann, jedoch bleibt die Frage, wie weit die Effekte des Typs B und C bei der Suche nach eine politischen Verhandlungslösung mitzubehrsichtigen sind. Wie erwähnt sind hier aus wissenschaftlicher Sicht keine eindeutigen Antworten möglich.**

Mit der vorliegenden Studie konnten detaillierte Angaben erarbeitet werden, die als Grundlage für allfällige Verhandlungen dienen können. Die politische Beurteilung und die Lösungswege sind jedoch nicht Gegenstand des Auftrags. Aus ökonomischer Sicht gibt es wie oben dargelegt keine „allein richtige“ Abgeltung oder Regelung.



## 5 Anhang A: Erhebungsmethoden

### 5.1 Typ A: Leistungen

#### 5.1.1 Overheadkosten<sup>27</sup>

Die den einzelnen Dienststellen nicht verrechnete Kosten (für Leitung und Beanspruchung gesamtstädtischer Dienste) gelten als Overhead. Im Projekt „Neuerfassung der Zentrumslasten“ wird ein Pauschalzuschlag von 3.5% vorgeschlagen.<sup>28</sup> Eine detaillierte Auflistung der Overhead-Dienststellen würde mit einem hohen Aufwand verbunden sein. In Anbetracht dessen, dass es sich beim Overhead um einen kleinen Zuschlag handelt, wird in diesem Bericht ebenfalls dieses pragmatische Vorgehen gewählt.

#### 5.1.2 Grenz- oder Durchschnittskosten

Bei den Leistungen der Grundversorgung stellt sich die Frage, ob mit Grenz- oder Durchschnittskosten gerechnet werden soll.

Bei der **Grenzkostenbetrachtung** geht man davon aus, dass beispielsweise die Verwaltungseinheiten als „zusätzliche Nutzer“ die Grundversorgung beanspruchen und somit nur die Grenzkosten anfallen. Diese betragen bei echten öffentlichen Gütern (Nicht-Rivalität des Konsums) null. Da die Verwaltungseinheiten vergleichsweise grosse Arbeitgeber sind, kann es aber durchaus vorkommen, dass ihretwegen beispielsweise zusätzliche Gebäude (Bibliotheken, Kehrrechtverbrennungsanlagen usw.) gebaut werden müssen, weil die zusätzlichen Leistungen, die für die Verwaltungseinheiten erbracht werden müssen, mit der bestehenden Infrastruktur nicht erstellt werden können. Aus ökonomischer Sicht stellen die Kosten für den Bau und Betrieb dieser (zusätzlichen) Gebäude ebenfalls Grenzkosten dar, und müssten voll dem Bund „belastet“ werden, obwohl der Bund natürlich nicht der einzige Nutzer ist.

Aus den folgenden Gründen wird die Anwendung des **Durchschnittskostenprinzips** empfohlen:

- In vielen Fällen dürfte der Nutzungsanteil der Verwaltungseinheiten in der Stadt Bern relativ hoch sein. Daher haben diese Nutzer einen massgeblichen Einfluss auf die Dimensionierung der Grundversorgung.
- Die Ermittlung der Grenzkosten ist in der Praxis nur sehr schwierig und mit viel Aufwand durchführbar.
- Das Durchschnittskostenprinzip wurde auch bei den Zentrumslasten angewendet.

---

<sup>27</sup> Die Vorgaben zur Berechnung der Overheadkosten entsprechen denjenigen im Projekt „Neuerfassung der Zentrumslasten“. Dabei handelt es sich noch um einen Entwurf. Das Projekt wird erst nach Abschluss dieser Studie abgeschlossen.

<sup>28</sup> Dieser Pauschalzuschlag basiert auf der Studie von Ecoplan (1997), Zentrumslasten und -nutzen.

### 5.1.3 Kostenschlüssel

Welcher Kostenschlüssel zu verwenden ist, muss pragmatisch von Fall zu Fall entschieden werden. Grundsätzlich ist bei den speziell für den Bund erbrachten Leistungen von der **Kostenentstehungsseite** (bspw. Anzahl Polizeistunden) vorzugehen. Bei den Leistungen der Grundversorgung ist der Weg über die **Konsumseite** (bspw. Anzahl Theaterbesucher, die keine Steuern zahlen) zu wählen. Aufgrund der unterschiedlichen Eigenschaft der zwei Leistungsarten wird der **Detaillierungsgrad** des Kostenschlüssels variieren. Während dieser bei den speziellen Leistungen sehr hoch sein kann, wird dieser bei der Grundversorgung eher tiefer ausfallen.

### 5.1.4 Unterschied zwischen gewünschten und nicht gewünschten Leistungen

Aus ökonomischer Sicht handelt es sich nur bei den wenigsten Gütern um echte öffentliche Güter (bspw. Sicherheit), die der Bereitstellung durch den Staat bedingen.<sup>29</sup> Bei den übrigen Leistungen steht ein politischer Entscheid dahinter, diese durch die öffentliche Hand und nicht kostendeckend zur Verfügung zu stellen. Damit stellt sich die Frage, ob auch Leistungen mit einbezogen werden sollen, die vom Bund zwar gewünscht werden, aber nicht in der gleichen Qualität oder im gleichen Ausmass.

Es kann argumentiert werden, dass dem Bund, falls dieser anteilmässig für die Kosten der Leistungserstellung aufkommen muss, dementsprechend auch ein Mitspracherecht eingeräumt wird und dieser somit Leistungen in der gewünschten Qualität und Ausmass erhält.

## 5.2 Typ C: Indirekte Folgeeffekte des Bundesstadtstatus

Es stellt sich die Frage, wie sich die indirekten Folgeeffekte quantifizieren lassen. Dabei gibt es mehrere Ansätze:

- Entschädigungsansatz
- Hedonische Preise
- Kontingente Evaluation

Eine solche Evaluation ist jedoch mit einem hohen Zeitaufwand verbunden. Im Rahmen dieser Studie wird deshalb nur eine **qualitative Analyse** vorgenommen.

Eine **Quantifizierung** der langfristigen Anpassungsprozesse gestaltet sich methodisch als sehr schwierig. Es müsste ein hypothetisches Referenzszenario mit einer Entwicklung von Stadt und Kanton Bern ohne Bundesstadt-Status geschaffen werden, was mit grossen Unsicherheiten und Annahmen verbunden ist. Auf eine Modellierung eines solchen Referenzszenarios wird in diesem Bericht ebenfalls verzichtet.

---

<sup>29</sup> Bei echten öffentlichen Gütern betragen die Grenzkosten null. Ein privater Anbieter wäre nicht in der Lage seine Fixkosten zu decken, da im Zustand des freien Wettbewerbs die Preise den Grenzkosten entsprechen. Der Staat springt deswegen ein und stellt diese Leistungen nicht kostendeckend zur Verfügung.

## 6 Anhang B: Darstellung der Berechnungen von Typ A

### 6.1 Allgemeine Bemerkungen

#### 6.1.1 Aufschlag für Verwaltung Post und SBB

Mit der Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes gemäss Unterabschnitt 1.2 werden Unternehmen wie die Post, SBB und Swisscom nicht zum **Bundesstadtstatus im engeren** Sinne gezählt, da sie ihren Hauptsitz frei wählen können, was beispielsweise die Swisscom mit ihrem Umzug nach Ittigen und die Direktion SBB Cargo mit ihrer Verlagerung nach Basel bewiesen haben.

Im Sinne einer zusätzlichen Information wird jedoch bei allen Kosten und Nutzen, die mit den Arbeitsplätzen der Bundesangestellten zusammenhängen, ein **Aufschlag** für die Angestellten der Post und der SBB berechnet. Hierbei können nur die in der Verwaltung arbeitenden Angestellten berücksichtigt werden. Das sogenannte Flächenpersonal (respektive Betriebspersonal) ist in der ganzen Schweiz vertreten und zählt damit nicht zum **Bundesstadtstatus im weiteren Sinne**. In Grafik 6-1 ist die Anzahl Angestellter in der Verwaltung und im Betrieb der SBB und Post in der Stadt Bern dargestellt. Bei der SBB arbeiten beispielsweise in der Stadt Bern 2'093 Angestellte in der Verwaltung, was 65% aller SBB-Angestellten in der Stadt Bern entspricht. Bei der Post liegt der Anteil der Angestellten in der Stadt Bern, die in der Verwaltung arbeiten bei 45%.

Die hier ausgewiesene Anzahl Verwaltungsangestellter ist strenggenommen nicht vollumfänglich zum Bundesstadtstatus im weiteren Sinne zu zählen. Die zentrale Verwaltung der Division Cargo der SBB und ein Teil der zentralen Verwaltung des Geschäftsbereichs Immobilien hat ihren Sitz in Basel respektive in Zürich, und auch bei der Post sind Verwaltungsstellen ausserhalb der Stadt Bern angesiedelt. Das bedeutet, dass auch bei den Verwaltungsangestellten in der Stadt Bern ein Teil davon zum „Flächenpersonal“ gehören würde und als nicht bundesstadtspezifisch gelten könnte. Auf eine Korrektur der Zahlen wird verzichtet, da das Aufzeigen des Aufschlags nur illustrativen Charakter hat und nicht detailliert, sondern auf Basis der Bundesangestellten berechnet wird.

Zur Berechnung des oben erläuterten **Aufschlags** muss die Anzahl Verwaltungsangestellter bei der Post und SBB im Verhältnis zu den Bundesangestellten in der Stadt Bern gesetzt werden. Bei insgesamt 13'717 Bundesangestellten und 4'489 Verwaltungsangestellten der SBB und Post in der Stadt Bern beträgt der Aufschlag somit **33%**.

**Grafik 6-1: Anzahl Angestellte der SBB und Post in der Stadt Bern, aufgeteilt nach Verwaltung und Betrieb, 2004**

		Betrieb	Verwaltung	Total
<b>SBB</b>				
Zentralbereiche Konzern		0	565	565
Division Personenverkehr		709	662	1'371
Division SBB Cargo AG		43	0	43
Division Infrastruktur		343	783	1'126
Geschäftsbereich Immobilien		40	83	123
<b>Total SBB</b>	<b>nominal</b>	<b>1'135</b>	<b>2'093</b>	<b>3'228</b>
	<b>relativ</b>	<b>35%</b>	<b>65%</b>	<b>100%</b>
<b>Post</b>				
Service- und Funktionsbereiche		155	648	803
PostMail		1'227	304	1'531
Logistics		299	213	512
Express Post		45	25	70
PostFinance		642	808	1'450
PostAuto		96	49	145
Poststellen und Verkauf		345	210	555
Swiss Post International		0	99	99
Philatelie		125	40	165
<b>Total Post</b>	<b>nominal</b>	<b>2'934</b>	<b>2'396</b>	<b>5'330</b>
	<b>relativ</b>	<b>55%</b>	<b>45%</b>	<b>100%</b>
<b>Total SBB und Post</b>	<b>nominal</b>	<b>4'069</b>	<b>4'489</b>	<b>8'558</b>
	<b>relativ</b>	<b>48%</b>	<b>52%</b>	<b>100%</b>

Quelle: Personalamt der SBB und Post; Auswertung Ecoplan.

### 6.1.2 Behandlung der alten/neuen Steueranlage

Die Steueranlage im Kanton Bern hat im Jahre 2002 eine Änderung erfahren: Per 1.1.2002 traf eine neue Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinde in Kraft, die eine Verschiebung der Steuerbelastung mit sich führte. Neu (alter Wert in Klammern) beträgt die Steueranlage des Kantons Bern **3.06** (2.3) und der Gemeinde Bern **1.54** (2.3) Einheiten. In diesem Bericht wird aufgrund der sich in einigen Fällen verzögernden definitiven Steuerveranlagung mit den Steuerdaten von 2001 gerechnet, die der alten Steueranlage unterliegen. Diese Daten werden immer in die neue Steueranlage umgerechnet, damit Resultate ausgewiesen werden, die auch über das Jahr 2001 hinweg ihre Gültigkeit haben.

## 6.2 Kostenschlüssel der Grundversorgungsleistungen

Bei der Berechnung der Grundversorgungsleistungen muss grundsätzlich in einwohner- und arbeitsplatzbezogene Nutzung aufgeteilt werden.

Das Ziel der Berechnungen ist der Kostenschlüssel. Dieser entspricht dem Anteil des Konsums der bundesstadtspezifischen Nutzung an der gesamten Nutzung.

Im Folgenden wird basierend auf dieser Überlegung der Kostenschlüssel der Grundversorgung in den Bereichen Sicherheit, Infrastruktur sowie Repräsentation, Stadtbild und Kultur berechnet.

### 6.2.1 Sicherheit

Die ständige Wohnbevölkerung und die sich tagsüber in der Stadt Bern aufhaltende sogenannte Arbeitsbevölkerung stehen unter dem Schutz der Feuerwehr und Polizei.

Der Schutz der Feuerwehr orientiert sich an den Liegenschaften. Deshalb werden die zu schützenden Arbeitsplätze und die in den Haushalten lebende Wohnbevölkerung jeweils mit 1 gewichtet.

Im Falle der Polizei orientiert sich der Schutz an den Personen. Da sich die Arbeitsbevölkerung nur tagsüber in der Stadt aufhält, wird sie nur mit 0.5 gewichtet.

Multipliziert man die Wohnbevölkerung respektive die Arbeitsbevölkerung mit ihrer jeweiligen Gewichtung, erhält man die konsumierten Einheiten Sicherheit:

- Demnach konsumiert die gesamte in der Stadt Bern wohnende und arbeitende Bevölkerung über **277'000 Einheiten** Sicherheit **Feuerwehr** und **202'000 Einheiten** Sicherheit **Polizei**.
- Die **bundesstadtspezifisch** konsumierten Sicherheitseinheiten betragen im Bereich **Feuerwehr** rund **16'000**. Das entspricht einem Anteil von **5.74%** und ist somit der Kostenschlüssel im diesem Bereich.
- Im Bereich **Polizei** beträgt der **bundesstadtspezifisch** konsumierte Anteil an den Sicherheitseinheiten **3.87%**.
- Berücksichtigt man die **Verwaltungsangestellten der Post und SBB**, so erhöht sich der Kostenschlüssel im Bereich der **Feuerwehr** um **1.62** und im Bereich der **Polizei** um **1.11** Prozentpunkte.

**Grafik 6-2: Sicherheit konsumierende Wohn- und Arbeitsbevölkerung, Sicherheit konsumierende Bundesangestellte sowie Diplomatinen und Diplomaten, Kostenschlüssel Feuerwehr und Polizei**

Sicherheit konsumierende Wohn- und Arbeitsbevölkerung	Anzahl Personen	Gewichtung Feuerwehr	Sicherheit Feuerwehr	Gewichtung Polizei	Sicherheit Polizei
<b>Wohnbevölkerung</b>					
In Bern wohnhafte Bevölkerung	128'634	1.00	128'634	1.00	128'634
<b>Arbeitsbevölkerung</b>					
In Bern wohnhafte Arbeitsbevölkerung (ohne Wegpendelnde)	54'180	1.00	54'180	0.50	27'090
Zupendelnde	94'366	1.00	94'366	0.50	47'183
<b>Total Sicherheitseinheiten</b>			<b>277'180</b>		<b>202'907</b>

Sicherheit konsumierende Bundesangestellte und Diplomatinen und Diplomaten	Anzahl Personen	Gewichtung Feuerwehr	Sicherheit Feuerwehr	Gewichtung Polizei	Sicherheit Polizei
<b>Wohnbevölkerung</b>					
In Bern wohnhafte Diplomatinen und Diplomaten	1'694	1.00	1'694	0.50	847
<b>Arbeitsbevölkerung</b>					
Bundesangestellte aus der Wohnbevölkerung	3'405	1.00	3'405	0.50	1'703
Zupendelnde Bundesangestellte	10'312	1.00	10'312	0.50	5'156
Parlamentarier/innen <sup>1)</sup>	500	1.00	500	0.31	155
<b>Total bundesstadtspezifische Sicherheitseinheiten</b>			<b>15'911</b>		<b>7'861</b>

Zuschlag Verwaltungsangestellte Post und SBB <sup>2)</sup>	Gewichtung Feuerwehr	Sicherheit Feuerwehr	Gewichtung Polizei	Sicherheit Polizei
		<b>4'489</b>		<b>2'245</b>

	Bundesstadtspezifisch	Verwaltungsanteil Post und SBB
Kostenschlüssel Feuerwehr	<b>5.74%</b>	<b>1.62%</b>
Kostenschlüssel Polizei	<b>3.87%</b>	<b>1.11%</b>

<sup>1)</sup> Entspricht rund 33% der konsumierten Sicherheitseinheiten der Bundesangestellten.

### 6.2.2 Infrastruktur

Bei der Infrastruktur wird zwischen Parkanlagen und Wanderwegen, Sportanlagen, motorisiertem Individualverkehr, öffentlichem Verkehr und Langsamverkehr unterschieden. Im Folgenden wird die Herleitung der Kostenschlüssel in den einzelnen Bereichen dargestellt.

#### a) Parkanlagen und Wanderwege

Arbeitsplatzbezogen ist die Nutzung von Parkanlagen und Wanderwegen über Mittag. Diese Zeit macht grosszügig gerechnet 2 Stunden (an 5 Tagen, total 10 Stunden) aus, während die übrige Zeit (ca. 7 bis 22 Uhr an 7 Tagen, abzüglich Mittagszeit) 91 Stunden ausmacht. Die Mittagszeit wird wegen der erhöhten Nutzung dreifach gewichtet. Der **arbeitsplatzbezogene Nutzungsanteil** macht somit  $30 / (30+91) =$  rund **25%** aus. Daraus ergibt sich ein einwohnerbezogener Nutzungsanteil von 75%.

Der Anteil der Bundesangestellten an allen Arbeitnehmern in der Stadt Bern (gemessen in Vollzeitäquivalenten) beträgt 9.36%. Der Anteil der Diplomatinen und Diplomaten an den Einwohner/innen der Stadt Bern beträgt 1.32%. Multipliziert man dies mit dem arbeitsplatz-

respektive einwohnerbezogenem Nutzungsanteil, erhält man den **bundesstadtspezifischen Kostenschlüssel** von **3.33%** (siehe Grafik 6-3).

**Grafik 6-3: Kostenschlüssel Parkanlagen und Wanderwege, bundesstadtspezifisch und für Verwaltungsanteil der Post und SBB**

	Nutzungsanteil	Anteil Bundes- angestellten an Arbeitsbevölkerung	Anteil Diplomaten an Wohn- bevölkerung	Multiplikator
Arbeitsplatzbezogen	25%	9.36%		2.34%
Einwohnerbezogen	75%		1.32%	0.99%
<b>Kostenschlüssel Parkanlagen und Wanderwege</b>				
Bundesstadtspezifischer Kostenschlüssel				<b>3.33%</b>
Verwaltungsanteil Post und SBB <sup>1)</sup>				<b>0.77%</b>

<sup>1)</sup> Entspricht rund 33% des Nutzungsanteils der Bundesangestellten.

#### b) Sportanlagen

Bei den Sportanlagen ist die Nutzung öffentlicher Anlagen über Mittag von Bedeutung. Von rund 10 Stunden Öffnungszeit pro Tag fallen 2 Stunden arbeitsplatzbezogen an, wobei wir die Nutzungsintensität für diese Zeit doppelt gewichten. Der **arbeitsplatzbezogene** Anteil macht somit  $20 / (20+70-10) = \text{rund } 25\%$  aus.

Die weiteren Berechnungen entsprechen denjenigen für Parkanlagen und Wanderwegen.

**Grafik 6-4: Kostenschlüssel Sportanlagen, bundesstadtspezifisch und für Verwaltungsanteil der Post und SBB**

	Nutzungsanteil	Anteil Bundes- angestellten an Arbeitsbevölkerung	Anteil Diplomaten an Wohn- bevölkerung	Multiplikator
Arbeitsplatzbezogen	25%	9.36%		2.34%
Einwohnerbezogen	75%		1.32%	0.99%
<b>Kostenschlüssel Sportanlagen</b>				
Bundesstadtspezifischer Kostenschlüssel				<b>3.33%</b>
Verwaltungsanteil Post und SBB <sup>1)</sup>				<b>0.77%</b>

<sup>1)</sup> Entspricht rund 33% des Nutzungsanteils der Bundesangestellten.

### c) Motorisierte Individualverkehr (MIV), öffentlicher Verkehr (ÖV) und Langsamverkehr (LV)

Es muss einerseits zwischen Berufs- und anderem Verkehr (bspw. Freizeit, Einkaufsverkehr usw.) und andererseits zwischen MIV, ÖV und LV unterschieden werden. Die Verkehrszusammensetzung zwischen Binnenverkehr und überlokalem Verkehr unterscheidet sich wesentlich, wie dies die Grafik 6-5 zeigt.

**Grafik 6-5: Anteil Arbeitsverkehr und Hauptverkehrsmittelwahl, nach Binnenverkehr und überlokalem Verkehr**

Art des Verkehrs	Anteil Arbeitsverkehr	Hauptverkehrsmittelwahl (Anteil nach Wegen)			
		MIV	ÖV	LV	Andere
Binnenverkehr	31%	23%	28%	47%	1%
Überlokaler Verkehr	41%	77%	10%	11%	2%

Quelle: Regionale Verkehrskonferenz Bern-Mittelland (2002), Das Verkehrsverhalten in der Region Bern, S.99 und S. 63; Bundesamt für Statistik (2001), Mobilität in der Schweiz, S. 65; Auswertung Eco-plan.

Basierend auf den in Grafik 6-5 dargestellten Zahlen, wird der Verkehr in der Stadt Bern auf den MIV, die ÖV und den LV aufgeteilt (siehe Grafik 6-6). Vereinfachend nehmen wir an, dass jede Pendlerstrecke einer in Bern arbeitenden Person auf städtischem Strassennetz gleich lang ist, sowohl von ortsansässigen wie von Zu- und auch Wegpendlern.

Der Anteil des bundesstadtspezifischen Binnenverkehrs und überlokalen Verkehrs am gesamten Berufsverkehr beträgt für den MIV beispielsweise 4.02% respektive 9.18%. Da der Arbeitsverkehr nur einen Bruchteil des gesamten Verkehrs ausmacht, muss diese Prozentzahl mit ihrem jeweiligen Berufsverkehrsanteil multipliziert werden. Damit reduzieren sich die Anteile auf 1.24% respektive 3.77%, was insgesamt einen **Anteil des bundesstadtspezifischen Berufsverkehrs am Gesamtverkehr beim MIV von 5%** entspricht. Beim **ÖV** beträgt der Anteil **2.42%** und beim **LV 2.04%**.



**Grafik 6-6: Kostenschlüssel für Motorisierten Individualverkehr (MIV), öffentlichen Verkehr (ÖV) und Langsamverkehr (LV), bundesstadtspezifisch und für Verwaltungsanteil SBB und Post**

	Anzahl Personen	MIV		ÖV		LV	
		Anzahl	%-Anteil	Anzahl	%-Anteil	Anzahl	%-Anteil
<b>Arbeitsverkehr in Stadt Bern</b>							
In Bern wohnhafte							
Arbeitsbevölkerung (ohne							
Wegpendelnde)	54'180	12'461		15'170		26'006	
Wegpendelnde	16'424	12'646		1'642		2'135	
Zupendelnde	94'366	72'662		9'437		12'268	
<b>Total</b>	<b>164'970</b>	<b>97'770</b>	<b>100%</b>	<b>26'249</b>	<b>100%</b>	<b>40'409</b>	<b>100%</b>
<b>Bundesstadtspezifischer Binnenverkehr</b>							
Davon Bundesangestellte aus der							
Wohnbevölkerung (ohne							
Wegpendelnde)	3'405	2'622		341		443	
In Bern wohnhafte Diplomatinnen							
und Diplomaten	1'694	1'304		169		220	
<b>Total bundesstadtspezifische</b>							
<b>Personen Stadt Bern</b>	<b>5'099</b>	<b>3'926</b>	<b>4.02%</b>	<b>510</b>	<b>1.94%</b>	<b>663</b>	<b>1.64%</b>
<i>Davon Berufsverkehr</i>			<i>1.24%</i>		<i>0.60%</i>		<i>0.51%</i>
<b>Bundesstadtspezifischer überlokaler Verkehr</b>							
Davon wegpendelnde							
Bundesangestellte	838	645		84		109	
Davon zupendelnde							
Bundesangestellte	10'312	7'940		1'031		1'341	
Davon Parlamentarier/innen	500	385		50		65	
<b>Total bundesstadtspezifische</b>							
<b>Personen ausserhalb Stadt Bern</b>	<b>11'650</b>	<b>8'971</b>	<b>9.18%</b>	<b>1'165</b>	<b>4.44%</b>	<b>1'515</b>	<b>3.75%</b>
<i>Davon Berufsverkehr</i>			<i>3.77%</i>		<i>1.82%</i>		<i>1.54%</i>
<b>Kostenschlüssel Berufsverkehr</b>							
<i>Bundesstadtspezifisch</i>			<i>5.00%</i>		<i>2.42%</i>		<i>2.04%</i>
<i>Verwaltungsanteil SBB und Post<sup>1)</sup></i>			<i>1.45%</i>		<i>0.70%</i>		<i>0.59%</i>

<sup>1)</sup> Entspricht rund 33% des Nutzungsanteils der Bundesangestellten.

### 6.2.3 Repräsentation, Stadtbild und Kultur

Unter diese Rubrik fallen Bibliotheken und Museen, Theater und Konzerte sowie Denkmalpflege und Heimatschutz. Im Folgenden wird die Herleitung der Kostenschlüssel in den einzelnen Bereichen dargestellt.

#### a) Bibliotheken

Hier geht man davon aus, dass die arbeitsplatzbezogene Nutzung halb so gross ist wie die einwohnerbezogene. Unter Berücksichtigung der Gewichtung beträgt der **bundesstadtspezifische Kostenschlüssel 4.26%** (siehe Grafik 6-7). Berücksichtigt man den **Verwaltungsanteil der SBB und Post**, erhöht sich der Kostenschlüssel um **1.11** Prozentpunkte.

**Grafik 6-7: Kostenschlüssel für Bibliotheken, bundesstadtspezifisch und für Verwaltungsanteil SBB und Post**

	Anzahl Personen	Gewichtung	Produkt	%-Anteil am Total
In Bern wohnhafte Personen	128'634	2.00	257'268	-
davon Diplomatinnen und Diplomaten sowie diplomatisches Hilfspersonal	1'694	2.00	3'388	0.84%
In Bern arbeitende Personen	146'494	1.00	146'494	-
davon Bundesangestellte (Kreis 1 und 2)	13'717	1.00	13'717	3.40%
davon Parlamentarier/innen <sup>1)</sup>	500	0.20	100	0.02%
Total konsumierte Einheiten Bibliothek			403'762	
<b>Kostenschlüssel Bibliotheken</b>				
<b>Bundesstadtspezifisch</b>				<b>4.26%</b>
<b>Verwaltungsanteil SBB und Post<sup>1)</sup></b>				<b>1.11%</b>

<sup>1)</sup> Entspricht rund 33% des Nutzungsanteils der Bundesangestellten.

#### b) Museen, Theater und Konzerte

Mit dem Arbeitsplatz zusammenhängende Besuche machen einen sehr kleinen Teil aus; die Kulturziele werden primär unabhängig vom Arbeitsort ausgewählt. Wir schätzen, dass 10% der Besuchenden mit dem Arbeitsplatz zusammenhängen und dementsprechend 90% einwohnerbezogen sind. Multipliziert man diese Prozentzahlen mit den Anteilen der Bundesangestellten an allen Angestellten in der Stadt Bern (9.36%) und den Anteil der Diplomatinnen und Diplomaten an allen Einwohnern der Stadt Bern (1.32%), so erhält man den **bundesstadtspezifischen Kostenschlüssel von 2.12%**. Der Kostenschlüssel des **Verwaltungsanteils der SBB und Post beträgt** zusätzliche **0.31%**.

#### c) Denkmalpflege, Heimatschutz und übrige Freizeitgestaltung

Die Nutzung und demnach auch der Kostenschlüssel entspricht demjenigen im Bereich Infrastruktur, Parkanlagen und Wanderwege (siehe 6.2.2a)).

### 6.3 Leistungen der Grundversorgung

Die in Unterabschnitt 6.2 berechneten Kostenschlüssel ermöglichen es den bundesstadtspezifischen Kostenanteil der Grundversorgung in den Bereichen Sicherheit, Infrastruktur sowie Repräsentation, Stadtbild und Kultur für die Stadt Bern und den Kanton Bern zu berechnen.

Grundsätzlich bilden die **Nettoergebnisse** aus der Gemeinderechnung die Ausgangslage. Die Nettoergebnisse setzen sich zusammen aus den Bruttoausgaben abzüglich verbuchter Einnahmen. In einigen Fällen ist der Abzug aller verbuchten Einnahmen nicht gerechtfertigt. Dies gilt insbesondere für Einnahmen durch „Rückerstattungen Kanton“. Würde man diese Einnahmen abziehen, müssten sie dann beim Kanton berücksichtigt werden. Gesamthaft

würde sich der bundesstadtspezifische Kostenanteil an der Grundversorgung nicht ändern, sondern nur die Verteilung zwischen Stadt und Kanton. Da die finanziellen Regelungen zwischen Kanton und Gemeinde hier nicht Gegenstand der Untersuchungen sind, wird darauf verzichtet. Ausnahmen werden in den einzelnen Tabellen erläutert.

Nach Berücksichtigung eines 3.5%-igen **Overhead-Zuschlags** (siehe Unterabschnitt 5.1.1) erhält man die **korrigierten Nettokosten**. Der **Kostenanteil** des Bundes und der Verwaltung der SBB und Post basiert auf den korrigierten Nettokosten und den im vorherigem Abschnitt berechneten Kostenschlüsseln.

### 6.3.1 Sicherheit

**Grafik 6-8: Stadt Bern, Kostenanteil Bund und Verwaltung SBB und Post, Sachbereich Sicherheit, Funktion 113 Gemeindepolizei**

Erläuterung	Rechnung 2003	Bemerkung
Nettoergebnis aus Gemeinderechnung <sup>1)</sup>	56'283'390	Dienststelle 210 Stadtpolizei
Korrektur für Overhead	1'969'919	3.5% Overhead-Zuschlag
<b>Nettokosten korrigiert</b>	<b>58'253'309</b>	
Bundesstadtspezifischer Kostenschlüssel	3.87%	
Kostenschlüssel Verwaltung SBB und Post	1.11%	
<b>Kostenanteil Bund</b>	<b>2'256'700</b>	
<b>Kostenanteil Verwaltung SBB und Post</b>	<b>644'382</b>	

<sup>1)</sup> Nicht abgezogen wurden Einnahmen durch "Rückerstattungen Kanton" (Begründung: Die Leistung wird effektiv von der Stadt erbracht. Die finanzielle Regelung zwischen Kanton und Stadt spielt dabei keine Rolle) und "Ertrag aus Bussen" (Begründung: Bussen stellen keine Leistungsentschädigungen dar). Berücksichtigt (respektive vom Bruttobetrag abgezogen) sind unter anderem "Rückerstattungen Bund", die im Jahre 2003 8.7 Mio. CHF betragen.

**Grafik 6-9: Stadt Bern; Kostenanteil Bund und Verwaltung SBB und Post, Sachbereich Sicherheit, Funktion 140 Wehrdienst**

Erläuterung	Rechnung 2003	Bemerkung
Nettoergebnis aus Gemeinderechnung <sup>1)</sup>	12'364'390	Dienststelle 250 Feuerwehr
Korrektur für Overhead	432'754	3.5% Overhead-Zuschlag
<b>Nettokosten korrigiert</b>	<b>12'797'144</b>	
Bundesstadtspezifischer Kostenschlüssel	5.74%	
Kostenschlüssel Verwaltung SBB und Post	1.62%	
<b>Kostenanteil Bund</b>	<b>734'596</b>	
<b>Kostenanteil Verwaltung SBB und Post</b>	<b>207'253</b>	

<sup>1)</sup> Nicht abgezogen wurden "Rückerstattungen Kanton" (Begründung: Die Leistung wird effektiv von der Stadt erbracht. Die finanzielle Regelung zwischen Kanton und Stadt spielt dabei keine Rolle).

### 6.3.2 Infrastruktur

**Grafik 6-10: Stadt Bern, Kostenanteil Bund und Verwaltung SBB und Post, Sachbereich Infrastruktur, Funktion 330 Parkanlagen**

Erläuterung	Rechnung 2003	Bemerkung
Nettoergebnis aus Gemeinderechnung	10'560'443	Dienststelle 520 Stadtgärtnerei; ohne Dienststelle 521 Friedhöfe
Korrektur für Overhead	369'615	3.5% Overhead-Zuschlag
<b>Nettokosten korrigiert</b>	<b>10'930'058</b>	
Bundesstadtspezifischer Kostenschlüssel	3.33%	
Kostenschlüssel Verwaltung SBB und Post	0.77%	
<b>Kostenanteil Bund</b>	<b>363'814</b>	
<b>Kostenanteil Verwaltung SBB und Post</b>	<b>83'732</b>	

**Grafik 6-11: Stadt Bern, Kostenanteil Bund und Verwaltung SBB und Post, Sachbereich Infrastruktur, Funktion 340 Sport**

Erläuterung	Rechnung 2003	Bemerkung
Nettoergebnis aus Gemeinderechnung	13'802'987	Dienststelle 414 Sportamt
Korrektur für Overhead	483'105	3.5% Overhead-Zuschlag
<b>Nettokosten korrigiert</b>	<b>14'286'092</b>	
Bundesstadtspezifischer Kostenschlüssel	3.33%	
Kostenschlüssel Verwaltung SBB und Post	0.77%	
<b>Kostenanteil Bund</b>	<b>475'522</b>	
<b>Kostenanteil Verwaltung SBB und Post</b>	<b>109'442</b>	

**Grafik 6-12: Stadt Bern, Kostenanteil Bund und Verwaltung SBB und Post, Sachbereich Infrastruktur, Funktion 620 Gemeindestrassennetz**

Erläuterung	Rechnung 2003	Bemerkung
Nettoergebnisse aus Gemeinderechnung <sup>1)</sup>	3'047'453	Dienststelle 550 Stadtbeleuchtung
	29'694'639	Dienststelle 730 Tiefbauamt
Korrektur für Overhead	1'145'973	3.5% Overhead-Zuschlag
<b>Nettokosten korrigiert</b>	<b>33'888'064</b>	
Bundesstadtspezifischer Kostenschlüssel	5.00%	
Kostenschlüssel Verwaltung SBB und Post	1.45%	
<b>Kostenanteil Bund</b>	<b>1'696'025</b>	
<b>Kostenanteil Verwaltung SBB und Post</b>	<b>491'533</b>	

<sup>1)</sup> Nicht abgezogen wurden bei Dienststelle 730 Tiefbauamt die Erträge aus "Konzessionen und Patente" (Begründung: Diese haben zur direkten Nutzung der Infrastruktur keinen Bezug).

**Grafik 6-13: Stadt Bern, Kostenanteil Bund und Verwaltung SBB und Post, Sachbereich Infrastruktur, Funktion 650 Regionalverkehrsbetriebe**

Erläuterung	Rechnung 2003	Bemerkung
Nettoergebnis aus Gemeinderechnung <sup>1)</sup>	21'089'519	Dienststelle 712 öffentlicher Verkehr
Korrektur für Overhead	738'133	3.5% Overhead-Zuschlag
<b>Nettokosten korrigiert</b>	<b>21'827'652</b>	
Bundesstadtspezifischer Kostenschlüssel	2.42%	
Kostenschlüssel Verwaltung SBB und Post	0.70%	
<b>Kostenanteil Bund</b>	<b>528'429</b>	
<b>Kostenanteil Verwaltung SBB und Post</b>	<b>153'146</b>	

<sup>1)</sup> Korrigiert für einmaliges Ereignis "PVK-Annuitäten"

**Grafik 6-14: Stadt Bern, Kostenanteil Bund und Verwaltung SBB und Post, Sachbereich Infrastruktur, Funktion 690 übriger Verkehr**

Erläuterung	Rechnung 2003	Bemerkung
Nettoergebnis aus Gemeinderechnung	4'000'000	Dienststelle 711 Förderung Fuss- und Veloverkehr
Korrektur für Overhead	140'000	3.5% Overhead-Zuschlag
<b>Nettokosten korrigiert</b>	<b>4'140'000</b>	
Bundesstadtspezifischer Kostenschlüssel	2.04%	
Kostenschlüssel Verwaltung SBB und Post	0.59%	
<b>Kostenanteil Bund</b>	<b>84'638</b>	
<b>Kostenanteil Verwaltung SBB und Post</b>	<b>24'529</b>	

**Grafik 6-15: Kanton Bern, Kostenanteil Bund und Verwaltung SBB und Post, Sachbereich Infrastruktur, Amt für öffentlichen Verkehr**

Erläuterung	Rechnung 2003	Bemerkung
Beiträge aus Staatsrechnung <sup>1)</sup>	38'180'550	Amt für öffentlichen Verkehr
Korrektur für Overhead	1'336'319	
<b>Nettokosten korrigiert</b>	<b>39'516'869</b>	
Bundesstadtspezifischer Kostenschlüssel	2.42%	
Kostenschlüssel Verwaltung SBB und Post	0.70%	
<b>Kostenanteil Bund</b>	<b>956'670</b>	
<b>Kostenanteil Verwaltung SBB und Post</b>	<b>277'257</b>	

<sup>1)</sup> Entspricht dem Doppelten der Beiträge der Gemeinde Bern an den Kanton Bern für den öffentlichen Verkehr.

### 6.3.3 Repräsentation, Stadtbild und Kultur

**Grafik 6-16: Stadt Bern, Kostenanteil Bund und Verwaltung SBB und Post, Sachbereich Repräsentation, Stadtbild und Kultur, Funktion 300 Bibliothek**

Erläuterung	Rechnung 2003	Bemerkung
Bruttoergebnis aus Gemeinderechnung	3'567'500	Dienststelle 410 Schulamt <sup>1)</sup>
Korrektur für Overhead	124'863	3.5% Overhead-Zuschlag
<b>Nettokosten korrigiert</b>	<b>3'692'363</b>	
Bundesstadtspezifischer Kostenschlüssel	4.26%	
Kostenschlüssel Verwaltung SBB und Post	1.11%	
<b>Kostenanteil Bund</b>	<b>157'338</b>	
<b>Kostenanteil Verwaltung SBB und Post</b>	<b>41'051</b>	

<sup>1)</sup> Davon nur Beiträge an Stiftung Kornhaus-Bibliothek sowie Stadt- und Universitätsbibliothek.

**Grafik 6-17: Stadt Bern, Kostenanteil Bund und Verwaltung SBB und Post, Sachbereich Repräsentation, Stadtbild und Kultur, Funktion 301 Museen, 302 Theater, Konzerte und 309 Übrige Kulturförderung**

Erläuterung	Rechnung 2003	Bemerkung
	25'275'717	Dienststelle 110 Kulturförderung
Nettoergebnisse aus Gemeinderechnung	2'704'864	Dienststelle 610 Finanzverwaltung <sup>1)</sup>
Korrektur für Overhead	979'320	3.5% Overhead-Zuschlag
<b>Nettokosten korrigiert</b>	<b>28'959'901</b>	
Bundesstadtspezifischer Kostenschlüssel	2.12%	
Kostenschlüssel Verwaltung SBB und Post	0.31%	
<b>Kostenanteil Bund</b>	<b>614'406</b>	
<b>Kostenanteil Verwaltung SBB und Post</b>	<b>88'742</b>	

<sup>1)</sup> Davon nur Beiträge an Bernisches Historisches Museum, Alpines Museum, Naturhistorisches Museum, Stadtsaal im Kornhaus und Einstein-Haus.

**Grafik 6-18: Stadt Bern, Kostenanteil Bund und Verwaltung SBB und Post, Sachbereich Repräsentation, Stadtbild und Kultur, Funktion 310 Denkmalpflege und Heimatschutz**

Erläuterung	Rechnung 2003	Bemerkung
	883'816	Dienststelle 120 Denkmalpflege
Nettoergebnisse aus Gemeinderechnung <sup>1)</sup>	750'000	Dienststelle 610 Finanzverwaltung
Nettokosten	1'633'816	
Korrektur für Overhead	57'184	3.5% Overhead-Zuschlag
<b>Nettokosten korrigiert</b>	<b>1'690'999</b>	
Bundesstadtspezifischer Kostenschlüssel	3.33%	
Kostenschlüssel Verwaltung SBB und Post	0.77%	
<b>Kostenanteil Bund</b>	<b>56'286</b>	
<b>Kostenanteil Verwaltung SBB und Post</b>	<b>12'954</b>	

<sup>1)</sup> Nicht abgezogen wurden bei Dienststelle 120 Denkmalpflege die "Rückerstattungen Kanton" (Begründung: Die Leistung wird effektiv von der Stadt erbracht. Die finanzielle Regelung zwischen Kanton und Stadt spielt dabei keine Rolle). Bei Dienststelle 610 Finanzverwaltung werden nur Beiträge an Münsterstiftung berücksichtigt.

**Grafik 6-19. Stadt Bern, Kostenanteil Bund und Verwaltung SBB und Post, Sachbereich Repräsentation, Stadtbild und Kultur, Funktion 350 Übrige Freizeitgestaltung**

Erläuterung	Rechnung 2003	Bemerkung
		Dienststelle 530 Tierpark und Bärengaben
Nettokosten aus Gemeinderechnung	3'814'205	
Korrektur für Overhead	133'497	3.5% Overhead-Zuschlag
<b>Bruttokosten korrigiert</b>	<b>3'947'702</b>	
Bundesstadtspezifischer Kostenschlüssel	3.33%	
Kostenschlüssel Verwaltung SBB und Post	0.77%	
<b>Kostenanteil Bund</b>	<b>131'402</b>	
<b>Kostenanteil Verwaltung SBB und Post</b>	<b>30'242</b>	

**Grafik 6-20: Kanton Bern, Kostenanteil Bund und Verwaltung SBB und Post, Sachbereich Repräsentation, Stadtbild und Kultur, Funktion Bibliothek**

Erläuterung	Rechnung 2003	Bemerkung
Beiträge aus Staatsrechnung <sup>1)</sup>	710'000	Kto-Nr. 4870-365
Korrektur für Overhead	24'850	3.5% Overhead-Zuschlag
<b>Nettokosten korrigiert</b>	<b>734'850</b>	
Bundesstadtspezifischer Kostenschlüssel	4.26%	
Kostenschlüssel Verwaltung SBB und Post	1.11%	
<b>Kostenanteil Bund</b>	<b>31'313</b>	
<b>Kostenanteil Verwaltung SBB und Post</b>	<b>8'170</b>	

<sup>1)</sup> Beiträge an Regionalbibliothek Bern und Fachbibliothek für Gestaltung in Kornhaus Bern.

**Grafik 6-21: Kanton Bern, Kostenanteil Bund und Verwaltung SBB und Post, Sachbereich Repräsentation, Stadtbild und Kultur, Funktion Museen, Theater und Orchester**

Erläuterung	Rechnung 2003	Bemerkung
Beiträge aus Staatsrechnung <sup>1)</sup>	21'640'064	Verein Berner Tanztage
Korrektur für Overhead	757'402	3.5% Overhead-Zuschlag
<b>Nettokosten korrigiert</b>	<b>22'397'467</b>	
Bundesstadtspezifischer Kostenschlüssel	2.12%	
Kostenschlüssel Verwaltung SBB und Post	0.31%	
<b>Kostenanteil Bund</b>	<b>475'179</b>	
<b>Kostenanteil Verwaltung SBB und Post</b>	<b>68'632</b>	

<sup>1)</sup> Insbesondere Beiträge an Bernisches Historisches Museum, Kunstmuseum Bern, Alpines Museum Bern, Kunsthalle Bern, Schweizerische Theatersammlung, Bernische Stiftung für angewandte Kunst und Gestaltung, Zentrum Paul Klee, Stadttheater Bern und Stiftung Berner Symphonieorchester.

**Grafik 6-22: Kanton Bern, Kostenanteil Bund und Verwaltung SBB und Post, Sachbereich Repräsentation, Stadtbild und Kultur, Funktion übrige Freizeitgestaltung**

Erläuterung	Rechnung 2003	Bemerkung
Beiträge aus Staatsrechnung <sup>1)</sup>	856'200	
Korrektur für Overhead	29'967	3.5% Overhead-Zuschlag
<b>Nettokosten korrigiert</b>	<b>886'167</b>	
Bundesstadtspezifischer Kostenschlüssel	3.33%	
Kostenschlüssel Verwaltung SBB und Post	0.77%	
<b>Kostenanteil Bund</b>	<b>29'497</b>	
<b>Kostenanteil Verwaltung SBB und Post</b>	<b>6'789</b>	

<sup>1)</sup> Insbesondere Beiträge an Kulturhallen Dampfzentrale Bern und 60 % von Position "Einmalige Beiträge".

## 6.4 Steuerausfälle

Es werden drei mit dem Bundesstadtstatus zusammenhängende Steuerausfälle berechnet:

- Die Liegenschaften des Bundes und der diplomatischen Vertretungen sind von der Liegenschaftssteuer befreit
- Die Organisations- und Verwaltungseinheiten des Bundes zahlen keine Unternehmenssteuern
- Die Botschaftsmitarbeiter zahlen keine Einkommens- und Vermögenssteuer

Wie im Abschnitt 2.3 dargelegt, basiert die Berechnung der Steuerausfälle auf dem Ansatz „Revenue Forgone“. Es werden also die Einnahmen mit der heutigen besonderen Steuerregelung mit den Einnahmen, die man ohne diese Steuerregelung realisieren könnte, verglichen. Verhaltensänderungen, die sich durch unterschiedliche Steuerbehandlungen ergeben würden (bspw. Steueroptimierung), werden somit nicht berücksichtigt.



### 6.4.1 Liegenschaftssteuer

Die Liegenschaftssteuer (LST) wird im Kanton Bern ausschliesslich von den Gemeinden erhoben.<sup>30</sup> Diese wird nach dem amtlichen Wert der Liegenschaften (ohne Abzug der auf ihr lastenden Schulden) berechnet. Der Steuersatz beträgt in der Gemeinde Bern 1.5 ‰. In Grafik 6-23 ist die Höhe der amtlichen Werte und die sich daraus ergebende theoretische Liegenschaftssteuer dargestellt. Ein Teil der Liegenschaften des Bundes wird an Dritte weitervermieten, die von der Steuer nicht befreit sind. Zieht man die auf diesen Liegenschaften erhobene Steuer ab, erhält man die der Stadt Bern entgangenen Liegenschaftssteuern auf Liegenschaften des **Bundes**, welche sich Total auf rund **1.6 Mio. CHF** belaufen. Berücksichtigt man den Verwaltungsanteil der Liegenschaften der **Post und SBB**, die ebenfalls von der Liegenschaftssteuer befreit sind, kommen zusätzlich Ausfälle von rund **380'000 CHF** hinzu.

**Grafik 6-23: Entgangene Liegenschaftssteuer der Stadt Bern beim Bund sowie SBB und Post auf städtischem Boden, 2003**

Besitzer	Total der amtlichen Werte	Total LST Ansatz 1.5 ‰ (theoretisch)	Erhobene LST Ansatz 1.5 ‰ (fremdvermietet)	Entgangene LST Ansatz 1.5 ‰
<b>Bund</b>				
Bundesamt für Bauten und Logistik, Bern	869'939'760	1'304'910	65'993	1'238'917
Bundesamt für Betriebe des Heeres, VBS, Bern	84'365'630	126'548	0	126'548
Diverse Botschaftsgebäude Bern	154'150'600	231'226	0	231'226
<b>Total</b>	<b>1'108'455'990</b>	<b>1'662'684</b>	<b>65'993</b>	<b>1'596'691</b>
<b>Post und SBB</b>				
<i>Die Schweizerische Post Bern</i>	<i>398'515'220</i>	<i>597'773</i>	<i>9'598</i>	<i>588'175</i>
Anteil Verwaltung (45%)	179'144'928	268'717	4'315	264'403
<i>SBB Bern</i>	<i>177'532'740</i>	<i>266'299</i>	<i>80'917</i>	<i>185'382</i>
Anteil Verwaltung (65%)	115'110'293	172'665	52'466	120'200
<b>Total</b>	<b>294'255'221</b>	<b>441'383</b>	<b>56'780</b>	<b>384'603</b>

Quelle: Steuerverwaltung der Stadt Bern; Auswertung Ecoplan.

### 6.4.2 Unternehmenssteuer

Bei der Berechnung der Unternehmenssteuer ist die Ausgangslage im Vergleich zu den Steuerausfällen der Liegenschafts-, Einkommens- und Vermögenssteuer eine andere. Die Organisations- und Verwaltungseinheiten sind nicht nur von dieser Steuer befreit, sondern machen in den allermeisten Fällen auch keinen Gewinn, der zu besteuern wäre. Es werden deshalb nur die Kapitalsteuerausfälle betrachtet. Da die Höhe des nicht zu besteuerten Kapitals nicht bekannt ist, basieren die Berechnungen auf Durchschnittswerten. Man geht

<sup>30</sup> Vgl. Interkantonale Kommission für Steueraufklärung (1999), Die Liegenschaftssteuer, S. 2.

also davon aus, dass der Bund pro Angestellten vergleichsweise gleichviel Eigenkapital besitzt, wie der Rest der städtischen Unternehmen.

Die Kapitalsteuer pro Beschäftigten betrug im Jahre 2001 – immer gemessen an der neuen Steueranlage – in der Stadt Bern 76 CHF (siehe Grafik 6-24). Ausgehend von dieser Zahl kann über die Steueranlage die Unternehmenssteuereinkommen des Kantons Bern auf städtischen Boden berechnet werden, welche 151 CHF betrug. Multipliziert man diese Zahl mit der Anzahl Bundesangestellten in der Stadt Bern (13'717), so erhält man **Kapitalsteuerausfälle** der Stadt Bern und des Kantons Bern, die sich auf rund **1 Mio. CHF** respektive **2 Mio. CHF** belaufen. Berücksichtigt man die Verwaltungsangestellten der **Post und SBB** (4'489) kommen rund **340'000 CHF** respektive **680'000 CHF** hinzu.

**Grafik 6-24: Kapitalsteuerausfälle (neue Steueranlage) der Stadt und des Kantons Bern beim Bund sowie Verwaltungsteil der SBB und Post auf stadtbernischem Boden, 2001**

	Stadt Bern	Kanton Bern
Steueranlage	1.54	3.06
Kapitalsteuereinnahmen	11'099'744	-
Anzahl Beschäftigte in Stadt Bern	146'494	-
Kapitalsteuereinnahmen pro Beschäftigten	76	151
<b>Kapitalsteuerausfälle Bund</b>	<b>1'039'327</b>	<b>2'065'156</b>
<b>Kapitalsteuerausfälle SBB und Post</b>	<b>340'128</b>	<b>675'839</b>

Quelle: Betriebszählung 2001; Statistisches Jahrbuch der Stadt Bern 2002; Landwirtschaftliche Betriebszählung 2000; Auswertung Ecoplan.

### 6.4.3 Einkommens- und Vermögenssteuer

Die Einnahmeausfälle bei den Einkommens- und Vermögenssteuern beschränken sich auf das diplomatische Korps in der Stadt Bern. Da keine Angaben zu deren Lohneinkommen zur Verfügung stehen, wird auf Durchschnittswerte der Stadt Bern zurückgegriffen. Dies lässt sich damit gerechtfertigen, dass auf der einen Seite Diplomatinen und Diplomaten aus reichen Industrieländern zwar sicherlich einen überdurchschnittlichen Lohn aufweisen, deren Hauspersonal aber wohl eher einen unterdurchschnittlichen Lohn erhalten. Auf der anderen Seite werden Botschafter aus Entwicklungsländern wahrscheinlich im schweizerischen Vergleich nicht überdurchschnittlich entlohnt.

Im Schnitt nahm die Stadt und der Kanton Bern im Jahr 2001 gemessen an der neuen Steueranlage pro steuerpflichtige Person 2'685 CHF respektive 5'334 CHF an Einkommens- und 343 CHF respektive 682 CHF an Vermögenssteuern ein (siehe Grafik 6-25). Dieser Betrag wird multipliziert mit den 790 Angestellten der ausländischen Botschaften in der Stadt Bern (ohne Familienangehörigen und ohne die Angestellten internationaler Organisationen). Daraus ergeben sich **Einkommens- und Vermögenssteuerausfälle** von **2.4 Mio. CHF** für die Stadt Bern und **4.8 Mio. CHF** für den Kanton Bern.

**Grafik 6-25: Einkommens- und Vermögenssteuerausfälle der Stadt und des Kantons Bern bei Botschaftsangestellten auf stadtbernischem Boden, 2002**

	<b>Stadt Bern</b>	<b>Kanton Bern</b>
Steueranlage	1.54	3.06
Einkommenssteuereinnahmen	229'562'616	-
Vermögenssteuereinnahmen	29'367'865	-
Anzahl Steuerpflichtige in Stadt Bern	85'509	-
Einkommenssteuer pro Steuerpflichtigen	2'685	→ 5'334
Vermögenssteuer pro Steuerpflichtigen	343	→ 682
<b>Einkommens- und Vermögenssteuerausfälle</b>	<b>2'391'799</b>	<b>4'752'536</b>

Quelle: Steuerverwaltung der Stadt Bern; Statistisches Jahrbuch der Stadt Bern 2002, S. 43; Auswertung Ecoplan.

## 7 Anhang C: Darstellung der Berechnungen von Typ B

### 7.1 Überblick

In Grafik 7-1 ist das Vorgehen bei der Berechnung der Effekte des Typs B zusammengefasst dargestellt.

**Grafik 7-1: Inzidenz der Bundesaktivitäten: Darstellung der Berechnungsmethoden**

Effekt	Berechnungsmethode
Induzierte Wertschöpfung	1. <i>Investitions-, Unterhalts-, Betriebs- und Beschaffungsausgaben des Bundes in der Stadt Bern (Abschnitt 7.2)</i>
	2. <i>Konsumausgaben der Bundesangestellten mit Dienort in der Stadt Bern, Diplomatinen und Diplomaten mit Wohnsitz in der Stadt Bern sowie Besucher/innen und Besucher der Stadt Bern (Abschnitt 7.3)</i>
	3. <i>Induzierte Wertschöpfung in der Stadt und im Kanton Bern (Abschnitt 7.4)</i>
Induzierte Beschäftigung	1. <i>Durch Wertschöpfung induzierte Beschäftigung in der Stadt und im Kanton Bern (Abschnitt 7.5)</i>
Direkte steuerliche Effekte	1. <i>Steuereinnahmen der Stadt und des Kantons Bern durch Steuerzahlungen der Bundesangestellten mit Dienort in Stadt Bern (Unterabschnitt 7.6.1)</i>
	2. <i>Steuerausfälle durch Pendler (Unterabschnitt 7.6.2)</i>
Indirekte steuerliche Effekte	1. <i>Indirekte Steuereinnahmen für Stadt und Kanton Bern durch induzierte Wertschöpfung und durch induzierte Beschäftigung (Unterabschnitt 7.6.3)</i>

### 7.2 Bundesausgaben

#### 7.2.1 Investitions-, Unterhalts- und Betriebsausgaben

Die Investitions-, Unterhalts- und Betriebskosten der Organisations- und Verwaltungseinheiten des **Bundes** in der Stadt Bern belaufen sich im Jahre 2003 auf rund **99.4 Mio. CHF** (siehe Grafik 7-2). Investitionsausgaben sind grossen Schwankungen unterworfen. Im Folgenden wird mit den Ausgaben im Jahres 2003 gerechnet, die keinen Ausreisser darstellen. Die Ausgaben der Post und SBB sind nur für das Jahr 2003 erhältlich. Deren Ausgaben, werden anteilmässig den Verwaltungsangestellten der **Post und der SBB** zugeordnet und betragen für das Jahr 2003 knapp **13.3 Mio. CHF**.

**Grafik 7-2: Investitions-, Unterhalts- und Betriebsausgaben des Bundes sowie der SBB und Post in der Stadt Bern (in 1'000 CHF), 2000 – 2003**

<b>Bund</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Investitionen	77'086	90'676	84'870	85'868
<i>Investitionen in bundeseigene Gebäude</i>	73'102	85'392	78'666	73'801
<i>Investitionen in Mietobjekte</i>	3'984	5'284	6'204	12'067
Ausgaben Unterhalt	4'002	4'430	4'290	4'154
Ausgaben Betrieb	6'806	8'795	7'616	9'330
<b>Totale Ausgaben Bund</b>	<b>87'894</b>	<b>103'901</b>	<b>96'776</b>	<b>99'352</b>
<b>SBB und Post (nur Verwaltung)</b>				
Infrastrukturausgaben				2'900
Mietausgaben				10'355
<b>Ausgaben Verwaltung SBB und Post</b>				<b>13'255</b>

Quelle: Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL); Post und SBB; Auswertung Ecoplan.

### 7.2.2 Beschaffungsausgaben

Im Gegensatz zu den Investitions- Infrastruktur- und Betriebsausgaben, die lokal anfallen, gibt die Beschaffungstatistik Auskunft über die Ausgaben für **bewegliche** Güter, die grundsätzlich überall im In- und Ausland getätigt werden können. Die Beschaffung muss in aller Regel nach Wettbewerbsregeln vor sich gehen. Da die Beschaffungsausgaben, wie einleitend gesagt wurde, praktisch überall in der Schweiz getätigt werden können, sind die Ausgaben im Kanton Bern und damit auch in der Stadt Bern nur dann als bundesstadtspezifisch zu bezeichnen, wenn diese dort aufgrund der räumlichen Nähe überdurchschnittlich hoch anfallen. Gemäss Grafik 7-3 sind die Pro-Kopf-Ausgaben im Kanton Bern um **304 CHF** grösser als im gesamtschweizerischen Durchschnitt und gelten somit als **bundesstadtspezifische Ausgaben**. Die aufgezeigte Ungleichverteilung der Beschaffungsausgaben ist nicht als Bevorzugung per se zu verstehen, sondern kann auch das Ergebnis unterschiedlicher Wettbewerbsfähigkeit oder Spezialisierung der Regionen sein.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Eine Untersuchung von Jeanrenaud/Lautenschlager (2002), Répartition des commandes fédérales dans le domaine des arts graphiques, hat jedoch gezeigt, dass mindestens im Bereich grafische Gestaltung und Druck die geografische Verteilung der Aufträge nicht nur in den marktwirtschaftlichen Kräfte, sondern auch in den Verfahren und Praktiken des Bundes zu suchen sind. Was dazu führt, dass der Kanton Bern eine bevorzugte Stellung genießt.

**Grafik 7-3: Beschaffungsausgaben Inland im Kanton Bern und der restlichen Schweiz, 2000**

	Kanton Bern	Schweiz	Differenz
<b>Beschaffungsausgaben Inland (in Mio. CHF)</b>	<b>746</b>	<b>3'465</b>	-
davon Bundesverwaltung	537	2'492	-
davon SBB	209	972	-
Bevölkerung	957'197	7'288'010	-
<b>Ausgaben pro Kopf (in CHF)</b>	<b>780</b>	<b>475</b>	<b>304</b>
davon Bundesverwaltung	561	342	219
davon SBB	219	133	85

Quelle: Beschaffungstatistik des Bundes 2000, Volkszählung 2000; Auswertung EcoPlan.

Die bundesstadtspezifischen Pro-Kopf-Ausgaben von 304 CHF im Kanton Bern werden mit der Kantonsbevölkerung (957'197) multipliziert und davon die Höhe der Ausgaben der Stadt-berner Bundesverwaltungen berechnet. Dies geschieht mangels einer Beschaffungstatistik für die Stadt Bern aufgrund der Bundesangestellten: Insgesamt arbeiten 19'373 Bundesangestellte im Kanton Bern und davon 13'717 in der Stadt Bern, was einen Anteil von gut 70% ausmacht. Geht man davon aus, dass die Beschaffungsausgaben in der Stadt Bern auch rund 70% der kantonalen bundesstadtspezifischen Ausgaben ausmachen, so geben die Bundesverwaltung und die Verwaltung SBB<sup>32</sup> im Jahre 2003 rund **190 Mio. CHF** aus (siehe Grafik 7-4). Davon wird schätzungsweise ein Viertel im Kanton Bern (47.5 Mio. CHF) ausgegeben und nur drei Viertel verbleiben in der Stadt Bern (142.5 Mio. CHF).

**Grafik 7-4: Bundesstadtspezifische Beschaffungsausgaben des Bundes sowie der SBB in der Stadt Bern (in 1'000 CHF), 2000 – 2003**

<b>Bund</b>	<b>2000</b>	<b>2001*</b>	<b>2002*</b>	<b>2003*</b>
Beschaffungsausgaben Bund	148'260	149'738	150'773	151'660
Beschaffungsausgaben Verwaltung SBB (nur Verwaltung)	37'507	37'137	38'143	38'367
<b>Total</b>	<b>187'767</b>	<b>186'875</b>	<b>188'916</b>	<b>190'027</b>

\* Basis 2000, Hochrechnung mit Hilfe des Landesindex der Konsumentenpreise.

Quelle: Beschaffungstatistik des Bundes 2000, Volkszählung 2000; Auswertung EcoPlan.

### 7.3 Konsumausgaben

Ziel dieses Unterabschnittes ist es, Konsumausgaben für die folgenden Gruppen zu berechnen:

- Bundesangestellte

<sup>32</sup> Aufgrund technischer Probleme konnte die Post keine Daten liefern.

- Diplomatinnen und Diplomaten
- Besucher der Stadt Bern, die im Zusammenhang mit dem Bundesstadtstatus in die Stadt kommen.

Ausgangspunkt der Berechnung der Konsumausgaben ist ein Mengengerüst. Darauf aufbauend werden die Ausgaben pro Kopf berechnet und mit dem Mengengerüst multipliziert, um die Gesamtausgaben zu erhalten. Die Ausgaben werden räumlich aufgeteilt nach:

- Ausgaben in der Stadt Bern
- Ausgaben im Kanton Bern (ohne Stadt Bern)

### 7.3.1 Mengengerüst

#### a) Mengengerüst der Bundesangestellten

In Grafik 7-5 ist die Wohn- und Dienstortverteilung der Bundesangestellten des 1. und 2. Kreises dargestellt. Von den 4'243 Bundesangestellten, die in der Stadt Bern wohnen, arbeiten nur 3'405 in der Stadt. Insgesamt arbeiten 13'717 Bundesangestellte in der Stadt Bern, wovon 6'530 aus dem Kanton Bern und 3'770 aus dem Rest der Schweiz in die Stadt pendeln. Erfasst ist der zivilrechtliche Wohnort. Dass bedeutet, dass unter den Pendlern auch Wochenaufenthalter erfasst sind, die nicht täglich pendeln.

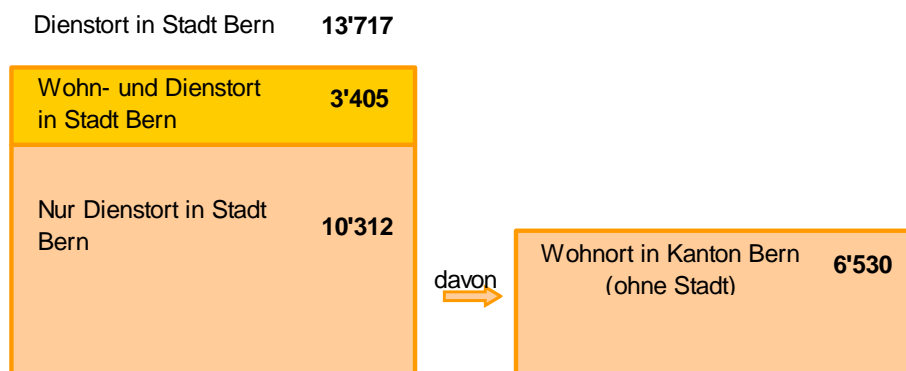
**Grafik 7-5: Wohn- und Dienstort der Bundesangestellten des 1. und 2. Kreises der Bundesverwaltung, 2003**

	Dienstort				Total
	Stadt Bern	Kanton Bern (ohne Stadt Bern)	Rest der Schweiz	Nicht zugeordnet	
Stadt Bern	3'405	670	167	1	4'243
Kanton Bern (ohne Stadt Bern)	6'530	3'871	514	0	10'915
<b>Wohnort</b> Rest der Schweiz	3'770	1'113	15'180	13	20'076
Nicht zugeordnet	12	2	72	2'314	2'400
<b>Total</b>	<b>13'717</b>	<b>5'656</b>	<b>15'933</b>	<b>2'328</b>	<b>37'634</b>

Quelle: Eidgenössisches Personalamt (EPA); Auswertung EcoPlan.

Im Rahmen dieser Untersuchung sind nicht alle 37'634 Bundesangestellte aus Grafik 7-5 relevant, sondern nur diejenigen mit **Dienstort** in der Stadt Bern. Das Ausgabeverhalten dieser Gruppe wird für die Stadt Bern und den Kanton Bern untersucht und gemäss Grafik 7-6 in folgende zwei Kategorien unterteilt:

- Dienst- und Wohnort in der Stadt Bern
- Nur Dienstort in der Stadt Bern und davon Wohnort im Rest des Kantons Bern.

**Grafik 7-6: Anzahl der untersuchungsrelevanten Bundesangestellten mit Dienstort in Stadt Bern, 2003**

Quelle: Eidgenössisches Personalamt (EPA); Darstellung und Auswertung Ecoplan.

### b) Mengengerüst Diplomatinnen und Diplomaten

Das Mengengerüst der Diplomatinnen und Diplomaten umfasst nicht nur die Angestellten der ausländischen Botschaften, sondern auch deren Familienmitglieder. Der Grund dafür liegt bei den Daten. Während Informationen über die Lohnzahlungen der Bundesangestellten vorliegen, sind diese bei den Botschaftsmitarbeitern nicht bekannt. Deswegen kann der Konsum nicht wie bei den Bundesangestellten über den Lohn berechnet werden, sondern es muss ein durchschnittlicher Pro-Kopf Konsum herangezogen werden, der alle Familienmitglieder mit einbezieht. Im Rahmen dieser Studie werden nur die diplomatischen Vertretungen (und keine Mitarbeiter internationaler Organisationen) berücksichtigt. Insgesamt arbeiten und leben **1'653 diplomatische Vertreter und ihre Familienmitglieder** in der Stadt Bern (siehe Grafik 7-7)

**Grafik 7-7: Anzahl Diplomatinnen und Diplomaten, diplomatisches Hilfspersonal sowie internationale Funktionärinnen und Funktionäre mit Familienmitgliedern, 2002**

	Diplomatische Vertretungen
Diplomates	813
Personel administratif et technique	415
Fonctionnaire professionnel	-
Personel de service	317
Personel privé	47
Fonctionnaire consulaire de carrière	9
Employé consulaire de carrière	22
Fonctionnaire court-terme	-
Non-fonctionnaire/humanitaire	30
Comité International du Croix-Rouge	-
<b>Total</b>	<b>1'653</b>

Quelle: Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten / Ordipro.



### c) Mengengerüst Besucher

Der Kreis der Besucher, die sich in der Stadt Bern aufgrund des Bundesstatstatus aufhalten, wurde verhältnismässig eng gewählt. Es werden nur die Parlamentarierinnen und Parlamentarier und ihre Begleitpersonen berücksichtigt, deren Zahl auf 500 Personen geschätzt wird. Jede Person hält sich ca. 100 Tage in der Stadt Bern auf (75 Sessions- und 25 Kommissionstage), was multipliziert mit der Anzahl Personen **50'000 Besuchertage** ergibt.

## 7.3.2 Berechnung der Konsumausgaben

### a) Durchschnittliche Konsumausgaben der Bundesangestellten

Ausgangslage der Konsumausgaben der Bundesangestellten, sind deren Bruttolöhne. In Grafik 7-8 ist das durchschnittliche Bruttoeinkommen der Bundesangestellten in der Stadt Bern und im Kanton Bern dargestellt.

**Grafik 7-8: Monatlicher und jährlicher Durchschnittsbruttolohn der Bundesangestellten nach Wohnsitz, 2003**

Wohnsitz	Monatliches Durchschnitts- bruttoeinkommen	Jährliches Durchschnitts- bruttoeinkommen
Stadt Bern	7'300	94'903
Kanton Bern	7'726	100'442

Quelle: Eidgenössisches Personalamt (monatliche Bruttoeinkommen); Berechnungen Ecoplan.

Zur Berechnung der Konsumausgaben der Bundesangestellten müssen von den Bruttoeinkommen folgende Elemente abgezogen werden:

- Berechnung des verfügbaren Einkommens: Das Bruttoeinkommen unterliegt Zwangsabgaben, die sich aus direkten Steuern und Sozialabgaben zusammensetzen und nicht für den Konsum verwendet werden können. Zieht man vom Bruttoeinkommen die Zwangsabgaben ab, erhält man das verfügbare Einkommen.
- Berechnung der Sparquote: Ein Teil des verfügbaren Einkommens wird für den Konsum verwendet und der Rest gespart. Zieht man vom verfügbarem Einkommen also das Gesparte ab, erhält man den Konsum.

### Berechnung des verfügbaren Einkommens

Das verfügbare Einkommen entspricht dem Bruttoeinkommen abzüglich Sozialleistungen und Steuern (sogenannte Zwangsausgaben). Der Anteil der Sozialleistungen<sup>33</sup> und Steuern<sup>34</sup> am Bruttoeinkommen beträgt gemäss einer Untersuchung der Einkommens- und Verbrauchserhebung 2001 für reiche, wie auch für arme Haushalte **34.5%** (siehe Grafik 7-9).<sup>35</sup>

**Grafik 7-9: Anteil der Zwangsausgaben am Erwerbseinkommen, 2001**

	Anteil am Mittelwert
<b>Erwerbseinkommen</b>	<b>100%</b>
<b>Zwangsausgaben</b>	<b>34.5%</b>
Sozialversicherungsbeiträge	18.0%
<i>AHV/IV/EO-Beiträge</i>	5.0%
<i>Arbeitslosenversicherungsbeiträge</i>	1.2%
<i>Unfallversicherungsbeiträge</i>	0.8%
<i>Pensionskassenbeiträge</i>	4.7%
<i>Prämien für die Krankenkassengrundversicherung</i>	6.1%
<i>Andere Lohnabzüge</i>	0.1%
Direkte Steuern	16.5%
<i>Direkte Bundessteuer</i>	2.1%
<i>Kantonale und kommunale Einkommens- und Vermögenssteuern</i>	14.0%
<i>Quellen- und Liegenschaftssteuer (eigener Erstwohnsitz)</i>	0.3%
<b>Verfügbares Erwerbseinkommen</b>	<b>65.5%</b>

Quelle: Einkommens- und Verbrauchserhebung 2001, Auswertung Ecoplan.

### Berechnung der Sparquote

Das verbleibende verfügbare Einkommen kann einerseits für den Konsum verwendet oder auch gespart werden. Uns interessiert nur der Konsum und deswegen wird das verfügbare Einkommen um die Sparquote bereinigt. Die **Sparquote der privaten Haushalte** liegt zwischen 1996 und 2001 bei **9.2 %**.<sup>36</sup>

<sup>33</sup> Darunter fallen die AHV/IV/EO-Beiträge, Arbeitslosenversicherungs-, Unfallversicherungs- und Pensionskassenbeiträge sowie Prämien für die Krankenkassengrundversicherung.

<sup>34</sup> Darunter fallen die direkten Bundes-, Kantons- und Kommunalsteuern.

<sup>35</sup> Vgl. Ecoplan (2004), Verteilung des Wohlstands in der Schweiz (wird erst im Mai 2004 veröffentlicht).

<sup>36</sup> Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung ESVG78.

### Zusammenfassung der Ergebnisse

Ein durchschnittlicher Bundesangestellter mit Wohnsitz in der Stadt und im Kanton Bern **konsumiert** nach Abzug der Zwangsabgaben und Berücksichtigung der Sparquote jährlich **56'442 CHF** respektive **59'735 CHF** (siehe Grafik 7-10).

**Grafik 7-10: Jährliches Durchschnittsbruttoeinkommen, verfügbares Einkommen und Konsumausgaben, 2003**

Wohnsitz	Jährliches Durchschnittsbruttoeinkommen	Jährliches verfügbares Einkommen	Jährliche Konsumausgaben
Stadt Bern	94'903	62'179	56'442
Kanton Bern	100'442	65'808	59'735

Quelle: Eidgenössisches Personalamt (monatliche Bruttoeinkommen); Berechnungen Ecoplan.

#### b) Durchschnittliche Konsumausgaben der Diplomatinnen und Diplomaten

Für die Diplomatinnen und Diplomaten sind keine Angaben über Bruttolöhne verfügbar, und deswegen ist bei der Berechnung ihrer Konsumausgaben ein anderer Ansatz als bei den Bundesangestellten zu wählen. Es wird davon ausgegangen, dass das Konsumverhalten der Diplomatinnen und Diplomaten demjenigen eines durchschnittlichen Konsumenten entspricht. Im Jahre 2002 betrug der **Konsum der privaten Haushalte pro Einwohner CHF 36'149.**<sup>37</sup>

#### c) Berechnung der Ausgaben der Bundesangestellte sowie Diplomatinnen und Diplomaten in der Stadt und Kanton Bern<sup>38</sup>

Die bis jetzt berechneten Konsumausgaben müssen nun räumlich aufgeteilt werden. Im Folgenden werden deshalb drei Ausgabengruppen gebildet, deren Ausgabenverhalten sich in der Stadt Bern und Kanton Bern voneinander unterscheidet:

- Bundesangestellte in der Stadt Bern, die ihren Wohnsitz nicht in der Stadt haben. Darunter sind folgende zwei Untergruppen zusammengefasst:
  - Pendler (Gruppe A1)
  - Wochenaufenthalter (Gruppe A2)
- Bundesangestellte sowie Diplomatinnen und Diplomaten in der Stadt Bern, deren Wohnsitz in der Stadt liegt (Gruppe B).

<sup>37</sup> Vgl. Bundesamt für Statistik (2004), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung ESVG95.

<sup>38</sup> In Anlehnung an Feser/Flieger (1998), Regionalökonomische Wirkungen der Universitätsstadt Kaiserslautern und Staeheli-Witt/Pillet (1998), Die Wirtschaftliche Bedeutung der internationalen Organisation in Genf.

In Grafik 7-11 ist dargestellt, welcher Anteil der Gesamtausgaben für 12 Konsumgüter ausgegeben wird. Damit Aussagen über das räumliche Konsumverhalten der einzelnen Konsumenten gemacht werden kann, wurde der Anteil der Ausgaben für ein jeweiliges Gut in der Stadt Bern oder im Kanton Bern geschätzt. Die Schätzung basiert auf der Überlegung, dass gewisse Güter eher am Wohnort konsumiert werden müssen (wie bspw. das Konsumgut „Wohnung, Wasser, Strom, Gas und sonstige Brennstoffe“) und der Konsum anderer Güter wiederum nicht am Wohnort gebunden ist (z.B. der Konsum von „Freizeit und Kultur“ und „Verkehr“). Der Anteil der Ausgaben, die von der Gruppe B im Kanton Bern getätigt wird, wurde der Hälfte des nicht in der Stadt konsumierten Anteils gleichgesetzt.

**Grafik 7-11: Anteil der Ausgaben für 12 verschiedene Konsumgüter und Anteil dieser Ausgaben der jeweiligen Gruppen in der Stadt und Kanton Bern, 2002**

Konsumgüter	Anteil an Gesamtausgaben 2002	Anteil der Ausgaben in Stadt Bern			Anteil der Ausgaben im Kanton Bern		
		A1	A2	B	A1	A2	B
Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke	10.94%	25%	50%	75%	75%	50%	13%
Alkoholische Getränke und Tabakwaren	3.60%	25%	50%	75%	75%	50%	13%
Bekleidung und Schuhe	4.19%	50%	50%	75%	50%	50%	13%
Wohnung, Wasser, Strom, Gas und sonstige Brennstoffe	23.50%	0%	25%	100%	100%	75%	0%
Möbel, Innenausstattung, Haushaltsgeräte und -gegenstände, laufende Haushaltsführung	4.68%	0%	25%	75%	75%	50%	13%
Gesundheitspflege	14.43%	25%	50%	75%	75%	50%	13%
Verkehr	7.99%	25%	25%	50%	50%	50%	25%
Nachrichtenübermittlung	2.08%	0%	25%	100%	100%	75%	0%
Freizeit und Kultur	8.66%	25%	50%	75%	50%	25%	13%
Unterrichtswesen	0.49%	0%	0%	100%	100%	100%	0%
Restaurants und Hotels	8.51%	50%	75%	75%	50%	25%	13%
Sonstige Waren und Dienstleistungen	10.95%	25%	50%	75%	75%	50%	13%
<b>Total</b>	<b>100%</b>						

Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung und Schätzung EcoPlan.

In Grafik 7-12 ist die räumliche Verteilung der Konsumausgaben, die sich aus der Anwendung der oberen Tabelle ergibt, dargestellt. So geben die Bundesangestellten, die vom Kanton Bern in die Stadt pendeln, verhältnismässig am wenigsten in der Stadt Bern aus (A1). Am meisten in der Stadt Bern konsumieren die Bundesangestellten mit Wohnsitz in der Stadt (B).

**Grafik 7-12: Räumliche Verteilung der Konsumausgaben, 2003/2002**

Gruppe	Jährliche Konsumausgaben	Ausgaben in Stadt Bern	Ausgaben im Kanton Bern
A1 Bundesangestellte in der Stadt Bern mit Wohnsitz ausserhalb der Stadt (Pendler)	59'735	12'240	44'310
A2 Bundesangestellte in der Stadt Bern mit Wohnsitz ausserhalb der Stadt (Wochenaufenthalter)	59'735	25'282	31'268
B Bundesangestellte in der Stadt Bern mit Wohnsitz in der Stadt Bern	56'442	44'880	5'781
Diplomatinnen und Diplomaten	36'149	28'744	3'702

Quelle: Eidgenössisches Personalamt und VGR, Auswertung Ecoplan.

#### d) Konsumausgaben der Besucher in der Stadt Bern

Die Konsumausgaben der Besucher (resp. Parlamentarierinnen und Parlamentarier und ihre Begleiter) hängen nicht (oder nur zu einem kleinen Teil) von ihrem Lohn ab. Viel entscheidender ist es gemäss einer Untersuchung von Rütter et. al. (1996) über das Ausgabenverhalten der Touristen in Bern, ob es sich um Tages- oder Übernachtungsgäste handelt und in welcher Jahreszeit der Besucher sich in der Stadt aufhält. Im Jahre 1994 gab ein Übernachtungsgast im Jahresdurchschnitt CHF 236 und ein Tagesgast CHF 61 aus (siehe Grafik 7-13). Es wird angenommen, dass sich die Tages- und Übernachtungsgäste zahlenmässig die Waage halten. Damit gab ein Gast im Schnitt im Jahre 1994 149 CHF aus. Korrigiert man für die Inflation (Landesindex der Konsumentenpreise), erhält man durchschnittliche Tagesausgaben pro Person von 160 CHF für das Jahr 2003 in der Stadt Bern.<sup>39</sup>

**Grafik 7-13: Durchschnittliche Tagesausgaben pro Person in Stadt Bern, 1994 und 2003**

	Sommer	Winter	Durchschnitt 1994	Durchschnitt 2003
Übernachtungsgast Hotel	221	251	236	
Tagesgast	70	52	61	
Durchschnitt			149	160

Quelle: Wertschöpfer Tourismus Rütter et. al. (1996), S. 24; Auswertung Ecoplan.

### 7.3.3 Aggregation des Konsums

Nachdem die Anzahl Personen und die durchschnittlichen Ausgaben pro Person in der Stadt und im Kanton Bern berechnet worden sind, werden nun die Konsumausgaben aggregiert. In Grafik 7-14 sind die aggregierten, ausgabenwirksamen Konsumausgaben, die in der Stadt

<sup>39</sup> Der LIK (Landesindex der Konsumentenpreise, Basis Mai 2000 = 100) betrug 1994 95.0 und im Jahre 2003 102.6.

Bern und Kanton Bern getätigt werden, dargestellt. In der Stadt Bern geben die **Bundesangestellten, Diplomatinen und Diplomaten sowie Besucher** rund **340 Mio. CHF** aus und im Kanton Bern sind es **310 Mio. CHF**. Der Zuschlag für die Verwaltungsangestellten der **SBB und Post** beträgt 33% oder **94 Mio. CHF** (Stadt Bern) respektive **99 Mio. CHF** (Kanton Bern) und berechnet sich auf Basis der Ausgaben der Bundesangestellten (berücksichtigt somit nicht die Ausgaben der Diplomatinen und Diplomaten sowie der Besucher).

**Grafik 7-14: Räumliche Verteilung des Gesamtkonsums, bundesstadtspezifisch plus Verwaltungsteil SBB und Post, 2003/2002**

	Stadt Bern			Kanton Bern		
	Ausgaben pro Person	Anzahl Personen	Gesamtkonsum	Ausgaben pro Person	Anzahl Personen	Gesamtkonsum
A1 Bundesangestellte in der Stadt Bern mit Wohnsitz ausserhalb der Stadt (Pendler)	12'240	9'696	118'676'792	44'310	6'140	272'049'413
A2 Bundesangestellte in der Stadt Bern mit Wohnsitz ausserhalb der Stadt (Wochenaufenthalter)	25'282	616	15'585'661	31'268	390	12'206'280
B Bundesangestellte in der Stadt Bern mit Wohnsitz in der Stadt Bern	44'880	3'405	152'815'949	5'781	3'405	19'683'740
Diplomatinen und Diplomanten	28'744	1'653	47'514'072	3'702	1'653	6'120'137
C Parlamentarier/innen und Begleitung <sup>1)</sup>	160	50'000	8'019'000	-	-	-
<b>Totale Konsumausgaben</b>			<b>342'611'474</b>			<b>310'059'570</b>
<b>Zuschlag Verwaltungsangestellte SBB und Post (+33%) <sup>2)</sup></b>			<b>93'948'746</b>			<b>99'466'656</b>

<sup>1)</sup> Es wird mit einer Anzahl von 500 Parlamentarierinnen und Parlamentarier mit Begleitung gerechnet. Diese halten sich im Schnitt 100 Tage in Bern auf (75 Sessions- und 25 Kommissionstage). Dies ergibt 50'000 Besuchertage.

<sup>2)</sup> Entspricht 33% des Konsums der Bundesangestellten.

Bei diesen Zahlen handelt es sich aber noch nicht um die Wertschöpfung. Ein grosser Teil der Ausgaben „verpufft“ einerseits, weil viele in Bern gekaufte Güter (z.B. Autos) von der Berner Wirtschaft importiert werden. Andererseits regen die Ausgaben, die in der Stadt bleiben durch Einkommens- und Investitionseffekte den Konsum weiter an. Bei der Berechnung der Wertschöpfung müssen diese beiden gegenläufigen Effekte berücksichtigt werden.

## 7.4 Berechnung der Wertschöpfung

### 7.4.1 Berechnung des Multiplikators

Die im Unterabschnitt 7.3.3 berechneten Ausgaben regen durch Einkommens- und Investitionseffekten eine weitere (indirekte) Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen aus, welche die Wertschöpfung in der Stadt und im Kanton Bern erhöht. Die indirekte Nachfrage wird allerdings allmählich niedriger, weil sogenannte Entzugseffekte eintreten: Mit jeder Stufe wird dem System durch Steuern, Sozialabgaben, Verbrauchsabgaben, Sparen und Importen Geld abgezogen. Der im Unterabschnitt 2.4.2 dargestellte Multiplikator  $k$  berücksichtigt die direkt anfallenden Steuern und Sozialabgaben (Zwangsabgaben) ( $t$ ), die Importe ( $m$ ), die indirekten Steuern ( $i$ ) und die Konsumquote ( $c$ ).

$$k = \frac{1}{1 - c \times (1 - t) \times (1 - m - i)}$$

In Grafik 7-15 ist dargestellt, welche Werte für die Berechnung des Multiplikators der Stadt Bern und des Kantons Bern verwendet wurden. Die Zwangsabgaben und die Konsumquote wurden schon im Unterabschnitte 7.3.2 berechnet. Zur Berechnung der indirekten Steuern wurden die in der VGR ausgewiesenen Gütersteuern abzüglich der Gütersubvention in Relation zum BIP gesetzt. Mit Ausnahme der Importquote wurde für die Stadt und den Kanton Bern die gleichen Werte gewählt. Die Importquote des Kantons Bern wurde dem schweizerischen Wert gleichgesetzt, welcher dem Verhältnis Importe/BIP entspricht. Für die Stadt Bern wurde in Anlehnung an zwei Studien über die Stadt Berlin<sup>40</sup> und die Stadt Basel<sup>41</sup>, ein höherer Wert als der kantonale gewählt, weil es sich um einen kleineren Wirtschaftsraum handelt, der üblicherweise stärker von überregionalen Importen abhängig ist.<sup>42</sup> Daraus resultiert ein **Multiplikator für die Stadt Bern von 1.35** und für den **Kanton Bern von 1.47**.<sup>43</sup>

**Grafik 7-15: Multiplikator und zur Berechnung des regionalen Multiplikators verwendeten Werte, Stadt Bern und Kanton Bern, 2001**

Abkürzung	Bezeichnung	Betrag
t	Zwangsabgaben	0.34
c	Konsumquote	0.91
i	Indirekte Steuern	0.06
	Importquote	
m <sub>Kanton</sub>	Kanton Bern	0.40
m <sub>Stadt</sub>	Stadt Bern	0.50
k <sub>Kanton</sub>	Multiplikator Kanton Bern	1.47
k <sub>Stadt</sub>	Multiplikator Stadt Bern	1.35

Quelle: Einkommens- und Verbrauchserhebung 2001; Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung; Baumgartner/Seidel (2001), Kräftige Impulse für die Stadt; Auswertung EcoPlan.

#### 7.4.2 Berechnung der Wertschöpfung

Zur Berechnung der Wertschöpfung werden die Konsumausgaben (siehe Grafik 7-14) und die Investitions-, Unterhalts- und Betriebsausgaben (siehe Grafik 7-2) mit dem Multiplikator multipliziert, um die totalen (direkten und indirekten) Ausgaben zu erhalten (siehe Grafik

<sup>40</sup> Vgl. Baumgartner/Seidel (2001), Berliner Ausgaben für Wissenschaft und Forschung: Kräftige Impulse für die Stadt.

<sup>41</sup> Vgl. Häusel (1985), Die regionale Inzidenz von drei Infrastrukturobjekten.

<sup>42</sup> Vgl. Armstrong (1993), The local Income and Employment Impact of Lancaster University, S. 1655.

<sup>43</sup> Eine Zusammenstellung der in mehreren Studien verwendeten regionale Multiplikatorwerte zu den regionalökonomischen Effekten von Hochschulen ergab Werte zwischen 1.03 (Hamburg) bis 1.7 (St. Gallen). Vgl. Franz/Rosenfeld/Roth (2002), Was bringt die Wissenschaft für die Wirtschaft in einer Region?, S. 75.

7-16). Um die gesamte in der Stadt respektive im Kanton Bern durch die Ausgaben induzierte Wertschöpfung zu erhalten, müssen noch die Importe abgezogen werden. Die **bundesstadt-spezifischen Ausgaben** induzieren in der Stadt Bern eine Wertschöpfung von zusätzlichen **375 Mio. CHF** und im Kanton Bern von **305 Mio. CHF**. Berücksichtigt man die **Verwaltungsstellen der SBB und Post** erhöht sich die Wertschöpfung um **92 Mio. CHF** respektive **96 Mio. CHF**.

**Grafik 7-16: Totale Ausgaben und Wertschöpfung in der Stadt und im Kanton Bern, bundesstadt-spezifisch plus Verwaltungsteil SBB und Post (in 1000 CHF), 2002/2003**

	Stadt Bern		Kanton Bern	
	Direkte Nachfrage	Induzierte Nachfrage	Direkte Nachfrage	Induzierte Nachfrage
<b>Bundesstadt-spezifische Ausgaben</b>				
Totale Konsumausgaben	456'356	159'380	347'974	161'879
Totale Investitionsausgaben	85'868	29'989	-	-
Totale Unterhalts- und Betriebsausgaben	13'484	4'709	-	-
Abzüglich Importe	277'854	97'039	139'668	64'974
<b>Totale Wertschöpfung</b>	<b>374'893</b>		<b>305'212</b>	
<b>Ausgaben Verwaltungsangestellte SBB und Post</b>				
Totale Konsumausgaben <sup>1)</sup>	122'724	42'861	109'058	50'734
Totale Infrastruktur- und Mietausgaben	13'255	4'629	-	-
Abzüglich Importe	67'990	23'745	43'773	20'363
<b>Wertschöpfung Verwaltungangestellte</b>	<b>91'735</b>		<b>95'656</b>	

<sup>1)</sup> Entspricht 33% des Konsums der Bundesangestellten.

Quelle: Eidgenössisches Personalamt (EPA); Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL); Auswertung EcoPlan.

## 7.5 Berechnung der induzierten Beschäftigung

Die in der Stadtberner und der kantonalen Wirtschaft induzierte Wertschöpfung schafft Arbeitsplätze. Die Höhe der geschaffenen Arbeitsplätze kann annäherungsweise berechnet werden, indem die durchschnittliche Produktivität eines Arbeitsplatzes durch die induzierte Wertschöpfung geteilt wird. Die Wertschöpfung pro Erwerbperson im Kanton Bern betrug im Jahre 2002 rund 79'000 CHF.<sup>44</sup> Der gleiche Wert wird für die Stadt Bern eingesetzt, da keine stadt-spezifischen Produktivitätszahlen bekannt sind.

Teilt man diese Zahl durch die gesamte in der Stadt und im Kanton ausgelöste Wertschöpfung in Grafik 7-16, so werden in der Stadt Bern **4'700** und im Kanton Bern **3'900 Arbeitsstellen** geschaffen. Berücksichtigt man die Wertschöpfung, welche die Verwaltungsangestell-

<sup>44</sup> Quelle: BAK Basel Economics.



ten der SBB und Post in der Stadt und im Kanton Bern durch ihre Ausgaben induzieren, so erhöht sich die Zahl geschaffener Arbeitsplätze um rund **1'200** in der Stadt Bern und **1'200** im Kanton.

## 7.6 Direkte und indirekte steuerliche Effekte

Die steuerlichen Effekte werden in direkte und indirekte Effekte aufgeteilt (siehe dazu die Grafik 3-12 auf Seite 30):

- Direkte steuerliche Effekte: Setzen sich wesentlich aus den Steuerzahlungen der Bundesangestellten zusammen.
- Indirekte steuerliche Effekte: Die bundesstadtspezifischen Ausgaben induzieren zusätzliche Wertschöpfung und Beschäftigung in der Stadt und im Kanton Bern. Dies wiederum führt zu steuerlichen Mehreinnahmen bei den zwei betroffenen öffentlichen Haushalten.

### 7.6.1 Direkte steuerliche Effekte

#### a) Berechnung des durchschnittlichen steuerbaren Einkommens

In einem ersten Schritt müssen die kantonalen steuerbaren Einkommen der Bundesangestellten berechnet werden. Zur Vereinfachung wurde in Anlehnung an die Berechnungsbeispiele der Eidgenössischen und kantonalen Steuerverwaltung, das steuerbare Einkommen für Ledige oder Verheiratete ohne Kinder und für Verheiratete mit zwei Kindern berechnet.<sup>45</sup> Die in Grafik 7-17 berechneten steuerbaren Einkommen sind tendenziell zu hoch geschätzt, da andere Abzüge (z.B. Weiterbildungsabzüge, Unterstützungsbeiträge usw.) nicht berücksichtigt worden sind.

---

<sup>45</sup> Vgl. Eidgenössische Steuerverwaltung (2002), Steuerbelastung in der Schweiz, S. 10ff.

**Grafik 7-17: Bruttoeinkommen und steuerbares Einkommen der Bundesangestellten nach Wohnsitz und Steuersubjekt, 2003**

	Wohnsitz			
	Stadt Bern		Kanton Bern	
	Absolut	Anteil	Absolut	Anteil
<b>Jährliches Durchschnittsbruttoeinkommen</b>	<b>94'903</b>	<b>100%</b>	<b>100'442</b>	<b>100%</b>
AHV-, IV- und EO Beiträge	4'793	5.05%	5'072	5.05%
ALV-Beiträge	1'424	1.50%	1'507	1.50%
Pensionskassenbeiträge	4'745	5.00%	5'022	5.00%
<b>Nettolohn</b>	<b>83'942</b>		<b>88'841</b>	
<b>Steuerbares Einkommen für Alleinstehende</b>	<b>67'642</b>	<b>71.27%</b>	<b>72'541</b>	<b>72.22%</b>
Versicherungs-/Haushaltsabzug	4'400		4'400	
Abzug für Berufsauslagen (pauschal)	7'000		7'000	
Allgemeiner Abzug	4'900		4'900	
<b>Steuerbares Einkommen für Verheiratete ohne Kinder</b>	<b>62'742</b>	<b>66.11%</b>	<b>67'641</b>	<b>67.34%</b>
Versicherungsabzug	4'400		4'400	
Abzug für Berufsauslagen (pauschal)	7'000		7'000	
Allgemeiner Abzug	9'800		9'800	
<b>Steuerbares Einkommen für Verheiratete mit zwei Kindern</b>	<b>52'742</b>	<b>55.57%</b>	<b>57'641</b>	<b>57.39%</b>
Versicherungsabzug	5'600		5'600	
Abzug für Berufsauslagen (pauschal)	7'000		7'000	
Allgemeiner Abzug	9'800		9'800	
Kinderabzug	8'800		8'800	

Quelle: Eidgenössische Steuerbelastung (2002), Steuerbelastung in der Schweiz; Auswertung Ecoplan.

#### b) Berechnung der durchschnittlichen Einkommens- und Vermögenssteuern

Die Kantons- und Gemeindesteuerbeträge, die sich aus den im oberen Abschnitt berechneten steuerbaren Einkommen ergeben, sind in Grafik 7-18 dargestellt. Zu den Vermögen liegen keine Zahlen vor. Wir stützen uns deshalb auf die durchschnittliche Vermögenssteuer einer erwerbstätigen Person, die im Jahre 2001 in der Stadt Bern 188 CHF und im Kanton Bern 101 CHF betrug (einfache Steuer).<sup>46</sup>

<sup>46</sup> Quelle: Steuerverwaltung der Stadt Bern und des Kantons Bern.

**Grafik 7-18: Steuerbares Einkommen und einfache Steuer der Bundesangestellten nach Wohnsitz und Steuersubjekt, 2003**

	Wohnsitz			
	Stadt Bern		Kanton Bern	
	Steuerbares Einkommen	Einfache Steuer	Steuerbares Einkommen	Einfache Steuer
Alleinstehende	67'642	3'009	72'541	3'270
Verheiratete ohne Kinder	62'742	2'372	67'641	2'603
Verheiratete mit zwei Kindern	52'742	1'903	57'641	2'130

Quelle: Tarif Kantons- und Gemeindesteuern des Kantons Bern, Auswertung Ecoplan.

### c) Aggregation der direkten steuerlichen Effekte

Nun werden die betreffenden einfachen Steuern mit der Steueranlage und der Anzahl Bundesangestellten multipliziert. In Grafik 7-19 sind die Vermögens- und Einkommenssteuereinnahmen der Stadt Bern und des Kantons Bern dargestellt. Da die Verteilung der Bundesangestellten auf die drei gebildeten Steuersubjekte – ledige, verheiratete ohne und mit Kindern – nicht bekannt ist, wurde diejenige der Volkszählung 2000 übernommen. Diese drei Gruppen stellten gemäss dieser Quelle über 92% aller Haushalte dar. Berücksichtigt man die restlichen 8% nicht, so erhält man die folgende Verteilung: Alleinstehende 39%, Verheiratete ohne Kinder 30% und Verheiratete mit Kindern 31%. Gemäss Grafik 7-19 sind also beispielsweise von den 3'405 in der Stadt Bern wohnenden Bundesangestellten 1'330 alleinstehend. Diese zahlen gemäss Grafik 7-18 eine einfache Steuer von 3'009 CHF. Multipliziert man diesen Wert mit 1.54 respektive 3.06 erhält man den Steuerbetrag, den die Stadt Bern (4'821 CHF) und der Kanton Bern (9'580 CHF) pro Bundesangestellten mit Wohnsitz in der Stadt Bern einnimmt. Aggregiert nimmt die Stadt Bern 6.4 Mio. CHF und der Kanton Bern rund 12.7 Mio. CHF Steuern bei den alleinstehenden Bundesangestellten, die ihren Wohn- und Dienstort in der Stadt Bern haben, ein.

Insgesamt nimmt die Stadt Bern **14.3 Mio. CHF** Steuern und der Kanton Bern **84.6 Mio. CHF Einkommens- und Vermögenssteuern** bei den **Bundesangestellten** ein. Berücksichtigt man die **Verwaltungsangestellten der SBB und Post**, kommen zusätzlich **4.7 Mio. CHF** in die Kasse der Stadt Bern und **27.7 Mio. CHF** dem Kanton Bern zugute.

**Grafik 7-19: Einkommens- und Vermögensteuereinnahmen der Stadt Bern und des Kantons Bern nach Steuersubjekten, bundesstadtspezifisch plus Verwaltungsteil SBB und Post, 2001/2003**

	Einkommenssteuer						Vermögenssteuer	
	Alleinstehende		Verheiratete ohne Kinder		Verheiratete mit Kindern		Alle Bundesangestellte	
	Anzahl	Steuerertrag	Anzahl	Steuerertrag	Anzahl	Steuerertrag	Anzahl	Steuerertrag
<b>Wohnort Stadt Bern</b>								
Steuern Stadt Bern		6'413'021		3'874'396		3'323'976		639'255
Steuern Kanton Bern	1'330	12'742'755	1'009	7'698'474	1'066	6'604'783	3'405	1'270'207
<b>Wohnort Kanton Bern</b>								
Steuern Kanton Bern	2'551	25'524'124	1'935	15'413'964	2'044	13'327'218	6'530	2'021'275
<b>Bundesstadtspezifische Steuereinnahmen</b>								
Stadt Bern		6'413'021		3'874'396		3'323'976		639'255
Kanton Bern		38'266'880		23'112'438		19'932'001		3'291'482
<b>Steuereinnahmen Verwaltungsangestellte SBB und Post<sup>1)</sup></b>								
Stadt Bern		2'098'713		1'267'928		1'087'798		209'201
Kanton Bern		12'523'148		7'563'734		6'522'910		1'077'164

<sup>1)</sup> Entspricht 33% der bundesstadtspezifischen Steuereinnahmen.

Quelle: Eidgenössisches Personalamt (EPA); Volkszählung 2000; Statistik Kantons- und Gemeindesteuer; Auswertung Ecoplan.

## 7.6.2 Steuerausfälle durch Pendlerbewegungen

Das Steuersystem ist in der Schweiz so ausgestaltet, dass die Wertschöpfung der Wirtschaft zur Hauptsache über die ausbezahlten Löhne am Wohnort besteuert wird. Eine Gemeinde, die einen Zupendlerüberschuss aufweist, hat so „Steuerausfälle“ zu verzeichnen.

Die Stadt Bern ist besonders stark von diesem Steuerabfluss betroffen (siehe Grafik 7-20). Nicht nur ein Grossteil der Bundesangestellten, sondern auch die restlichen Angestellten in der Stadt Bern haben in den meisten Fällen ihren Wohnort ausserhalb der Stadt. Der Anteil der zupendelnden Bundesangestellten ist im Vergleich zu den restlichen Angestellten um rund 8 Prozentpunkte höher. Es stellt sich nun die Frage, ob die Steuerausfälle, die sich durch die leicht **überdurchschnittliche** Pendlerbewegungen der Bundesangestellten ergeben, als ein bundesstadtspezifisches Phänomen bezeichnet werden kann. Dabei spielen folgende Überlegungen eine Rolle:

- Die Ausgestaltung des Steuersystems und deren Wirkungsweise hat nichts mit dem Bundesstadtstatus zu tun.
- Die Tatsache, dass ein Grossteil der Beschäftigten nicht in der gleichen Gemeinde arbeiten und Steuern zahlen, ist auf die Zunehmende Sub- und Desurbanisation zurückzuführen.<sup>47</sup>
- Die Bundesangestellten sind keinerlei steuerlichen Sonderbestimmungen unterworfen.

<sup>47</sup> Zur Problematik der Sub- und Desurbanisation siehe Frey (1990), S. 51 ff.

- Die Berechnung von „Steuerausfällen“ geht von einer impliziten Modellierung eines Referenzszenarios aus. Da wird dieses nicht kennen, kann auch nicht gesagt werden, ob die Bundesangestellten durch andere Arbeitnehmer ersetzt würden, die wieder durchschnittlich pendeln (die Höhe der Pendlertätigkeit könnte auch eine Funktion der Löhne sein).

Aus diesen Gründen können aus unserer Sicht keine bundesstadtspezifischen Steuerausfälle durch zupendelnde Bundesangestellte geltend gemacht werden. Sie werden im untenstehenden Kasten bloss zur Information ausgewiesen.

**Grafik 7-20: Pendlerbewegungen der Bundesangestellten und der restlichen Erwerbstätigen in der Stadt Bern, 2000/2003**

	Anzahl Personen	%-Anteil
<b>Bundesangestellte</b>	<b>13'717</b>	<b>100.00%</b>
davon Zupendelnde (mit Wochenaufenthalter) <sup>1)</sup>	10'312	75.18%
davon Zupendelnde (ohne Wochenaufenthalter) <sup>2)</sup>	9'696	70.68%
<b>Restliche Erwerbstätige</b>	<b>134'829</b>	<b>100.00%</b>
davon Zupendelnde (ohne Wochenaufenthalter)	84'670	62.80%

<sup>1)</sup> Diese Zahl basiert auf dem zivilrechtlichen Wohnsitz und damit werden auch Wochenaufenthalter als Zupendelnde erfasst.

<sup>2)</sup> Es wird mit einem Anteil der Wochenaufenthalter an allen Pendlern von 8% gerechnet.

Quelle: Eidgenössisches Personalamt (EPA); Volkszählung 2000; Auswertung EcoPlan.

#### „Steuerausfälle“ und Pendlerbewegungen

Gemäss Grafik 7-20 pendeln 8 Prozentpunkte der Bundesangestellten mehr als bei den restlichen Erwerbstätigen täglich zur Arbeit in die Stadt Bern. Dies entspricht 1'080 Bundesangestellten. Daraus ergeben sich für die Stadt und den Kanton Bern „Einkommens- und Vermögenssteuerausfälle“ von **4.5 Mio.** respektive **9 Mio. CHF** (siehe Grafik 7-21).

**Grafik 7-21: „Einkommens- und Vermögenssteuerausfälle“ der Stadt Bern und des Kantons Bern nach Steuersubjekten durch Pendlerbewegungen**

	Einkommenssteuer				Vermögenssteuer		Total		
	Alleinstehende		Verheiratete ohne		Alle				
	Anzahl	Steuerertrag	Anzahl	Steuerertrag	Anzahl	Steuerertrag			
Steuern Stadt Bern	422	2'034'086	320	1'228'883	338	1'054'301	1'080	202'759	4'520'029
Steuern Kanton Bern		4'041'755		2'441'807		2'094'909		402'885	8'981'356

Diese in die Stadt Bern zupendelnden Bundesangestellten beziehen aber einen beträchtlichen Teil der öffentlichen Leistungen an ihrem Wohnort. Unter diesem Gesichtspunkt würde eine Aufteilung der Steuereinnahmen nach einem **Kostenschlüssel** Sinn machen. Die durch die Verwaltungseinheiten verursachten Kosten bei der Grundleistungsversorgung werden allerdings im Rahmen dieser Studie schon berücksichtigt (siehe Unterabschnitt 3.2.3).

Des Weiteren müsste ebenfalls berücksichtigt werden, dass über 800 Bundesangestellte mit Arbeitsort ausserhalb der Stadt Bern, ihren Wohnsitz in der Stadt haben, was also bei dieser Betrachtungsweise wiederum einen Zufluss an Steuergeldern bedeutet. Diese Zahlen werden für die weiteren Berechnungen nicht verwendet.

### 7.6.3 Indirekte steuerliche Effekte

Die Ausgaben, die in der städtischen und kantonalen Wirtschaft nachfragewirksam werden, generieren zusätzlich Wertschöpfung und damit auch Arbeitsplätze, was wiederum zu steuerlichen Mehreinnahmen führt. Die Modellierung des komplexen Zusammenhangs zwischen Wertschöpfung, Arbeitsplätzen und Steuereinnahmen würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Deshalb soll eine vereinfachte Methode zur Anwendung kommen. Es wird berechnet, wie viel Steuereinnahmen (Einkommens-, Gewinnsteuern) pro Wertschöpfungsfranken die Stadt Bern und der Kanton Bern einnehmen.<sup>48</sup> Dieser Wert wird dann in einem zweiten Schritt mit der im Unterabschnitt 7.4.2 berechneten Wertschöpfung multipliziert.

Die Gewinn- und Einkommenssteuern im Kanton Bern betragen für das Jahr 2000 respektive 2001 rund 2.3 Mrd. CHF. Das BIP des Kantons Bern wird auf rund 43.5 Mrd. CHF geschätzt.<sup>49</sup> Daraus resultiert, dass unter der alten Steueranlage dem Kanton Bern pro Wertschöpfungsfranken 5.2 Rappen Steuern zufließen. Wendet man die neue Steueranlage an, so erhöht sich dieser Wert auf 6.9. Für die Stadt Bern liegen keine BIP-Zahlen zur Verfügung. Der Quotient für die Stadt Bern wird mit Hilfe des kantonalen Durchschnitts über die Steueranlage berechnet und ergibt einen Wert von 3.5 Rappen pro Wertschöpfungsfranken (neue Steueranlage).

<sup>48</sup> Die Vermögenssteuer der natürlichen Personen und die Kapitalsteuer der juristischen Personen wird aufgrund des nicht direkten Zusammenhangs mit der Wertschöpfung nicht berücksichtigt.

<sup>49</sup> Quelle: BAK, Basel Economics.

## 8 Anhang D: Die regionale Inzidenzanalyse

Bei der Inzidenzanalyse handelt es sich um ein Verfahren zur Erfassung der Verteilungswirkungen staatlicher Budgets und sonstiger öffentlicher Massnahmen.<sup>50</sup>

Inzidenz kann auf drei verschiedenen Ebenen betrachtet werden:

- Untersucht man die Zahlungsströme zwischen den beiden Regionen unter Berücksichtigung der jeweiligen Region, aus welcher die Finanzierungsbeiträge stammen, so erhält man die **Zahlungsinzidenz**. Sie gibt eine Antwort darauf, ob sich durch die Finanzströme die regionalen Einkommensunterschiede vergrössern oder verkleinern. Als Analysemittel dient die Finanzplanung.
- Die angesprochenen Finanzströme haben jedoch nur teilweise zum alleinigen Ziel, Einkommensunterschiede zu beeinflussen. Vielmehr werden damit Güter oder Dienstleistungen bereitgestellt. Die Fragen, wer diese Leistungen in Anspruch nimmt und wer für die Kosten aufkommt, beantwortet die **Güterinzidenz**. Zur Ermittlung der zweiten Inzidenzebene dient eine Ertrags-Kosten-Analyse.
- Mit der **Nutzeninzidenz** wird zusätzlich noch die subjektive Bewertung miteinbezogen, indem der Nutzen berücksichtigt wird, welchen die Güter stiften. Dies geschieht mittels einer Kosten-Nutzen-Analyse. Wenn die regionalen Nutzenfunktionen unterschiedlich sind, kann die Nutzen- von der Güterinzidenz abweichen.

Die Resultate einer Zahlungsinzidenzanalyse können zur Zielerreichungsmessung von Ausgleichs- und Beschäftigungszielen verwendet werden, diejenigen der Güter- und Nutzeninzidenz zur Beurteilung der Allokationseffizienz.

Weil der primäre Leistungsempfänger nur das erste Glied einer Kette ist und via Zweitrundeeffekte oder Vorleistungsverflechtungen noch weitere Wirtschaftssubjekte von einem Finanzstrom betroffen werden, ist auch die **zeitliche Dimension** einer Analyse relevant. Die primäre Inzidenz misst demzufolge die kurzfristigen Effekte, die sekundäre mittelfristige, welche Preis-Mengen-Anpassungen berücksichtigt und die tertiäre langfristige Auswirkungen, welche auch Standortverlagerungen der Haushalte bzw. Unternehmungen berücksichtigen.

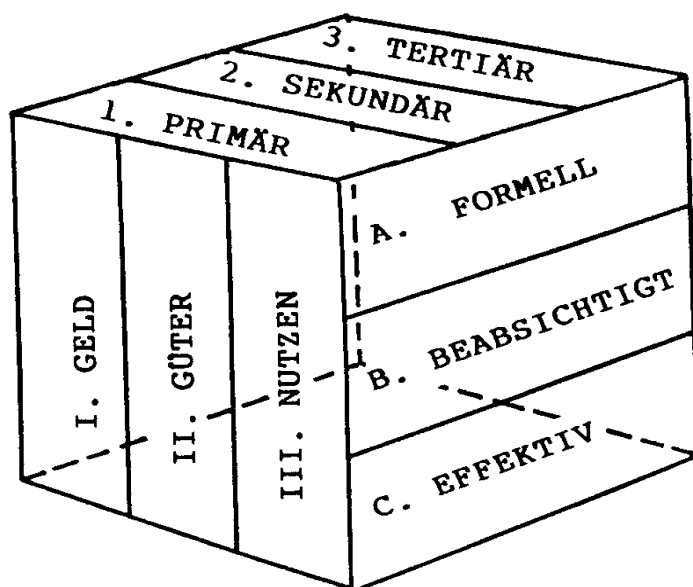
Wie auch in der Steuerinzidenzlehre wird in einer allgemeinen Inzidenzanalyse der **Lastenverteilung** ein besonderes Augenmerk geschenkt. Zusätzlich zur formalen und effektiven Inzidenz unterscheidet Frey noch hinsichtlich der vom Gesetzgeber beabsichtigten Inzidenz, welche die Verteilungsziele des Gesetzgebers beschreibt.<sup>51</sup> Im Rahmen einer **Evaluation** kann die formale Inzidenz für eine Vollzugskontrolle dienlich sein, die beabsichtigte Inzidenz als Benchmark für eine Zielerreichungsmessung dienen und die effektive Inzidenz kann den Kern einer Wirkungsanalyse bilden.

---

<sup>50</sup> Dieses Kapitel basiert weitgehend auf Frey (1984), Die Inzidenzanalyse: Ansatz und Probleme der Erfassung von Spillovers.

<sup>51</sup> Frey (1984), Die Inzidenzanalyse: Ansatz und Probleme der Erfassung von Spillovers, S.42ff, unterscheidet drei Stufen zur Beurteilung der Überwälzung von Steuern.

Grafik 8-1: Inzidenzwürfel



Quelle: FREY (1984), Die Inzidenzanalyse: Ansatz und Probleme zur Erfassung von Spillovers, S. 43.

Empirisch am einfachsten zu ermitteln ist die Kombination formelle (A), primäre (1) Zahlungsinzidenz (I), doch regionalpolitisch am aussagekräftigsten wäre die effektive (C), tertiäre (3) Nutzeninzidenz (III), welche die langfristigen Nutzenveränderungen der regional separierten Steuerträger eruiert. Erstere Kombination macht hingegen eine Aussage über die kurzfristige Veränderung der Einkommen von Steuerpflichtigen in regionaler Hinsicht und bildet den Ausgangspunkt einer Inzidenzanalyse. Wie weit man sich darauf der zweiten annähern kann, hängt fallweise von der Datenlage und der Komplexität des Untersuchungsobjekts ab.

Die Inzidenzanalyse zeigt u.a. einen wichtigen Aspekt auf, der bei der Analyse von Finanzströmen häufig vergessen geht: Den Finanzströmen stehen (fast) immer auch "Gegenströme" gegenüber, d.h. einer Zahlung steht in der Regel ein Nutzen-Rückfluss gegenüber.



## 9 Anhang E: Übersicht über das 4-Kreise-Modell

	KREIS 1	KREIS 2	KREIS 3	KREIS 4
<b>Organisation</b>	<b>Aemter</b>	<b>FLAG</b>	<b>Anstalten</b>	<b>Unternehmen</b>
	<p><b>Alle Bundesämter</b></p> <p><b>insbesondere:</b></p> <p>Bundesamt für Privatversicherungen BPV/ OFAP (evt. 3)</p> <p>Gruppe für Rüstung (evt.3)</p> <p>Bundesamt für Statistik BFS/ OFS (evt. 2 oder 3)</p> <p>Bundesamt für Zivildienst BSZ</p> <p>Bundesamt für Kultur/Landesmuseum</p> <p>Bundesamt für Energie HSK</p> <p>Bundesamt für Informatik und Telekommunikation BIT / OFIT</p> <p>Bundesamt für Bildung und Wissenschaft</p> <p>Bundesamt für Veterinärwesen</p> <p>EDA Reise und Transport</p> <p>Bundesamt für Strassen ASTRA / OFROU</p>	<p>Meteo Schweiz / Météo Suisse</p> <p>Bundesamt für Landestopographie L+T / S+T (evt.3)</p> <p>CST</p> <p>E+M / Swissmint</p> <p>Institut für Viruserkrankungen und Immunprophylaxe IVI/ IVI</p> <p>Eidg. Amt für Messwesen EAM / OFMET</p> <p>Bundesamt für Kommunikation BAKOM / OFCOM</p> <p>Zentrale Ausgleichsstelle ZAS / CdC</p> <p>Bundesamt für Veterinärwesen BVET / OVF</p> <p>Schweiz. Institut für Berufpädagogik SIBP / ISPPF</p> <p>FA / BLW - IR / OFAG</p> <p>Gestüt - Haras</p> <p>Bundesamt für Sport BASPO / OFSPO</p>	<p>Eidg. Alkoholverwaltung EAV / RFA</p> <p>Eidg. Technische Hochschulen ETH / EPF</p> <p>Paul Scherrer Institut - PSI / IPS</p> <p>Eidg. Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft</p> <p>Eidg. Anstalt für Wasserversorgung, Abwasserreinigung und Gewässerschutz EAWAG</p> <p>Eidg. Materialprüfungs und Forschungsanstalt EMPA / LFEM</p> <p>Schweiz. Institut für Rechtsvergleichung SIR / ISDC</p> <p>Eidg. Institut für Geistiges Eigentum IGE / IPI</p> <p>DIE POST - LA POSTE</p> <p>Schweiz. Heilmittelinstitut SHI / ISM (ab 1.7.2001)</p> <p>Schweizerische Unfallversicherungsanstalt SUVA</p> <p>Publica (ab 1.3. 2001)</p>	<p>SBB - CFF</p> <p>SWISSCOM</p> <p>RUAG</p> <p>Nationalbank</p>
<b>Beso. Fälle</b>		<b>Rekurskommissionen</b>	<b>Weitere</b>	
	<p>Datenschutzkommission</p> <p>Eidg. Datenschutzbeauftragter</p> <p>Eidg. Finanzkontrolle EFK / CDF</p> <p>Eidg. Bankenkommision EBK / CFB</p> <p>Wettbewerbskommission WEKO / Comoo</p> <p>Eidg. Spielbankenkommission ESBK</p>	<p>Rekurskommissionen</p> <p>Asylrekurskommission</p> <p>Eidg. Schiedskommission</p>	<p>Eidg. Kommission gegen Rassismus EKR / CFR</p> <p>Starkstrominspektorat</p> <p>Eidg. Kommunikationskommission EK / CFC</p> <p>Rohrleitungsinspektorat</p>	

Quelle: PriceWaterhouseCoopers (2001), Der „dritte“ Kreis im Bundesorganisationsrecht, Übersicht 1.

## Literaturverzeichnis

- Armstrong Harvey W. (1993)  
The local Income and Employment Impact of Lancaster University. Urban Studies, Vol. 30, No. 10, S. 1653 – 1668.
- BAK Basel Economics (2003)  
Die Berner Wirtschaft.
- Baumgartner Hans J., Seidel Bernhard (2001)  
Kräftige Impulse für die Stadt. Online im Internet:  
<http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/wochenberichte/docs/01-39-1.html>  
(04.05.2004).
- Bieger Thomas et al. (2002), Die wirtschaftliche Bedeutung des Annual Meeting des World Economic Forum (WEF). Schlussfolgerungen. Online im Internet (24.02.2004):  
<http://www.wef.gr.ch/Bibliothek/de/vorstberichteentsch/bericht/biegerkurz.pdf>
- Bundesamt für Raumentwicklung, Bundesamt für Statistik (2001)  
Mobilität in der Schweiz. Ergebnisse des Mikrozensus 2000 zum Verkehrsverhalten.  
Bern und Neuenburg.
- Bundesamt für Statistik (2003)  
Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung: Eine Einführung in Theorie und Praxis.  
Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (2004)  
Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung ESVG 95. Online im Internet:  
[http://www.statistik.admin.ch/stat\\_ch/ber04/vg2002/t5%20indic%2090-02.all.xls](http://www.statistik.admin.ch/stat_ch/ber04/vg2002/t5%20indic%2090-02.all.xls)  
(04.05.2004).
- Ecoplan (1989)  
Regionalwirtschaftliche Auswirkungen des KWO-Ausbauprojekts Grimsel-West. Bern.
- Ecoplan (1997)  
Zentrumslasten und –nutzen, Bern.
- Ecoplan (2002)  
ALPAYS - Alpine Landscapes: Payments and Spillovers. Projekt im Rahmen des NFP48: Landschaften und Lebensräume der Alpen. Arbeitspapier 1: Theoretische Grundlagen. Online im Internet (24.02.2004):  
[http://www.ecoplan.ch/download/n48\\_ap1\\_de.pdf](http://www.ecoplan.ch/download/n48_ap1_de.pdf).
- Ecoplan (2004)  
Verteilung des Wohlstands in der Schweiz. Online im Internet (14.06.2004):  
[http://www.estv.admin.ch/data/sd/d/pdf/wel\\_studie.pdf](http://www.estv.admin.ch/data/sd/d/pdf/wel_studie.pdf)
- Eidgenössische Steuerverwaltung (2002)  
Steuerbelastung in der Schweiz, Bern.

- European Coordination of Film Festivals (1999)  
The socio-economic impact of film festivals in Europe. Online im Internet (24.02.2004):  
<http://www.eurofilmfest.org/ecff/downloads/projects/impact.doc>.
- Faggian Alessandra, Biagi Bianca (2003)  
Measuring Regional Multipliers: A Comparison Between Two Different Methodologies for the Case of the Italian Regions. Online im Internet (18.05.04):  
<http://www.jyu.fi/ersa2003/cdrom/papers/249.pdf>
- Feser Hans-Dieter, Flieger Wolfgang (1998)  
Regionalökonomische Wirkungen der Universität Kaiserslautern. Online im Internet (24.02.2004): <http://www.verw.uni-kl.de/hochschulcontrolling/archiv.pdf/Apap12.pdf>.
- Feser Hans-Dieter, Flieger Wolfgang (1998)  
Regionalökonomische Wirkungen der Universitätsstadt Kaiserslautern. Arbeitspapiere zu Hochschulfragen und Hochschulcontrolling. Online im Interne (18.05.04):  
<http://www.verw.uni-kl.de/hochschulcontrolling/archiv.pdf/Apap12.pdf>
- Finanzverwaltung Statsitikdienste Bern (2002)  
Statistisches Jahrbuch der Stadt Bern. Bern.
- Fischer, Georges (2001)  
Die Universität St. Gallen als Wirtschafts- und Standortfaktor: Ergebnisse einer regionalen Inzidenzanalyse, Bern.
- Franz Peter, Rosenfeld Martin T.W., Roth Diana (2002)  
Was bringt die Wissenschaft für die Wirtschaft in einer Region?, Empirische Ergebnisse zu den Nachfrageeffekten und Hypothesen über mögliche Angebotseffekte der Wissenschaftseinrichtungen in der Region Halle. Institut für Wirtschaftsforschung Halle. Diskussionspapier Nr. 163. Online im Internet (12.05.2004): <http://www.iwh-halle.de/d/publik/disc/163.pdf>
- Frey L. René (1984)  
Die Inzidenzanalyse: Ansatz und Probleme der Erfassung von Spillovers, In: Infrastruktur, Spillovers und Regionalpolitik, Bern.
- Frey L. René (1990)  
Städtewachstum Städtewandel – eine ökonomische Analyse der schweizerischen Agglomerationen. Basel und Frankfurt am Main.
- Häusel Urs (1985)  
Die regionale Inzidenz von drei Infrastrukturobjekten. Basel.
- Interdepartementale Arbeitsgruppe (2003)  
Dezentralisierungsbericht. Online im Internet (11.02.2004):  
<http://www.efd.admin.ch/d/dok/berichte/2003/12/dezentralisierungsbericht.pdf>
- Interkantonale Kommission für Steueraufklärung (1999)  
Die Liegenschaftssteuer. Online im Internet:  
<http://www.estv.admin.ch/data/ist/d/dossier/d13.pdf> (04.05.2004).

- iris consulting (2001)  
L'impact socio-economique des institutions européennes et internationales dans la Région de Bruxelles-Capitale : Actualisation 2001 et Prospection 2005-2011. Brüssel.
- Jeanrenaud Claude, Lautenschlager Mélanie (2002)  
Répartition des commandes fédérales dans le domaine des art graphiques. Neuenburg.
- Maibach Markus, Schreyer Christoph, Banfi Silvia, Iten Rolf, Haan Peter (1999)  
Faire und effiziente Preise im Verkehr – Ansätze für eine verursachergerechte Verkehrspolitik in der Schweiz. Bern.
- Müller Hansruedi, Rütter Heinz, Guhl Doris, Stettler Jürg (1995)  
Tourismus im Kanton Bern. Wirtschaftsstruktur, Reiseverhalten, Wertschöpfung. Kurzfassung. Bern.
- OECD (1996a)  
Tax Expenditures: Recent Experiences. Paris.
- OECD (1996b)  
Labour Market and Social Policy: Net Public Social Expenditure. Online im Internet (23.02.2004):  
[http://www.oilis.oecd.org/OLIS/1996DOC.NSF/9c6cd8fd90a0d74dc12569fa005d2cba/4cfd243e01fd9f6c12563fe00409eba/\\$FILE/12E64134.DOC](http://www.oilis.oecd.org/OLIS/1996DOC.NSF/9c6cd8fd90a0d74dc12569fa005d2cba/4cfd243e01fd9f6c12563fe00409eba/$FILE/12E64134.DOC)
- PriceWaterhouseCoopers (2001)  
Der „dritte“ Kreis im Bundesorganisationsrecht, Bericht der PricewaterhouseCoopers AG im Auftrag der Projektleitung FLAG. Online im Internet (26.02.2004):  
<http://www.personal.admin.ch/themen/flag/d/flagdokumentation/bericht-pwc-0108.pdf>.
- Regionale Verkehrskonferenz Bern-Mittelland (2002)  
Das Verkehrsverhalten in der Region Bern. Auswertung Mikrozensus 2000 und Vergleich 1994 – 2000. Bern.
- Rütter Heinz, Guhl Doris, Müller Hansruedi (1996)  
Wertschöpfer Tourismus. Ein Leitfaden zur Berechnung der touristischen Gesamtnachfrage. Wertschöpfung und Beschäftigung in 13 pragmatischen Schritten. Rüchlikon/Bern.
- Rütter-Fischbacher Heinz (1991)  
Wertschöpfung des Tourismus in der Schweiz. Beiträge zur Tourismuspolitik Nr. 2. Bern.
- Schweizerischer Bundesrat (2001)  
Bericht über das Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget – Evaluation und weiteres Vorgehen (Evaluationsbericht FLAG), 02.028 vom 19. Dezember 2001.
- Stahelin-Witt Elke, Gonzague Pillet (1998)  
Die wirtschaftliche Bedeutung der internationalen Organisationen in Genf. NFP 42 Working Paper Nr. 4.