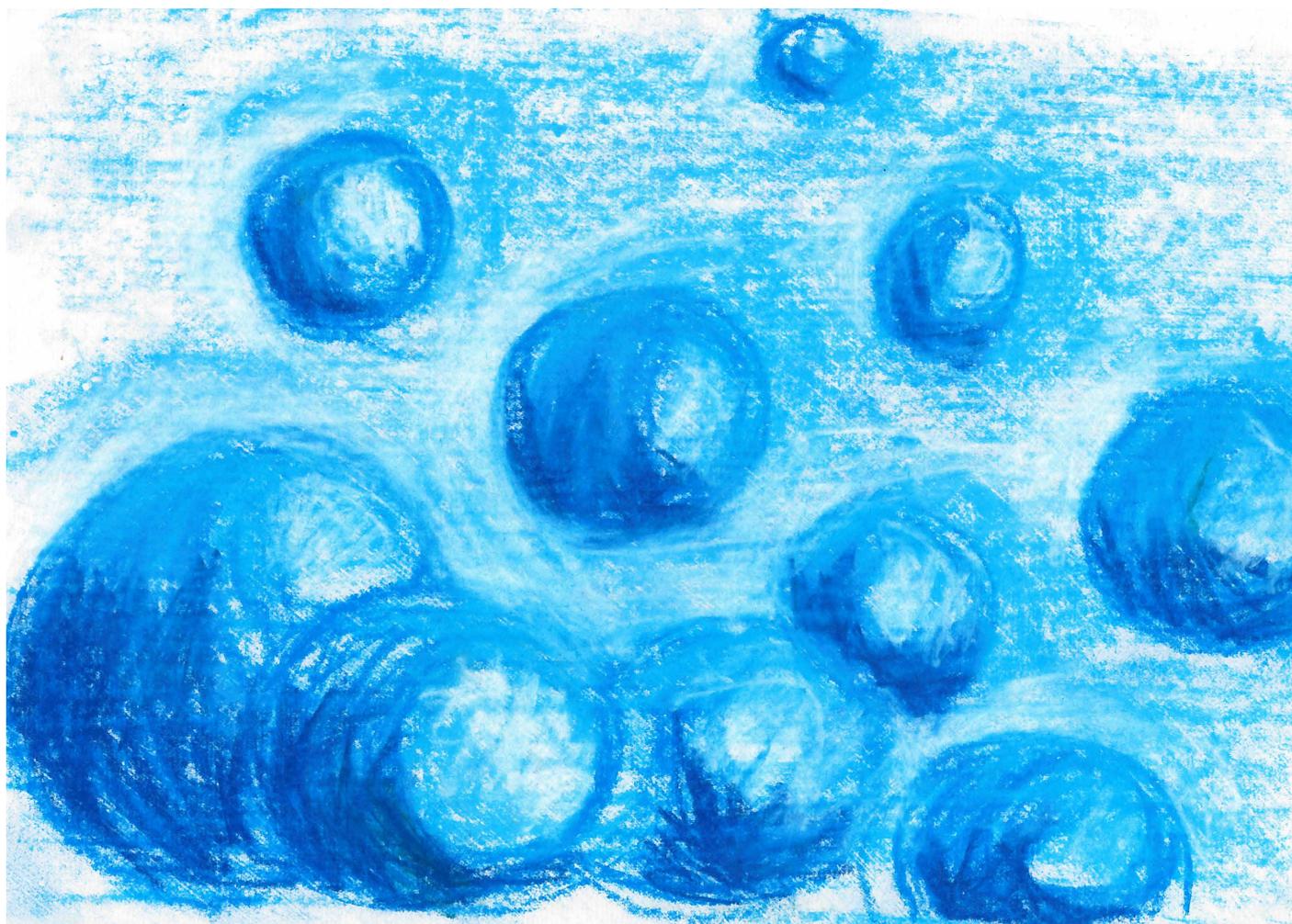


Wirksamkeitsbericht 2016–2019

des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	7
Übersicht	11
Erreichung der Ziele des Finanzausgleichs	11
Systemanpassungen am Finanzausgleich	13
Vom Bundesrat vorgeschlagene Massnahmen	15
1 Ausgangslage und Inhalt	17
1.1 Einleitung	17
1.2 Gesetzliche Grundlagen und Struktur	17
1.3 Inhalt und Struktur des dritten Wirksamkeitsberichts	22
2 Ressourcen- und Lastenausgleich 2016–2018	23
2.1 Ressourcenausgleich	24
2.2 Volatilität der Beiträge des Ressourcenausgleichs	32
2.3 Lastenausgleich	37
2.4 Dotationsverhältnis zwischen den Ausgleichsgefässen	41
3 Datengrundlagen und Qualitätssicherung	45
3.1 Datenerhebung und -verarbeitung	45
3.2 Qualitätssicherung	47
4 Zielerreichung des Finanzausgleichs	53
4.1 Zielsetzungen und Wirkungszusammenhänge	53
4.2 Stärkung der kantonalen Finanzautonomie	57
4.3 Verringerung der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und in der Steuerbelastung der Kantone	58
4.4 Erhalt der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit im nationalen und internationalen Verhältnis	66
4.5 Gewährleistung einer minimalen Ausstattung mit finanziellen Ressourcen der Kantone	69
4.6 Anreizwirkung	74
4.7 Ausgleich von übermässigen geografisch-topografischen (GLA) und soziodemografischen Belastungen (SLA)	78
4.8 Gewährleistung eines angemessenen interkantonalen Lastenausgleichs	84
4.9 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	90
5 Überprüfung des aktuellen Finanzausgleichssystems	93
5.1 Faktor Alpha	93
5.2 Grenzängereinkommen	95
5.3 Systemanpassungen am Finanzausgleich	97

6	Massnahmen für den Finanzausgleich	121
6.1	Stellungnahme des Bundesrats zum Gesamtpaket der KdK	121
6.2	Berechnung des Faktors Alpha	124
6.3	Festlegung der Dotation des Lastenausgleichs	124
6.4	Periodizität des Wirksamkeitsberichts	124
6.5	Weiterführung des Härteausgleichs	125
6.6	Vorgeschlagene Anpassungen des FiLaG	127
6.7	Abweichende Meinungen in der Fachgruppe	129
	Glossar	133
	Literaturverzeichnis	137
	Anhang 1	139
	Grundzüge des Finanzausgleichs	139
	Anhang 2	145
	Zeitreihen Finanzausgleich	145
	Anhang 3	155
	Verfügung über die Einsetzung der Fachgruppe Wirksamkeitsbericht	155
	Anhang 4	157
	Interkantonale Vereinbarungen	157
	Anhang 5	169
	Transferausgaben Bund – Kantone	169
	Anhang 6	175
	Kriterien und Messgrössen zur Beurteilung der Wirksamkeit gemäss Anhang 17 der FiLaV	175

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
ASG	Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage
BAK	BAK Basel Economics AG
BFS	Bundesamt für Statistik
BIP	Bruttoinlandprodukt
BV	Bundesverfassung
CVP	Christlich-demokratische Volkspartei der Schweiz
DBSt	Direkte Bundessteuer
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
FDK	Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren
FHV	Interkantonale Fachhochschulvereinbarung
FiLaG	Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (SR 613.2)
FiLaV	Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (SR 613.21)
FKG	Finanzkontrollgesetz (SR 614.0)
GLA	Geografisch-topografischer Lastenausgleich
HA	Härteausgleich
HARMOS	Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule
HRA	Horizontaler Ressourcenausgleich
IKS	Internes Kontrollsystem
IKZ	Interkantonale Zusammenarbeit
IRV	Rahmenvereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich
IUV	Interkantonale Universitätsvereinbarung
IV	Invalidenversicherung
IVHSM	Interkantonale Vereinbarung über die hochspezialisierte Medizin
IVSE	Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KVA	Kehrichtverbrennungsanlage
LA	Lastenausgleich
LIK	Landesindex der Konsumentenpreise
Mrd.	Milliarden
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
NP	Natürliche Personen
PHZ	Konkordat über die Pädagogische Hochschule Zentralschweiz
QS	Quellenbesteuerte Einkommen
RA	Ressourcenausgleich
RI	Ressourcenindex
RSA	Regionale Schulabkommen über die gegenseitige Aufnahme von Auszubildenden und die Ausrichtung von Beiträgen

RZS	Regionales Schulabkommen Zentralschweiz
SEVAL	Schweizerische Evaluationsgesellschaft
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
SLA	Soziodemografischer Lastenausgleich
SNB	Schweizerische Nationalbank
SPS	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SSE	Standardisierter Steuerertrag
SST	Standardisierter Steuersatz
SV17	Steuervorlage 17
USR	Unternehmenssteuerreform
VRA	Vertikaler Ressourcenausgleich

Übersicht

Der Bundesrat legt der Bundesversammlung gemäss Artikel 18 des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) alle vier Jahre einen Bericht über den Vollzug und die Wirksamkeit des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen vor. Der Bericht gibt Aufschluss über die Erreichung der Ziele des nationalen Finanzausgleichs in der vergangenen Vierjahresperiode und schlägt Massnahmen für die Folgeperiode vor. Der vorliegende dritte Wirksamkeitsbericht analysiert die Periode 2016-2019 und liefert Entscheidungsgrundlagen für eine mögliche Anpassung des Finanzausgleichssystems ab 2020.

Im Gegensatz zu den beiden ersten Wirksamkeitsberichten ist die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im vorliegenden Bericht nicht mehr Gegenstand der Analysen. Gemäss Artikel 57 der Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaV) haben die beiden ersten Wirksamkeitsberichte den Übergang vom alten zum neuen Finanzausgleichssystem darzustellen. Der erste Wirksamkeitsbericht berücksichtigte insbesondere den Aspekt der Haushaltsneutralität. Der zweite Bericht widmete sich eingehend den Auswirkungen in den entflochtenen Aufgabenbereichen und der Evaluation der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bei den Verbundaufgaben, die mittels Programmvereinbarungen gesteuert werden. Das Thema Aufgabenteilung wird nun nicht mehr im Rahmen des Wirksamkeitsberichts, sondern in anderen Gefässen behandelt. So setzt sich der Bericht zur Motion 13.3363 Aufgabentrennung zwischen Bund und Kantonen eingehend mit dieser Fragestellung auseinander. Er wird voraussichtlich im Herbst 2018 publiziert.

Die Analysen des dritten Wirksamkeitsberichts fokussieren sich auf die Periode 2016-2019. Angesichts der einzuhaltenden Terminabfolge (Durchführung einer dreimonatigen Vernehmlassung, Erarbeitung der bundesrätlichen Botschaft, parlamentarische Beratungen, Referendumsfrist, Inkrafttreten der Anpassungen auf den 1.1.2020) muss der Bericht bereits im ersten Quartal 2018 vorliegen und kann daher das letzte Jahr der Vierjahresperiode (d.h. 2019) nicht mehr einschliessen. Entsprechende Daten werden später bei der Erarbeitung der bundesrätlichen Botschaft noch berücksichtigt. Demgegenüber greift die Analyse in manchen Bereichen zeitlich weiter als 2015 zurück, was eine fundiertere Beurteilung der Wirkungsweise des Finanzausgleichs erlaubt.

Die Schwerpunkte des vorliegenden Berichts bilden zum einen die Überprüfung der Zielerreichung und zum anderen Systemanpassungen beim Finanzausgleich.

Erreichung der Ziele des Finanzausgleichs

Die vorliegende Wirkungsanalyse zeigt, dass die im FiLaG aufgeführten Ziele in der Berichtsperiode weitgehend erreicht worden sind. Bezüglich der einzelnen Ziele ist Folgendes festzuhalten:

- *Stärkung der kantonalen Finanzautonomie:* Der Anteil der zweckfreien Transfers am Gesamtvolumen der Transfers zwischen Bund und Kantonen ist ein wichtiger Gradmesser für die kantonale Finanzautonomie. Mit der Einführung der NFA wurde dieser Anteil substanzial erhöht und beläuft sich seither auf rund 40 Prozent. Damit stärkt die NFA die finanzielle Autonomie der Kantone. Die Kennzahlen weisen darauf hin, dass diese Autonomie bisher gewahrt werden konnte. Die Finanzautonomie der Kantone wird auch zukünftig von der Entwicklung der Bundesgesetzgebung beeinflusst. Diese kann den Handlungsspielraum der Kantone erhöhen oder einschränken.

- *Verringerung der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und der Steuerbelastung:* Der Ressourcenausgleich reduziert die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone um rund einen Drittel. Im Zeitverlauf ist die Entwicklung der Disparitäten ziemlich stabil. Längerfristig werden die Disparitäten vor allem durch die wirtschaftliche Entwicklung beeinflusst. Bei guter Konjunktur nehmen die Disparitäten tendenziell zu, während sie bei einer Rezession eher abnehmen. Die Disparitäten in der Gesamtsteuerbelastung gemessen am Steuerausschöpfungsindex haben seit 2008 etwas zugenommen. Der Ressourcenausgleich dämpft aufgrund seiner Anreizwirkungen allzu offensive Steuersenkungen der Kantone, hat indessen insgesamt nur eine beschränkte Wirkung auf die Unterschiede in der Steuerbelastung.
- *Erhalt der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit im nationalen und internationalen Verhältnis:* Die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz und der Kantone ist sowohl bei der Unternehmens- wie auch bei den Einkommenssteuern nach wie vor hoch. Die Grenzabschöpfungsquoten bei den ressourcenstarken Kantonen im Rahmen des horizontalen Ressourcenausgleichs sind relativ tief, sodass kaum von einer dämpfenden Wirkung des Finanzausgleichs auf ihre Position im Steuerwettbewerb gesprochen werden kann. Anders sieht es indessen für die ressourcenschwachen Kantone aus, wo die Grenzabschöpfungsquoten relativ hoch sind. Analysen haben gezeigt, dass ein ressourcenschwacher Kanton beim geltenden (progressiven) Umverteilungsmechanismus des Ressourcenausgleichs wenig Anreiz hat, sein Ressourcenpotenzial zu steigern. So beträgt die Grenzabschöpfungsquote im Durchschnitt rund 80 Prozent. Dies bedeutet, dass eine Zunahme des Ressourcenpotenzials eine erhebliche Reduktion der Ausgleichszahlungen zur Folge hat, sodass nach Ressourcenausgleich die Zunahme der standardisierten Steuererträge pro Einwohner nur noch 20 Prozent der ursprünglichen Steigerung des Ressourcenpotenzials beträgt. Bei den ressourcenschwächsten Kantonen fällt die Grenzabschöpfung noch höher aus. Trotz dieser geringen Anreize haben einige der ressourcenschwachen Kantone die Steuersätze gesenkt. Falls die Anreizwirkungen des Ressourcenausgleichs verbessert werden sollten, wären bei unverändertem Mindestausstattungsziel erheblich mehr Mittel erforderlich, da der Ressourcenausgleich nicht mehr wie heute auf die ressourcenschwächsten Kantone konzentriert würde. Das Kosten-Nutzen-Verhältnis einer generellen Verbesserung der Anreizstrukturen für ressourcenschwache Kantone ist daher ungünstig.
- *Gewährleistung einer minimalen Ausstattung mit finanziellen Ressourcen:* Die gemäss Artikel 6 FiLaG anzustrebende minimale Pro-Kopf-Ausstattung von 85 Prozent des schweizerischen Durchschnitts wurde durch den Ressourcenausgleich in den betrachteten Jahren 2016 bis 2018 in sämtlichen Kantonen übertroffen. Der Kanton Jura als ressourcenschwächster Kanton erreichte im Jahr 2018 einen Index nach Ressourcenausgleich von gut 88 Prozent. Die Analysen haben gezeigt, dass ein Mindestausstattungsziel von 85 Prozent nach wie vor angemessen und dass die Dotation des Ressourcenausgleichs zu hoch ist. Angesichts der politischen Debatte in den Jahren 2014 und 2015, in der über eine Kürzung der Dotation des Ressourcenausgleichs intensiv gestritten wurde, stellt sich die Frage, wie eine solche Reduktion der Dotation erreicht werden kann, ohne politische Grabenkämpfe neu zu entfachen. Dies vor dem Hintergrund, dass die notwendige Kürzung deutlich höher sein müsste, als vor vier Jahren. Nicht zuletzt um zu verhindern, dass sich dies wiederholt, hat die KdK ein Massnahmenpaket vorgeschlagen, das eine Reduktion der Dotation mit einer Anpassung des Systems verbindet. Dieser Vorschlag wird im Bericht ausführlich untersucht.
- *Ausgleich von übermässigen geografisch-topografischen und soziodemografischen Lasten:* Die aktualisierten Berechnungen weisen darauf hin, dass sich die Struktur der Sonderlasten wenig verändert hat. So deckt der Lastenausgleich rund 30 Prozent der geografisch-topografischen Sonderlasten, während bei den demografischen Sonderlasten rund 10 und bei

den Kernstadtlasten rund 4 Prozent gedeckt werden. In der Projektphase der NFA wurde darauf verzichtet, für die Anpassungen der Dotation des geografisch-topografischen und des soziodemografischen Lastenausgleichs auf eine neue Beitragsperiode hin konkrete Regeln festzulegen. Somit ist auch nicht bestimmt, welches Gewicht bei der Festlegung des künftigen Dotationsverhältnisses der Quantifizierung der geografisch-topografisch und der soziodemografisch bedingten Sonderlasten im Vergleich zu anderen Kriterien wie zum Beispiel der Tragbarkeit der Sonderlasten für die betroffenen Kantone zukommen soll. Somit ist die Frage der Anpassung der Dotation des soziodemografischen Lastenausgleichs letztlich politisch zu entscheiden.

- *Gewährleistung eines angemessenen interkantonalen Lastenausgleichs:* Die interkantonale Zusammenarbeit war bereits vor Einführung der NFA recht intensiv. Die Lastenausgleichszahlungen in Aufgabengebieten nach Artikel 48a BV haben sich seit 2008 mehr als verdoppelt. Der Löwenanteil dieser Zahlungen wird dabei im Bereich der Tertiärbildung (Universitäten, Fachhochschulen) getätigt.

Systemanpassungen am Finanzausgleich

Die Berechnungsmethode des Ressourcenausgleichs wurde seit 2008 nur geringfügig angepasst. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen konnten nun aber einige Schwachstellen identifiziert werden. Im Rahmen des zweiten Wirksamkeitsberichts wurde festgestellt, dass die Dotation des Ressourcenausgleichs in den meisten Jahren zu hoch war und das Mindestausstattungsziel von 85 Prozent zum Teil deutlich übertroffen wurde. Der Bundesrat schlug deshalb eine Reduktion der Dotation um 330 Millionen vor. In den parlamentarischen Beratungen wurde dieser Vorschlag sehr kontrovers diskutiert. Die beiden Kammern konnten sich erst kurz vor der Einigungskonferenz auf einen Kompromiss verständigen und beschlossen eine Reduktion von 165 Millionen. Diese Kürzung konnte nicht verhindern, dass die Dotation seither weiter angewachsen ist und die angestrebte Mindestausstattung von 85 Prozent noch deutlicher übertroffen wird. Um das Mindestausstattungsziel z. B. im Jahr 2018 gerade eben zu erreichen, müsste die Dotation um über 900 Millionen gekürzt werden. Das starke Wachstum der Dotation hat insbesondere mit gewissen Mängeln im heutigen System zu tun. So kann es vorkommen, dass bei einer Verringerung der Disparitäten zwischen den Kantonen die Dotation erhöht wird, bzw. bei einer Zunahme der Disparitäten die Dotation gekürzt wird. In beiden Fällen führt dies zu einem unerwünschten Verhalten des Systems.

Unter dem Eindruck der kontroversen Diskussionen im Parlament wurden zwei Postulate mit Anpassungsvorschlägen überwiesen, welche künftige Anpassungen der Dotation versachlichen sollen. Auf Seiten der Kantone setzte die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) eine politische Arbeitsgruppe ein, die Vorschläge für eine Systemanpassung ausgearbeitet hat. An der Plenarversammlung vom 17. März 2017 wurde mit grossem Mehr beschlossen, diese Vorschläge zu unterstützen. Dieses Massnahmenpaket bildet daher den zweiten Schwerpunkt im vorliegenden Wirksamkeitsbericht.

Das Kernelement dieses Massnahmenpakets bildet die Einführung einer garantierten Mindestausstattung von 86,5 Prozent. Damit sollen die massgebenden eigenen Ressourcen des ressourcenschwächsten Kantons nach Ressourcenausgleich jeweils genau 86,5 Prozent des schweizerischen Mittels erreichen. Mit der heute geltenden gesetzlichen Regelung in Artikel 6 Absatz 3 FiLaG strebt der Ressourcenausgleich an, dass jeder Kanton nach Ressourcenausgleich einen Index von mindestens 85 Prozent erreicht. Diese Mindestausstattung ist somit nicht garantiert, sondern wird lediglich angestrebt. Der ressourcenschwächste Kanton hat damit keine Garantie, dass er 85 Prozent erreicht. Seine Ressourcenausstattung kann in einem Jahr unter-

halb der 85-Prozent-Marke liegen, in einem anderen Jahr jedoch darüber. Der Vorschlag der KdK impliziert somit eine Systemänderung, denn die Dotation des Ressourcenausgleichs ist keine Grösse mehr, die politisch festgelegt werden kann, sondern die Höhe der garantierten Mindestausstattung und die Entwicklung der Disparitäten zwischen den Kantonen bestimmen das Ausmass der Dotation. Die bisher progressive Verteilung der Mittel auf die ressourcenschwachen Kantone soll dabei beibehalten werden. Die Steuerung erfolgt nicht mehr mit der Festlegung der Grundbeiträge für den Ressourcenausgleich alle vier Jahre mittels Bundesbeschluss, sondern primär mittels der im Gesetz bestimmten Höhe der garantierten Mindestausstattung. Eine weitere Stellschraube ist die Stärke der Progression, welche jedoch gegenüber heute unverändert bleiben soll. Das Parlament fasst damit nicht mehr alle vier Jahre einen Bundesbeschluss, sondern passt das System des Finanzausgleichs nach Bedarf mittels einer Revision des FiLaG an. Da die Ausgleichszahlungen mit diesem Vorschlag gegenüber heute geringer ausfallen, soll die garantierte Mindestausstattung nicht sofort, sondern in drei Schritten auf 86,5 Prozent reduziert werden.

Mit der Umsetzung des Massnahmenpakets der KdK wird die Dotation des Ressourcenausgleichs reduziert. Der Bund und die ressourcenstarken Kantone werden dadurch entlastet. Zusätzlich verlangt das Massnahmenpaket, dass der Beitrag des Bundes an den Ressourcenausgleich auf das verfassungsmässige Maximum festgesetzt wird. Dies würde zu einer leichten Erhöhung des Bundesanteils führen. Die KdK fordert weiter, dass die übrigen frei werdenden Bundesmittel aus dem Ressourcenausgleich während der Übergangsperiode je hälftig zugunsten des soziodemografischen Lastenausgleichs und der ressourcenschwachen Kantone verwendet werden. Nach Ablauf der Übergangsperiode sollen diese Mittel zugunsten aller Kantone, vorzugsweise für den soziodemografischen Lastenausgleich eingesetzt werden. Die Dotation für den geografisch-topografischen Lastenausgleich soll aufrechterhalten werden und ist mindestens der Teuerung anzupassen.

Für die politische Steuerung des Finanzausgleichs möchte die KdK ein paritätisch besetztes politisches Steuerungsorgan einsetzen, dem Mitglieder des Bundesrates und der Kantonsregierungen angehören. Das politische Steuerungsorgan soll periodisch die Entwicklung des Ressourcen- und des Lastenausgleichs beurteilen und allenfalls erforderliche Änderungen vorbereiten.

Im Weiteren wird die Steuervorlage 17 (SV17) Anpassungen beim Ressourcenausgleich zur Folge haben. Diese werden nicht im vorliegenden Bericht diskutiert, sondern im Rahmen der SV17. Sie erfordert eine Anpassung der Gewichtung der massgebenden Gewinne der juristischen Personen im Ressourcenpotenzial, da die für die Gewichtung der Gewinne der Gesellschaften mit besonderem Steuerstatus verwendeten Beta-Faktoren wegfallen, bzw. nur noch in der Übergangsphase verwendet werden. So werden die sog. Zeta-Faktoren vorgeschlagen, welche die im Vergleich zu den Einkommen der natürlichen Personen tiefere steuerliche Ausschöpfung der Unternehmensgewinne berücksichtigen. Es ist vorgesehen, dass die Anpassungen beim Ressourcenausgleich auf Gesetzesstufe in der Botschaft zur SV17 aufgeführt werden. Diese Anpassungen entsprechen, bis auf den Verzicht auf die 6-jährige Übergangsperiode, jenen der USR III.

Vom Bundesrat vorgeschlagene Massnahmen

Der Bundesrat hat mit seinem Beschluss vom 6. September 2017 einen Richtungsentscheid zum Vorschlag der KdK getroffen und Leitlinien für die Ausarbeitung des Wirksamkeitsberichts festgelegt. Dem Kernelement des KdK-Massnahmenpakets (garantierte Mindestausstattung von 86,5 Prozent) stimmt der Bundesrat zu. Ebenso unterstützt der Bundesrat die Fixierung des Bundesanteils an den Ressourcenausgleich auf dem verfassungsmässigen Maximum.

Was die frei werdenden Mittel des Bundes aus dem Ressourcenausgleich anbelangt, so ist der Bundesrat bereit, darüber mit der KdK zu diskutieren. Dies jedoch unter der Voraussetzung, dass die bestehende Lastenverteilung zwischen dem Bund und den Kantonen in den kommenden Jahren insgesamt unverändert bleibt. Dazu wurde unter der Federführung des EFD zusammen mit der KdK eine Arbeitsgruppe eingesetzt, welche die Geschäfte mit finanziellen Auswirkungen auf Bund und Kantone begleitet. Diese Arbeitsgruppe «Aufgaben und Finanzen» soll eine Gesamtsicht über diese Geschäfte erstellen und auf sich abzeichnende Lastenverschiebungen hinweisen. Sie wird zur Frage der Verwendung der frei werdenden Mittel Vorschläge unterbreiten, die ausserhalb des vorliegenden Berichts zu diskutieren sein werden. Mit der Einsetzung dieser Arbeitsgruppe soll der Forderung der Kantone nach einem paritätisch zusammengesetzten politischen Steuerungsorgans entgegengekommen werden.

Mit dem vorliegenden Wirksamkeitsbericht werden die notwendigen Anpassungen des FiLaG dargestellt, damit ein Systemwechsel beim Ressourcenausgleich auf den 1.1.2020 erfolgen kann. Neben der Einführung einer garantierten Mindestausstattung von 86,5 Prozent und der Fixierung des Bundesanteils auf dem verfassungsmässigen Maximum wird auch die Steuerung des Lastenausgleichs angepasst. So werden dessen Grundbeiträge nicht mehr mittels Bundesbeschluss alle vier Jahre festgelegt, sondern im Gesetz geregelt. Es würde wenig Sinn machen, im Ressourcenausgleich die bisherige Steuerung in Vierjahresperioden abzuschaffen und diese im Lastenausgleich beizubehalten. Eine allfällige Anpassung der Dotation des Lastenausgleichs soll deshalb auch mittels einer Gesetzesänderung erfolgen.

Fällt die Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcen- und des Lastenausgleichs alle vier Jahre künftig weg, stellt sich die Frage nach der Periodizität des Wirksamkeitsberichts. Dieser bildet im bisherigen System die Grundlage für die Festlegung der Dotationen für die nächste Vierjahresperiode und allfälliger Anpassungen des FiLaG. Auf eine periodische Evaluation der Wirksamkeit des nationalen Finanzausgleichs möchte der Bundesrat nicht verzichten, stellt doch eine solche Analyse eine wichtige Entscheidungsgrundlage für die Politik dar. Die bisherigen Erfahrungen mit der Erarbeitung des Wirksamkeitsberichts haben gezeigt, dass eine Evaluationsperiode von vier Jahren eher kurz ist. Änderungen zeichnen sich im Finanzausgleich nur langsam ab. Zudem bestehen im Ressourcenausgleich relativ grosse zeitliche Verzögerungen. Aus diesen Gründen schlägt der Bundesrat für die künftigen Wirksamkeitsberichte eine Evaluationsperiode von sechs Jahren vor, d.h. der nächste Bericht würde die Periode 2020-2025 und der übernächste die Periode 2026-2031 umfassen.

Im Weiteren schlägt der Bundesrat unabhängig vom Massnahmenpaket der KdK eine Anpassung bei der Berechnung des sog. Faktors Alpha vor. Dieser Faktor dient dazu, die massgebenden Vermögen der natürlichen Personen im Ressourcenpotenzial zu berechnen. Mit der geltenden gesetzlichen Regelung wird jeweils der Vermögenszuwachs im Ressourcenpotenzial erfasst. Dieser Zuwachs wird mit dem Faktor Alpha abgebildet. Für jede Vierjahresperiode wird Alpha neu berechnet. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass dieser Faktor im Zeitverlauf relativ stark variiert. Dies hat zu Strukturbrüchen geführt. Neu soll Alpha auf Basis der relativen steuerlichen Ausschöpfung jeweils jährlich berechnet werden. Damit wird eine konzeptionelle Änderung eingeführt, die sich am Konzept der sog. Zeta-Faktoren orientiert, die mit der SV17 eingeführt werden sollen. Die neue Berechnungsweise reduziert die Variabilität des Faktors Alpha deutlich und wirkt sich damit stabilisierend auf das System aus.

Im Weiteren untersucht der Wirksamkeitsbericht die Gewichtung der Grenzängereinkommen im Ressourcenpotenzial. Aufgrund der Ergebnisse dieser Analyse verzichtet der Bundesrat, hier eine Änderung vorzuschlagen. Die Grenzängereinkommen werden damit weiterhin mit dem Faktor Delta in der Höhe von 75 Prozent gewichtet. Der Faktor Delta berücksichtigt indirekt die von den Grenzängern verursachten Kosten in den Kantonen und Gemeinden der Grenz-kantone.

Die Kantonsvertreter in der begleitenden Fachgruppe haben zum Teil abweichende Meinungen zu den Vorschlägen des Bundesrats. Diese sind in Kapitel 6.7 dargestellt.

1 Ausgangslage und Inhalt

1.1 Einleitung

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) ist am 1.1.2008 in Kraft getreten. Mit ihr wurden die finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund und den Kantonen von Grund auf reformiert. Sie umfasste die Zuteilung der öffentlichen Aufgaben sowie die Umverteilung von öffentlichen Geldern zwischen den beiden Staatsebenen (Finanzausgleich im engeren Sinn) und verfolgte zwei Ziele: ein Abbau der kantonalen Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und die Steigerung der Effizienz bei der staatlichen Aufgabenerfüllung. Mit der NFA wurden zahlreiche bisher von Bund und Kantonen gemeinsam wahrgenommene Aufgaben entflochten und die verbleibenden Verbundaufgaben effizienter organisiert. Der damals neu eingeführte Finanzausgleich im engeren Sinn umfasst den Ressourcenausgleich, den Ausgleich für geografisch-topografische und soziodemografische Lasten sowie den Härteausgleich. Mit dem Ressourcenausgleich sollen Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone ausgeglichen werden. Er setzt sich zusammen aus dem vom Bund finanzierten vertikalen Ressourcenausgleich und dem horizontalen Ressourcenausgleich, der von den ressourcenstarken Kantonen alimentiert wird. Der Lastenausgleich entschädigt Kantone, die in bestimmten Aufgabenbereichen übermässige strukturell bedingte Kosten aufweisen. Der Härteausgleich ist zeitlich befristet und verhindert, dass ressourcenschwache Kantone durch den Systemwechsel im Jahr 2008 finanziell schlechter gestellt werden. Sein Volumen wird seit 2016 jährlich um 5 Prozent des Anfangsbetrags reduziert.

Das Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) sieht vor, dass der Bundesrat periodisch über den Vollzug und die Wirksamkeit des nationalen Finanzausgleichs Bericht erstattet. Im November 2010 veröffentlichte der Bundesrat den ersten Wirksamkeitsbericht zum Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen für die Jahre 2008–2011 und im März 2014 folgte der zweite Bericht für die Jahre 2012–2015. Der nun vorliegende dritte Wirksamkeitsbericht gibt Auskunft, inwieweit die Ziele des nationalen Finanzausgleichs in der Vierjahresperiode 2016–2019 erreicht werden und soll dem Parlament u.a. als Grundlage für die alle vier Jahre zu erfolgende Neudotierung der Ausgleichsgefässe (Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleich) und eventuell notwendiger gesetzlicher Anpassungen dienen.

1.2 Gesetzliche Grundlagen und Struktur

Gesetzliche Grundlage für den Wirksamkeitsbericht ist Artikel 18 FiLaG (vgl. Kasten). Absatz 1 hält fest, dass der Bericht neben der Wirksamkeit des Finanz- und Lastenausgleichs auch dessen Vollzug und somit die Prozesse zur Berechnung der Ausgleichszahlungen (Administration und Qualitätssicherung) zu beurteilen hat.

Art. 18 FiLaG:

¹ Der Bundesrat legt der Bundesversammlung alle vier Jahre einen Bericht über den Vollzug und die Wirksamkeit dieses Gesetzes vor.

² Der Bericht gibt Aufschluss über die Erreichung der Ziele des Finanzausgleichs in der vergangenen Periode und erörtert die möglichen Massnahmen für die kommende Periode.

³ Die Wirkungen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich werden gesondert dargelegt.

Absatz 2 enthält Vorgaben zum Inhalt des Wirksamkeitsberichts. So stehen die Ziele des Finanzausgleichs nach Artikel 2 FiLaG im Zentrum der Analyse. Hinsichtlich des zeitlichen Horizonts der Untersuchungen steht die laufende Vierjahresperiode, also die Jahre 2016 bis 2019 im Vordergrund. Auf der Basis der Ergebnisse soll der Wirksamkeitsbericht mögliche Massnahmen für die kommende Periode diskutieren. Eine besondere Stellung innerhalb dieses Berichts nimmt die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich ein, deren Wirkungen unabhängig von den Auswirkungen des Finanzausgleichs im engeren Sinn zu beurteilen sind.

Artikel 18 FiLaG wird in den Artikeln 46 bis 49 der Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaV) konkretisiert. Aufgrund der Übergangsbestimmung in Artikel 57 wurde in den ersten beiden Wirksamkeitsberichten auch auf den Übergang vom alten zum neuen Finanzausgleich eingegangen. Dieses Thema ist nun abgeschlossen und wird deshalb im dritten Wirksamkeitsbericht nicht mehr speziell betrachtet.

1.2.1 Inhalt des Wirksamkeitsberichts

Art. 46 FiLaV:

¹ Der Wirksamkeitsbericht hat folgenden Inhalt:

a. Er gibt Auskunft über:

1. den Vollzug des Finanzausgleichs, insbesondere die Beschaffung der Daten für den Ressourcen- und Lastenausgleich,
2. die jährliche Volatilität der Beiträge der ressourcenstarken Kantone an den horizontalen Ressourcenausgleich und der Ausgleichszahlungen an die ressourcenschwachen Kantone innerhalb der Berichtsperiode.

b. Er analysiert, inwieweit die Ziele des Finanz- und Lastenausgleichs in der Berichtsperiode erreicht wurden.

c. Er erörtert mögliche Massnahmen, namentlich:

1. die Anpassung der Dotationen des Ressourcen- und Lastenausgleichs,
2. die vollständige oder teilweise Aufhebung des Härteausgleichs (Art. 19 Abs. 4 FiLaG),
3. die Notwendigkeit beziehungsweise Zweckmässigkeit einer Belastungsobergrenze der ressourcenstarken Kantone im horizontalen Ressourcenausgleich.

² Er kann Empfehlungen für die Überprüfung der Bemessungsgrundlagen des Ressourcen- und Lastenausgleichs enthalten.

³ Er enthält zudem in einer gesonderten Darstellung Angaben über die Wirkungen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich gemäss Artikel 18 Absatz 3 in Verbindung mit Artikel 11 FiLaG.

⁴ Der Wirksamkeitsbericht stützt sich bei der Beurteilung der Ziele insbesondere auf die Kriterien gemäss Anhang 17 ab und berücksichtigt anerkannte Standards der Evaluation.

⁵ Er gibt allfällige abweichende Meinungen innerhalb der paritätischen Fachgruppe wieder.

Artikel 46 Absatz 1 FiLaV beschreibt den Untersuchungsgegenstand des Wirksamkeitsberichts. In Buchstabe a Ziffer 1 wird darauf hingewiesen, dass bei der Beurteilung des Vollzugs dem Prozess der Datenbeschaffung für den Ressourcen- und Lastenausgleich eine besondere Beachtung zukommt. Im Vordergrund stehen dabei Aussagen über die Massnahmen zur Sicherstellung der Datenqualität. In Ziffer 2 wird die Volatilität der Beiträge im Ressourcenausgleich zum expliziten Untersuchungsgegenstand erklärt. Es geht namentlich darum, im Interesse einer verlässlichen Finanzpolitik die Bewegungen der einzelnen ressourcenstarken und -schwachen Kantone zu untersuchen und, falls notwendig, den daraus resultierenden Handlungsbedarf in konzeptioneller und rechtlicher Hinsicht aufzuzeigen.

In engem Zusammenhang zur Volatilität der Beiträge steht Artikel 46 Absatz 1 Buchstabe c Ziffer 3, der besagt, dass der Wirksamkeitsbericht die Opportunität einer Belastungsobergrenze der ressourcenstarken Kantone im horizontalen Ressourcenausgleich zu thematisieren hat. Das gleiche gilt auch für die Anpassung der Dotationen des Ressourcen- und Lastenausgleichs sowie für die Weiterführung des Härteausgleichs.

Die Absätze 2 bis 5 enthalten weitere inhaltliche Vorgaben und Präzisierungen für die Erarbeitung des Wirksamkeitsberichts. Absatz 2 hält fest, dass der Wirksamkeitsbericht eine Überprüfung der Bemessungsgrundlagen des Finanzausgleichs empfehlen kann. Dabei kommt dem Wirksamkeitsbericht primär die Aufgabe zu, allfälligen Handlungsbedarf aufzuzeigen. Ein solcher kann sich z.B. dann ergeben, wenn in der Berichtsperiode für das Ressourcenpotenzial zentrale Anpassungen in der Steuergesetzgebung des Bundes oder der Kantone vorgenommen wurden, oder wenn gute Gründe vorliegen, dass die geltenden Berechnungsmethoden das Ressourcenpotenzial ungenügend wiedergeben. Die vertiefte technische Analyse der Bemessungsgrundlagen und die allfällige Ausarbeitung von Lösungsalternativen würde jedoch den Rahmen des Wirksamkeitsberichts sprengen.

Die Wirkungen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich sind in einem gesonderten Kapitel des Wirksamkeitsberichts darzulegen (Art. 18 Abs. 3 FiLaG). In Ergänzung wird für die Beurteilung auf die Ziele der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich gemäss Artikel 11 FiLaG hingewiesen.

Die Kriterien für die Beurteilung der Ziele (Art. 46 Abs. 4 FiLaV) sind in Anhang 17 der FiLaV einzeln aufgeführt¹. Es handelt sich hierbei jedoch ausdrücklich um eine nicht abschliessende Aufzählung. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang insbesondere auch das während der Projektphase der NFA von der Arbeitsgruppe Wirksamkeitsbericht verfasste Konzept, welches Hinweise auf Methoden und Indikatoren für die Analyse gibt. Das Konzept ist integrierter Bestandteil des erläuternden Berichts zur FiLaV.²

Besondere Bedeutung kommt Artikel 46 Absatz 5 zu. Der Wirksamkeitsbericht ist ein Bericht des Bundesrats und widerspiegelt deshalb grundsätzlich die Haltung des Bundes. Damit jedoch insbesondere im Hinblick auf die abgegebenen Empfehlungen die vielfältigen Interessen der Kantone gebührend zum Ausdruck kommen, sind abweichende Positionen der an der Erarbeitung beteiligten paritätischen Fachgruppe (vgl. Ziff. 1.2.3) im Bericht aufzuführen.

¹ Mit den «anerkannten Standards der Evaluation» sind die Evaluationsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL-Standards) gemeint. Für die Bundesverwaltung wurde hierzu ein Leitfaden [BK (2005)] geschaffen.

² Siehe https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/finanzausgleich/rechtsgrundlagen/Erlaeuterungen_FiLaV_d_DEF.pdf

1.2.2 Datengrundlagen

Art. 47 FiLaV:

¹ Für die Überprüfung der Wirksamkeit werden Statistiken des Bundes und der Kantone sowie, soweit zweckmässig, verwaltungsexterne Daten und Analysen herangezogen.

² Die Kantone stellen dem Bund die notwendigen Daten zur Verfügung.

Artikel 47 FiLaV verweist auf die Daten, die dem Wirksamkeitsbericht zugrunde gelegt werden müssen und legt fest, dass die Kantone dem Bund alle dazu notwendigen Daten zur Verfügung zu stellen haben. Gemäss Absatz 1 ist zu beachten, dass dem Wirksamkeitsbericht primär Daten der Bundesstatistik und kantonaler Statistiken zu Grunde gelegt werden sollen. Im Vordergrund stehen dabei Daten der Finanzstatistik und der Steuerstatistik des Bundes. Daten und Analysen externer Stellen sind nur in Ausnahmefällen zu berücksichtigen, z.B. wenn es sich um Angaben handelt, welche nicht Gegenstand offizieller Statistiken sind.

1.2.3 Fachgruppe «Wirksamkeitsbericht»

Art. 48 FiLaV:

¹ Eine Fachgruppe, die sich paritätisch aus Vertreterinnen und Vertretern von Bund und Kantonen zusammensetzt, begleitet die Erarbeitung des Wirksamkeitsberichts. Sie äussert sich namentlich zur Auftragsvergabe an externe Gutachterinnen und Gutachter und zur Erarbeitung von Empfehlungen für den Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleich.

² Die Kantone sorgen für eine ausgewogene Zusammensetzung ihrer Delegation in der Fachgruppe, insbesondere sind die verschiedenen Sprachgruppen, Stadt- und Landregionen sowie die ressourcenstarken und ressourcenschwachen Kantone angemessen zu berücksichtigen.

³ Das EFD bestimmt die Zusammensetzung der Bundesdelegation, darunter die Vertreterinnen und Vertreter der EFV. Eine Vertreterin oder ein Vertreter der EFV leitet die Fachgruppe.

⁴ Das Sekretariat der Fachgruppe wird durch die EFV wahrgenommen.

Der Wirksamkeitsbericht wurde von der Eidg. Finanzverwaltung (EFV) in Zusammenarbeit mit den Kantonen erstellt. Die Erarbeitung wurde von einer paritätisch zusammengesetzten Fachgruppe aus Vertreterinnen und Vertretern des Bundes und der Kantone begleitet. Unter paritätischer Zusammensetzung sind gleich grosse Delegationen von Bund und Kantonen gemeint. Insbesondere die verschiedenen Sprachgruppen, Stadt- und Landregionen sowie die ressourcenstarken und ressourcenschwachen Stände waren einzubeziehen. Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) bestimmte die Vertretung der Kantone in der Fachgruppe.

Jede Vertreterin bzw. jeder Vertreter verfügt bei Abstimmungen über eine Stimme. Bei Stimmengleichheit hat die bzw. der Vorsitzende den Stichentscheid. Aus der Mitte der Bundesvertreterinnen und -vertreter übernimmt eine Vertreterin bzw. ein Vertreter der EFV die Leitung der Fachgruppe. Das Mandat sowie die Zusammensetzung der paritätischen Fachgruppe sind im Anhang 3 aufgeführt.

1.2.4 Vernehmlassung

Art. 49 FiLaV:

Der Wirksamkeitsbericht wird gleichzeitig mit den Bundesbeschlüssen zum Ressourcen- und Lastenausgleich und zum Härteausgleich den Kantonen in die Vernehmlassung gegeben.

Artikel 49 FiLaV weist darauf hin, dass der Wirksamkeitsbericht zusammen mit den Bundesbeschlüssen zur Neudotierung der Ausgleichsinstrumente in die Vernehmlassung geschickt wird. Dies ergibt sich aus der Bestimmung der FiLaV, wonach der Wirksamkeitsbericht die Anpassung der Dotationen des Ressourcen- und Lastenausgleichs erörtert (Art. 46 Abs. 1 Bst. c Ziff. 1).

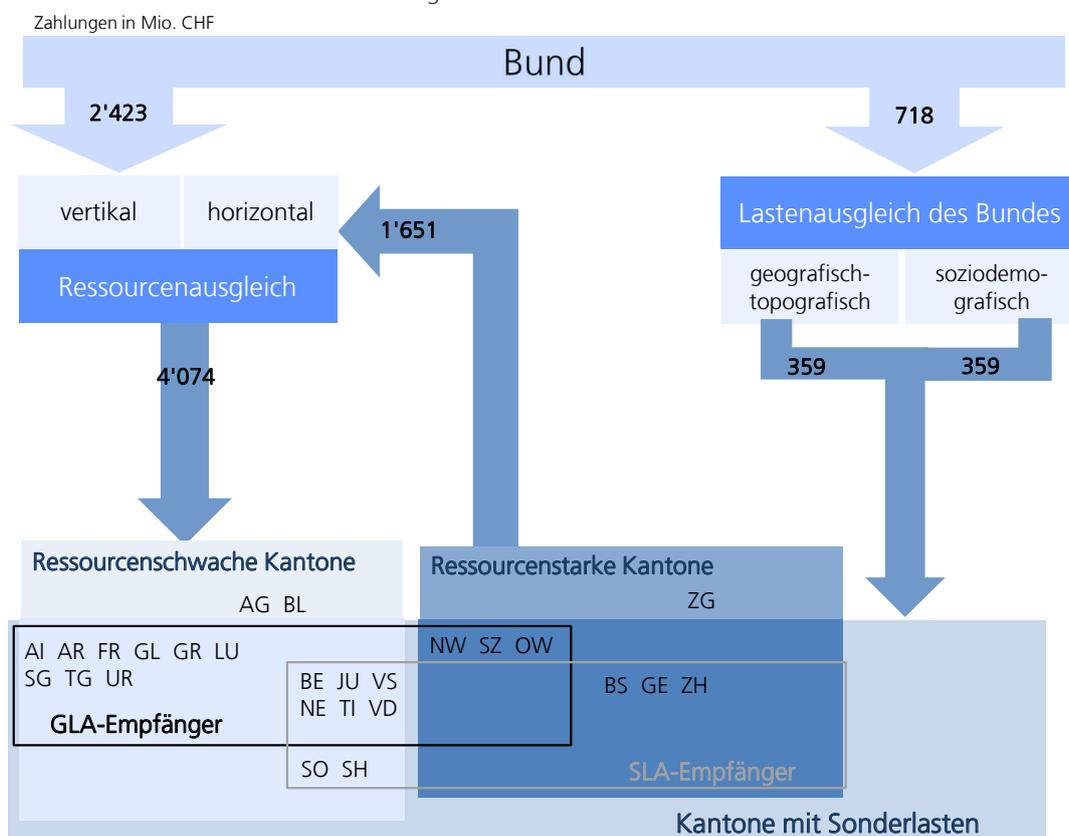
1.3 Inhalt und Struktur des dritten Wirksamkeitsberichts

Die gesetzlichen Grundlagen geben sehr detaillierte Vorgaben in Bezug auf den Inhalt des Wirksamkeitsberichts. Es erweist sich deshalb als zweckmässig, dessen Aufbau und Struktur auf die Anforderungen der FiLaV auszurichten. Kapitel 2 stellt den Ressourcen- und den Lastenausgleich dar. Es behandelt dabei auch die Thematik der Volatilität der Beiträge im Ressourcenausgleich. Kapitel 3 geht auf die Datengrundlagen und die Frage der Qualitätssicherung ein. Das Kernelement des vorliegenden Berichts bildet Kapitel 4, das die Zielerreichung des Finanzausgleichs zum Thema hat. Kapitel 5 widmet sich der Überprüfung der Bemessungsgrundlagen. Es vergleicht auch verschiedene Vorschläge für Systemanpassungen, welche von den Kantonen bzw. von den eidgenössischen Räten eingebracht wurden. Dieses Kapitel knüpft an die Diskussionen an, die im zweiten Wirksamkeitsbericht geführt wurden. Damals haben die ressourcenstarken Kantone eine Alternative zum bestehenden Mechanismus des Ressourcenausgleichs vorgeschlagen. Zur Frage der Systemanpassungen werden insbesondere die Vorschläge der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) dargestellt und diskutiert. Aufgrund der vorhergehenden Analysen werden in Kapitel 6 Massnahmen zur Anpassung des Finanzausgleichs vorgeschlagen.

2 Ressourcen- und Lastenausgleich 2016–2018

Im Finanzausgleich i.e.S. wird zwischen dem Ressourcenausgleich (Umverteilung von finanziellen Ressourcen) und dem Lastenausgleich (Beitrag für Sonderlasten) unterschieden. Der Ressourcenausgleich wird gemeinsam vom Bund (vertikaler Ressourcenausgleich) und von den ressourcenstarken Kantonen (horizontaler Ressourcenausgleich) finanziert. Der Lastenausgleich besteht aus einem geografisch-topografischen (GLA) und einem soziodemografischen Lastenausgleich (SLA) und wird vollumfänglich vom Bund getragen. Nachfolgende Abbildung zeigt schematisch das Ausgleichssystem mit den Beiträgen des Ressourcen- und Lastenausgleichs im Jahr 2018.

Abbildung 2.01 Finanzströme im Ausgleichssystem für das Jahr 2018, ohne Härteausgleich



Der Beitrag des Bundes an den Ressourcenausgleich beträgt im Referenzjahr 2018 rund 2,423 Milliarden. Der Grundbeitrag des vertikalen Ressourcenausgleichs (VRA) wird jeweils für das erste Jahr einer neuen Vierjahresperiode (in diesem Fall 2016) vom Parlament festgelegt und in den Folgejahren gemäss Artikel 5 Absatz 2 FiLaG entsprechend der Entwicklung der Ressourcenpotenziale aller Kantone fortgeschrieben. Die ressourcenstarken Kantone stellen im Jahr 2018 einen Beitrag in der Höhe von 1651 Millionen bereit. Der Grundbeitrag der ressourcenstarken Kantone (horizontaler Ressourcenausgleich; HRA) wird ebenfalls vom Parlament festgelegt und schreibt sich gemäss Artikel 5 Absatz 2 FiLaG nur entsprechend der Entwicklung der Ressourcenpotenziale der ressourcenstarken Kantone fort.

Im Lastenausgleich stellt der Bund für den geografisch-topografischen und den soziodemografischen Lastenausgleich im Jahr 2018 Beiträge in der Höhe von je 359 Millionen bereit. Diese wurden nach der Festlegung durch das Parlament für das Jahr 2016 gemäss Artikel 9 Absatz 2 FiLaG in den Folgejahren der Teuerung angepasst.

Nachstehend wird die Entwicklung von Ressourcen- und Lastenausgleich zwischen 2016 und 2018 näher analysiert. Um ein umfassendes Bild zu geben, wird stellenweise die Veränderung seit 2008 dargestellt. Sämtliche Ausgleichszahlungen pro Kanton im Zeitraum 2008–2018 finden sich in Anhang 2.

2.1 Ressourcenausgleich

Die Grundzüge des Ressourcenausgleichs sind in Anhang 1 erklärt. Tabelle 2.01 zeigt die Entwicklung der Dotation des Ressourcenausgleichs seit 2008.

Tabelle 2.01 Entwicklung der Dotation des Ressourcenausgleichs 2008–2018

in CHF, Wachstumsraten (WR) in %

	Vertikale Dotation (VRA) jährl. WR		Horizontale Dotation (HRA) jährl. WR		Dotation Total	Verhältnis HRA/VRA
2008	1'798'568'507		1'258'997'955		3'057'566'462	70.0%
2009	1'861'854'451	3.5%	1'315'026'989	4.5%	3'176'881'441	70.6%
2010	1'961'871'735	5.4%	1'406'129'703	6.9%	3'368'001'438	71.7%
2011	2'100'592'081	7.1%	1'532'643'174	9.0%	3'633'235'256	73.0%
2012*	2'050'668'310	-2.4%				
	+ 81'200'000					
	2'131'868'310	1.5%	1'461'056'632	-4.7%	3'592'924'942	68.5%
2013	2'196'465'269	3.0%	1'500'218'846	2.7%	3'696'684'115	68.3%
2014	2'220'010'107	1.1%	1'507'952'065	0.5%	3'727'962'172	67.9%
2015	2'273'024'664	2.4%	1'552'284'737	2.9%	3'825'309'401	68.3%
2016**	2'398'817'780	5.5%	1'639'204'599	5.6%		
	- 98'135'244		- 66'896'487			
	2'300'682'536	1.2%	1'572'308'112	1.3%	3'872'990'649	68.1%
2017	2'350'132'760	2.1%	1'598'591'567	1.7%	3'948'724'327	68.0%
2018	2'423'358'591	3.1%	1'650'708'910	3.3%	4'074'067'501	68.1%
Ø WR 2008-2018		3.0%		2.7%	2.9%	

* Inkl. Erhöhung des VRA (+ 81,2 Mio.) zur Kompensation der Abweichung von der Haushaltsneutralität beim Übergang zur NFA

** Inkl. Reduktion des VRA (- 98,1 Mio.) und HRA (- 66,9 Mio.) im Anschluss an eine Entscheidung des Parlaments (vgl. Kapitel 5.3.1)

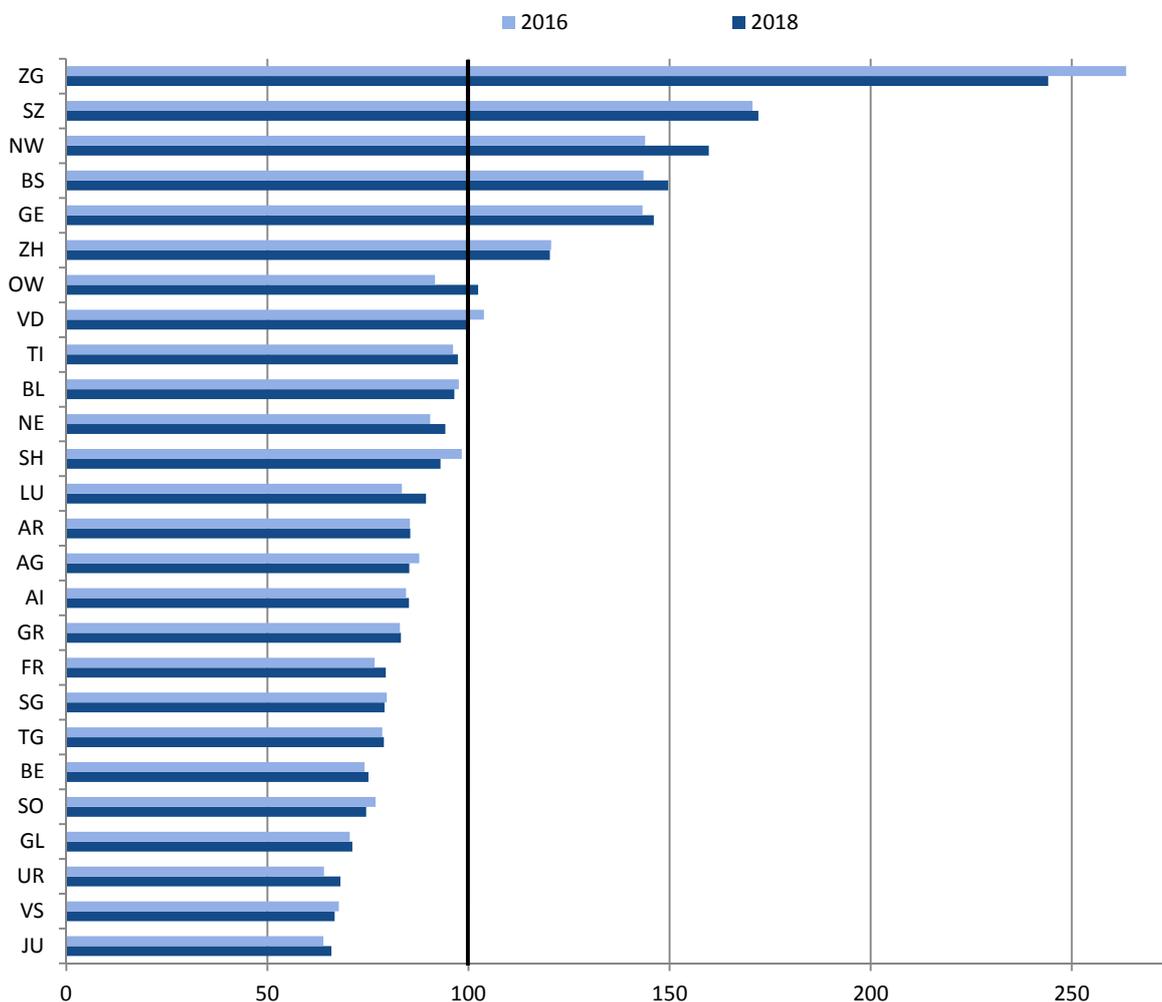
Mit Ausnahme des Jahres 2012 hat sich die Gesamtdotation des Ressourcenausgleichs stetig erhöht. Der Rückgang im Jahr 2012 wurde durch die ausserordentliche Erhöhung des Bundesbeitrages zur Kompensation der Haushaltsneutralität gedämpft. Das Wachstum des horizontalen Ressourcenausgleichs HRA (das demjenigen des Ressourcenpotenzials der ressourcenstarken Kantone entspricht) lag bis und mit 2011 immer über dem Wachstum des vertikalen

Ressourcenausgleichs VRA (d.h. demjenigen des Ressourcenpotenzials aller Kantone). Von 2012 bis 2014 war dies nicht mehr der Fall. Die Gründe sind in den zugrunde liegenden Bemessungsjahren zu suchen. In den genannten Referenzjahren fliessen die wirtschaftlich schwächeren Bemessungsjahre 2008 bis 2010 in das Ressourcenpotenzial ein. Es ist zu vermuten, dass die Krise überdurchschnittlich auf die ressourcenstarken Kantone wirkte, bzw. dass sie in der Hochkonjunktur von der Wirtschaftsentwicklung stärker profitieren konnten. Ab 2015 und bis 2018 überstieg das Wachstum des HRA wiederum dasjenige des VRA, mit Ausnahme von 2017, als der Trend vorübergehend unterbrochen wurde.

Die Bundesverfassung gibt im Sinne einer indirekten Belastungsobergrenze eine Bandbreite für das Verhältnis zwischen horizontalem und vertikalem Ressourcenausgleich vor. Gemäss Artikel 135 Absatz 3 BV betragen im Ressourcenausgleich die Leistungen der ressourcenstarken Kantone mindestens zwei Drittel und höchstens 80 Prozent der Leistungen des Bundes. Das bei der erstmaligen Festlegung der Grundbeiträge im Jahr 2008 beschlossene Verhältnis von 70 Prozent für die ressourcenstarken Kantone nahm bis 2011 leicht zu, bevor es seither bis 2018 auf 68,1 Prozent fiel, und damit nur noch knapp über die verfassungsmässige Untergrenze liegt.

Wird das Ressourcenpotenzial pro Einwohner ins Verhältnis zum schweizerischen Mittel gesetzt, resultiert daraus der Ressourcenindex (RI).

Abbildung 2.02 Ressourcenindex 2016 und 2018



Die Abbildung 2.02 macht deutlich, dass Zug mit einem Ressourcenindex von 244,1 Punkten (2018) den mit Abstand höchsten Ressourcenindex aufweist, gefolgt von Schwyz (172,1 Punkte), Nidwalden (159,7) und Basel-Stadt (149,7). Alle Kantone oberhalb von 100 Punkten (schwarze Linie) sind ressourcenstark. 2018 sind dies 7 Kantone. Die restlichen 19 Kantone sind ressourcenschwach. Die kleinsten Indexwerte im Jahr 2018 haben Jura (65,9), Wallis (66,8), Uri (68,2) und Glarus (71,2).

Die Veränderung beim Ressourcenindex eines Kantons ist sowohl durch die Entwicklung seines Ressourcenpotenzials pro Einwohner als auch durch die Veränderung des Schweizer Durchschnitts bedingt. Der Ressourcenindex eines Kantons erhöht sich nur, wenn sein Ressourcenpotenzial pro Einwohner stärker wächst als im Schweizer Durchschnitt. Somit ist es durchaus möglich, dass der Ressourcenindex eines Kantons sinkt, obwohl sein Ressourcenpotenzial pro Einwohner gestiegen ist, dann nämlich, wenn das Wachstum unter dem Durchschnitt liegt. Zur Illustration zeigt Abbildung 2.03 das Wachstum des Ressourcenpotenzials pro Einwohner aller Kantone zwischen 2016 und 2018 im Vergleich zum Schweizer Durchschnitt (2,8%).

Abbildung 2.03 Wachstum Ressourcenpotenzial pro Einwohner 2016–2018

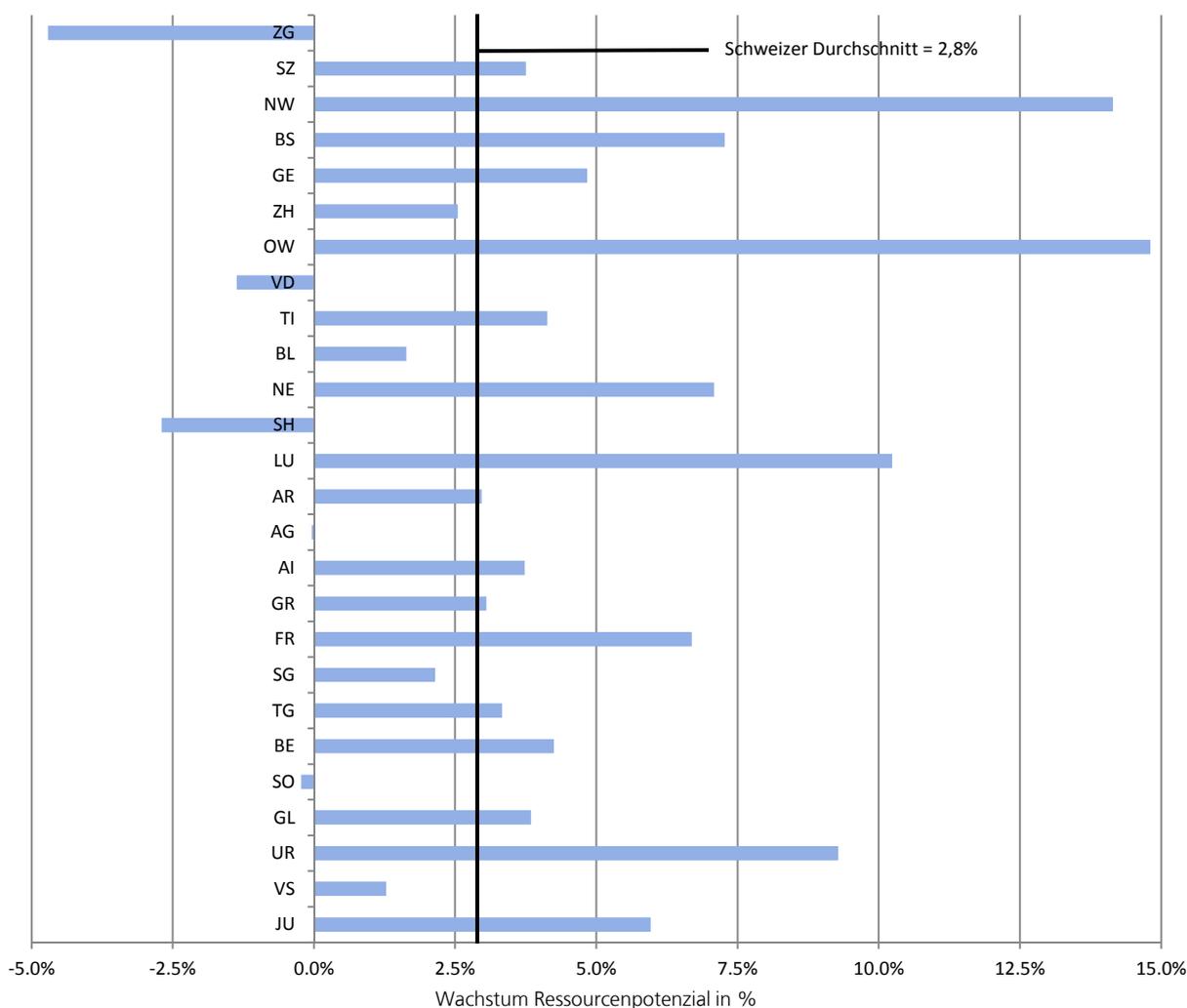
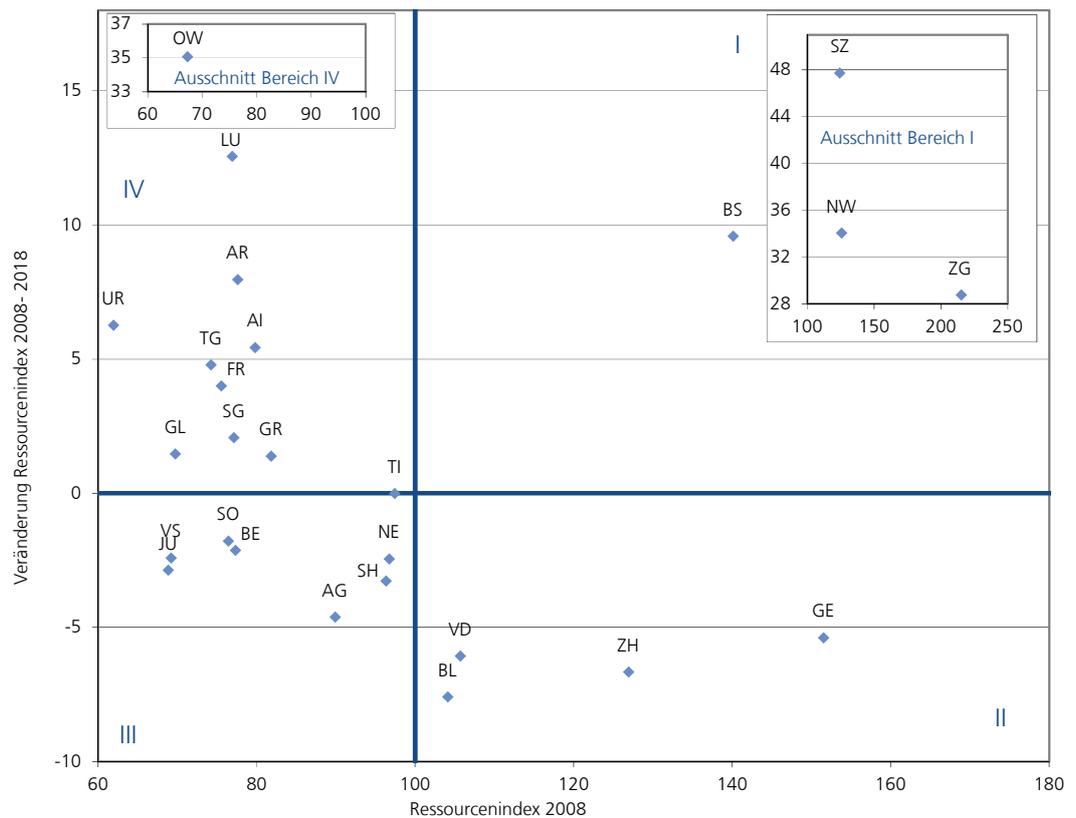


Abbildung 2.04 erlaubt genauere Aussagen über die Entwicklung der Ressourcenindizes seit Einführung der NFA. Die Veränderung des Ressourcenindex eines Kantons im Zeitraum 2008–2018 wird dem jeweiligen Ressourcenindex im Startjahr 2008 gegenübergestellt und in einem Koordinatensystem abgetragen.

Abbildung 2.04 Ressourcenindex 2008 und Veränderung 2008–2018 (in Indexpunkten)



Die fest ausgezogenen Linien unterteilen die Grafik in vier Bereiche:

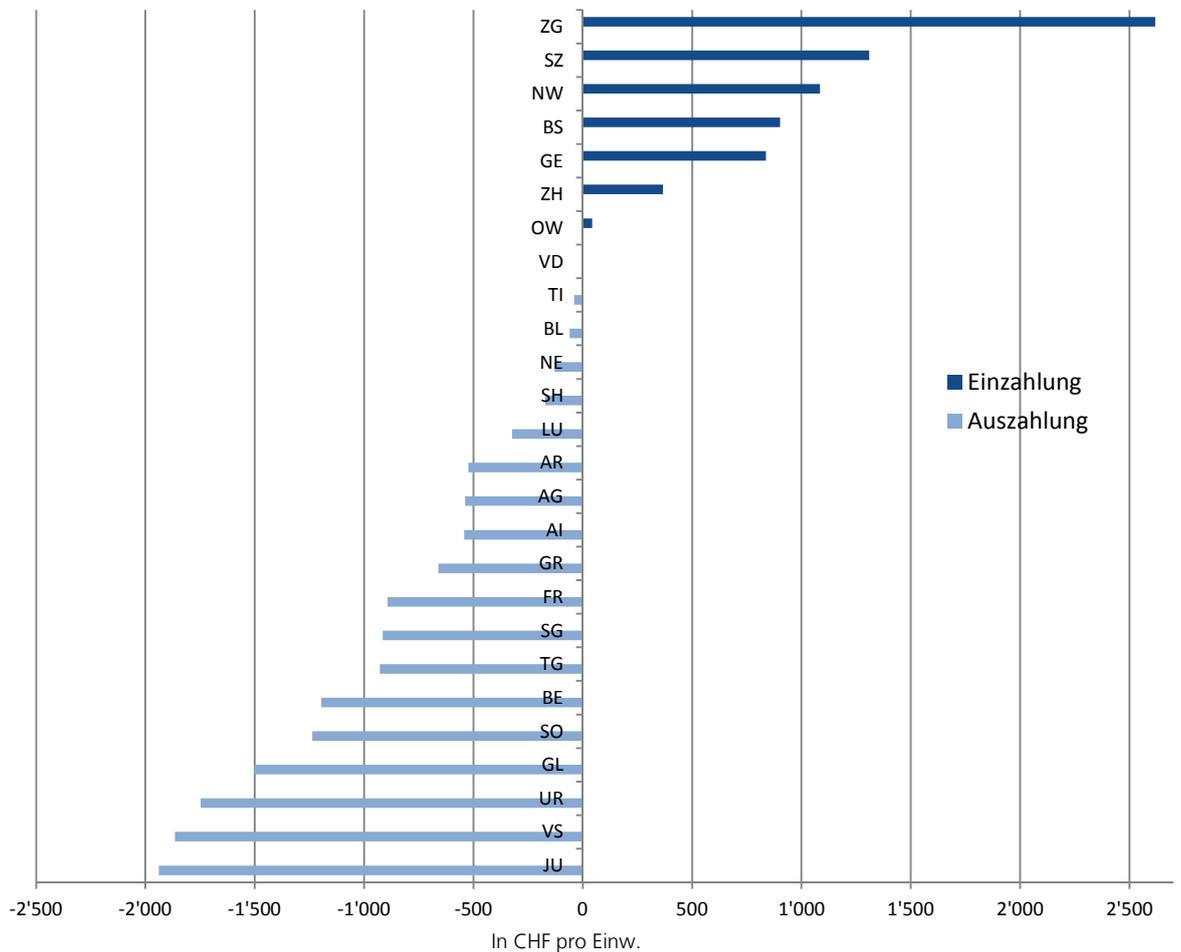
- Oben rechts befinden sich anfänglich ressourcenstarke Kantone (Index über 100) mit einer Zunahme des Ressourcenindex gegenüber 2008 (Bereich I).
- Unten rechts (Bereich II) sind ebenfalls ressourcenstarke Kantone abgebildet. Diese haben jedoch seit 2008 Indexpunkte verloren.
- Ebenfalls einen Rückgang im Index verzeichnen die ressourcenschwachen Kantone (Index unter 100), die sich unten links im Bereich III befinden.
- Die Kantone oben links (Bereich IV) gehören zur Gruppe der ressourcenschwachen Kantone mit steigendem Ressourcenindex zwischen 2008 und 2018.

Ins Auge sticht die Erhöhung des Ressourcenindex der Kantone Schwyz, Nidwalden und Zug. Während der ebenfalls ressourcenstarke Kanton Basel-Stadt seinen Ressourcenindex nur um 9 Indexpunkte zu erhöhen vermochte, wuchs derjenige der Kantone Schwyz, Nidwalden und Zug um 47,7, 34 bzw. 28,7 Indexpunkte (Bereich I). Die Indexwerte der restlichen vier anfänglich ressourcenstarken Kantone Waadt, Basel-Landschaft, Genf und Zürich verzeichnen hingegen einen Rückgang in diesem Zeitraum. Basel-Landschaft gehört seit 2016 zu den ressourcenschwachen Kantonen und verzeichnet mit -7,6 Punkten den stärksten Rückgang aller Kantone (Zone II). Waadt, dessen Ressourcenindex im Jahr 2018 auf 99,6 Punkte gefallen ist, gehört nicht mehr zu den ressourcenstarken Kantonen. Bei den ressourcenschwachen Kantonen müssen zwischen 2008 und 2018 insgesamt 7 Kantone einen Rückgang ihres Index hinnehmen. Die stärksten Rückgänge verzeichnen die Kantone Aargau und Schaffhausen (Bereich III). Der Kanton Tessin weist 2018 denselben Ressourcenindex auf wie 2008. Die restlichen neun anfänglich ressourcenschwachen Kantone vermochten ihren Index im Beobachtungszeitraum zu erhöhen. Obwalden wurde ressourcenstark, nachdem dieser Kanton eine Erhöhung um knapp 35 Indexpunkte (Bereich IV) verzeichnete.

Anhand dieser Darstellung lässt sich feststellen, dass die Ressourcenindizes der Kantone konvergieren (Bereich II und IV) oder divergieren (Bereich I und III). Einerseits ist zu erkennen, dass die anfänglich ressourcenschwächsten wie auch ressourcenstärksten Kantone («Pole») weiter auseinanderdriften und sich die Disparitäten im Sinne der Spannweite vergrössert haben. Andererseits befindet sich die Mehrheit der Kantone im «Konvergenzbereich». Dies bedeutet, dass im «Mittelfeld» (ohne ZG, SZ, NW, JU, VS und UR) die Disparitäten abgenommen haben. Die Standardabweichung 2018 des «Mittelfelds» liegt unter derjenigen des Jahres 2008 (vgl. Kap. 4.3.1).

Abbildung 2.05 zeigt die Ressourcenausgleichsbeiträge, welche die einzelnen Kantone im Jahr 2018 entrichten müssen (bezahlte Beträge) bzw. die ihnen zustehen (erhaltene Beträge). Um die Vergleichbarkeit zwischen den Kantonen zu erhöhen, werden diese Ausgleichszahlungen pro Einwohner dargestellt.

Abbildung 2.05 Ausgleichszahlungen 2018

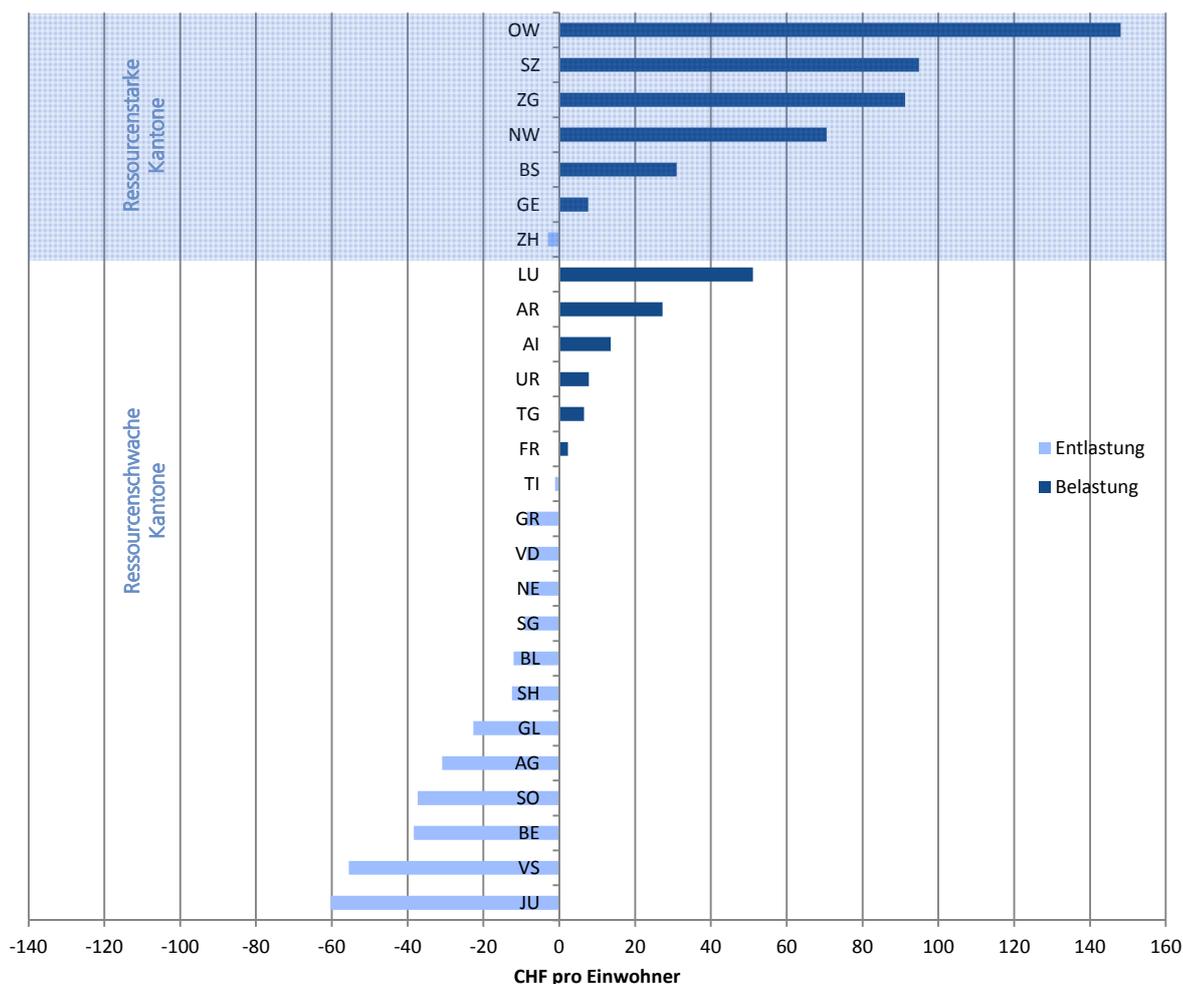


Im Referenzjahr 2018 weist Zug mit 2618 Franken die höchsten Beiträge pro Einwohner aus, das heisst fast 1300 Franken mehr als Schwyz. Die Kantone Nidwalden und Genf folgen mit Einzahlungen von 1085 bzw. 902 Franken pro Einwohner in den Ressourcenausgleich. Die ressourcenschwächsten Kantone Wallis und Jura erhalten je etwas weniger als 2000 Franken im Referenzjahr 2018. Weil der Beitrag pro Einwohner mit zunehmender Differenz zwischen den massgebenden eigenen Ressourcen eines Kantons und dem schweizerischen Durchschnitt progressiv ansteigt (vgl. Art. 6 FiLaG), erhalten die Kantone Waadt und Tessin mit Ressourcenindizes nahe bei 100 nur geringe Ausgleichsbeträge.

Abbildung 2.06 zeigt den Mittelwert der Veränderung der Ausgleichszahlungen pro Einwohner zwischen 2008 und 2018. Bei den ressourcenstarken Kantonen belegt ein positiver Wert einen wachsenden Beitrag an den Finanzausgleich. Obwalden wurde 2018 zu einem ressourcenstarken Kanton und zahlt in diesem Jahr 42 Franken pro Einwohner in den Ressourcenausgleich ein. Dieser Kanton erreicht deshalb zwischen 2008 und 2018 eine aussergewöhnlich hohe Veränderung der Ausgleichszahlungen. Aufgrund des starken Wachstums seines Ressourcenindex zahlt Schwyz 2018 deutlich höhere Beiträge in den Ressourcenausgleich ein als noch 2008. Von allen ressourcenstarken Kantonen verzeichnet er nach Obwalden die grösste Veränderung seiner Ausgleichszahlungen. Sie erhöhten sich durchschnittlich um 95 Franken pro Einwohner

und Jahr. Bei einem ressourcenstarken Kanton bedeutet hingegen ein negativer Wert, dass sein Beitrag an den Finanzausgleich sinkt. Das ist beim Kanton Zürich der Fall, dessen Beitragszahlungen sich wegen dem Rückgang seines Ressourcenindex reduziert haben.

Abbildung 2.06 Mittelwert der Veränderung der Ausgleichszahlungen 2008–2018



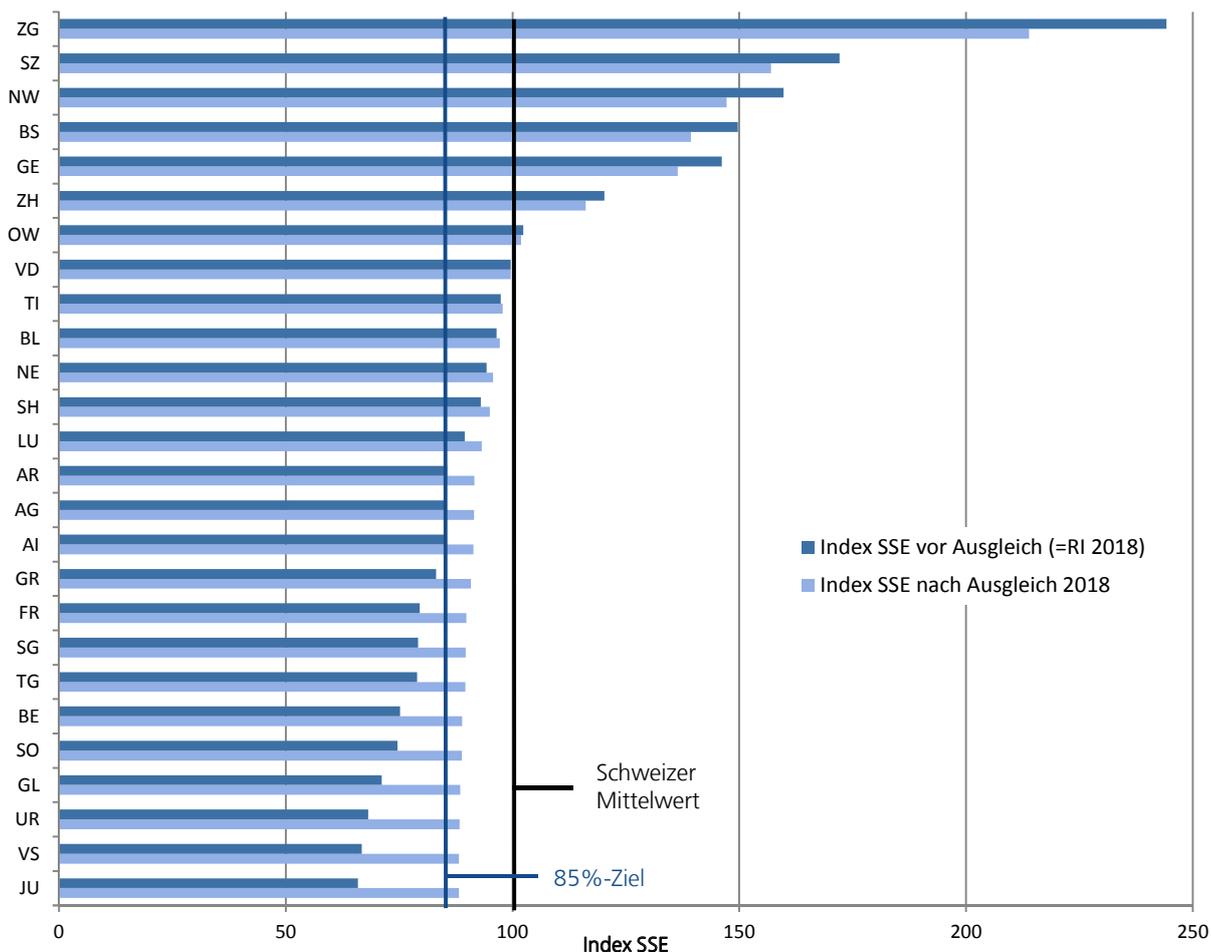
Bei den ressourcenschwachen Kantonen zeigt ein positiver Wert eine Abnahme der Ausgleichszahlungen an, die der betreffende Kanton von 2008 bis 2018 erhalten hat. Die Ausgleichszahlungen, die beispielsweise Luzern erhalten hat, haben pro Einwohner und pro Jahr seit 2008 um fast 50 Franken abgenommen. Dieser Kanton ist also von allen ressourcenschwachen Kantonen mit dem grössten Rückgang der Ausgleichszahlung konfrontiert. Ein negativer Wert weist dagegen auf ein Wachstum der erhaltenen Beträge, das heisst auf eine Entlastung pro Einwohner für einen ressourcenschwachen Kanton hin. Der Jura erhielt im Durchschnitt seit 2008 60 Franken mehr pro Einwohner und pro Jahr. Waadt wurde 2018 zu einem ressourcenschwachen Kanton, er profitiert deshalb in diesem Jahr von zwei Franken Ausgleichszahlungen pro Einwohner.

Zur Beurteilung der Ausgleichswirkung des Ressourcenausgleichs wird der standardisierte Steuerertrag (SSE) herangezogen. Der SSE entspricht dem hypothetischen Steuerertrag, den ein Kanton erzielen würde, wenn er sein Ressourcenpotenzial mit einem, für alle Kantone iden-

tischen Satz, dem sogenannten standardisierten Steuersatz (SST), besteuern würde. Mit dem SSE kann ein Index analog zum Ressourcenindex gebildet werden (SSE pro Einwohner eines Kantons im Verhältnis zum Schweizer Durchschnitt). Dieser «Index SSE vor Ausgleich» entspricht dem Ressourcenindex. Werden die Ausgleichszahlungen mit dem SSE verrechnet und ins Verhältnis zum Schweizer Durchschnitt gesetzt, erhält man den «Index SSE nach Ausgleich». Der standardisierte Steuersatz (SST) aller Kantone ist seit Einführung NFA nur leicht gesunken (27,90% im Referenzjahr 2008 und 26,32% im Referenzjahr 2018). In Anhang 1 des Berichts wird aufgezeigt, wie der SST bestimmt wird und Kapitel 4.4. stellt die Entwicklung der Steuerbelastung in den einzelnen Kantonen dar.

Nachfolgende Abbildung zeigt die Ausgleichswirkung im Ressourcenausgleich im Referenzjahr 2018. Die Ausgleichszahlungen an die ressourcenschwachen Kantone werden so festgelegt, dass die schwächsten Kantone überproportional begünstigt werden. Angestrebt wird, dass alle Kantone über einen «Index SSE nach Ausgleich» von mindestens 85 Indexpunkten verfügen.

Abbildung 2.07 Index SSE vor und nach Ausgleich, Referenzjahr 2018



Es ist klar ersichtlich, dass die ressourcenschwachen Kantone durch den Ressourcenausgleich eine deutliche Zunahme ihres Index SSE verzeichnen und die Zielgrösse von allen Kantonen erreicht wird. Seit der Einführung im Jahr 2008 wurde diese Zielgrösse nur zwei Mal, in den Jahren 2010 und 2011, nicht erreicht (vgl. Kap. 4.5).

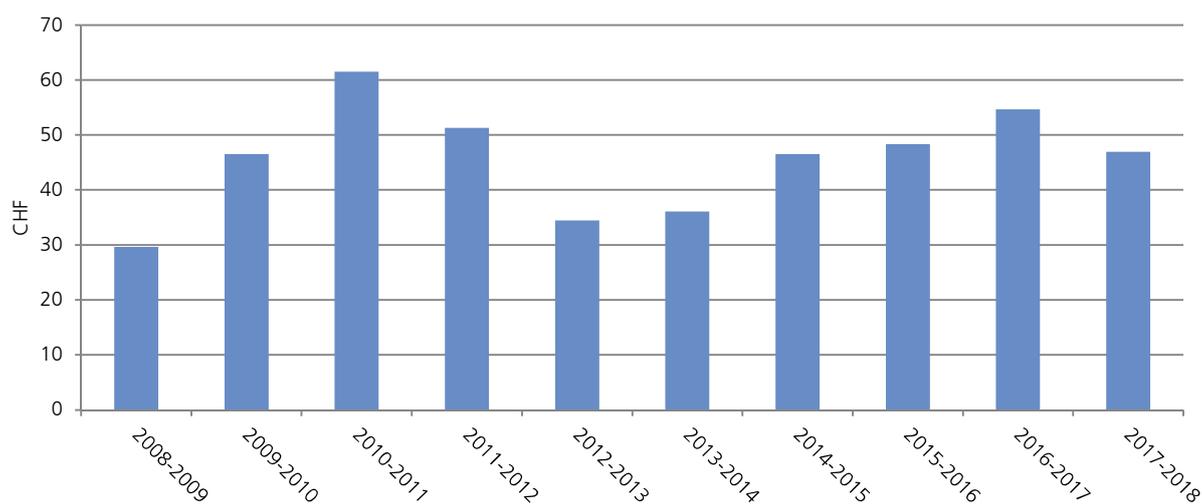
2.2 Volatilität der Beiträge des Ressourcenausgleichs

Nach Artikel 46 FiLaV gibt der Wirksamkeitsbericht Auskunft über die jährliche Volatilität der Beiträge der ressourcenstarken Kantone und der Ausgleichszahlungen an die ressourcen-schwachen Kantone.

Volatilität der Beiträge des Ressourcenausgleichs 2008–2018

In diesem Kapitel werden die Standardabweichungen der absoluten jährlichen Veränderungen beim Ressourcenindex und den Ausgleichsbeträgen untersucht, die das Mass der Volatilität anzeigen. Nach der Querschnittsauswertung aller Kantone erfolgt eine Analyse nach Kanton im Zeitraum 2008–2018.

Abbildung 2.08 Volatilität der Ausgleichszahlungen pro Einwohner*



* Gemessen anhand der gewichteten Standardabweichung der absoluten Jahresveränderungen der Ausgleichsbeträge pro Einwohner (Gewichtung nach Bevölkerung)

Die Querschnittsauswertung zeigt die Entwicklung der Volatilität der Ressourcenausgleichsbeiträge und der Disparitäten unter den Kantonen im Lauf der Zeit. Von 2008–2009 bis 2010–2011 nimmt die Volatilität erheblich zu, geht bis 2012–2013 kontinuierlich zurück, bevor sie erneut ansteigt und 2016–2017 einen neuen Höchstwert erreicht. Für den Zeitraum 2017–2018 zeichnet sich ein erneuter Rückgang ab.

Tabelle 2.02 Volatilität von Ressourcenindex und Ausgleichszahlungen 2008–2018

	Ressourcenindex 2008-2018			Ausgleichszahlungen pro Kopf (in CHF) 2008-2018			Durchschnittliche Veränderung der Ausgleichszahlungen 2008-2018 in % der Steuereinnahmen 2015*	
	2018	Standardabweichung der absoluten jährlichen Veränderungen	überdurchschnittlich	2018	Standardabweichung der absoluten jährlichen Veränderungen	überdurchschnittlich		überdurchschnittlich
Ressourcenstarke Kantone	ZG	244.1	6.8 ▲	2'618	97 ▲		± 1.7%	▲
	SZ	172.1	3.7 ▲	1'310	62 ▲		± 1.3%	▲
	NW	159.7	4.3 ▲	1'085	78 ▲		± 1.1%	▲
	BS	149.7	1.9 ▲	902	38		± 0.4%	
	GE	146.1	1.0	837	28		± 0.2%	
	ZH	120.2	1.8 ▲	367	22		± 0.3%	
	OW	102.4	2.3 ▲	43	110 ▲		± 1.9%	▲
Ressourcenschwache Kantone	VD	99.6	4.5 ▲	-2	67 ▲		± 0.6%	
	TI	97.4	1.2	-38	16		± 0.3%	
	BL	96.5	0.9	-60	9		± 0.3%	
	NE	94.3	1.6	-128	62 ▲		± 0.8%	▲
	SH	93.0	1.4	-172	28		± 0.5%	
	LU	89.5	1.2	-324	72 ▲		± 1.1%	▲
	AR	85.6	1.4	-523	51 ▲		± 1.0%	▲
	AG	85.3	0.9	-538	37		± 0.7%	▲
	AI	85.2	0.7	-542	28		± 0.9%	▲
	GR	83.2	1.1	-660	50 ▲		± 0.9%	▲
	FR	79.5	0.9	-893	41 ▲		± 1.0%	▲
	SG	79.2	0.9	-915	25		± 0.6%	
	TG	79.0	1.0	-927	28		± 0.5%	
	BE	75.2	0.5	-1'196	41 ▲		± 0.6%	
	SO	74.6	0.9	-1'237	51 ▲		± 1.0%	▲
	GL	71.2	0.8	-1'502	50 ▲		± 1.4%	▲
	UR	68.2	0.7	-1'748	57 ▲		± 1.6%	▲
VS	66.8	0.7	-1'864	37		± 1.3%	▲	
JU	65.9	0.8	-1'938	62 ▲		± 1.1%	▲	
Gewichteter Durchschnitt	100.0	1.6		40			± 0.6%	

* Für die Berechnung der durchschnittlichen Veränderung wurden die absoluten Differenzen von einem Jahr zum andern ermittelt und anschliessend der Mittelwert der ganzen Periode berechnet. Es wurde jeweils die absolute Veränderung berechnet, damit sich negative und positive Veränderungen nicht gegenseitig aufheben.

▲ Bezeichnet Kantone mit überdurchschnittlicher Standardabweichung.

Tabelle 2.02 zeigt die Standardabweichung der absoluten jährlichen Veränderung von Ressourcenindex und Ausgleichszahlungen 2008–2018 nach Kanton. Die Kantone sind nach ihrem Ressourcenindex 2018 eingereiht. In der letzten Spalte der Tabelle ist die durchschnittliche jährliche Veränderung der Ausgleichszahlungen des Kantons 2008–2018 in Prozent seiner Steuereinnahmen 2015 angegeben.

Die gewichtete mittlere Standardabweichung der Ressourcenindizes der Kantone 2008–2018 beträgt 1,6 Punkte. Alle ressourcenstarken Kantone (mit Ausnahme von Genf) liegen über der durchschnittlichen Standardabweichung aller Kantone. Zug, Nidwalden und Schwyz weisen mit 6,8, 4,3 und 3,7 Punkten die höchste Volatilität auf. Neben diesen sechs ressourcenstarken Kantonen ist die Volatilität auch in Waadt überdurchschnittlich hoch. Waadt ist mit Basellandschaft einer der Kantone mit dem schwächsten Wachstum des Ressourcenpotenzials pro Kopf zwischen 2008 und 2018, was dazu führte, dass es nicht mehr zu den ressourcenstarken Kantonen gehört. Über den Gesamtzeitraum 2008–2018 ist die Standardabweichung in den ressourcenstarken Kantonen tendenziell grösser als in den ressourcenschwachen. Dieses Ergebnis ist jedoch auch auf das unterschiedliche Niveau beim Ressourcenindex der Kantone zurückzuführen.

Mit der Standardabweichung der absoluten jährlichen Veränderung der Ausgleichszahlungen pro Kopf kann die Volatilität der Beiträge an den Ressourcenausgleich beurteilt werden. Im Zeitraum 2008–2018 liegt die gewichtete mittlere Standardabweichung aller Kantone bei 40 Franken pro Einwohner. Die Standardabweichung der Kantone variiert zwischen 9 (BL) und 110 Franken (OW) pro Kopf. Die Volatilität der Ausgleichszahlungen pro Kopf ist in ressourcenschwachen Kantonen ausgeprägter. Wie aus Tabelle 2.02 ersichtlich ist, weisen mehrere ressourcenschwache und namentlich die fünf ressourcenschwächsten Kantone (JU, UR, GL, SO und BE) eine überdurchschnittliche Volatilität der Ausgleichszahlungen bei unterdurchschnittlicher Volatilität des Ressourcenindex auf. Dies ist auf die progressive Berechnungsmethode der Bezüge der ressourcenschwachen Kantone zurückzuführen. Das heisst je tiefer der Ressourcenindex ist, desto höher ist die Elastizität der Ausgleichszahlungen, welche auf diesem Index basieren. In den Kantonen Luzern und Appenzell Ausserrhoden ist die Volatilität wegen des starken Anstiegs des Ressourcenpotenzials hoch. Bei den ressourcenstarken Kantonen Obwalden, Zug, Nidwalden und Schwyz ist die Volatilität der Beiträge pro Kopf überdurchschnittlich, dies aufgrund der hohen Volatilität ihres Ressourcenindex wie aus Tabelle 2.02 ersichtlich.

Tabelle 2.03 Korrelationskoeffizient zwischen der Volatilität von Ressourcenindex und Ausgleichszahlungen pro Einwohner

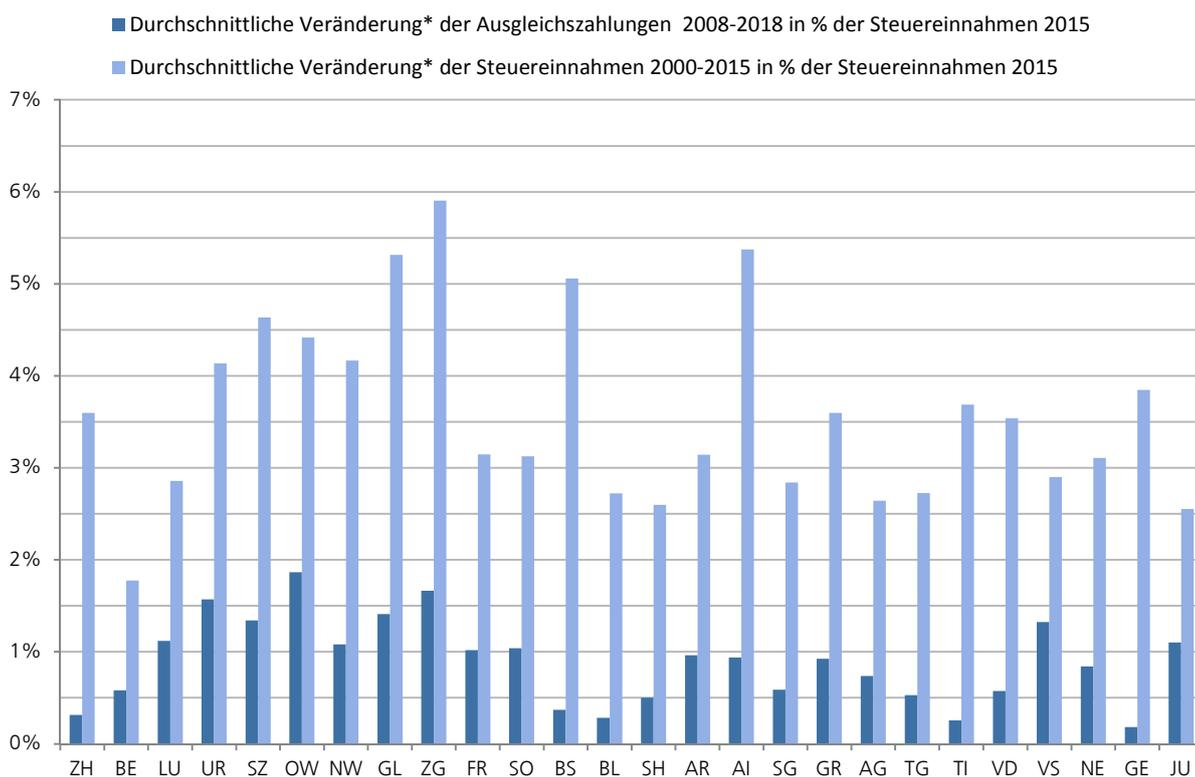
Die 6 seit 2008 immer ressourcenstarken Kantone	0.96
Die 15 seit 2008 immer ressourcenschwachen Kantone	0.39
die 4 Kantone mit einem Ressourcenindex immer im Intervall von [76;100] seit 2008	0.98
die 4 ressourcenschwächsten Kantone seit 2008	0.23
Alle Kantone	0.61

Tabelle 2.03 stellt den Korrelationskoeffizient zwischen der Volatilität des Ressourcenindex und der Beiträge an den Finanzausgleich dar. Nicht überraschend ist die Korrelation bei den ressourcenstarken Kantonen positiv und praktisch vollständig. Denn die Einzahlung der ressourcenstarken Kantone berechnet sich proportional zu demjenigen Teil ihres Ressourcenpotenzials, welcher über dem schweizerischen Durchschnitt liegt. Zum andern ist die Entwicklung der Bezüge der ressourcenschwachen Kantone progressiv: Der Pro-Kopf-Betrag steigt umso stärker an, je weiter der Ressourcenindex unter dem Durchschnitt liegt. Die Korrelation zwischen der Volatilität des Ressourcenindex und der Ausgleichszahlungen ist bei den vier ressourcenschwächsten Kantonen gering (Koeffizient = 0,23), denn je tiefer der Ressourcenindex ist, desto höher ist die Elastizität der Bezüge aus dem Ressourcenausgleich. Wegen der Progression bei der Verteilung der Ausgleichsbeiträge ist die Elastizität in ressourcenschwachen Kantonen mit verhältnismässig hohem Ressourcenindex (z.B. NE oder AG) weniger stark. Damit bleibt die Korrelation zwischen der Volatilität von Ressourcenindex und Ausgleichszahlungen in den vier Kantonen mit einem Ressourcenindex im Intervall [76; 100] seit 2008 hoch.

Veränderung der Ausgleichszahlungen in Bezug auf die Fiskaleinnahmen

Interessante Vergleiche lassen sich auch anhand der Fiskaleinnahmen anstellen.

Abbildung 2.09 Durchschnittliche Veränderung der Ausgleichszahlungen 2008–2018 und durchschnittliche Veränderung der Steuereinnahmen 2000–2015



* Für die Berechnung der durchschnittlichen Veränderung wurden die absoluten Differenzen von einem Jahr zum andern ermittelt und anschliessend der Mittelwert der ganzen Periode berechnet.

Die Fiskaleinnahmen sind wie der Finanzausgleich nicht zweckgebundene Mittel der Kantone. Die Analyse der Auswirkungen ihrer Volatilität auf die Budgetierung und Finanzplanung der Kantone ist deshalb vergleichbar.

Die letzte Spalte in Tabelle 2.02 zeigt die durchschnittlichen Veränderungen der Ausgleichszahlungen 2008–2018 in Prozent der Fiskaleinnahmen 2015. Mit Ausnahme des Kantons Appenzell-Innerrhoden und Wallis sind überdurchschnittliche Veränderungen bei den Fiskaleinnahmen nur in Kantonen mit überdurchschnittlicher Volatilität der Ausgleichszahlungen zu beobachten. Am höchsten sind die durchschnittlichen Veränderungen in den Kantonen Obwalden ($\pm 1,9\%$) und Zug ($\pm 1,7\%$).

In Abbildung 2.09 werden diese Veränderungen den ebenfalls in Prozent der Fiskaleinnahmen 2015 ausgedrückten durchschnittlichen Veränderungen der Fiskaleinnahmen 2000–2015 gegenübergestellt. Letztere variieren in allen Kantonen stärker als die Ausgleichszahlungen. Damit werden die Unsicherheiten im Zusammenhang mit den Ausgleichsbeträgen relativiert. Andererseits scheint es keine Korrelation zwischen den Veränderungen der Ausgleichszahlungen und der Fiskaleinnahmen zu geben (Koeffizient = 0,41). Dabei ist jedoch auf den zeitlichen

Abstand (wegen der Verfügbarkeit der Daten) und den Glättungseffekt bei der Berechnung des Ressourcenindex hinzuweisen. Dieser beruht nämlich auf dem Durchschnitt der drei letzten verfügbaren Jahre, das heisst t-6 bis t-4. Zum andern lässt sich die fehlende Korrelation zwischen den Veränderungen der Ausgleichszahlungen und der Fiskaleinnahmen dadurch erklären, dass die Entwicklung der Ausgleichszahlungen vom Niveau des Ressourcenindex abhängig ist: Bei den ressourcenstarken Kantonen ist diese Entwicklung proportional zum Ressourcenindex, bei den ressourcenschwachen Kantonen hingegen progressiv.

Vergleich nach Periode

Tabelle 2.04 zeigt die Standardabweichung der absoluten jährlichen Veränderungen der Ausgleichszahlungen der sieben überlappenden Vierjahresperioden. Daraus ist ersichtlich, dass die gewichtete mittlere Volatilität aller Kantone über die sieben Perioden leicht abgenommen hat. Sie ist von 38 Franken im Zeitraum 2008–2012 auf 28 Franken im Zeitraum 2014–2018 gesunken. Die Entwicklung der Volatilität verläuft in jedem Kanton anders: In einigen Kantonen ist ein abnehmender (ZH oder BE) oder ein zunehmender (LU, FR oder NE), in den meisten Kantonen aber gar kein Trend ersichtlich.

Tabelle 2.04 Volatilität der Ausgleichszahlungen pro Kopf (in CHF)

	2008-2012	2009-2013	2010-2014	2011-2015	2012-2016	2013-2017	2014-2018
ZH	22	19	19	17	15	10	12
BE	54	47	24	50	40	28	14
LU	27	27	35	34	90	78	69
UR	49	64	32	23	74	73	51
SZ	85	51	57	57	42	39	39
OW	122	149	128	122	85	55	78
NW	14	22	21	18	93	92	75
GL	49	40	16	42	43	54	34
ZG	30	55	84	122	127	128	136
FR	42	44	48	22	31	33	41
SO	37	32	38	35	43	70	54
BS	55	46	22	25	32	30	35
BL	6	6	4	4	4	4	14
SH	18	22	17	10	12	19	22
AR	52	55	50	64	62	62	20
AI	26	26	31	31	14	31	33
SG	30	29	33	32	23	18	12
GR	39	51	53	64	64	48	63
AG	35	37	21	22	29	31	42
TG	40	41	43	38	24	25	21
TI	19	19	20	18	17	19	17
VD	71	81	100	80	16	17	9
VS	39	49	47	40	45	26	23
NE	11	25	57	49	29	54	60
GE	29	24	26	22	10	17	36
JU	58	59	61	65	67	32	21
Gewichteter Durchschnitt	38	38	37	37	32	29	28

Fazit

Die Analyse zeigt bei sechs der sieben ressourcenstarken Kantone (ZG, SZ, NW, BS, ZH und OW) in der Periode 2008–2018 eine überdurchschnittliche Volatilität. Hingegen weisen nur vier ressourcenstarke Kantone (OW, NW, SZ und ZG) auch eine überdurchschnittliche Volatilität der Ausgleichszahlungen auf. Während in ressourcenschwachen Kantonen (mit Ausnahme von Waadt) die Volatilität beim Ressourcenindex immer unterdurchschnittlich ist, erweist sie sich bei den Ausgleichszahlungen häufiger als überdurchschnittlich (z.B. UR, JU, GL, BE). Dies ist auf die progressive Entwicklung der Zahlungen an die ressourcenschwachen Kantone zurückzuführen. Die in diesem Kapitel ebenfalls dargestellten Korrelationskoeffizienten bestätigen dieses Ergebnis.

Zum andern zeigt sich bei einem Vergleich der Variation der Ausgleichszahlungen mit den Fiskaleinnahmen, dass diese Veränderungen geringer ausfallen und bei durchschnittlich $\pm 0,6$ Prozent und maximal $\pm 1,9$ Prozent (OW) liegen. Der Vergleich der Vierjahresperioden ergibt, dass die mittlere Volatilität der Finanzausgleichsbeiträge bis 2011–2015 verhältnismässig stabil geblieben ist, danach in der Periode 2014–2018 jedoch um fast ein Viertel rückläufig war.

2.3 Lastenausgleich

Der Lastenausgleich ist aufgeteilt auf die beiden Gefässe «Geografisch-topografischer Lastenausgleich» (GLA) und «Soziodemografischer Lastenausgleich» (SLA). Bei Letzterem wird noch zusätzlich unterschieden zwischen dem Ausgleich von Sonderlasten aufgrund der Bevölkerungsstruktur (SLA A–C) und dem Ausgleich von Sonderlasten der Kernstädte (SLA F). Im Anhang 1 wird der Zweck und die Berechnungsweise des Lastenausgleichs detailliert beschrieben.

Entwicklung der Ausgleichszahlungen im Lastenausgleich

Der Gesamtbetrag der Ausgleichszahlungen im Lastenausgleich wird jährlich der Teuerung (gemessen am Landesindex der Konsumentenpreise LIK) angepasst. Nachfolgend sind die Dotationen seit Einführung der NFA aufgeführt.

Tabelle 2.05 Teuerung und Dotation im Lastenausgleich 2008–2018

	Teuerung	Dotation (in Mio. CHF)
2008		682.2
2009	2.9%	702.0
2010	-1.0%	695.0
2011	1.4%	704.7
2012	0.3%	737.6*
2013	-1.0%	730.2
2014	-0.6%	725.8
2015	0.0%	725.8
2016	-1.1%	717.8
2017	-0.4%	715.0
2018	0.4%	717.9

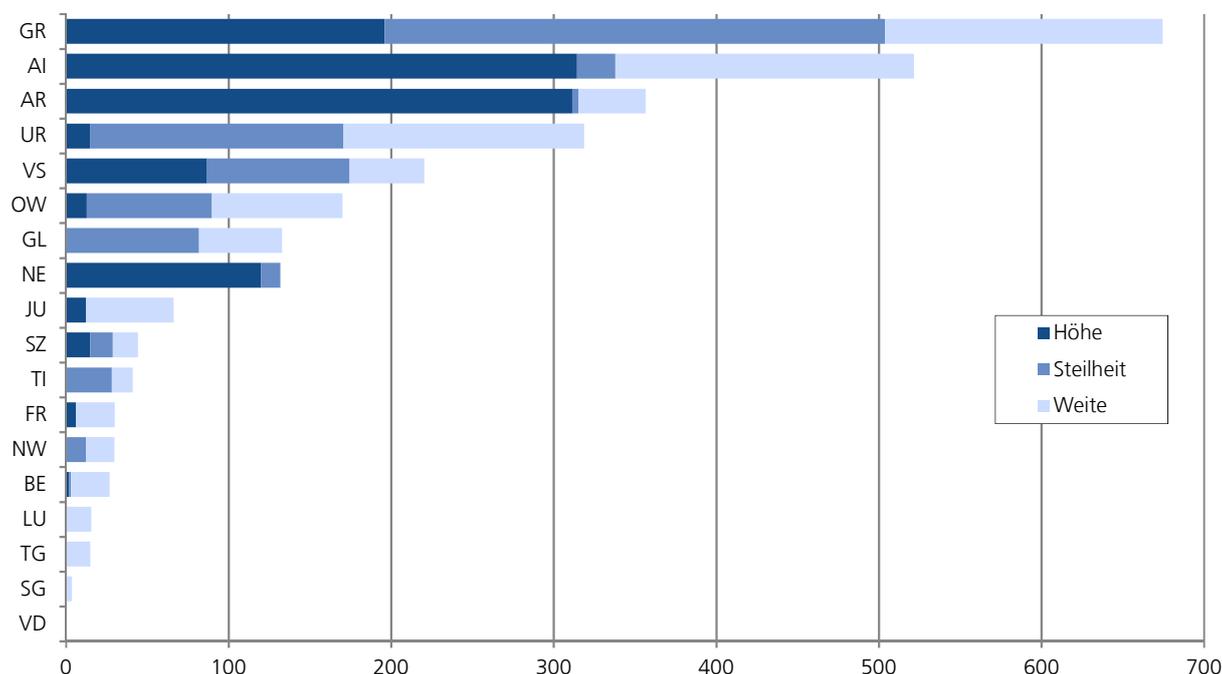
* Aufgrund der Haushaltsneutralität wurde die Dotation 2012 um zusätzlich 30,8 Mio. CHF erhöht.

Zwischen 2008 und 2018 war in vier von elf Jahren die massgebende Jahresteuern negativ. Dennoch hat sich die Dotation in diesem Zeitraum um 35,7 Millionen (5,2%) erhöht. Ein Teil davon (30,8 Mio.) ist darauf zurückzuführen, dass der Bund 2012 die Mehrbelastung der Kantone bei der Einführung der NFA (Verletzung der Haushaltsneutralität) kompensiert hat.

Der geografisch-topografische Lastenausgleich

Der geografisch-topografische Lastenausgleich besteht aus drei unabhängigen Teilelementen. Die Ausgleichszahlungen für die Sonderlasten aufgrund der Höhenlage werden mit dem Indikator «Anteil der Einwohner über 800 Meter» berechnet. Bei der Steilheit ist es der Indikator «Mittlere Höhe der produktiven Fläche», und die «Kosten der Weite» werden aufgrund der beiden Indikatoren «Anteil der Einwohner ausserhalb von Siedlungsgebieten» und «Geringe Bevölkerungsdichte» ermittelt. Die nachfolgende Abbildung zeigt auf, wie die 18 ausgleichsberechtigten Kantone im Jahr 2018 für ihre geografisch-topografischen Sonderlasten entschädigt wurden.

Abbildung 2.10 GLA-Ausgleichsbeträge der berechtigten Kantone 2018 in Franken pro Einwohner



Die Ausgleichsbeträge insgesamt und die Verteilung auf die einzelnen Sonderlasten veränderten sich zwischen 2008–2018 kaum. Dies ist nicht weiter erstaunlich, weil aufgrund der Datenlage in den ersten fünf Jahren die Indikatoren Höhe und Steilheit überhaupt nicht, und der Indikator Weite nur sehr beschränkt aktualisiert werden mussten. Mit dem System der neuen Volkszählung lassen sich seit dem Referenzjahr 2014 alle Indikatoren jährlich neu berechnen. Dennoch sind auch in Zukunft keine grossen Schwankungen zu erwarten, da es sich zum grossen Teil um stabile strukturelle Indikatoren handelt.

Die Kantone Appenzell-Ausserrhoden und Appenzell-Innerrhoden sowie Neuenburg sind im GLA hauptsächlich wegen der Siedlungshöhe anspruchsberechtigt, während für Glarus und Tessin die Steilheit des Geländes von grosser Bedeutung ist. In den Kantonen Jura, Freiburg, Nidwalden, Bern, Luzern, Thurgau und St. Gallen ist hingegen die disperse Siedlungsstruktur ausschlaggebend. Eine gleichmässige Verteilung der drei Sonderlasten besitzen die Kantone Graubünden, Wallis und Schwyz. Ihre Entschädigungen sind für alle drei Lastenelemente etwa gleich hoch.

In absoluten Beträgen erhält der Kanton Graubünden mit 137 Millionen einen fast doppelt so hohen Ausgleichsbetrag wie der Kanton Wallis (73 Mio. CHF), welcher den zweithöchsten Betrag erhält. Die beiden Kantone erhalten damit zusammen fast 60 Prozent der gesamten Dotation des GLA. Noch deutlicher wird die Entlastung der Gebirgskantone durch den GLA, wenn man die Ausgleichszahlungen pro Kopf betrachtet. Gemäss Abbildung 2.10 erhalten Mittellandkantone – wenn überhaupt – nur kleine Beträge aufgrund des Indikators «geringe Bevölkerungsdichte».

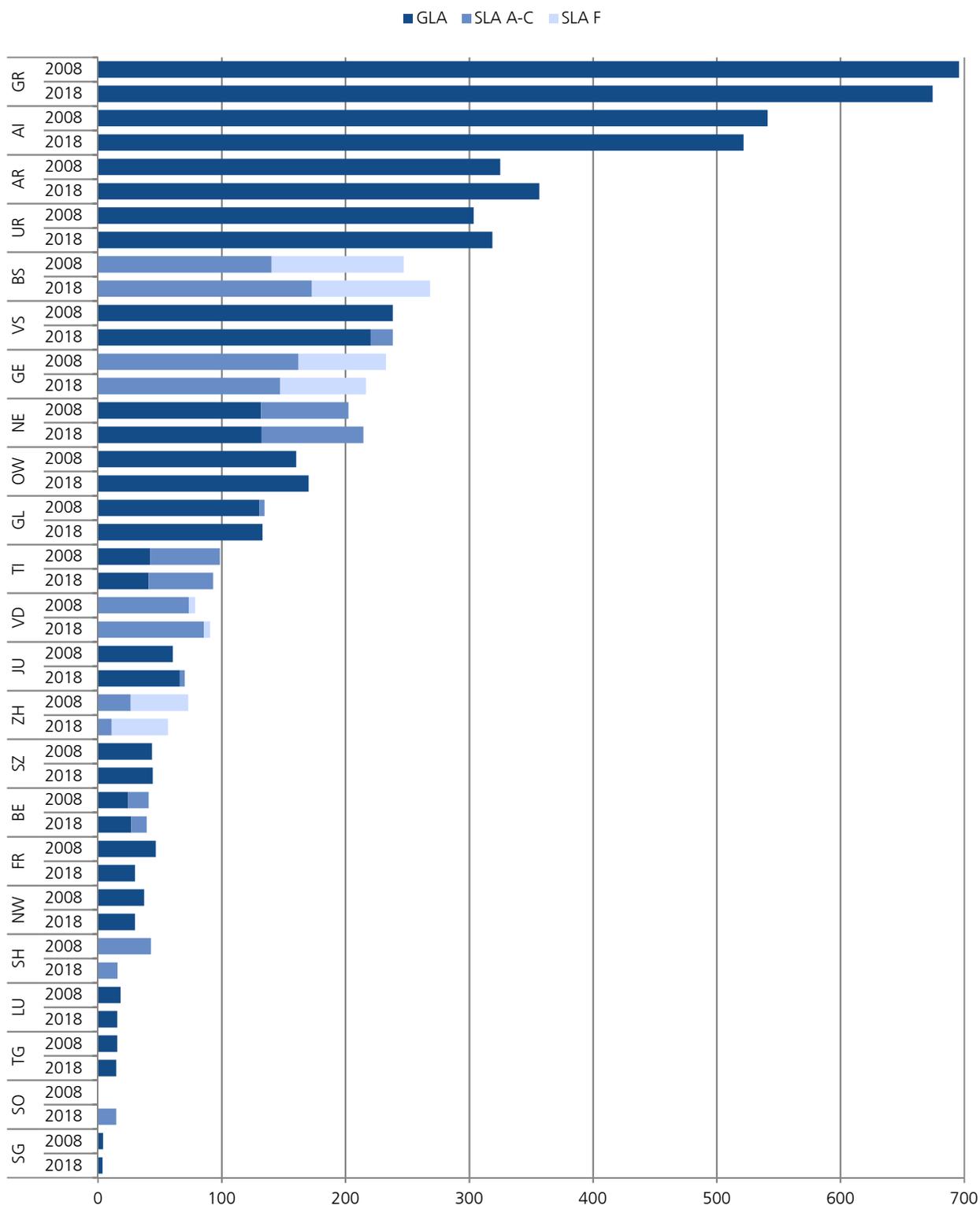
Der soziodemografische Lastenausgleich

In Abbildung 2.11 sind die Zahlungen pro Einwohner aus den drei Lastenausgleichsgefässen (GLA, SLA A–C und SLA F) für die Jahre 2008 und 2018 ersichtlich. Auch bei den Sonderlasten aufgrund der Bevölkerungsstruktur (SLA A–C) veränderten sich die Verhältnisse kaum. Von den zehn Kantonen, welche 2018 Ausgleichsbeiträge erhielten, waren einzig die Kantone Wallis, Jura und Solothurn bei Einführung der NFA noch nicht anspruchsberechtigt. Wallis erhält seit 2017, Jura seit 2011 und Solothurn seit 2014 Ausgleichszahlungen. Demgegenüber erhielt der Kanton Glarus nur im Jahr 2008 soziodemografische Lastenausgleichszahlungen.

Der SLA F ist spezifisch auf die Kantone mit Zentrumsfunktion ausgerichtet. Deshalb sind nur die Kantone Zürich, Basel-Stadt, Waadt und Genf anspruchsberechtigt. Der Kanton Bern erhält seit 2011 keine Zahlungen aus dem SLA F mehr. Ansonsten kam es bei diesem Ausgleich kaum zu Veränderungen.

Ausser Zug, Basel-Landschaft und Aargau hatten alle Kantone Anspruch auf Zahlungen aus dem Lastenausgleich. Die Veränderungen in den Ausgleichszahlungen zwischen 2008 und 2018 waren in den meisten Fällen gering und bewegen sich im Rahmen der Teuerung. Als einzige Kantone haben Genf, Tessin, Zürich, Bern und Schaffhausen aufgrund ihrer soziodemografischen Faktoren einen Rückgang der Ausgleichszahlungen zu verzeichnen.

Abbildung 2.11 Lastenausgleichszahlungen der berechtigten Kantone in Franken pro Einwohner; 2008 und 2018



2.4 Dotationsverhältnis zwischen den Ausgleichsgefässen

2.4.1 Dotationen im Jahr 2008 als Folge der Haushaltsneutralität beim Übergang zur NFA

Seit Projektbeginn waren sich Bund und Kantone einig, dass der Übergang zur NFA auf den 1.1.2008 nur bei Haushaltsneutralität für beide Staatsebenen denkbar war.¹ Mit dem schliesslich auch vom Parlament gutgeheissenen Grundsatz der Haushaltsneutralität war vorerst einmal die Dotierung des neuen Ausgleichssystems seitens des Bundes gegeben:

Abbildung 2.12 Haushaltsneutralität des Übergangs zur NFA

Belastung der Kantone (= Entlastung Bund)	=	Entlastung der Kantone (= Belastung Bund)
Saldo Entflechtung und Wegfall Finanzkraftzuschläge (395 Mio.)	=	Beitrag des Bundes an das Ausgleichssystem =
Reduktion Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer (von 30% auf 17% des Aufkommens) (2'086 Mio.)	=	Vertikaler Ressourcenausgleich + soziodemografischer und geografisch-topografischer Lastenausgleich (insgesamt 2'481 Mio.)

Wie die Abbildung 2.12 zeigt, waren vom Bund zu Gunsten der Kantone der Saldo aus der Aufgabenentflechtung, der Wegfall der Finanzkraftzuschläge auf den Bundesbeiträgen sowie die Reduktion des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer von 30 auf 17 Prozent zu «kompensieren», auf das Einführungsjahr 2008 hin insgesamt 2481 Millionen. Diesen Betrag steckte der Bund vollumfänglich in das neue Ausgleichssystem, was einerseits eine beträchtliche Aufstockung des Finanzausgleichs² und andererseits dank der Aufhebung jeglicher Zweckbindungen neu einen ausschliesslich zweckfreien Finanzausgleich ermöglichte.

Der Beitrag des Bundes an den Finanzausgleich von insgesamt 2481 Millionen war auf die drei Gefässe «vertikaler Ressourcenausgleich», «soziodemografischer Lastenausgleich» und «geografisch-topografischer Lastenausgleich» zu verteilen.

¹ Dem Grundsatz der Haushaltsneutralität beim Übergang zur NFA wurde denn auch strikte Rechnung getragen. Die Ausnahme bildete der so genannte Härteausgleich, dank dem mit der NFA im Vergleich zum früheren Regime kein ressourcenschwacher Kanton schlechter gestellt wurde. Im Einführungsjahr der NFA belief sich der Härteausgleich auf 366 Millionen. Zwei Drittel davon finanziert der Bund, ein Drittel die Kantone. Im Jahr 2008 entsprach der Bundesanteil am Härteausgleich somit 244 Millionen. Weil der Härteausgleich seinem Zweck entsprechend nur den Kantonen zukommt, wurde die Haushaltsneutralität im Endergebnis um 244 Millionen oder rund 10 Prozent des «ordentlichen» Kompensationsbetrags von 2481 Millionen verfehlt; dies zu Ungunsten des Bundes. Der Bund hatte diesen Betrag als «Preis für den Übergang zu einem effektiveren Transfersystem Bund/Kantone» bezeichnet.

² Im Jahr vor Einführung der NFA, im Jahr 2007, belief sich die Summe der Finanzausgleichszahlungen auf 2,9 Milliarden; mit Inkrafttreten der NFA erhöhte sie sich ohne Berücksichtigung des Härteausgleichs auf gut 3,7 Milliarden. Die 2,9 Milliarden im Jahr 2007 entsprachen sämtlichen sogenannten finanzkraftabhängigen Transferzahlungen zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen den Kantonen, das heisst der Summe der

- (vertikalen) Finanzkraftzuschläge auf Bundesbeiträgen, Rückvergütungen des Bundes und auf Familienzulagen für die Landwirtschaft;
- (horizontalen) finanzkraftabhängigen Teilbeträge der Kantonsanteile an Bundeseinnahmen (direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer, Mineralölsteuern), der Nationalbankgewinnanteile sowie der Kantonsbeiträge an die AHV, die IV und an die Arbeitslosenversicherung;
- (vertikalen und horizontalen) finanzkraftabhängigen Teilbeträge bei den Prämienverbilligungen.

Die Aufteilung wurde gemeinsam mit den Kantonen vorgenommen. Grundlage war der bereits im Hinblick auf die erste NFA-Botschaft³ erarbeitete Konsens zwischen Bund und Kantonen, wonach im Jahr des Inkrafttretens der NFA die gesamte dem Bund zur Verfügung stehende Summe zu rund 72,5 Prozent in den vertikalen Ressourcenausgleich und zu rund 27,5 Prozent in den Lastenausgleich fliessen sollte. Weiter sollte das Verhältnis zwischen horizontalem und vertikalem Ressourcenausgleich – wiederum analog den früheren Modellrechnungen – 70 Prozent betragen. Innerhalb des Lastenausgleichs schliesslich wurde – ebenfalls gemäss den früheren Verlautbarungen – eine gleichmässige Aufteilung des Betrages auf den geografisch-topografischen und den soziodemografischen Lastenausgleich vorgesehen. Mit diesen Eckwerten waren die Dotationen der Ausgleichsgefässe für das NFA-Startjahr 2008 bestimmt (s. nachfolgende Tabelle 2.06, Spalte Jahr 2008).

Vorbestimmt war damit insbesondere auch die Gesamtsumme des Ressourcenausgleichs. Dies hatte zur Folge, dass selbst der ressourcenschwächste Kanton, Uri, im Einführungsjahr der NFA nach Ressourcenausgleich einen Index der standardisierten Steuererträge von 86,3 Punkten erreichte, also deutlich mehr als das Mindestausstattungsziel von 85 Punkten verlangt, das erreicht werden sollte. Dies wiederum lag an den nachmaligen effektiven Ressourcenindizes des Jahres 2008. Bei den der dritten NFA-Botschaft zugrundeliegenden Indexrelationen hätte der ressourcenschwächste Kanton, Uri, nach Ausgleich einen Index von lediglich 84,5 erreicht.

Die Beitragsleistung der ressourcenstarken Kantone an den Ressourcenausgleich im NFA-Startjahr konnte mit 1,26 Milliarden im Vergleich zu ihrem Beitrag im früheren Finanzausgleichsregime deutlich tiefer gehalten werden⁴; dies bei, wie erwähnt, insgesamt wesentlich mehr Finanzausgleichsmitteln. Es war dies das Ergebnis der mit dem Gesamtpaket NFA realisierten Verknüpfung von Aufgabenentflechtung (mehr Kompetenzen an die Kantone übertragen) und Finanzausgleich (mehr zweckfreie Mittel für die Kantone) sowie der Ausschüttung von 13 Prozent des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer neu nach Finanzausgleichskriterien statt wie früher nach Steueraufkommen. Mit der beträchtlichen Aufstockung des Finanzausgleichs wurden auch die ressourcenschwachen Kantone in die Lage versetzt, ihre Obliegenheiten mit genügend Eigenmitteln wahrzunehmen.

Eine nachträgliche Überprüfung der Haushaltsneutralität zeigte, dass der Bund von den Massnahmen stärker profitiert hatte als die Kantone. Aus diesem Grund wurde 2012 die Dotation des Bundes noch zusätzlich um 112 Millionen erhöht. Die Aufteilung auf Ressourcen- und Lastenausgleich erfolgte im selben Verhältnis wie im Jahr 2008. Somit flossen 81,2 Millionen zusätzlich in den Ressourcenausgleich und 30,8 Millionen in den Lastenausgleich.

Mit den ursprünglichen Modellannahmen gingen für den Übergang vom früheren zum NFA-Regime nicht alle ressourcenschwachen Kantone als Gewinner hervor. Bereits in der ersten NFA-Botschaft wurde deshalb ein so genannter Härteausgleich vorgeschlagen. Mit diesem sollte durch den Systemwechsel kein ressourcenschwacher Kanton schlechter gestellt werden. Im Einführungsjahr der NFA waren dafür 366 Millionen aufzuwenden. Der Härteausgleich errechnete sich wie folgt: In der Gesamtbilanz aller finanziellen Auswirkungen der NFA sollte jeder ressourcenschwache Kanton im Vergleich zum früheren Regime pro abweichenden Punkt seines Ressourcenindex vom Schweizer Durchschnitt (=100 Punkte) eine Entlastung von mindestens 0,1 Prozent seiner standardisierten Steuererträge aufweisen. Ein Kanton mit einem Ressourcenindex von 60 Punkten hatte demzufolge Anspruch auf eine Entlastung von mindestens 4 Prozent, ein Kanton mit einem Ressourcenindex von 80 Punkten auf eine Entlastung von mindestens 2 Prozent seiner standardisierten Steuererträge. Erreichte ein ressourcenschwacher

³ BBl 2002 2369 f.

⁴ Gemäss Finanzausgleichsbilanz 2007 der EFV belief sich der Beitrag der ressourcenstarken Kantone an den Finanzausgleich im Jahr vor Einführung der NFA auf insgesamt 1,76 Milliarden. Dieser Beitrag setzte sich aus den kraftabhängigen Anteilen an der direkten Bundessteuer, der Verrechnungssteuer, der Mineralölsteuer, der Kantonsbeiträge an die AHV, IV und die Arbeitslosenversicherung, am Nationalbankgewinn und am Beitrag der Kantone an die Prämienverbilligung zusammen.

Kanton diese Soll-Entlastung nicht, erhielt er den fehlenden Betrag als Härteausgleich. Von dieser Regelung profitierten im Einführungsjahr der NFA vor allem die Kantone Bern, Luzern, Obwalden, Glarus, Freiburg, Schaffhausen, Neuenburg und Jura⁵.

2.4.2 Entwicklung der Dotationen in den Jahren 2008–2018

Seit Inkrafttreten der NFA haben sich die Dotationen wie folgt entwickelt:

Tabelle 2.06 Entwicklung der Dotationen; Jahre 2008–2018

<i>in Mio. CHF</i>	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Ø jährliche WR* 2008-2018
Horizontaler Ressourcenausgleich (HRA)	1'259	1'315	1'406	1'533	1'461	1'500	1'508	1'552	1'572	1'599	1'651	2.8%
Vertikaler Ressourcenausgleich (VRA)	1'799	1'862	1'962	2'101	2'132	2'196	2'220	2'273	2'301	2'350	2'423	3.0%
Ressourcenausgleich (RA) total	3'058	3'177	3'368	3'633	3'593	3'697	3'728	3'825	3'873	3'949	4'074	2.9%
Geografisch-topografischer Lastenausgleich (GLA)	341	351	347	352	369	365	363	363	359	358	359	0.5%
Soziodemo-grafischer Lastenausgleich (SLA)	341	351	347	352	369	365	363	363	359	358	359	0.5%
Lastenausgleich (LA) total	682	702	695	705	738	730	726	726	718	715	718	0.5%
HRA in % VRA	70.0%	70.6%	71.7%	73.0%	68.5%	68.3%	67.9%	68.3%	68.3%	68.0%	68.1%	
GLA in % SLA	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	
LA in % RA	22.3%	22.1%	20.6%	19.4%	20.5%	19.7%	19.5%	19.0%	18.5%	18.1%	17.6%	

* WR = Wachstumsrate. Die Wachstumsraten des Finanzausgleichs beziehen sich auf die tatsächlich ausbezahlten Beträge; eine Anpassung der Werte 2008-2011 aufgrund der (nachträglichen) Korrektur wegen nicht erreichter Haushaltsneutralität im Einführungsjahr (100 Mio.) wurde nicht vorgenommen.

Interessant in Tabelle 2.06 ist die Entwicklung der Verhältniszahlen (unterste drei Zeilen der Tabelle) in der Periode 2008–2018:

5 Gemäss Artikel 19 Absatz 3 FiLaG bleibt der im Einführungsjahr der NFA ausgerichtete Betrag während acht Jahren fest und verringert sich anschliessend, das heisst ab dem Jahr 2016, um je 5 Prozent pro Jahr. Gemäss Absatz 6 verliert ein Kanton seinen Anspruch auf den Härteausgleich, wenn sein Ressourcenpotenzial über den schweizerischen Durchschnitt steigt. Gemäss Absatz 4 schliesslich kann die Bundesversammlung mit einem dem Referendum unterstehenden Bundesbeschluss die ganze oder teilweise Aufhebung des Härteausgleichs beschliessen, wenn sich dessen Weiterführung auf Grund der Ergebnisse des Wirksamkeitsberichts als nicht oder nicht mehr vollumfänglich notwendig erweist.

Das Verhältnis zwischen GLA und SLA ist über alle Jahre mit 1:1 konstant geblieben. Die Gründe liegen darin, dass das Parlament bei den Neudotierungen per 1. Januar 2012 sowie 2016 das Verhältnis zwischen GLA und SLA unverändert belassen hatte und die jährlichen Anpassungen jeweils aufgrund desselben Indikators, der jährlichen Teuerung, vorgenommen werden.

Das Verhältnis zwischen horizontalem und vertikalem Ressourcenausgleich lag seit 2012 näher bei der unteren Bandbreitengrenze⁶ und oszillierte mit relativ kleinen Ausschlägen um den Wert von 68,3 Prozent, das heisst um jenen Wert, der bereits der ersten NFA-Botschaft zu Grunde gelegt wurde. Bis 2012 hatte sich der Anteil der ressourcenstarken Kantone kontinuierlich zurückgebildet; dies als Spätfolge der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008–2009 mit gedämpftem Wachstum der Steuererträge bei den ressourcenstarken Kantonen.

Das Verhältnis zwischen dem jährlich der Teuerung angepassten Lastenausgleich und dem jeweils entsprechend der (relativ dynamischen) Entwicklung der Ressourcenpotenziale fortgeschriebenen Ressourcenausgleich hat sich mit Ausnahme des Jahres 2012 kontinuierlich zurückgebildet, von 22,3 Prozent im Jahr 2008 auf noch 17,6 Prozent im Jahr 2018.

⁶ Artikel 135 Absatz 3 der Bundesverfassung bestimmt: «Die Mittel für den Ausgleich der Ressourcen werden durch die ressourcenstarken Kantone und den Bund zur Verfügung gestellt. Die Leistungen der ressourcenstarken Kantone betragen mindestens zwei Drittel und höchstens 80 Prozent der Leistungen des Bundes.»

3 Datengrundlagen und Qualitätssicherung

Für die Berechnung der Ausgleichszahlungen des vertikalen und horizontalen Ressourcenausgleichs wird auf das Ressourcenpotenzial abgestützt, d.h. auf die fiskalisch ausschöpfbaren Ressourcen. Um die Ressourcenpotenziale der einzelnen Kantone möglichst genau zu eruieren und gleichzeitig die steuerlichen Besonderheiten der Kantone zu berücksichtigen, berechnet sich die Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage (ASG) aus einer Vielzahl von Elementen. Diese erhöhte Präzision ist aufgrund der Grössenordnung der Zahlungsströme beim Ressourcenausgleich gerechtfertigt. Sie erfordert jedoch die Bewältigung einer entsprechend grösseren Datenmenge und führt auch zu einer höheren Komplexität. Somit kommt beim Vollzug des FiLaG der Erhebung der entsprechenden Basisdaten und der damit einhergehenden Qualitätssicherung und -kontrolle eine zentrale Rolle zu. Zweifel an der Richtigkeit der verwendeten Daten könnten die Glaubwürdigkeit des nationalen Finanzausgleichs ernsthaft gefährden.

Im Folgenden werden zunächst die bestehenden Prozesse der Datenerhebung und Qualitätskontrolle beschrieben und die wichtigsten Vollzugserfahrungen dargestellt. Abschliessend werden die aufgrund der Erfahrungen getroffenen und geplanten Massnahmen zur Verbesserung der Datenqualität erläutert.

3.1 Datenerhebung und -verarbeitung

Für die jährliche Neuberechnung des Ressourcenpotenzials und der Lastenindizes kommt folgender standardisierter Prozess zum Tragen.¹

Tabelle 3.01 Übersicht über den jährlichen Prozess zur Berechnung des Ressourcen- und Lastenausgleichs

Ressourcenausgleich	Lastenausgleich	Zeitraum
Datenerhebung und -lieferung durch die kantonalen Steuerämter		zwischen dem 1. Oktober und dem 1. März (je nach ASG-Komponenten)
	Berechnung der Daten durch das BFS und Übermittlung an die EFV	bis spätestens 31. März
Kontrollen durch EFK in den ausgewählten Kantonen		März und April
Datenaufbereitung ESTV und Datenübermittlung an die EFV		bis spätestens Ende Mai
Qualitätskontrolle / Berechnungen Indizes und Ausgleichszahlungen EFV		Mai - Juni
Eröffnung der Anhörung (FDK)		Anfang Juli
Berichterstattung FDK an das EFD		Ende September
Verabschiedung durch den Bundesrat		bis Mitte November

¹ Grundlage: Art. 43f FiLaV, sowie Weisungen des EFD vom 19. Dezember 2008 über die Erhebung und Lieferung der erforderlichen Daten durch die Kantone bzw. über die durch die ESTV, das BFS und die EFV vorzunehmende Verarbeitung der Daten.

Datenerhebung

Die Datenerhebung für das Ressourcenpotenzial erfolgt durch die kantonalen Steuerbehörden auf der Basis der Weisungen des EFD vom 19. Dezember 2008 und den entsprechenden Detailspezifikationen². Sie enthalten detaillierte technische Anweisungen (einschl. Fristen) für die Datenerhebung (Extraktion) und -lieferung. Die kantonalen Steuerbehörden extrahieren die Daten der einzelnen Bemessungsjahre auf einen bestimmten Zeitpunkt und übermitteln diese jeweils bis zu den vorgegebenen Abgabeterminen an die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV).

Datengrundlage für den Lastenausgleich sind Statistiken des Bundes gemäss Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992³, Bundesgesetz vom 22. Juni 2007⁴ über die eidgenössische Volkszählung und den dazugehörigen Verordnungen des jeweils letzten verfügbaren Jahres. Für die korrekte Sammlung bzw. Lieferung der Daten an die EFV ist das Bundesamt für Statistik (BFS) verantwortlich.

Berechnung des Ressourcenpotenzials und der Lastenindizes

Aufgrund der Daten der letzten drei verfügbaren Bemessungsjahre sowie der Anträge der Fachgruppe Qualitätssicherung (vgl. Ziff. 3.2.1) berechnet die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) jährlich das Ressourcenpotenzial für das folgende Referenzjahr. Die Indikatoren des Lastenausgleichs für das folgende Referenzjahr werden auf der Basis der jeweils letzten verfügbaren Daten berechnet.

Berechnung der Ausgleichszahlungen

Auf der Basis des Ressourcenpotenzials und der vom Parlament verabschiedeten Ausgleichssummen für den vertikalen und horizontalen Ressourcenausgleich sowie deren Fortschreibung gemäss Artikel 5 Absatz 2 FiLaG werden anschliessend durch die EFV die Ausgleichsbeträge der einzelnen Kantone für das folgende Referenzjahr berechnet. Parallel dazu berechnet die EFV die Ausgleichszahlungen des geografisch-topografischen und soziodemografischen Lastenausgleichs unter Anpassung der vom Parlament verabschiedeten Ausgleichssummen an die Teuerung gemäss Artikel 9 Absatz 2 FiLaG.

Stellungnahme der Kantone

Die EFV leitet die Berechnungen an die Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) zuhanden der Kantone weiter. Die Kantone nehmen vom Resultat Kenntnis. Ein Kanton, der mit den Daten nicht einverstanden ist, kann an die FDK gelangen. Die FDK teilt die Kenntnisnahme der Kantone dem EFD mit und leitet eine allfällige Stellungnahme zu Anträgen einzelner Kantone weiter.

Verabschiedung durch Bundesrat

Die FiLaV wird jährlich mit den aktualisierten Werten zum Ressourcen- und Lastenausgleich angepasst, durch den Bundesrat im Verlaufe des Novembers verabschiedet und auf den 1. Januar des Folgejahres in Kraft gesetzt.

² https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzausgleich/rechtsgrundl_berichte.html.

³ SR 431.00

⁴ SR 431.112

3.2 Qualitätssicherung

Die Qualitätssicherung wird im Rahmen des Datenverarbeitungsprozesses von verschiedenen Akteuren wahrgenommen. Sie beginnt bei den Datenlieferanten, den Kantonen, und durchläuft danach weitere Stationen, die im Folgenden beschrieben werden.

Tabelle 3.02 Verantwortliche Stellen für die Qualitätssicherung

	Ressourcenausgleich	Lastenausgleich
Datenlieferanten	Kantonale Steuerämter Kontrolle durch EFK gemäss Art. 6 Bst. j Finanzkontrollgesetz (FKG)	
Datenaufbereitung	ESTV, Kontrolle durch EFK gemäss Art. 6 Bst. j FKG, Begleitung durch Fachgruppe Qualitätssicherung	BFS, Kontrolle durch EFK gemäss Art. 6 Bst. j FKG, Begleitung durch Fachgruppe Qualitätssicherung
Berechnung Indizes und Ausgleichszahlungen	EFV, Kontrolle durch EFK	EFV, Kontrolle durch EFK

3.2.1 Qualitätskontrolle

Fachgruppe «Qualitätssicherung»

Für die Qualitätskontrolle ist vom EFD eine begleitende und paritätisch zusammengesetzte Fachgruppe «Qualitätssicherung Ressourcen- und Lastenausgleich» eingesetzt worden. Die Fachgruppe wird durch die EFK unterstützt. Die EFK berät im Rahmen ihres Beobachterstatus die Fachgruppe und kann entsprechende Empfehlungen bzw. Anträge stellen.

Die Fachgruppe wird durch die ESTV laufend über die Datenlage bezüglich des Ressourcenausgleichs und durch das BFS bzw. die EFV bezüglich des Lastenausgleichs orientiert. Die Fachgruppe tagt in den Monaten April bis August. Sie beurteilt die Datenlage und erörtert in Absprache mit der EFK die zu treffenden Massnahmen.

Bei fehlerhaften, fehlenden oder nicht weiter verwertbaren Daten zum Ressourcenpotenzial treffen die ESTV und die EFV in Zusammenarbeit mit der Fachgruppe folgende Massnahmen:

- bei fehlerhaften Datenlieferungen, welche das Ressourcenpotenzial beeinflussen: Nachlieferung der korrekten Daten durch die Kantone;
- bei qualitativ ungenügenden, aber weiterverwertbaren Daten: angemessene Korrektur der gelieferten Daten durch die ESTV;
- bei fehlenden oder nicht weiterverwertbaren Daten: Schätzung des Ressourcenpotenzials auf der Basis von standardisierten Berechnungsmethoden durch die EFV. Diese Berechnungsmethoden werden so ausgestaltet, dass Kantone, die keine oder nur ungenügende Daten liefern, gegenüber den korrekt meldenden Kantonen keine Vorteile haben. Die Berechnungsmethoden sind in Artikel 42 FiLaV festgelegt.

Die Feststellungen zur Datenqualität und die getroffenen Massnahmen werden dem betroffenen Kanton mitgeteilt. Dieser hat Gelegenheit, sich innerhalb einer kurzen Frist zu den vorgenommenen Korrekturen und Schätzungen zu äussern. Damit wird sichergestellt, dass der gesamte Prozess lückenlos dokumentiert ist.

Die Fachgruppe diskutiert im Rahmen ihrer Sitzungen auch Probleme und Fragen, die sich in der Praxis bei der Datenlieferung der Kantone ergeben. Dabei handelt es sich vor allem um Fälle, welche in den Weisungen nicht oder zu wenig präzise geregelt sind. Dabei besteht häufig ein Zielkonflikt zwischen der Genauigkeit der Daten und der Vollzugseffizienz der Datenerhebung. Das Ressourcenpotenzial soll die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit jedes Kantons möglichst korrekt abbilden, ohne dass von den Kantonen ein unverhältnismässiger Aufwand bei der Datenerhebung verlangt wird. Bereits die Projektorganisation im Rahmen der NFA hat deshalb bei einzelnen Entscheiden bewusst eine gewisse Ungenauigkeit der Daten in Kauf genommen um dafür eine praxistaugliche und pragmatische Lösung zu erhalten. Dieses Vorgehen wird auch von der Fachgruppe «Qualitätssicherung» so weitergeführt. Eine aktuelle Liste mit den entsprechenden Entscheiden wird jährlich dem Bericht der EFV zum Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleich, welcher an die Kantone zur Stellungnahme weitergeleitet wird, beigelegt. Dabei wird unterschieden zwischen Fällen, welche

- bewusst nicht berücksichtigt werden,
- unter Inkaufnahme von Ungenauigkeiten berücksichtigt werden, und
- aus Sicht des Systems berücksichtigt werden.

Prüfungen und Plausibilitätskontrollen

Im Rahmen der Aufbereitung der Statistik der direkten Bundessteuer (DBSt) werden verschiedene Prüfungen und Plausibilitätskontrollen der von den Kantonen gemeldeten Daten durchgeführt. Diese werden durch die folgenden Instanzen vorgenommen:

- Kantone
- Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV)
- Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV)
- Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)

Die Daten- und Plausibilitätskontrolle beginnt am Anfang des Prozesses, nämlich bei den Kantonen. Diese werden aufgefordert, die Daten vor dem Versand an die ESTV zu prüfen. Die auf dem Meldeformular bzw. Lieferungsbulletin genannte Person im Kanton bestätigt ausdrücklich die Kontrolle der gesandten Daten. Sind die Daten bei der ESTV eingetroffen, werden diese ebenfalls detailliert geprüft. Die ESTV tauscht die Ergebnisse ihrer Kontrollen und Plausibilisierungen mit den kantonalen Steuerverwaltungen aus und bereinigt die Daten, wenn dies notwendig ist. Nach der Verarbeitung wird dem Kanton ein Testat zugestellt, in dem er die Richtigkeit der Ergebnisse (nach eventuellen Korrekturen durch die ESTV) formell bestätigt. Nachdem die Daten aller Kantone verarbeitet wurden, werden diverse Plausibilitätskontrollen durch die ESTV und die EFV durchgeführt, welche die einzelnen Kantone im Vergleich zur ganzen Schweiz betreffen.

Während die ESTV und die EFV die Daten- und/oder Plausibilitätskontrollen zentral auf der Basis der gelieferten Daten für alle Kantone vornehmen, prüft die EFK die Prozesse zur Datenerhebung und die Daten selbst auf Grund von Stichproben direkt im Kanton anhand der Dossiers (dies jährlich alternierend für 5 bis 7 Kantone).

Die Datensätze der natürlichen und juristischen Personen werden von der ESTV einzeln durch ein Informatikprogramm geprüft. Pro zu verarbeitendes Steuerjahr sind dies ca. 5 Millionen Einzeldaten. Bei den quellenbesteuerten Einkommen und den Vermögen, welche nicht der direkten Bundessteuer unterstehen, liefern die Kantone nur aggregierte Datensätze.

Es werden verschiedene Plausibilitätskontrollen durchgeführt, welche Anomalien oder Ausreisser identifizieren. Einerseits werden die Kantonsergebnisse zum Vorjahr ins Verhältnis gesetzt und andererseits werden Abweichungen zum schweizerischen Durchschnitt ausgewertet und – wenn diese eine gewisse Toleranz über- oder unterschreiten – näher untersucht.

Kontrolle der Daten und Ergebnisse durch die Kantone

Die Kantone sind die Instanzen, welche ihre eigenen Daten am besten kennen. Sie sind durch die entsprechenden Anhänge zur Weisung des EFD vom 19. Dezember 2008 über die Datenerhebung und -lieferung der Kantone angehalten, ihre Datenlieferung vor dem Versand zu kontrollieren und dies entweder mittels Lieferungsbulletin mit Unterschrift oder aber durch die blosse Zustellung des Meldeformulars zu bestätigen.

Nach Abschluss der Bearbeitung durch die ESTV wird jedem Kanton ein Testat zugestellt, mit welchem die Verarbeitungsergebnisse mitgeteilt werden. Hat die ESTV gegenüber der Datenlieferung des Kantons Korrekturen vorgenommen, werden diese im Detail erläutert. Der Kanton muss der ESTV die Richtigkeit der Ergebnisse formell mittels Unterschrift bestätigen und hat somit noch einmal Gelegenheit, Prüfungen und Plausibilitätskontrollen durchzuführen. Unabdingbar ist, dass die Person, welche die Korrektheit der ersten Datenlieferung mittels Lieferungsbulletin oder Meldeformular bestätigt (vgl. Tabelle 3.03), und die Person, welche anschliessend das Testat unterschreibt, nicht identisch sind. Nur auf diese Weise ist das Vieraugen-Prinzip gewährleistet.

Tabelle 3.03 Dokumentenregelung

Bereich	Lieferungsbulletin	Meldeformular	Testat
Einkommen der natürlichen Personen	X		X
Gewinne der juristischen Personen	X		X
Einkommen an der Quelle besteufter Personen		X	X
Vermögen der natürlichen Personen		X	X
Steuerrepartitionen		X	X

Daten- / Plausibilitätskontrolle durch die ESTV

Die ESTV verfügt über die von den Kantonen an eine andere Organisationseinheit in der ESTV gemeldeten Abrechnungen über Steuern und Bussen (Formular 57) für das jeweilige Steuerjahr. Nach Erhalt der Datenlieferung vergleicht die ESTV den gemeldeten Steuerbetrag im Total mit dem gemeldeten Steuerbetrag des Formulars 57. Eine Abweichung von mehr als +/- 3 Prozent führt zu einer Abklärung im Kanton. Ein Vorjahresvergleich der vom Kanton gemeldeten Ergebnisse wird für alle verwendeten Steuerarten vorgenommen.

Für die Einkommen der an der Quelle besteuerten Personen, die Vermögen der natürlichen Personen und die Steuerrepartitionen der direkten Bundessteuer stellt der Vorjahresvergleich die wichtigste Plausibilitätskontrolle dar.

Nach der Verarbeitung der Daten werden weitere Plausibilitätskontrollen vorgenommen. Nach Abschluss aller Datenlieferungen wird jeder Kanton ins Verhältnis zur gesamten Schweiz gesetzt.

Qualitätssicherung bei der EFV

Die EFV überprüft, ob die Daten, welche in den Berechnungsprozess einfließen mit den separat gelieferten Angaben der ESTV bzw. dem BFS übereinstimmen. Zudem werden auch die Abweichungen gegenüber dem Vorjahr kontrolliert und nötigenfalls mit dem Datenlieferanten besprochen. Bereits während des Berechnungsprozesses, insbesondere aber nach Beendigung der Berechnungen führt die EFV eine Vielzahl von Kontrollen durch. Gewisse Kontrollen beziehen sich auf Vergleiche mit dem Vorjahr, andere auf logische Korrektheit der Daten. Bei unplausiblen Ergebnissen wird wiederum Rücksprache mit den Datenlieferanten genommen. Die EFV setzt zur Berechnung eine Informatiklösung ein, welche die manuellen Eingriffe in den Prozess minimiert und insbesondere auch dokumentiert. Dies erhöht die Qualität, Sicherheit und Transparenz deutlich. Zudem ist der Finanzausgleich auch in das interne Kontrollsystem (IKS) der EFV integriert.

Im Bericht, welcher im Rahmen der Anhörung zu den Zahlen an die Kantone geht, werden detaillierte Tabellen publiziert. Diese erlauben den Kantonen ihre Veränderungen gegenüber anderen Kantonen bzw. gegenüber dem Vorjahr zu analysieren. Grössere Differenzen werden im Bericht direkt erläutert.

Kontrolltätigkeiten der EFK

Die jährlichen Kontrolltätigkeiten der EFK stützen sich auf Artikel 6 Buchstabe j des Finanzkontrollgesetzes (FKG) vom 28. Juni 1967⁵ und umfassen folgende Inhalte:

- Jährlich werden fünf bis sieben Kantone vor Ort geprüft. Die Prüfungen haben zum Ziel, die ordnungsgemässe Erfassung hinsichtlich Vollständigkeit, Genauigkeit und Nachvollziehbarkeit der Daten für die Berechnung des Ressourcenpotenzials zu bestätigen bzw. allfällige Mängel zu orten.
- Die für die Datenverarbeitung verantwortlichen Bundesämter (ESTV und BFS) werden jährlich vor Ort geprüft. Dabei geht es namentlich darum, die Qualität der gelieferten Daten sowie die gesamte Verarbeitungskette hinsichtlich Nachvollziehbarkeit und Lückenlosigkeit zu verifizieren.
- Ebenfalls geprüft wird die EFV, die für die Berechnung der Ressourcen- bzw. Lastenausgleichsindizes und daraus resultierend der Ausgleichszahlungen für das jeweilige Folgejahr (Referenzjahr) verantwortlich ist. Dabei wird namentlich die gesamte Berechnungskette einer Prüfung hinsichtlich Nachvollziehbarkeit und Lückenlosigkeit unterzogen.
- Die EFK erstellt und publiziert ihren Kontrollbericht jährlich und übermittelt ihn der Eidg. Finanzdelegation. Der Bericht kann nebst den Befunden zu den erfolgten Kontrolltätigkeiten auch Empfehlungen enthalten, zu denen die verantwortlichen Stellen Stellung nehmen müssen.

Stellungnahme der Kantone

Jeweils zwischen Juli und September erhalten die Kantone sowohl den Bericht zu den Berechnungen wie auch die Berechnungen selbst zur Kontrolle. Dies ist eine letzte Möglichkeit für die Kantone zur Kontrolle der Daten und ihrer Verwendung.

⁵ SR 614.0

3.2.2 Vollzugserfahrungen

Datenqualität Ressourcenpotenzial

Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass sich die Datenqualität seit der Einführung der NFA kontinuierlich verbessert hat. Für die kantonalen Steuerämter als eigentliche «Datenherren» für das Ressourcenpotenzial bedeutet der Finanzausgleich eine Herausforderung in fachlicher und organisatorischer Hinsicht. So mussten Kantone ihre Informatiklösungen den neuen Anforderungen anpassen, ihr Personal schulen und ihre internen Prozesse zum Teil neu strukturieren und dokumentieren. Solche Umstellungsarbeiten sind anspruchsvoll und zeitintensiv.

Es ist in Erinnerung zu rufen, dass zur Berechnung der Ausgleichszahlungen über fünf Millionen Einzeldaten herangezogen und verarbeitet werden müssen. Eine absolute Nullfehlergarantie kann deshalb auch inskünftig nicht mit absoluter Sicherheit in Aussicht gestellt werden.

Korrekturen und Schätzungen

In der dritten Vierjahresperiode mussten keine Korrekturen oder Schätzungen vorgenommen werden. Dies zeigt, dass die Anstrengungen aller Beteiligten zur Verbesserung der Datenqualität Früchte tragen.

Datenübermittlungsfehler

In der dritten Vierjahresperiode sind bei der Datenübermittlung von kantonalen Steuerämtern an die ESTV einzelne kleinere Übermittlungsfehler passiert. Diese wurden von der EFK, ESTV oder den Kantonen selbst rechtzeitig erkannt und konnten durch eine Nachlieferung korrigiert werden. Während für das Referenzjahr 2016 noch zwei Kantone Daten nachliefern mussten, waren es für die Referenzjahre 2017 und 2018 nur je ein Kanton.

In ihrem Bericht für das Referenzjahr 2017 (EFK 2016) beurteilt die EFK die Arbeit der kantonalen Steuerverwaltungen als gut. Dennoch erkennt sie «bei folgenden Fragen punktuellen Verbesserungsbedarf: Trennung der Programmentwicklungs- von den Programmbetriebsfunktionen, Abhängigkeit von Einzelpersonen, unvollständige oder ganz fehlende Prozessdokumentation.»

Die EFK kontrollierte auch die Bearbeitungsprozesse in der ESTV. Dabei bewertete sie das interne Kontrollsystem als geeignet und gut dokumentiert, wies aber darauf hin, dass eine stärkere Automatisierung die Wirksamkeit und Sicherheit der Prozesse erhöhen könnte. Dies ist im Rahmen des Projektes FISCAL-IT vorgesehen. Die entsprechende Umsetzung wird aber noch einige Zeit in Anspruch nehmen.

Datenqualität Lastenausgleich

Die EFK bewertet auch das interne Kontrollsystem des Bundesamtes für Statistik als geeignet. Sie ist aber der Meinung, dass die Dokumentation der Kontrollprozesse noch zu verbessern sei. Auch die Zugriffsberechtigungen müssten überarbeitet werden. Grundsätzlich stellte die EFK aber keine Fehler bei der Bearbeitung der Daten des Lastenausgleichs durch das BFS fest.

Berechnung der Ausgleichszahlungen durch die EFV

Die EFK erachtet das IKS als geeignet; dieses wird wie beschrieben angewendet. Sie konnte auch keine Fehler bei der Berechnung der Ausgleichszahlungen feststellen. Eine Herausforderung war der Ersatz der bisherigen Informatiklösung, welche bis Ende 2017 in Betrieb war. Die Zahlen 2019 werden erstmals mit der neuen Informatiklösung berechnet, welche die Berechnungsqualität noch einmal verbessern sollte.

Fazit

Zur verbesserten Datenqualität beigetragen haben die grossen Anstrengungen der Kantone, die bereits erwähnten Weisungen des EFD vom 19. Dezember 2008 sowie die jährlichen Audits der EFK vor Ort. Die kantonalen Steuerämter können dabei ihre internen Prozesse kritisch durchleuchten und geortete Schwachstellen bei der Datenerhebung und -lieferung an die ESTV eliminieren.

Inzwischen besteht nur noch punktueller Handlungsbedarf. Die Einführung der Steuervorlage 17 wird aber auch die Datengrundlage des Finanzausgleichs beeinflussen und es werden somit neue Herausforderungen auf die Kantone und den Bund zukommen, insbesondere in der Übergangsphase.

4 Zielerreichung des Finanzausgleichs

4.1 Zielsetzungen und Wirkungszusammenhänge

Das Kapitel 4 des Wirksamkeitsberichts diskutiert, inwieweit die Ziele des Finanzausgleichs in der Berichtsperiode erreicht worden sind. In diesem einleitenden Abschnitt sollen die im FiLaG verankerten Ziele aufgeführt, die Interdependenzen zwischen diesen Zielen aufgezeigt und auf allfällige Zielkonflikte hingewiesen werden. Im Rahmen eines qualitativen Wirkungsmodells sollen die grundlegenden Zusammenhänge zwischen den anzustrebenden Zielen und den Instrumenten des Finanzausgleichs veranschaulicht werden. Der Einleitungsabschnitt schliesst mit einem Überblick über die in Kapitel 4 folgenden Analysen.

4.1.1 Ziele des Finanzausgleichs, Interdependenzen und Zielkonflikte

Das FiLaG führt in Artikel 2 die Ziele des Finanzausgleichs auf. Dieser soll:

1. die kantonale Finanzautonomie stärken;
2. die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und in der Steuerbelastung zwischen den Kantonen verringern;
3. die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Kantone im nationalen und internationalen Verhältnis erhalten;
4. den Kantonen eine minimale Ausstattung mit finanziellen Ressourcen gewährleisten;
5. übermässige finanzielle Lasten der Kantone auf Grund ihrer geografisch-topografischen oder soziodemografischen Bedingungen ausgleichen;
6. einen angemessenen interkantonalen Lastenausgleich gewährleisten.

Diese Ziele sind voneinander nicht unabhängig. Positive Zusammenhänge fördern durch Synergieeffekte die Zielerreichung insgesamt. Ist beispielsweise die minimale Ausstattung mit finanziellen Ressourcen für die ressourcenschwächsten Kantone gewährleistet, so stärkt dies ihre Finanzautonomie. Eine Zielharmonie besteht ebenfalls zwischen der Finanzautonomie und der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit. Der Ausgleich übermässiger finanzieller Lasten auf Grund struktureller Faktoren trägt zur Stärkung der Finanzautonomie wie auch zur steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit bei.

Es bestehen auch negative bzw. ambivalente Beziehungen zwischen einzelnen Zielen. So besteht ein Zielkonflikt zwischen der Verringerung von Unterschieden in der Steuerbelastung und der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Verhältnis. Die Steuerbelastung wird durch den Finanzausgleich nicht direkt, sondern nur indirekt beeinflusst. Wird beispielsweise das Umverteilungsvolumen im Ressourcenausgleich erhöht, um den ressourcenschwachen Kantonen mehr Mittel zukommen zu lassen, könnte sich dadurch ein ressourcenstarker Kanton gezwungen sehen, seine Steuersätze zu erhöhen. Dies würde seine Position im internationalen Steuerwettbewerb schmälern. Dies gilt auch umgekehrt.

Zwischen den Zielen der Verringerung der Steuerbelastungsunterschiede und der Verringerung der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit besteht eine Wechselwirkung, denn das eine ist ohne das andere kaum erreichbar: Ohne Verringerung ihrer Steuerbelastung wird es peripheren «Hochsteuerkantonen» kaum möglich sein, ihren Ressourcenindex zu erhöhen.

Beim Ziel des Disparitätenabbaus bezüglich der finanziellen Leistungsfähigkeit geht es darum, mit Hilfe des Ressourcenausgleichs diese Disparitäten kurz- und längerfristig zu verringern. Die primäre Aufgabe des Ressourcenausgleichs besteht in der Umverteilung von Mitteln. Dieser Umverteilungsmechanismus (primärer Effekt) bewirkt per se eine erhebliche Reduktion der Disparitäten (kurzfristig). Er entfaltet im Weiteren Anreizwirkungen (Sekundäreffekte) auf die finanzpolitischen Entscheide der Kantone, welche längerfristig die Disparitäten (vor Ressourcenausgleich) beeinflussen können. Es ist jedoch kaum möglich, eine verlässliche Aussage über die Bedeutung des Finanzausgleichs für die Entwicklung der Disparitäten im Sinne dieser Sekundäreffekte zu machen. Sein Einfluss auf die Entwicklung der kantonalen Wertschöpfung und damit auf die Entwicklung der Disparitäten beim Ressourcenpotenzial dürfte im Vergleich zum primären Effekt eher von untergeordneter Bedeutung sein.

Schliesslich ist festzuhalten, dass die Ziele des Finanzausgleichs gleichwertig sind, wie dies die Analysen im Rahmen des zweiten Wirksamkeitsbericht gezeigt haben.

4.1.2 Wirkungsmodell

Bevor die Zielerreichung des Finanzausgleichs im Einzelnen diskutiert wird, sollen die primären Wirkungszusammenhänge im System des Finanzausgleichs dargestellt werden. Dies geschieht im Rahmen eines qualitativen Wirkungsmodells. Das Wirkungsmodell orientiert sich an Bussmann, Knoepfel und Klöti (1997) und Rieder (2007). Es besteht aus den folgenden fünf Stufen (Wirkungskette):

Abbildung 4.01 Generelles Wirkungsmodell



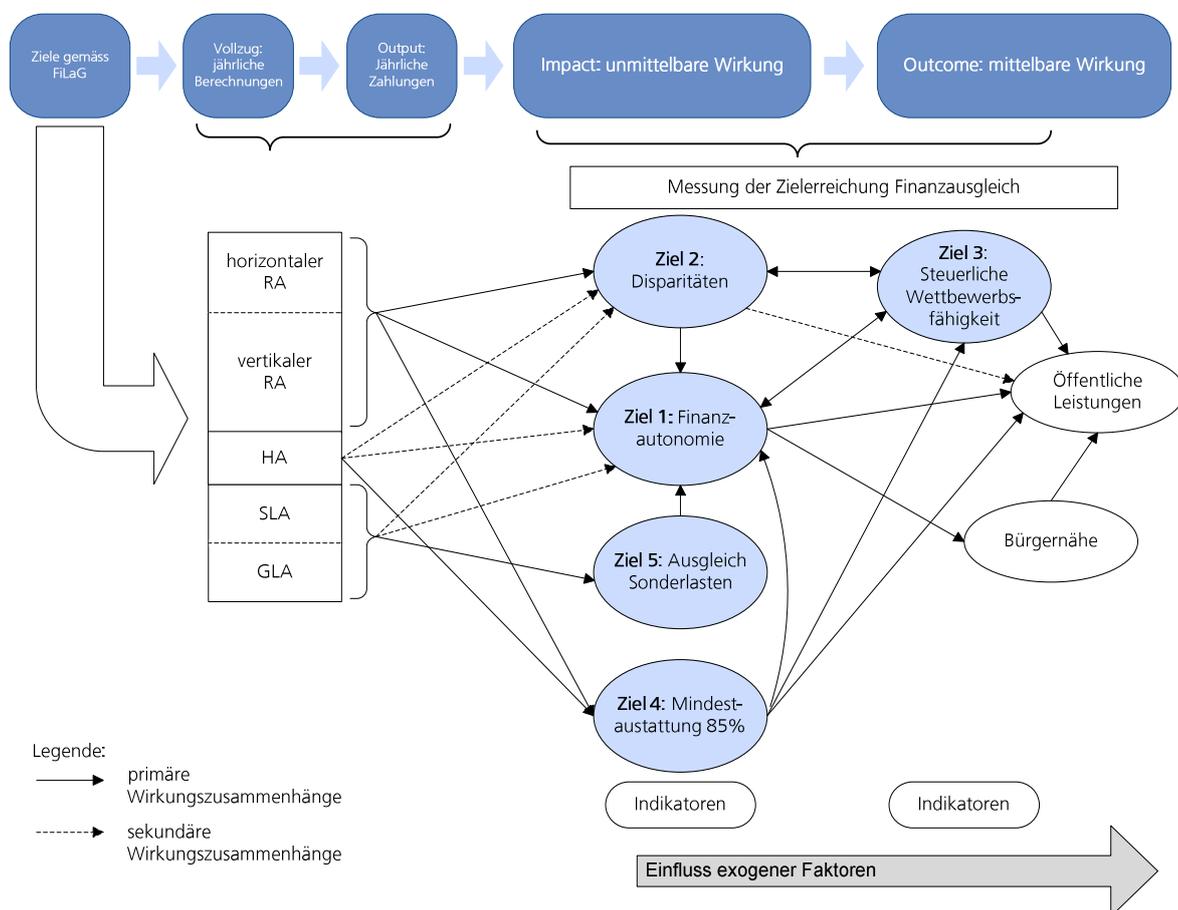
Gemäss Rieder (2007) beschreibt das Wirkungsmodell die spezifischen intendierten Wirkungszusammenhänge einer Politik und orientiert sich an den fünf Ebenen der Politikgestaltung. Das Wirkungsmodell geht von den strategischen Zielen aus, postuliert eine Vollzugsstruktur und formuliert Vorgaben für den Output. Dieser soll bei den Zielgruppen (konkret, den kantonalen Finanzhaushalten) Wirkungen (Impact) erzielen und letztendlich positive Effekte in anderen Bereichen (z.B. bei den Bürgerinnen und Bürgern) zur Folge haben (Outcome).

Das hier verwendete Wirkungsmodell bezieht sich auf den Finanzausgleich im engeren Sinne (Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleich) sowie auf die interkantonale Zusammenarbeit. Übertragen auf den Finanzausgleich ist in Abbildung 4.02 eine Wirkungskette dargestellt, welche die primären Zusammenhänge abbildet.

Ausgehend von den im FiLaG festgelegten Zielen des Finanzausgleichs werden die Ausgleichszahlungen jährlich nach den in FiLaG und FiLaV aufgeführten Regeln berechnet (Vollzug), vom Bundesrat verabschiedet und im Folgejahr ausbezahlt (Output). Die Regeln für den Vollzug und den Output können vom Gesetzgeber auf der Basis des Wirksamkeitsberichts alle vier Jahre angepasst werden.

Die Analyse im Rahmen von Kapitel 4 bezieht sich auf die Stufen Impact und Outcome. Je nachdem, ob die Ziele in der zugrundeliegenden Vierjahresperiode erreicht worden sind oder nicht, kann das Parlament (bzw. der Bundesrat bei Regelungen in der FiLaV) auf den Stufen Ziele, Vollzug oder Output Anpassungen vornehmen.

Abbildung 4.02 Wirkungskette für den Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleich



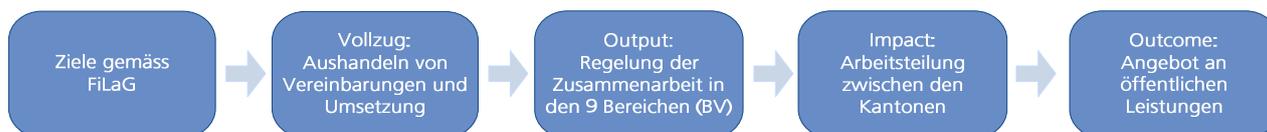
Als Impact, d.h. die unmittelbare Wirkung der Finanzausgleichszahlungen, stehen die Auswirkungen der Ausgleichszahlungen auf die Entwicklung der Disparitäten zwischen den Kantonen und auf die Finanzautonomie der Kantone im Zentrum.

Beim Outcome geht es um die mittelbare Wirkung des Finanzausgleichs auf die Effizienz und Effektivität der Leistungen der Kantone für ihre Bürgerinnen und Bürger. Die Verknüpfung von Impact und Outcome stellt bei einer Überprüfung der Wirksamkeit die grösste Herausforderung dar. Beim Outcome geht es letztendlich um die Frage, ob der Finanzausgleich massgeblich zu einer effizienten und effektiven Aufgabenerfüllung durch die Kantone (und den Bund) bei-

trägt. Dem vorgelagert sind die Aspekte der Steuerbelastung von natürlichen und juristischen Personen und die Position der Kantone im nationalen und internationalen Steuerwettbewerb. Die verschiedenen Aspekte auf Stufe Outcome werden jedoch nicht nur vom Finanzausgleich, sondern auch von anderen Faktoren beeinflusst. Der Einfluss von exogenen Faktoren wie beispielsweise der Konjunktur oder der Alterung der Bevölkerung wird umso stärker, je weiter man sich auf der Wirkungskette vom Impact entfernt. So ist die Aufgabenerfüllung von Bund und Kantonen massgeblich geprägt durch Faktoren, die unabhängig vom Finanzausgleichsmechanismus sind. Der empirische Nachweis des Einflusses des Finanzausgleichs wird daher immer schwieriger, je länger die Wirkungskette ist. Die Analysen im Rahmen von Kapitel 4 des Wirksamkeitsberichts umfassen daher nur einen Teil der Wirkungen auf Stufe Outcome.

Damit die Wirkungen auf Stufe Impact und Outcome beurteilt werden können, braucht es geeignete Messgrössen, die einen engen Zusammenhang mit dem zu beurteilenden Aspekt haben. Eine Reihe von Indikatoren und Kriterien führt Anhang 17 der FiLaV auf. Diese bilden eine wichtige Grundlage für die Beurteilung der Wirkungen. Zu nennen sind insbesondere finanzpolitische Kennzahlen (Einnahmen, Ausgaben, Schulden, Verhältnis zweckgebundene/ zweckfreie Transfers), Kennzahlen aus dem Ressourcenausgleich (Ressourcenpotenzial, standardisierter Steuerertrag je Einwohner), steuerliche Kennzahlen (effektive Grenz- und Durchschnittssteuersätze), Indikatoren betreffend Sonderlasten (Sonderlasten je Einwohner, Verhältnis Lastenausgleich/Sonderlasten). Diese Kriterien dienen zur Beurteilung der Erreichung der im FiLaG aufgeführten Ziele. Sie sind indessen nicht für alle Wirksamkeitsberichte so vorgegeben, sondern können gegebenenfalls angepasst werden, falls dies aufgrund der Erfahrungen in der Wirksamkeitsanalyse als notwendig erachtet wird. Die beiden anderen in Abbildung 4.02 auf Stufe Outcome aufgeführten Ziele (öffentliche Leistungen, Bürgernähe) werden nicht näher thematisiert, da diese im FiLaG nicht erwähnt werden. Der Vollständigkeit halber sind sie im Wirkungsmodell aufgeführt. Die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Ziel 6) wird ebenfalls in Kapitel 4 behandelt. Da kein direkter Zusammenhang mit dem Finanzausgleich i.e.S. besteht, wird die Wirkungskette in Abbildung 4.03 separat dargestellt.

Abbildung 4.03 Wirkungsmodell der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich



4.1.3 Übersicht über die einzelnen Unterkapitel

Die Analysen auf Stufe Impact gemäss dem Wirkungsmodell finden sich in den Unterkapiteln 4.2 (kantonale Finanzautonomie), 4.3 (Disparitäten), 4.5 (Mindestausstattung) und 4.7 (Sonderlasten). Die Fragen zum Steuerwettbewerb befinden sich auf Stufe Outcome, gewisse Aspekte betreffen indessen die Stufe Impact und werden in Unterkapitel 4.3 dargestellt. Die restlichen Themen zum Steuerwettbewerb werden in 4.4 behandelt. Die Analysen in diesen Unterkapiteln beurteilen die Zielerreichung anhand verschiedener Messgrössen (gemäss Anhang 17 FiLaV). Der Abschnitt 4.6 diskutiert die Thematik der Anreizwirkung im Ressourcenausgleich. 4.8 behandelt den interkantonalen Lastenausgleich und 4.9 fasst die Ergebnisse des Kapitels 4 zusammen.

4.2 Stärkung der kantonalen Finanzautonomie

Ein wichtiges Ziel des nationalen Finanzausgleichs ist die Stärkung der finanziellen Autonomie der Kantone. Eine wesentliche Rolle spielt dabei das Verhältnis zwischen zweckfreien und zweckgebundenen Transferzahlungen. Je stärker Beiträge an die Erfüllung bestimmter Aufgaben gekoppelt sind, desto geringer ist die Eigenständigkeit der Kantone und desto grösser sind die Fehlanreize bei der Allokation der staatlichen Ressourcen. Zweckgebundene Subventionen bewirken für die Kantone indirekt eine Vergünstigung ihrer Produktionskosten für diese staatlichen Leistungen, wodurch der Anreiz geschaffen wird, eine grössere Menge bereitzustellen oder diese Leistung überhaupt erst anzubieten.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die im Wesentlichen aus der Einführung der NFA resultierende Veränderung der Transfers zwischen Bund und Kantonen. Vor der Einführung der NFA beliefen sich die Transfers des Bundes an die Kantone auf gut 16 Milliarden; davon waren 11,4 Milliarden zweckgebunden. Hinzu kamen noch die Beiträge der Kantone an AHV und IV im Umfang von 2,7 Milliarden. Mit der NFA fielen Letztere weg, und die zweckgebundenen Transfers verringerten sich als Folge der Aufgabenentflechtung um 1,5 Milliarden.

Tabelle 4.01 Transferausgaben des Bundes an die Kantone

Mio. CHF	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Zweckfreie Transfers	5'101	6'548	6'353	6'483	6'643	6'717	6'903	6'858	7'374
Kantonsanteile an Bundeseinnahmen	5'101	3'824	3'546	3'582	3'594	3'615	3'725	3'673	4'136
Finanzausgleich vom Bund **	-	2'725	2'808	2'901	3'049	3'102	3'178	3'185	3'238
Zweckgebundene Transfers ***	11'362	9'920	10'183	10'540	10'695	10'992	11'003	11'262	11'337
Total	16'464	16'468	16'536	17'023	17'338	17'709	17'906	18'119	18'711
Anteil zweckfreie Transfers									
... am Total	31%	40%	38%	38%	38%	38%	39%	38%	39%
... an den Fiskaleinnahmen der Kantone	14%	17%	16%	16%	16%	16%	16%	16%	17%
WR**** zweckfreie Transfers			-3.0%	2.0%	2.5%	1.1%	2.8%	-0.7%	7.5%
WR Finanzausgleich			3.0%	3.3%	5.1%	1.7%	2.5%	0.2%	1.7%
WR zweckgebundene Transfers			2.6%	3.5%	1.5%	2.8%	0.1%	2.4%	0.7%

Quelle: EFV, Finanzstatistik

* *exklusive die zweckgebundenen Kantonsanteile* (total 855,6 Mio. CHF): Anteil am Ertrag der Schwerverkehrsabgabe (LSVA; Position 46008), Anteil am Ertrag der Mineralölsteuer (Position 46005), Anteil am Ertrag Eidg. Alkoholverwaltung (Position 46003): "Kantone insgesamt; Standardauswertungen", Arbeitsblatt "Einnahmen"

** Vertikaler Ressourcenausgleich + Lastenausgleich + Anteil Bund am Härteausgleich

*** Bundesbeiträge = Positionen 4630 + 670 der Finanzstatistik (*laufende Beiträge + Investitionsbeiträge*): zur Bestimmung des Gesamtbetrags (inkl. nicht einzelnen Kantonen zuscheidbare Bundesbeiträge): "Kantone insgesamt; Standardauswertungen", Arbeitsblatt "Einnahmen"

**** WR = Wachstumsrate; 2015 hohe Wachstumsrate aufgrund von DBSt

Die Struktur der Transferausgaben des Bundes an die Kantone wurde mit der NFA massgeblich verändert. Im Jahr 2007 wurden 31 Prozent des Transfervolumens zweckfrei ausgerichtet. Mit der NFA stieg dieser Anteil 2008 auf 40 Prozent. Dieser Anteil veränderte sich seither nur unwesentlich. Ebenso stabil blieben die zweckfreien Transfers in Relation zu den Fiskaleinnahmen der Kantone. Aus Sicht dieser Kennzahlen konnte die Finanzautonomie der Kantone seit Einführung der NFA 2008 gewahrt werden. Über die Aufteilung der zweckfreien und zweckgebundenen Transfers auf die einzelnen Kantone gibt Anhang 5 Aufschluss.

Neben dem Anteil der zweckfreien Transfers an der Gesamtsumme der Transferzahlungen des Bundes an die Kantone gibt es noch weitere Indikatoren, die den Grad der Finanzautonomie messen. Die OECD verwendet beispielsweise ein Set von 6 Indikatoren:¹

- Anteil der Steuereinnahmen der Kantone und der Gemeinden an den Steuereinnahmen insgesamt;
- Grad der Autonomie bei der Festlegung der Steuersätze;
- Verhältnis zwischen Transfers und Steuereinnahmen;
- Verhältnis zwischen zweckfreien und zweckgebundenen Transfers;
- Grad der Budgetautonomie;
- Grad der Autonomie bei der Fremdfinanzierung.

Diese Indikatoren sind gemäss OECD nur schwach miteinander korreliert. Dies weist darauf hin, dass die Finanzautonomie ein multidimensionales Phänomen darstellt. Im internationalen Vergleich weisen die Kantone und Gemeinden zu den subnationalen Gebietskörperschaften anderer Staaten einen ausgesprochen hohen Grad an Finanzautonomie auf. Insbesondere ist der Anteil von eigenen Steuereinnahmen sehr hoch. Dieser Anteil beläuft sich auf rund 40 Prozent und weist im Zeitverlauf kaum grössere Schwankungen auf. Die Einführung der NFA hatte keine spürbaren Auswirkungen auf diesen Indikator. Demgegenüber wirkte sich die Einführung der NFA auf die Transfers aus (siehe oben). Weil die Kantone im Rahmen des verfassungsmässigen Vollzugsföderalismus Bundesrecht vollziehen, wird die kantonale Finanzautonomie durch gesetzgeberische Entscheide auf Bundesebene beeinflusst.

4.3 Verringerung der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und in der Steuerbelastung der Kantone

Im Folgenden wird die Entwicklung der Disparitäten in der finanziellen Leistungsfähigkeit gemessen an der Ressourcenstärke analysiert. Anschliessend wird auf die Entwicklung der Unterschiede bei der Steuerbelastung gemessen am Steuerausschöpfungsindex eingegangen.

4.3.1 Analysen zur Entwicklung der Disparitäten

Der Finanzausgleich verfolgt explizit das Ziel des Disparitätenabbaus, d.h. der Verringerung der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit zwischen den Kantonen. Dabei muss unterschieden werden zwischen der kurzen und der langen Frist. Das kurzfristige Ziel besteht darin, dass alle Kantone genügend Mittel besitzen, um ihre grundlegenden Aufgaben wahrnehmen zu können. Dies geschieht durch Transferzahlungen der ressourcenstarken Kantone und des Bundes an die ressourcenschwachen Kantone. Wenn die ressourcenstarken Kantone einen Teil ihrer Mittel an die ressourcenschwachen Kantone abgeben, führt dies automatisch zu einem Disparitätenabbau aufgrund des Finanzausgleichs. Interessanter ist die mittel- bis langfristige Betrachtung. Die ressourcenschwachen Kantone haben die Möglichkeit, mit den Mitteln aus dem Finanzausgleich ihre Attraktivität und somit auch ihre finanzielle Leistungsfähigkeit nachhaltig zu verbessern, indem ihre Steuerbasis wächst. Dazu stehen ihnen drei Massnahmen zur Verfügung: Steuersenkung, Schuldenabbau und Ausgaben (z.B. für Infrastrukturausbau). Wenn die ergriffenen Massnahmen erfolgreich sind, sollten sie einen positiven Effekt auf das Ressourcenpotenzial entfalten und damit die Disparitäten zwischen den Kantonen verringern.

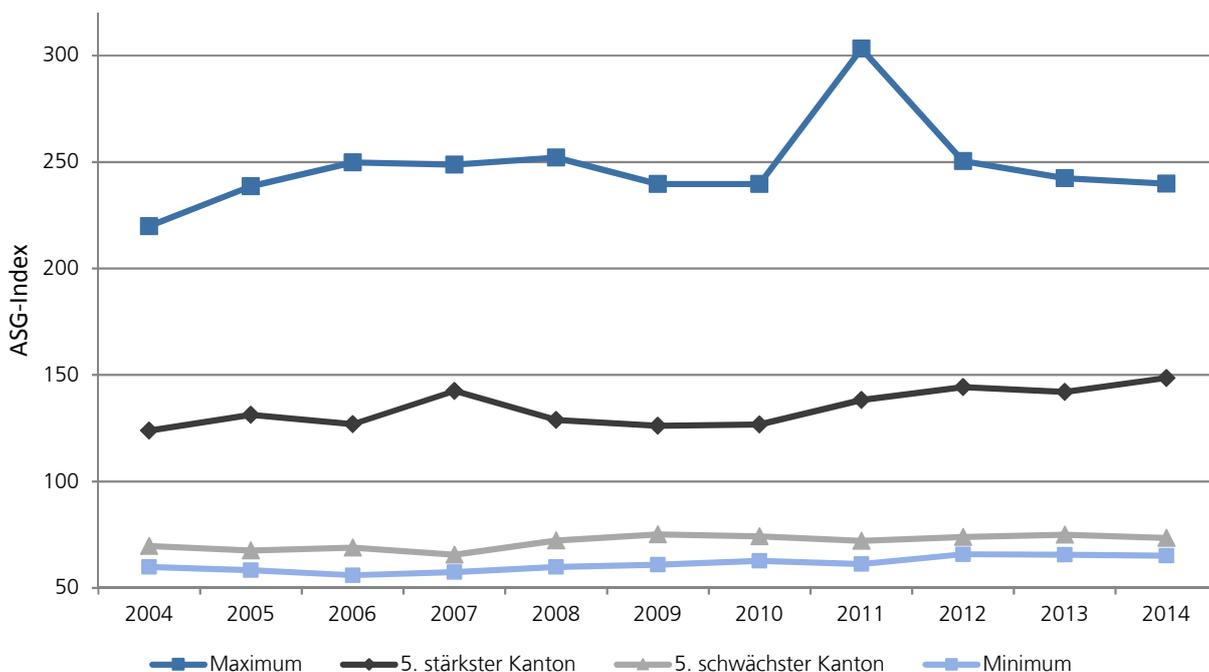
¹ OECD (2006), Network on Fiscal Relations Across Levels of Government Working Paper No. 2, Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments.

Die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit werden indessen durch weitere Faktoren beeinflusst, welche die Kantone kaum oder gar nicht beeinflussen können. Ein wichtiger Faktor ist dabei die Konjunktur. Diese beeinflusst die Kantone vielfach unterschiedlich und führt zu Veränderungen bei der Ressourcenstärke. Der Einfluss der Konjunktur auf das Ressourcenpotenzial bzw. auf die Steuerbemessungsgrundlage der einzelnen Kantone wurde ausführlich im zweiten Wirksamkeitsbericht analysiert.

Datengrundlage für die Messung der Disparitäten ist die Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage (ASG). Weil das für die Berechnung des Ressourcenausgleichs verwendete Ressourcenpotenzial einem Mittelwert der ASG über drei Bemessungsjahre entspricht, würden mit ihm die hier zu untersuchenden Entwicklungen geglättet und die Zahl der verfügbaren Jahre wäre noch geringer. Der ASG-Index wird gleich berechnet wie der Ressourcenindex und hat somit auch die gleiche Aussagekraft, umfasst jedoch nur ein Bemessungsjahr. ASG-Indizes stehen für die Jahre 2004–2014 zur Verfügung.

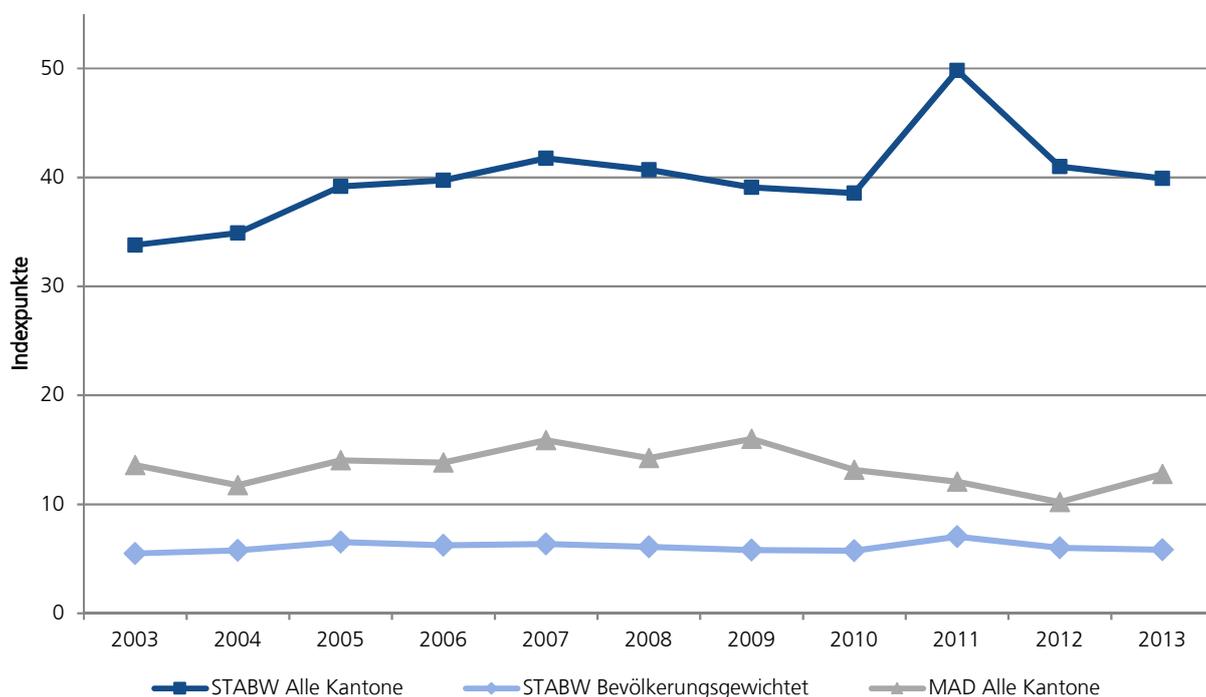
In diesem Bericht werden verschiedene Messgrößen für die Disparitätenentwicklung aufgezeigt. Jeder Indikator hat Vor- und Nachteile. Um ein möglichst vollständiges Bild zu zeichnen, wird neben den gängigsten Messgrößen wie die Spannweite und die Standardabweichung auch der Median der absoluten Abweichung (MAD), die Lorenzkurve bzw. der Gini-Koeffizient sowie die Entwicklung des Überschusspotenzials pro Kopf der Bevölkerung für die Darstellung der Disparitätenentwicklung verwendet. Die Diskussion fokussiert sich auf die Disparitäten vor Ressourcenausgleich. Die Auswirkungen des Ressourcenausgleichs auf die Disparitäten, d.h. der Effekt der Umverteilung, werden indessen auch aufgezeigt.

Abbildung 4.04 Spannweiten des ASG-Index 2008–2014



Die Differenz zwischen dem Index des ressourcenstärksten und des ressourcenschwächsten Kantons ist ein einfaches, wenn auch grobes Mass für die Messung der Disparitäten. In Abbildung 4.04 ist ersichtlich, dass diese Differenz hauptsächlich durch den Verlauf des stärksten Kantons (Zug) bestimmt wird. Zu beachten ist, dass die ASG 2011 von Zug einen Sondereffekt aufweist, der zu einem starken temporären Anstieg führt.

Abbildung 4.05 Standardabweichung und MAD des ASG-Index 2003–2013

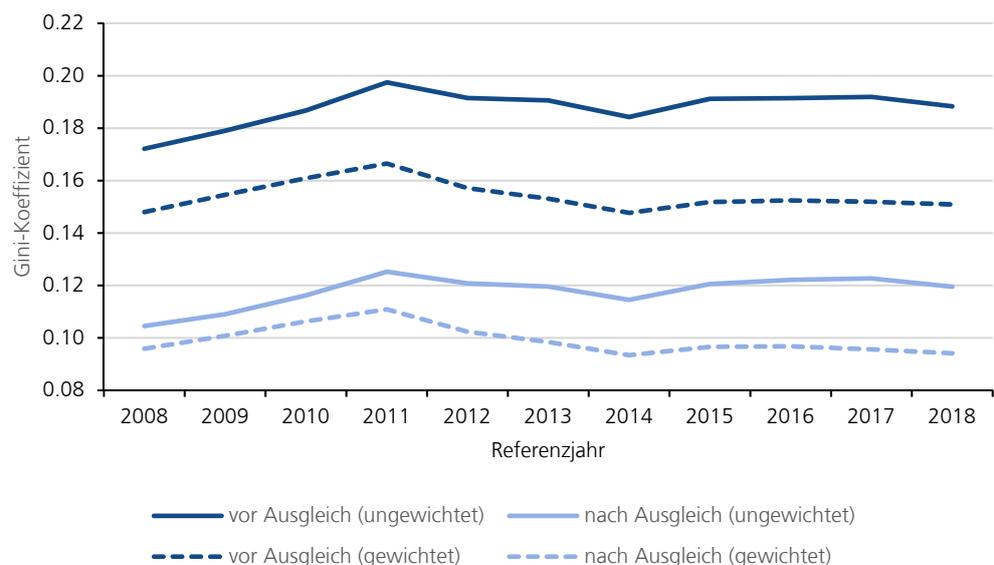


Die Standardabweichung ist das Standardmass, um eine Streuung zu messen. Sie gibt die mittlere Abweichung vom Mittelwert der Stichprobe an. In deren Berechnung fliessen im Gegensatz zur Spannweite alle Kantone ein. Wenn die Standardabweichung zunimmt, dann deutet dies auf eine Zunahme der Disparitäten hin. In Abbildung 4.05 ist der Verlauf der Standardabweichung aufgeführt. Die Standardabweichung wird dabei von der Entwicklung der ressourcenstarken Kantone, insbesondere von Zug und Schwyz, massgeblich bestimmt. Der oben beschriebene Einmaleffekt bei Zug im Jahr 2011 stellt einen statistischen Ausreisser dar, der die Standardabweichung verzerrt. Zu betonen ist, dass alle Kantone unabhängig von ihrer Grösse gleich gewichtet werden. Um die unterschiedlichen Grössen der Kantone zu berücksichtigen, zeigt die unterste Kurve der Abbildung 4.05 die bevölkerungsgewichtete Standardabweichung. Deren Verlauf weist darauf hin, dass die Disparitäten ziemlich stabil geblieben sind. Der statistische Ausreisser von Zug 2011 ist wegen der geringen Grösse von Zug kaum mehr sichtbar.

Der Median der absoluten Abweichung (MAD) reagiert weniger sensitiv auf Ausreisser. Abbildung 4.05 zeigt dieses Mass für die Gesamtheit der Kantone. Gemäss diesem Indikator haben die Disparitäten zwischen 2009 und 2012 etwas abgenommen und sind seither leicht angestiegen.

Auf Basis des Ressourcenpotenzials wurden zwei weitere Messgrössen berechnet: Der Gini-Koeffizient und das Überschusspotenzial bzw. die Überschuss-SSE pro Kopf (SSE: standardisierter Steuerertrag). Der Gini-Koeffizient basiert auf der sog. Lorenz-Kurve und ist ein weit verbreitetes Mass für die Messung von Ungleichheit insbesondere bei der Einkommens- und der Vermögensverteilung der privaten Haushalte. Er nimmt Werte zwischen null und eins an. Beim Wert null besteht eine Gleichverteilung und beim Wert 1 konzentriert sich das ganze Einkommen, Vermögen oder Ressourcenpotenzial auf einen Kanton. Abbildung 4.06 zeigt einerseits die Entwicklung der Ungleichverteilung der SSE pro Kopf vor und nach Ressourcenausgleich gemessen am Gini-Koeffizienten. Dabei sind alle Kantone gleich gewichtet. Andererseits wurden die Kantone mit der jeweiligen Bevölkerungszahl gewichtet. Der Gini-Koeffizient weist nur geringe Schwankungen auf. In den letzten Jahren ist er stabil geblieben. Abbildung 4.06 zeigt die merkliche Reduktion der Disparitäten durch den Ressourcenausgleich. So wird der Gini-Koeffizient um rund ein Drittel verringert. Wird der Gini-Koeffizient mit der Bevölkerung gewichtet, so fallen die Disparitäten tiefer aus. Das Muster bleibt indessen dasselbe.

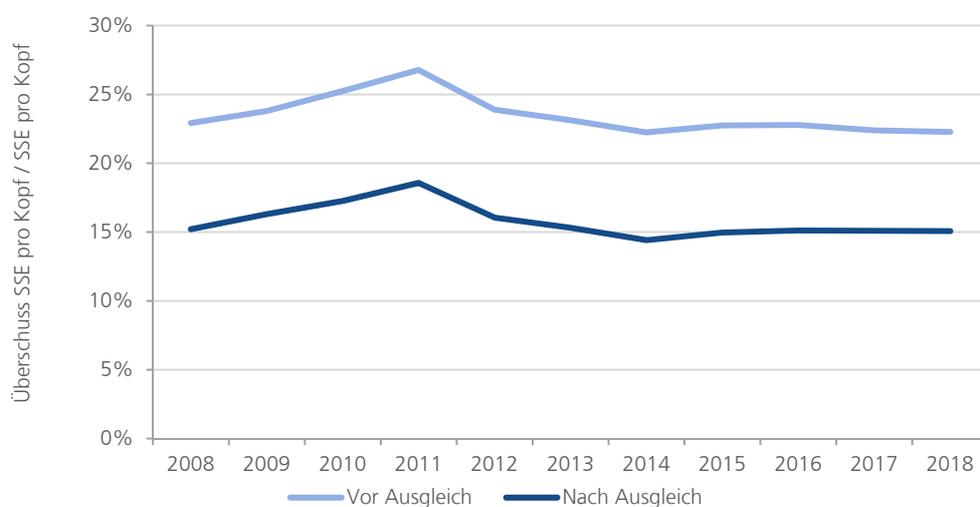
Abbildung 4.06 Gini-Koeffizient der SSE pro Kopf vor und nach Ressourcenausgleich



Das Überschusspotenzial ist derjenige Teil des Ressourcenpotenzials eines ressourcenstarken Kantons, der über dem nationalen Durchschnitt liegt. Für die ressourcenschwachen Kantone gilt das Analoge. Die Summe des Überschusspotenzials der ressourcenstarken Kantone entspricht definitionsgemäss der Summe der Abweichung des Ressourcenpotenzials der ressourcenschwachen Kantone vom nationalen Durchschnitt. Hätten alle Kantone einen Ressourcenindex von 100 wäre das Überschusspotenzial null. Je grösser die Disparitäten, desto grösser das Überschusspotenzial. Das Überschusspotenzial nimmt jedoch wegen der steigenden Bevölkerung und aufgrund des nominellen Wachstums des Ressourcenpotenzials über die Zeit zu. Um diese Wachstumseffekte zu neutralisieren, wird der Indikator wie folgt berechnet: Ausgangspunkt ist die jeweilige Abweichung des Ressourcenpotenzials aller Kantone vom nationalen Durchschnitt, unabhängig davon, ob die Abweichung positiv oder negativ ist. Bei negativen Abweichungen wird der absolute Betrag verwendet. Das Ressourcenpotenzial wird mit dem sog. standardisierten Steuersatz (nationaler Durchschnittssatz) multipliziert. Dies ergibt den sog. standardisierten Steuerertrag (SSE). Die kumulierten Abweichungen der SSE vom nationalen Durchschnitt pro Kopf werden in Beziehung

gesetzt zur durchschnittlichen SSE pro Kopf. In Abbildung 4.07 ist der Verlauf dieses Indikators ersichtlich. Im Vergleich zum Gini-Koeffizienten reagiert dieser Indikator stärker. Die Disparitäten nehmen 2008–2012 zu und sinken bis 2014. Seither sind sie stabil. Im Weiteren ist auch hier der Effekt des Ressourcenausgleichs als Differenz zwischen der hellblauen und der dunkelblauen Linie ersichtlich.

Abbildung 4.07 Überschuss-SSE pro Kopf in Relation zur SSE pro Kopf



Für die Messung der Disparitäten wurden verschiedene Messgrössen verwendet, die sich gegenseitig ergänzen. Insgesamt kann festgehalten werden, dass sich die Disparitäten bezüglich der finanziellen Leistungsfähigkeit in den letzten Jahren wenig verändert haben. Die Disparitäten werden massgeblich von der Konjunkturlage beeinflusst. Die konjunkturelle Dynamik schlägt sich insbesondere in den Gewinnen der juristischen Personen nieder, deren Anteil in den meisten ressourcenstarken Kantonen überdurchschnittlich ist. Die Disparitätenentwicklung wird daher primär von den ressourcenstarken Kantonen geprägt. In einer konjunkturellen Aufschwungsphase nehmen die Disparitäten tendenziell zu, da die Ressourcenindizes der ressourcenstarken Kantone ansteigen. Ein Konjunkturabschwung hingegen führt dazu, die Disparitäten zu reduzieren.

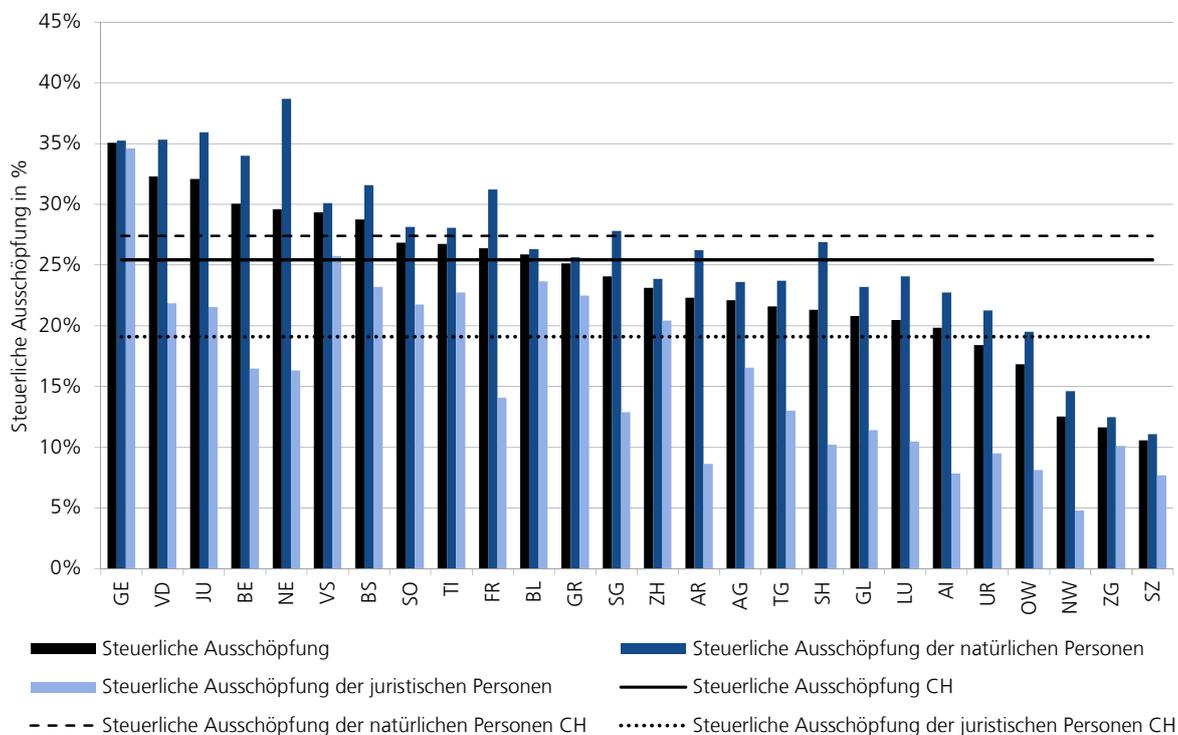
4.3.2 Entwicklung der Unterschiede in der Steuerbelastung

Dieser Abschnitt vergleicht die interkantonale Gesamtsteuerbelastung gemessen am Steuerausschöpfungsindex, der seit 2009 jährlich publiziert wird. Dieser Index steht in einem engen Zusammenhang mit den Berechnungen des Ressourcenausgleichs. Der Index ist somit ähnlich zu interpretieren wie die Fiskalquote, die in der Schweiz auf nationaler Ebene ermittelt wird. Er stellt damit ein Abbild der gesamten Steuerbelastung in einem Kanton dar und zeigt, wie stark die steuerlich ausschöpfbare Wertschöpfung durch Fiskalabgaben belastet wird und somit nicht mehr für eine private Verwendung zur Verfügung steht. Der Steuerausschöpfungsindex widerspiegelt daher die makroökonomische Sichtweise. Er setzt sämtliche Fiskaleinnahmen eines Kantons (insbesondere direkte Steuern, Vermögens-, Erbschafts- und Motorfahrzeugsteuern) in Relation zum Ressourcenpotenzial. Dies ergibt die steuerliche Ausschöpfung eines

Kantons. Diese wird wiederum in Beziehung gesetzt zum schweizerischen Mittel der Steuerausschöpfung, woraus der Steuerausschöpfungsindex resultiert. Die Steuerausschöpfung stellt ein umfassendes Mass für die Fiskalbelastung des Ressourcenpotenzials dar. Sie erlaubt keine Rückschlüsse auf Steuertarif und Steuersätze. Die steuerliche Ausschöpfung fällt höher aus als die (durchschnittlichen) Einkommens- und Gewinnsteuersätze, da sie noch weitere Steuern berücksichtigt. Es ist dabei möglich, dass bei unveränderten Einkommens- und Gewinnsteuersätzen die steuerliche Ausschöpfung steigt. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn Steuerpflichtige in höhere Progressionsstufen gelangen und der Kanton deshalb höhere Steuereinnahmen erzielt. Der Steuerausschöpfungsindex eignet sich somit nicht als Messgrösse für die Belastung einzelner Wirtschaftssubjekte. Der Indikator ist für die Beurteilung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit zu ungenau, da dort die effektive und die marginale Steuerbelastung im Zentrum stehen. Auf diese Aspekte wird in Abschnitt 4.4 vertieft eingegangen.

Im vorliegenden Bericht wird bei der Steuerausschöpfung zwischen den natürlichen und den juristischen Personen differenziert. Abbildung 4.08 zeigt die steuerliche Ausschöpfung insgesamt und differenziert nach natürlichen und juristischen Personen in Bezug auf die aktuellsten verfügbaren Daten (Ressourcenpotenzial 2017). Im Landesdurchschnitt wird das Ressourcenpotenzial insgesamt zu 25,4 Prozent steuerlich ausgeschöpft. Dabei ist die steuerliche Ausschöpfung bei den juristischen Personen mit 19,1 Prozent um gut 8 Prozentpunkte tiefer als bei den natürlichen Personen. Dieser Unterschied in der steuerlichen Ausschöpfung war in den vergangenen Jahren relativ stabil.

Abbildung 4.08 Steuerliche Ausschöpfung 2017



Bei der Betrachtung der einzelnen Kantone fällt auf, dass zum einen die Unterschiede in der steuerlichen Ausschöpfung nach wie vor gross sind und zum anderen die Differenz zwischen der Ausschöpfung der natürlichen und der juristischen Personen sehr stark variiert (vgl. Abb.

4.09). In Neuenburg ist diese Differenz mit gut 22 Prozentpunkten am ausgeprägtesten, während in Zug und Genf der Unterschied gering ist. Dies vor dem Hintergrund, dass Zug eine der tiefsten steuerlichen Ausschöpfungen aufweist, während diese in Genf schweizweit am höchsten ist. Die Tatsache, dass die steuerliche Ausschöpfung der juristischen Personen über alle Kantone tiefer ist als diejenige der natürlichen Personen, liefert den Ansatzpunkt für die sog. Zeta-Faktoren im Rahmen der Steuervorlage 17. Mit den Zeta-Faktoren werden die Unternehmensgewinne im Ressourcenpotenzial weniger stark gewichtet als die Einkommen der natürlichen Personen.

Abbildung 4.09 Differenz der steuerlichen Ausschöpfung JP und NP 2017
(in Prozentpunkten)

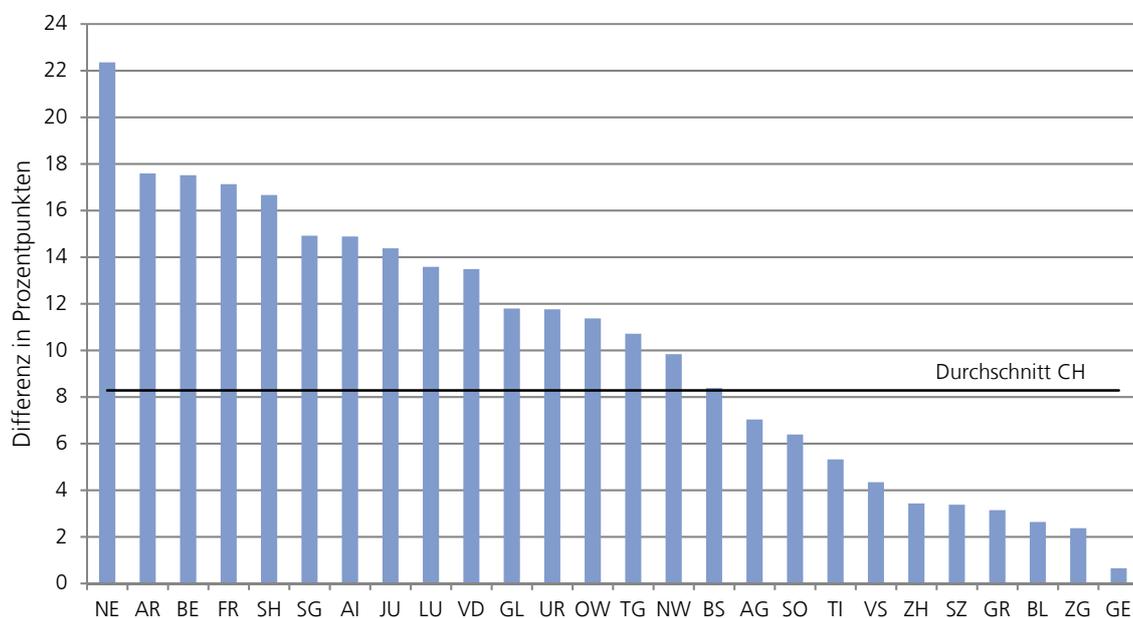


Abbildung 4.10 zeigt die Differenz der steuerlichen Ausschöpfung zwischen den natürlichen und den juristischen Personen und die Ressourcenstärke der Kantone. Die meisten ressourcenstarken Kantone weisen dabei eine unterdurchschnittliche Differenz aus (2. Quadrant), während der grössere Teil der ressourcenschwachen Kantone eine z.T. deutlich höhere Differenz in der steuerlichen Ausschöpfung aufweisen. Dies kann als Indiz interpretiert werden, dass ressourcenschwache Kantone die Steuerpolitik gezielt einsetzen, um juristische Personen anzuziehen. Für diese Kantone stellt die Steuerpolitik ein wichtiges Instrument der Standortförderung dar. Die ressourcenstarken Kantone hingegen verfügen über mehrere Standortvorteile, sodass die Notwendigkeit, die Steuersätze zu differenzieren, weniger gross ist. Dies gilt unter dem heute geltenden System der Unternehmensbesteuerung. Mit der Steuervorlage 17 wird dieses System angepasst. Der Wegfall der kantonalen Steuerstatus führt dazu, dass diese Notwendigkeit einer Differenzierung bei den ressourcenstarken Kantonen möglicherweise anders zu beurteilen sein wird.

Abbildung 4.10 Differenz der steuerlichen Ausschöpfung JP und NP und Ressourcenindex 2017

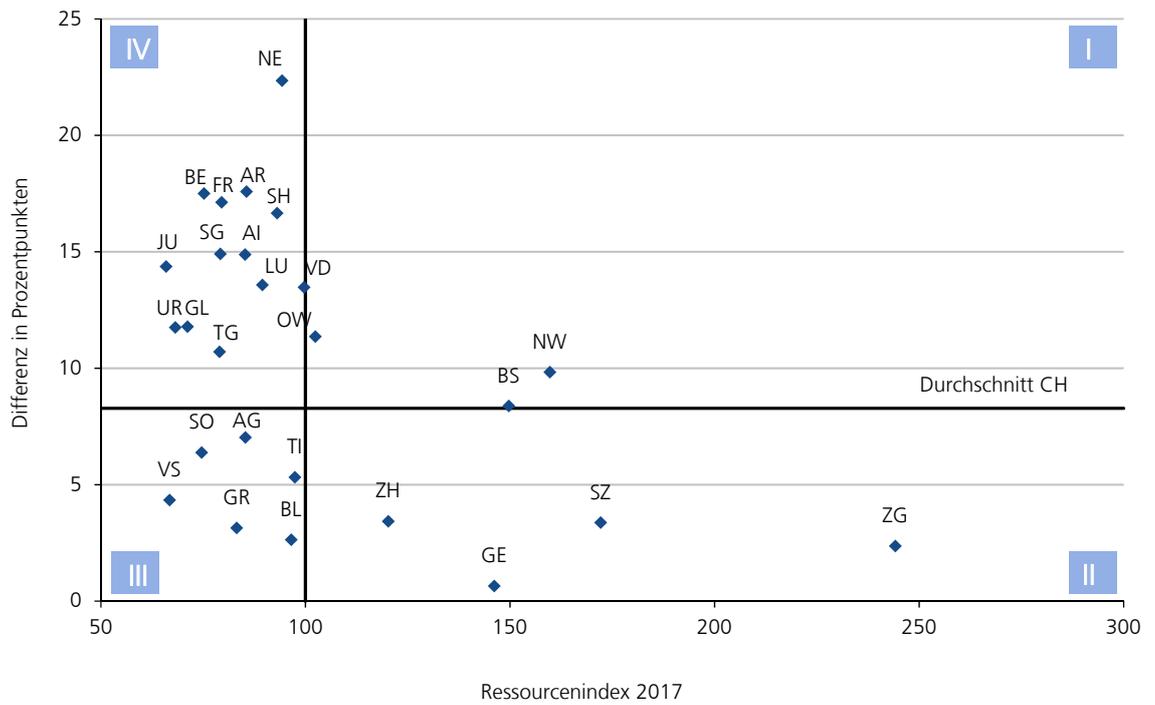
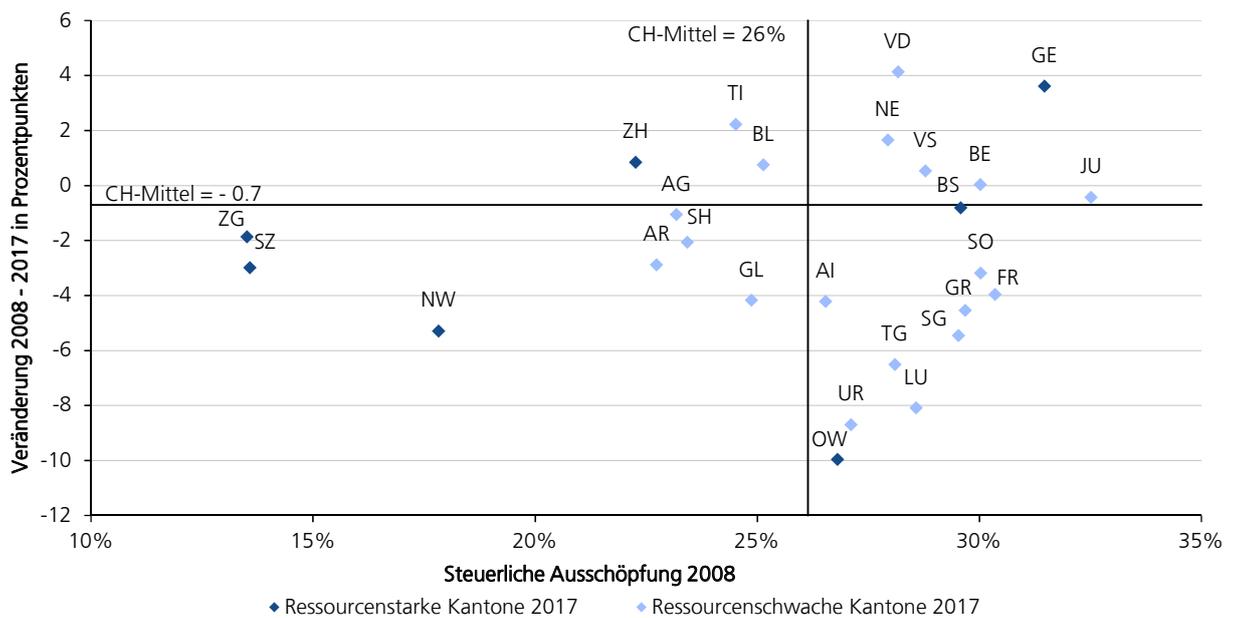


Abbildung 4.11 Veränderung der steuerlichen Ausschöpfung 2008–2017



Gemäss Abbildung 4.11 hat die steuerliche Ausschöpfung seit 2008 im schweizerischen Mittel leicht abgenommen (-0,7 Prozentpunkte). Gestiegen ist die Ausschöpfung hingegen in Kantonen, deren steuerliche Ausschöpfung über dem Landesmittel liegt (GE, VD, NE, VS und BE). Als Folge dieser Entwicklung vergrösserten sich die Disparitäten in der Steueraus schöpfung gemessen an der Spannweite zwischen dem höchsten und dem tiefsten Wert der Steueraus schöpfung wie auch gemessen an der Standardabweichung (vgl. Tabelle 4.02). Das Ziel des Abbaus dieser Disparitäten konnte somit nicht erreicht werden. Dabei ist einerseits zu beachten, dass die Möglichkeiten, die Unterschiede in der Steuerbelastung mittels des Finanzausgleichs zu reduzieren, beschränkt sind. Die Entwicklung der Steuerbelastung in den Kantonen wird von zahlreichen Faktoren beeinflusst. Der Finanzausgleich stellt dabei nur ein Element dar. Weit bedeutender für die Entwicklung der Steuerbelastungsunterschiede sind beispielsweise die Politik der Standortförderung oder die Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger in Bezug auf staatliche Dienstleistungen. Andererseits ist zu berücksichtigen, dass die Disparitäten in der Steuerbelastung nicht deckungsgleich sind mit den Disparitäten in der finanziellen Leistungsfähigkeit. So weist beispielsweise der ressourcenschwache Kanton Uri eine deutlich unterdurchschnittliche Steuerbelastung auf, während im ressourcenstarken Kanton Genf die Steuerbelastung landesweit am höchsten ist.

Tabelle 4.02 Disparitäten in der Steueraus schöpfung

	2008	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Spannweite	19.0%	21.8%	22.8%	22.7%	23.2%	23.5%	24.5%	24.1%
Standardabweichung	4.8%	5.5%	5.7%	5.9%	6.1%	6.2%	6.2%	6.2%
Gew. Standardabweichung	4.0%	4.6%	4.7%	4.8%	4.9%	4.9%	5.1%	5.2%
Durchschnitt aller Kantone	26.1%	26.8%	26.7%	26.7%	26.4%	25.5%	25.4%	25.2%

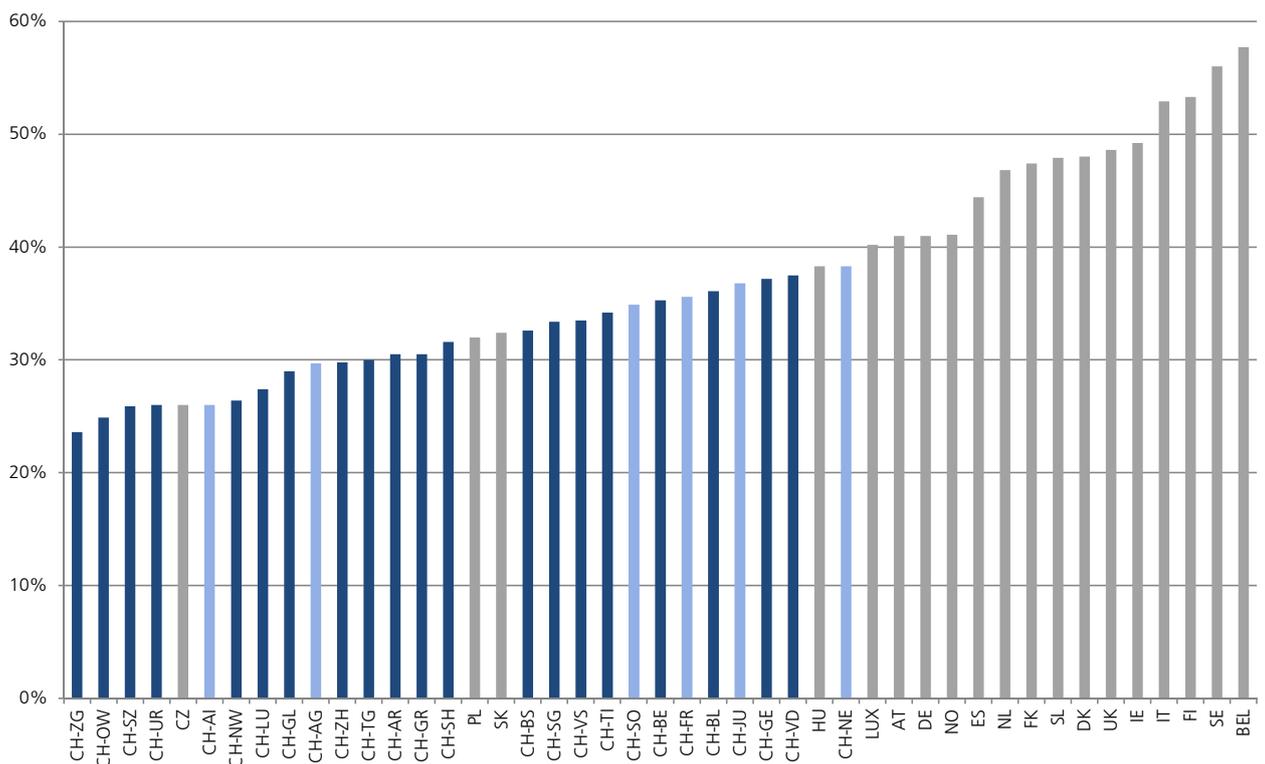
4.4 Erhalt der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit im nationalen und internationalen Verhältnis

Der Steuerwettbewerb stellt ein wichtiges Element des schweizerischen Föderalismus dar. Im Rahmen der Evaluation des Finanzausgleichs ist daher u.a. auch ein besonderes Augenmerk auf die Entwicklung der Steuerbelastung in den Kantonen zu legen. Gemäss dem KPMG Swiss Tax Report 2017² belief sich der Einkommenssteuersatz im nationalen Durchschnitt 2017 auf 33,99 Prozent. Gegenüber 2007 wurde die Steuerbelastung der Einkommen nur unwesentlich verändert (-0,9 Prozent). Demgegenüber wurde die fiskalische Belastung der Unternehmen in diesem Zeitraum merklich verringert. So betrug der Gewinnsteuersatz im Durchschnitt 2017 gemäss KPMG 17,77 Prozent, d.h. 3 Prozentpunkte tiefer als 2007. Überdurchschnittliche Steuersenkungen verzeichneten die Kantone Luzern, Nidwalden, Appenzell-Ausserrhodon, Schwyz, Neuenburg, Glarus, Schaffhausen, Graubünden Aargau und Baselland. Wie im Abschnitt 4.3 beschrieben, sind die Steuerbelastungsunterschiede zwischen den Kantonen bei den natürlichen wie auch bei den juristischen Personen nach wie vor beträchtlich. Deren Muster hat sich jedoch seit Einführung der NFA nicht wesentlich verändert.

² <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/ch/pdf/clarity-on-swiss-taxes-2017-de.pdf>

Im internationalen Steuerwettbewerb ist vor allem die Steuerbelastung von mobilem Steuersubstrat entscheidend wie insbesondere Unternehmensgewinne und Einkommen hochqualifizierter Personen. Die sehr unterschiedlichen Steuersysteme in den einzelnen Staaten erschweren einen aussagekräftigen Vergleich der Steuerbelastung, da nicht nur die Steuersätze differieren, sondern auch die Ermittlung der steuerbaren Bemessungsgrundlage sehr unterschiedlich ist. Ein aussagekräftiger internationaler Vergleich, der sich auf die Steuerbelastung von Unternehmen und von hochqualifizierten Arbeitnehmenden fokussiert, wird regelmässig von der BAKBASEL veröffentlicht³. Dabei werden 20 Kantone erfasst. Aufgrund der berechneten Steuerbelastung im Kantonshauptort für ledige Arbeitnehmende mit einem Bruttoarbeitslohn von umgerechnet 100 000 Euro und der entsprechenden verfügbaren Zahlenreihe der BAKBASEL hat die ESTV für die übrigen 6 Kantone (AI, AG, SO, FR, JU, NE) eine vergleichbare Masszahl geschätzt. Der gewählte Haushaltstyp entspricht weitestgehend dem hochqualifizierten Arbeitnehmenden mit einem verfügbaren Einkommen von 100 000 Euro.

Abbildung 4.12 Steuerbelastung von hochqualifizierten Arbeitnehmenden 2015
(in % des verfügbaren Einkommens)

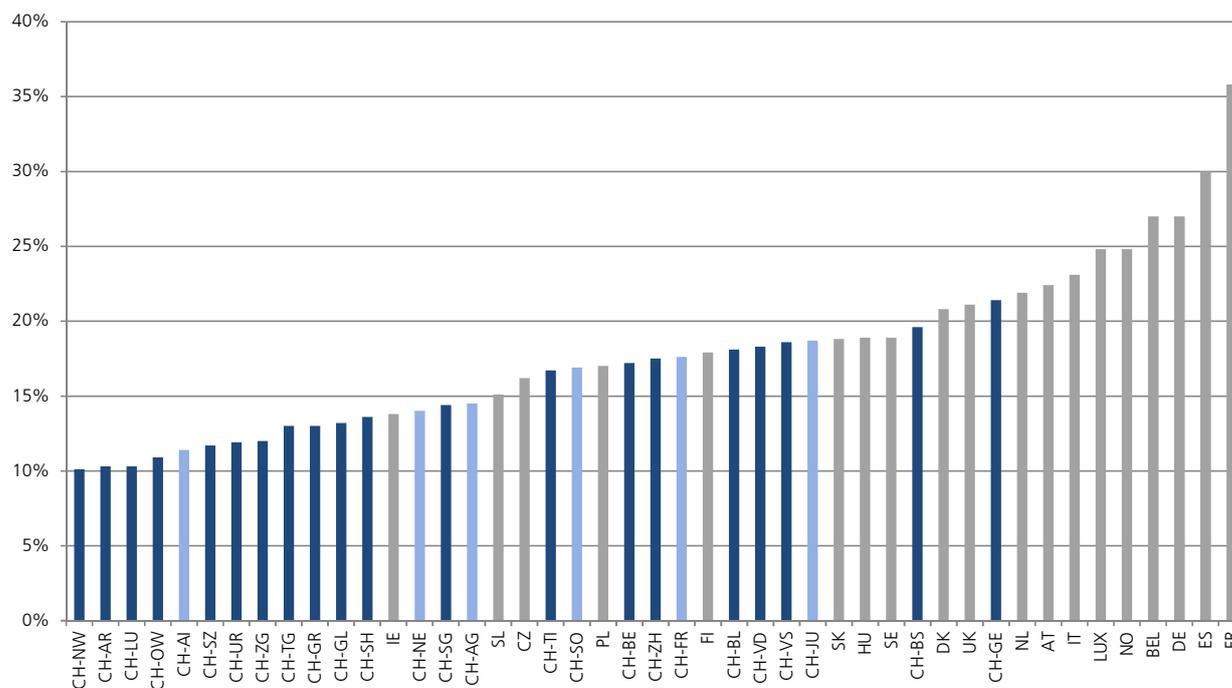


Quelle: BAKBASEL (dunkelblaue und graue Balken) und ESTV (hellblaue Balken)

Die Schweizer Kantone sind bezüglich der Steuerbelastung bei hochqualifizierten Arbeitnehmenden und Arbeitnehmern im Vergleich zum europäischen Ausland insgesamt konkurrenzfähig, auch wenn der Unterschied zwischen der tiefsten (ZG) und der höchsten Belastung (NE) mit rund 15 Prozentpunkten beachtlich ist. Die Kantone mit hellblauen Säulen wurden von der ESTV für den vorliegenden Bericht aufbereitet. Die Zahlen für die übrigen Kantone stammen von der BAKBASEL (BAK Taxation Index 2015).

³ BAK Taxation Index: <http://www.baktaxation.com/pages/bak-taxation-index/uebersicht.php>

Abbildung 4.13 Steuerbelastung von Unternehmen 2015
(in % des Gewinns)



Quelle: BAKBASEL (dunkelblaue und graue Balken) und ESTV (hellblaue Balken)

Ein ähnliches Bild wie bei den hochqualifizierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zeigt sich bei den Unternehmen. Abbildung 4.13 führt einen Vergleich auf von ordentlich besteuerten Unternehmen. Sonderregimes für bestimmte Gesellschaften, wie z.B. die kantonalen Steuerstatus, bleiben unberücksichtigt. Im internationalen Vergleich ist die Steuerbelastung in 12 Kantonen tiefer als in den aufgeführten europäischen Ländern. Selbst Genf, derjenige Kanton mit der höchsten Steuerbelastung für Unternehmen in der Schweiz, rangiert noch vor wichtigen Standortkonkurrenten wie die Niederlande, Luxemburg oder Deutschland. Die Kantone mit hellblauen Säulen wurden wiederum von der ESTV für den vorliegenden Bericht aufbereitet. Die Zahlen für die übrigen Kantone stammen von der BAKBASEL (BAK Taxation Index).

Im internationalen Vergleich ist die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Kantone bei der Besteuerung von Unternehmen und hochqualifizierten Arbeitskräften nach wie vor hoch. Die Spannweite der Steuerbelastung zwischen den Kantonen ist dabei beachtlich. Die Kantone mit der höchsten Steuerbelastung befinden sich indessen in der Rangliste vor den meisten westeuropäischen Ländern. Verschiedene Länder in Mitteleuropa sowie Irland weisen Steuerbelastungen auf, die mit dem Mittelfeld der Kantone vergleichbar sind.

4.5 Gewährleistung einer minimalen Ausstattung mit finanziellen Ressourcen der Kantone

Ein Ziel des Finanzausgleichs besteht darin, dass ressourcenschwachen Kantonen eine Mindestausstattung mit finanziellen Ressourcen zu gewährleisten ist. Nach Artikel 6 Absatz 3 FiLaG soll der standardisierte Steuerertrag (SSE) eines Kantons pro Einwohner zusammen mit den Leistungen des Ressourcenausgleichs mindestens 85 Prozent des schweizerischen Durchschnitts erreichen. Diese Mindestausstattung stellt jedoch keine Garantie, sondern eine Zielgrösse dar. Artikel 19 Absatz 8 FiLaG hält zudem fest, dass bei der Überprüfung des Mindestausstattungsziels die Leistungen aus dem Härteausgleich mitberücksichtigt werden.

In diesem Abschnitt soll zum einen die Ausgleichswirkung des Ressourcenausgleichs im Vergleich zum angestrebten Mindestausstattungsziel von 85 Prozent dargestellt und zum anderen diskutiert werden, ob die Zielgrösse weiterhin angebracht ist.

4.5.1 Entwicklung der Mindestausstattung mit finanziellen Ressourcen

Im Referenzjahr 2018 beträgt der Index SSE des ressourcenschwächsten Kantons (JU) 88,3 Punkte (vgl. Abbildung 4.14). Werden zudem die Leistungen aus dem Härteausgleich berücksichtigt, erreicht der Jura über 90 Punkte.

Abbildung 4.14 Ressourcenindex vor und nach Ressourcen- und Härteausgleich 2018

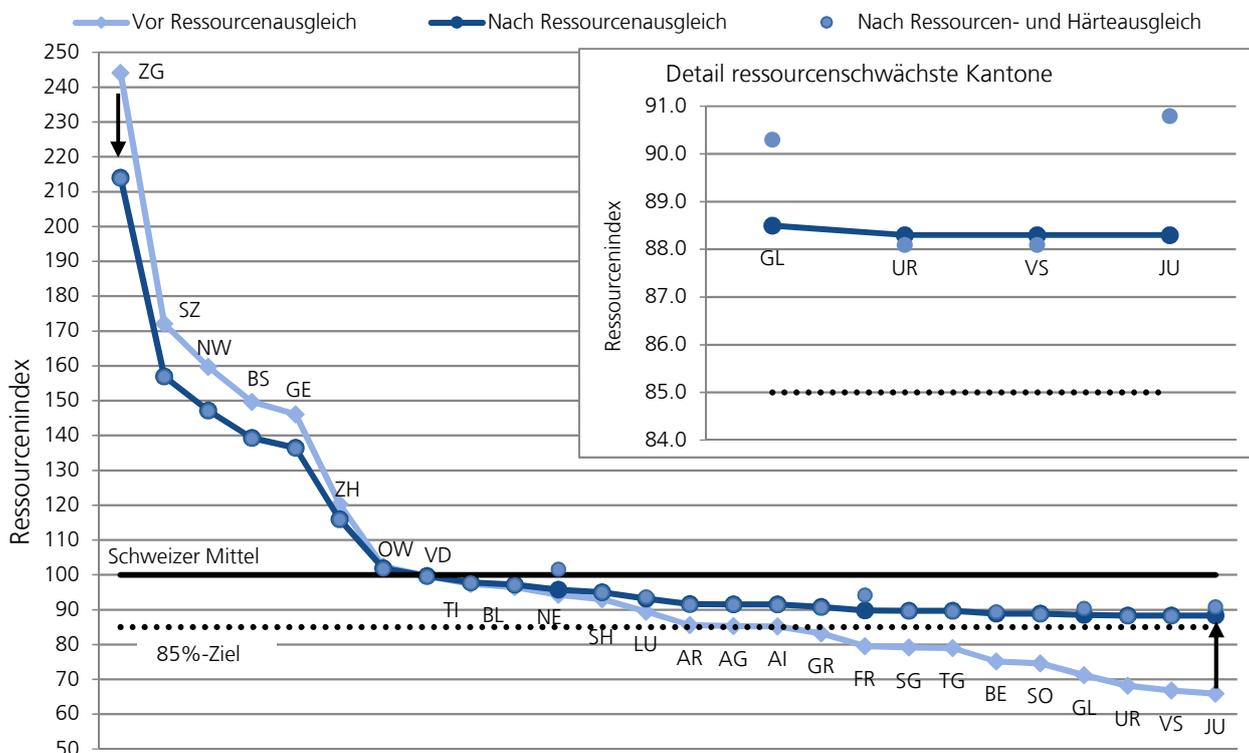
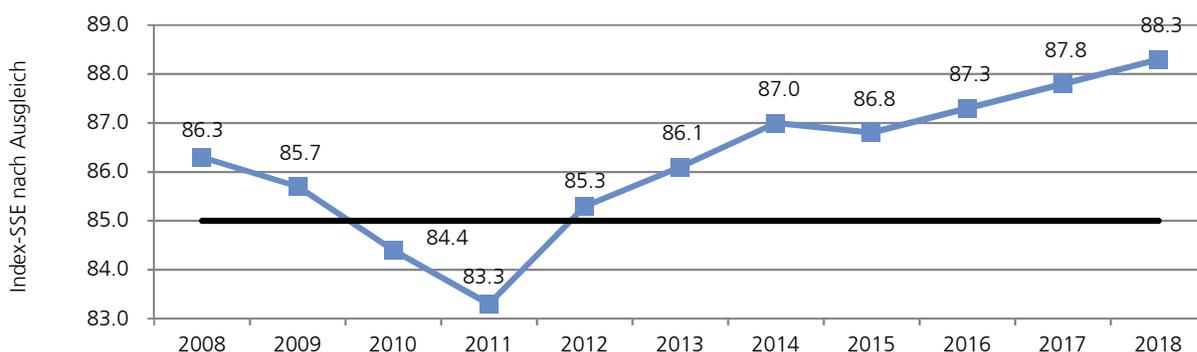


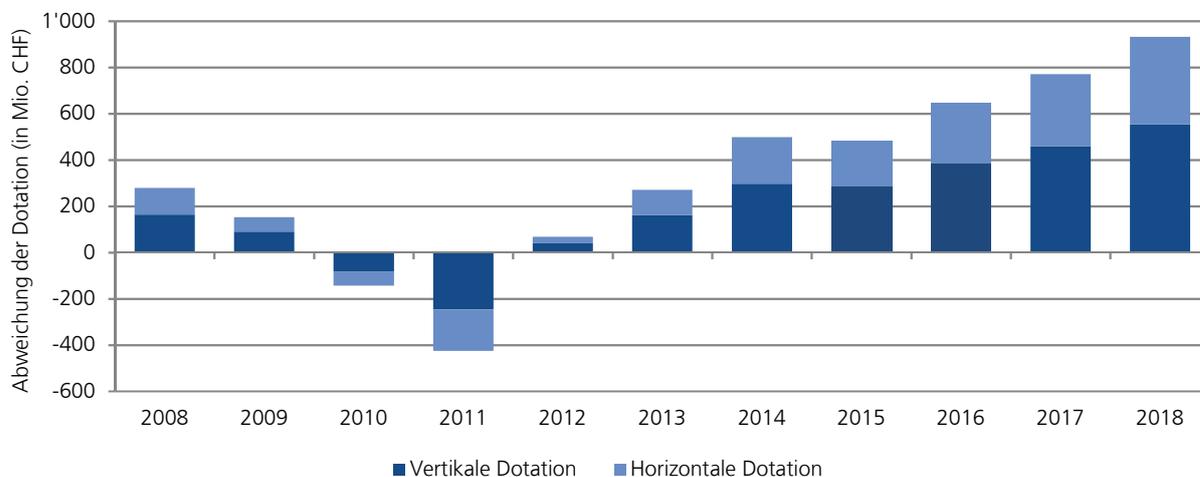
Abbildung 4.15 zeigt den Index SSE nach Ausgleich des jeweils ressourcenschwächsten Kantons in den Jahren 2008–2018.

Abbildung 4.15 Index SSE nach Ausgleich des ressourcenschwächsten Kantons 2008–2018



Im Referenzjahr 2008 erreichte der Kanton Uri einen Index SSE von 86,3 Punkten und lag damit klar über der Zielgrösse. In den drei darauffolgenden Jahren sank der Wert; 2010 und 2011 sogar auf unter 85 Punkte. Seit 2012 stieg der Urner Index SSE aber wieder an und erreichte 2014 87 Punkte. Seit 2016 ist der Jura der ressourcenschwächste Kanton. Das Ziel, wonach der Finanzausgleich zusammen mit dem Härteausgleich dafür sorgt, dass alle Kantone über eine minimale Ausstattung mit finanziellen Ressourcen verfügen, was ihre Finanzautonomie stärkt und die Unterschiede verringert, wird damit erreicht. Die Mindestausstattung wird indessen deutlich übertroffen. Würde die Dotation so verringert, dass der ressourcenschwächste Kanton jedes Jahr 85 Punkte erreicht, müssten auch die Bezüge aller anderen ressourcenschwachen Kantone reduziert werden. Dies hätte eine erhebliche Verringerung der Dotation zur Folge. Die entsprechenden Zahlen sind aus der nachfolgenden Abbildung ersichtlich.

Abbildung 4.16 Abweichung der Dotation zum Mindestausstattungsziel von 85,0 Prozent im Ressourcenausgleich 2008–2018



Damit Jura im Jahr 2018 genau 85 Punkte erreicht und bei gleichbleibendem Verhältnis zwischen horizontalem und vertikalem Ressourcenausgleich, müssten die ressourcenstarken Kantone 378 Millionen weniger an die ressourcenschwachen Kantone zahlen, und der Beitrag des Bundes würde um fast 554 Millionen reduziert. Dies hiesse aber auch, dass die ressourcenschwachen Kantone insgesamt 932 Millionen oder gut 20 Prozent weniger Beiträge bekämen.

4.5.2 Zielgrösse 85-Punkte beim Ressourcenausgleich

Historie

Die Idee einer «Mindestausstattung» der Kantone mit eigenen Ressourcen geht auf die Anfänge des Projekts NFA zurück. Jene Arbeitsgruppe, die sich mit der «Stärkung der Eigenfinanzierungskraft der Kantone» befasste, schlug im Jahr 1995 vor:⁴

«Ein Ziel des Finanzausgleichs ist, dass jeder Kanton seine Kernaufgaben ohne übermässige Belastung seiner Bürgerinnen und Bürger selber finanzieren kann. [...] Die Gruppe ist der Ansicht, dass die Festlegung der Mindestausstattung aufgrund der unterschiedlichen Ausgaben der Kantone und Gemeinden⁵ zur Erfüllung ihrer Grundaufgaben erfolgen sollte. Dabei ist aufgrund der Vergleichsdaten anzunehmen, dass die garantierte Mindestausstattung, ohne dass eine optimale Grösse bestimmt werden kann, zwischen 82 und 90 Indexpunkten liegen sollte. Ausserdem müsste ein pragmatisches Vorgehen zur Bestimmung eines garantierten Minimums nach Ansicht der Arbeitsgruppe von den aktuell für den Ausgleich verfügbaren Beträgen ausgehen. Diese beiden Methoden führen zu übereinstimmenden Ergebnissen».

Für die Bestimmung der Mindestausstattung waren demnach folgende Gedanken wegweisend:

- Jeder Kanton soll die ihm zugeordneten Aufgaben möglichst autonom erfüllen können. Faktisch bedingt dies, dass jeder Kanton seine Basisaufgaben autonom finanzieren kann. Dies soll ihm möglich sein, ohne dass er die Bürgerinnen und Bürger mit Steuern übermässig belasten muss. Jeder Kanton soll deshalb – nach Ressourcenausgleich – eine bestimmte Mindestausstattung an eigenen Mitteln aufweisen.
- Die Festlegung dieser Mindestausstattung sollte aufgrund der interkantonalen Disparitäten bei den Pro-Kopf-Ausgaben der Kantone und ihrer Gemeinden zur Erfüllung ihrer Grundaufgaben⁶ erfolgen. Die Überlegung dabei war: Je niedriger sich das Ausgabeniveau der ressourcenschwächsten Kantone im Vergleich zu jenem aller Kantone präsentiert, desto geringer kann – bei gleichem «Kostendeckungsgrad» – auch ihr Einnahmenniveau sein, folglich auch der so genannte standardisierte Steuerertrag pro Einwohner nach Ressourcenausgleich; an ihm misst sich schliesslich auch die Mindestausstattung.

⁴ Stärkung der Eigenfinanzierungskraft der Kantone / Renforcement de la capacité financière propre des cantons, Rapport final du groupe de travail 4 à l'organe directeur, Berne, décembre 1995.

⁵ Es ist üblich, bei interkantonalen Ausgaben-Vergleichen auf die Ausgaben der Kantone plus ihrer Gemeinden abzustellen. Dadurch wird die von Kanton zu Kanton unterschiedliche Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden neutralisiert.

⁶ Zu den Grundaufgaben wurden damals alle Aufgaben gemäss funktionaler Gliederung gezählt, mit Ausnahme der kantonalen Hochschulen und der von Kanton zu Kanton und von Jahr zu Jahr stark schwankenden kantonalen Beiträge an die Finanzierung der Nationalstrassen.

- Entsprechende Untersuchungen ergaben, dass bei den Grundaufgaben das Ausgabeniveau der ressourcenschwächsten Kantone zwischen rund 10 und rund 20 Prozent unter jenem aller Kantone lag. Von da her und mit obenstehender Grundüberlegung war die Mindestausstattung auf 80 bis 90 Punkte festzulegen; dies bei einer durchschnittlichen Ausstattung aller Kantone von 100 Punkten.
- Dies alles berücksichtigt, empfahl die damalige Arbeitsgruppe eine Mindestausstattung von 87 Punkten.

Auf dieser Empfehlung basierte dann auch der so genannte «Konkretisierungsbericht» zur NFA von 1999.⁷

In der Vernehmlassung zu diesem Bericht plädierten gewisse ressourcenschwache Kantone, aber auch die CVP, die SPS und der SGB, für einen höheren, einzelne ressourcenstarke Kantone für einen tieferen Wert. Diverse Kantone und Organisationen sprachen sich dafür aus, im Gesetz eine Bandbreite zu verankern; im Vordergrund stand dabei eine solche zwischen 80 und 90 Punkten.

In der Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen von 2001 wurde dann ein «anzustrebender Zielwert» vorgeschlagen, im Sinne eines Kompromisses der auch heute noch gesetzlich verankerte Wert von mindestens 85⁸.

In den Kommissions- und Plenumsdebatten der eidgenössischen Räte war die Höhe des Mindestausstattungsziels dann überraschenderweise kein Thema; der Wert 85 schien «sakrosankt». Die Diskussionen drehten sich in diesem Zusammenhang einzig um die Frage, ob der Wert 85 ein «garantiertes Minimum» oder ein «anzustrebendes Ziel» darstellen sollte.

Im Artikel 6 Absatz 3 des FiLaG wurde im Jahr 2003 der Wert von mindestens 85 schliesslich als «anzustrebendes Ziel» verankert.

Mindestausstattung im Lichte der aktuellen Daten

Ausgehend von den ursprünglichen Überlegungen wird im Folgenden untersucht, wie der Zielwert für die Mindestausstattung im Lichte der seitherigen Entwicklung zu beurteilen ist.

Dabei interessiert einmal die Ausgabenentwicklung. Um Abgrenzungsdiskussionen zu vermeiden, wird hier auf die Gesamtausgaben pro Einwohner abgestellt, dabei jedoch auf die für die Kantone (und ihre Gemeinden) letztlich belastungsrelevanten Ausgaben nach Abzug der Bundesbeiträge. Dargestellt werden die Entwicklungen bei den Kantonen insgesamt und bei den jeweils vier ressourcenschwächsten Kantonen (UR, JU, VS, FR bzw. GL). Bei den Zahlen ist zu berücksichtigen, dass im Jahr 2008 eine neue Sektorisierung der Finanzstatistik erfolgte (Abstimmung der funktionalen Gliederung der schweizerischen Finanzstatistik auf jene der EU), was in jenem Jahr zu einem gewissen Strukturbruch führte. Es ergibt sich folgendes Bild:

⁷ EFD/KdK, Der Neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen, Bern/Solothurn, 1999.

⁸ BBl **2002** 2568. Der «anzustrebende Zielwert» war damit zu begründen (S. 2476), dass wegen den während vier Jahren jeweils vorgegebenen Dotationen des Ressourcenausgleichs und je nach Konstellation der Ressourcenindizes der Kantone die Erreichung des Mindestausstattungsziels von 85 Prozent des schweizerischen Durchschnitts nicht für alle Kantone und jedes Jahr gewährleistet werden kann.

Tabelle 4.03 Pro-Kopf-Ausgaben der Kantone und ihrer Gemeinden*, nach Abzug der Bundesbeiträge; 1994–2015

	Ausgaben nach Abzug der Bundesbeiträge															
	1994**		2005		2008		2011		2012		2013		2014		2015	
	CHF pro Kopf	in % aller Kte.	CHF pro Kopf	in % aller Kte.	CHF pro Kopf	in % aller Kte.	CHF pro Kopf	in % aller Kte.	CHF pro Kopf	in % aller Kte.	CHF pro Kopf	in % aller Kte.	CHF pro Kopf	in % aller Kte.	CHF pro Kopf	in % aller Kte.
alle Kantone	10'442	100%	12'337	100%	12'223	100%	12'935	100%	13'136	100%	13'085	100%	13'130	100%	13'426	100%
4 ressourcenschwächste Kantone	8'490	81%	10'506	85%	11'665	95%	11'770	91%	13'086	100%	12'023	92%	12'016	92%	12'267	91%

Quelle: EFV, Finanzstatistik

* ohne ausserordentliche Ausgaben

** 1994 = Jahr des Projektbeginns NFA

Augenfällig ist der Unterschied zwischen den Perioden vor und nach Inkrafttreten der NFA: Mit dem alten Regime beliefen sich nach Abzug der Bundesbeiträge die Pro-Kopf-Ausgaben der vier ressourcenschwächsten Kantone auf eine Grössenordnung von 80 bis 85 Prozent aller Kantone. Mit der Einführung der NFA ist diese Relation im Durchschnitt auf gut 90 Prozent angestiegen, wobei dieser Anteil im Zeitverlauf schwankt. Wie die nachfolgende Tabelle 4.04 zeigt, hängt diese Entwicklung vor allem mit jener der Bundesbeiträge zusammen:

Tabelle 4.04 Bundesbeiträge an Kantone, pro Einwohner (in CHF); 1994–2015

	1994	2005	2008	2011	2012	2013	2014	2015
alle Kantone	1'097	1'479	1'221	1'339	1'360	1'346	1'361	1'354
4 ressourcenschwächste Kantone *	2'514	2'510	1'847	2'095	2'097	2'033	2'085	1'989
4 ressourcenschwächste Kantone in % aller Kantone	229%	170%	151%	157%	154%	151%	153%	147%

Quelle: EFV, Finanzstatistik

* gewogenes Mittel (Kantone UR, JU, VS sowie GL ab 2011, vorher FR)

In den Jahren vor Einführung der NFA ist den vier ressourcenschwächsten Kantonen pro Einwohner im Vergleich zu allen Kantonen das rund 1 ½- bis 2 ½-fache an Bundesbeiträgen zugeflossen; dies je nach Höhe der Investitionsbeiträge. Unmittelbar nach Inkrafttreten der NFA war es noch etwa das 1 ½-fache, für die vier ressourcenschwächsten Kantone mithin ein relativer Rückgang um durchschnittlich gut 20 Prozent. Dieser Rückgang dürfte wesentlich von dem mit der NFA erfolgten Wegfall der so genannten Finanzkraftzuschläge zu den Bundesbeiträgen herrühren.⁹ Seit 2012 ist dieser Anteil jedoch wieder angestiegen. Zu beachten ist, dass die Bundesbeiträge zweckgebundene Zahlungen für die Finanzierung spezifischer Aufgaben darstellen. Nicht-zweckgebundene Zahlungen des Bundes wie die Einnahmenanteile der Kantone an Bundeseinnahmen und der Finanzausgleich sind in den Zahlen der Bundesbeiträge nicht enthalten.

⁹ Vor Einführung der NFA belief sich die Summe aller Finanzkraftzuschläge zu Gunsten aller ressourcenschwachen Kantone auf ca. 860 Millionen (Quelle: Finanzausgleichsbilanz 2007 der EFV).

Tabelle 4.05 Mindestausstattung (85% des SSE aller Kantone) im Verhältnis zu den Pro-Kopf-Ausgaben der Kantone und ihrer Gemeinden nach Abzug der Bundesbeiträge, in CHF; 2008–2015

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ausgaben alle Kantone, nach Abzug der Bundesbeiträge	12'223	12'319	12'468	12'935	13'136	13'085	13'130	13'426
2008 = 100	100.0	100.8	102.0	105.8	107.5	107.1	107.4	109.8
Ausgaben 4 ressourcenschwächste Kantone, nach Abzug der Bundesbeiträge *	11'665	11'771	12'387	11'770	13'086	12'023	12'016	12'267
2008 = 100	100.0	100.9	106.2	100.9	112.2	103.1	103.0	105.2
Mindestausstattung (85% des SSE aller Kte.)	6'365	6'446	6'648	6'945	7'043	7'204	7'218	7'234
2008 = 100	100.0	101.3	104.4	109.1	110.6	113.2	113.4	113.7
Mindestausstattung im Verhältnis zu den Ausgaben nach Abzug der Bundesbeiträge:								
- bei allen Kantonen	52%	52%	53%	54%	54%	55%	55%	54%
- bei den 4 ressourcenschwächsten Kantonen	55%	55%	54%	59%	54%	60%	60%	59%

* gewogenes Mittel (Kantone UR, JU, VS sowie GL ab 2011, vorher FR)

Die Tabelle 4.05 enthält nur Daten für die Jahre 2008 bis 2015, weil für die Jahre vor 2008 der für die Berechnung der Mindestausstattung notwendige standardisierte Steuerertrag der Kantone nicht in vergleichbarer Art verfügbar ist.

Der Wert in Franken für die Mindestausstattung ist im Verhältnis zu den Ausgaben aller Kantone seit Einführung der NFA praktisch konstant geblieben. Demgegenüber ist die Mindestausstattung im Verhältnis zu den Ausgaben der vier ressourcenschwächsten Kantone von 55 Prozent 2008 auf 59 Prozent angestiegen. Dies bedeutet, dass bei den ressourcenschwächsten Kantonen ein steigender Anteil der Ausgaben durch das Mindestausstattungsziel abgedeckt ist.

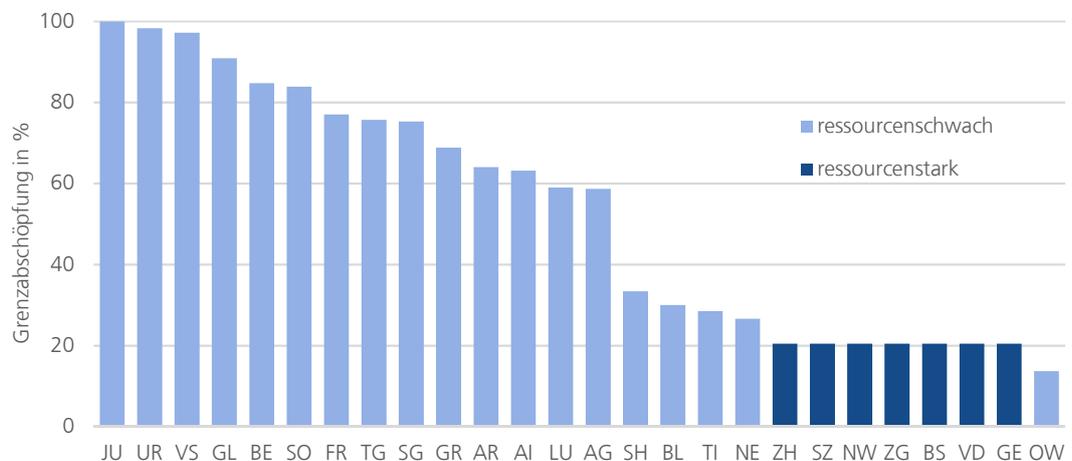
4.6 Anreizwirkung

In der Diskussion um die Funktionsweise des Ressourcenausgleichs stellt sich die Frage, ob die Kantone überhaupt ein Interesse daran haben, ihr Ressourcenpotenzial zu erhöhen, weil dies nicht nur zu zusätzlichen Steuereinnahmen, sondern auch zu einer Reduktion der Auszahlung bzw. Erhöhung der Einzahlung im Ressourcenausgleich führen würde. Insbesondere bei den ressourcenschwächsten Kantonen nehmen die Ausgleichszahlungen stark ab, wenn ihr Res-

sourcenindex steigt. Es ist jedoch gewollt, im Sinne eines effizienten Einsatzes der Mittel, diese möglichst stark den ressourcenschwächsten Kantonen zu Gute kommen zu lassen. Wenn nun einer dieser Kantone ressourcenstärker wird, so reduzieren sich die Zahlungen auch entsprechend stark. Dieser Trade-off zwischen Effizienz und Anreizwirkung lässt sich nicht verhindern.

Um zu messen, wie stark die Anreizwirkung für einen Kanton ist, kann man dessen Ressourcenpotenzial minim erhöhen und dann die zusätzlichen Steuereinnahmen der zusätzlichen Belastung im Ressourcenausgleich gegenüberstellen. Das Ergebnis für das Jahr 2016 ist in Abbildung 4.17 aufgeführt. Die Steuereinnahmen werden dabei mit dem standardisierten Steuersatz des Ressourcenausgleichs berechnet. Aufgrund der Berechnungsmethode entsprechen beim ressourcenschwächsten Kanton die zusätzlichen Einnahmen dem Rückgang der Ausgleichszahlungen. Die sogenannte Grenzabschöpfung liegt hier bei 100 Prozent. Dadurch ist die Effizienz des Systems zwar optimal (der grösste Teil der verfügbaren Mittel kommt den ressourcenschwächsten Kantonen zu Gute), aber der Anreiz sich zu verbessern, ist für Kantone mit einem tiefen Indexwert gering. Dieser Anreiz erhöht sich aber mit zunehmendem Ressourcenindex rasch und ist insbesondere bei den ressourcenstarken Kantonen relativ hoch. Sie mussten lediglich 20,5 Prozent der zusätzlichen Einnahmen in den Ressourcenausgleich einzahlen.

Abbildung 4.17: Grenzabschöpfung mit dem standardisierten Steuersatz; 2016



Lesebeispiel: Alle ressourcenstarken Kantone haben eine Grenzabschöpfung von 20,5 Prozent. Sie müssen also pro Franken zusätzliche Steuereinnahmen 20,5 Rappen in den Ressourcenausgleich einzahlen und können 79,5 Rappen einbehalten.

An dieser Berechnungsart lässt sich kritisieren, dass die Kantone unterschiedliche Steuersätze haben und somit ihr Ressourcenpotenzial nicht gleich stark ausschöpfen. Die Grenzabschöpfung in Kantonen mit tiefen Steuersätzen ist in der Realität somit höher als in Abbildung 4.17 aufgeführt. Bei gewissen Kantonen kann dies dazu führen, dass mit einer Zunahme des Ressourcenpotenzials die zusätzlichen Steuereinnahmen nicht einmal die Belastung im Ressourcenausgleich decken. Damit können neue Steuersubjekte zu einem «Verlustgeschäft» werden. In diesem Zusammenhang ist wichtig festzuhalten, dass eines der Prinzipien der damaligen NFA war, dass die kantonale Steuerpolitik keinen Einfluss auf den Finanzausgleich haben darf. Da-

durch ist es für die Zahlungen unerheblich, ob ein Kanton sein Ressourcenpotenzial über- oder unterdurchschnittlich ausschöpft. Für die Beurteilung des negativen Anreizeffektes ist jedoch die effektive steuerliche Ausschöpfung eines Kantons zu betrachten.

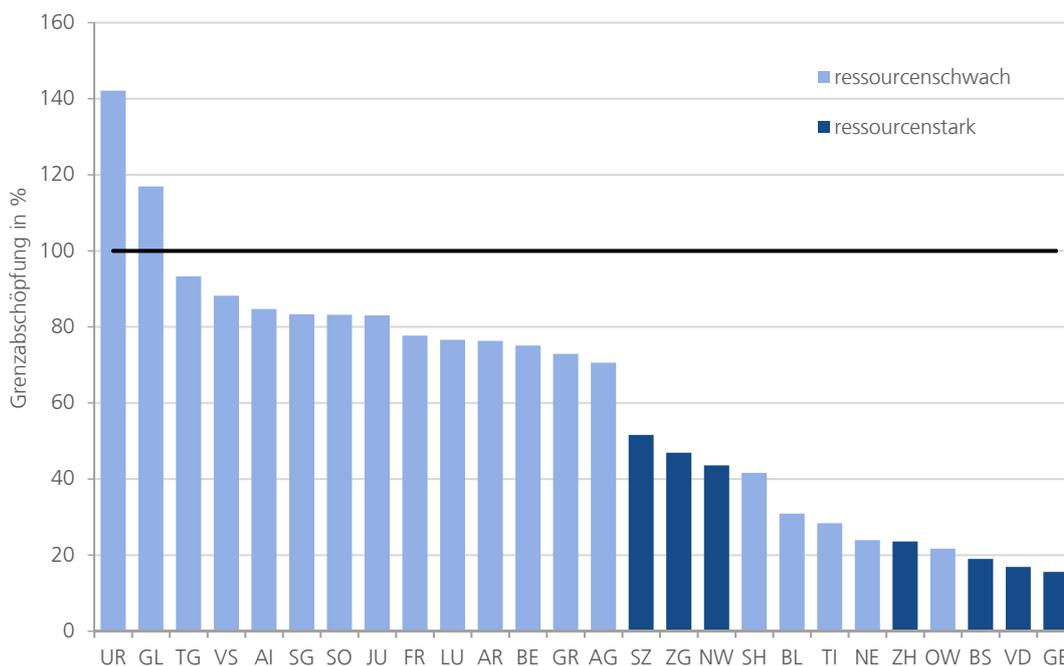
Um dies genauer zu untersuchen, wird hier der jährlich von der EFV publizierte Steueraus-schöpfungsindex verwendet. Dieser basiert ebenfalls auf dem Ressourcenpotenzial und eignet sich deshalb gut, um die effektive Grenzabschöpfung zu berechnen. Nimmt man also nicht, wie vorher, den standardisierten Steuersatz, sondern die effektive steuerliche Ausschöpfung des Ressourcenpotenzials, so erhält man die Ergebnisse in Abbildung 4.18.

Im Jahr 2016 hatten die beiden Kantone Uri und Glarus eine effektive Grenzabschöpfung von über 100 Prozent. Beide gehören zu den ressourcenschwächsten Kantonen und haben gleichzeitig einen Steueraus-schöpfungsindex, der deutlich unter dem schweizerischen Mittel liegt. Dies führt dazu, dass eine Erhöhung des Ressourcenpotenzials negative Auswirkungen auf die Einnahmen dieser Kantone hat. Betrachtet man die Entwicklung im Zeitverlauf, dann ist die effektive Grenzabschöpfung von Uri mit Ausnahme von 2010 in jedem Jahr über 100 Prozent, bei Glarus ist dies erst seit 2014 der Fall.

Die meisten ressourcenschwachen Kantone liegen um 70 bis 80 Prozent. So auch der ressourcenschwächste Kanton Jura. Seine effektive Grenzabschöpfung ist tiefer als diejenige des Kantons Uri, weil er sein Ressourcenpotenzial steuerlich stärker ausschöpft als Uri.

Bei den ressourcenstarken Kantonen hängt die effektive Grenzabschöpfung nur von ihren Steuersätzen ab, da ihre Abschöpfung im Ressourcenausgleich gleich hoch ist. Kantone mit tiefer Steueraus-schöpfung wie Schwyz und Zug haben entsprechend hohe effektive Grenzabschöpfungen um 50 Prozent. Demgegenüber haben die Kantone Basel-Stadt, Waadt und Genf effektive Grenzabschöpfungen von unter 20 Prozent.

Abbildung 4.18: Grenzabschöpfung mit der effektiven steuerlichen Ausschöpfung; 2016



Interessant ist der Kanton Obwalden, welcher in den ersten Jahren des neuen Finanzausgleichs noch Grenzabschöpfungen von über 90 Prozent hatte. Mit wachsendem Ressourcenpotenzial nahm diese aber laufend ab und liegt 2017 noch bei 22 Prozent.

Die oben präsentierte Grenzabschöpfung gilt bei gleich bleibender Dotation auch für die hier diskutierten Modelle (Der KdK-Vorschlag, sowie die Postulate Gössi und Fischer werden im Kapitel 5 vorgestellt). Wie bereits im aktuellen Modell liegt bei der garantierten Mindestausstattung die Grenzabschöpfung des ressourcenschwächsten Kantons bei 100 Prozent, da sich bei einer Veränderung des Ressourcenpotenzials die Auszahlung so anpasst, dass der Kanton nach Ausgleich wieder die garantierte Mindestausstattung erreicht. Solange die Bandbreiten nicht überschritten werden, verändern sich bei der Variante Fischer die Einzahlungen der ressourcenstarken Kantone um die Veränderung des durchschnittlichen Ressourcenpotenzials multipliziert mit dem fixen Abschöpfungssatz. Die Grenzabschöpfung hängt deshalb vom Abschöpfungssatz ab. Beide Varianten verändern somit den Anreiz zusätzliches Steuersubstrat anzuziehen nicht.

Das Konzept des «effektiven Abschöpfungssatzes» differenziert nicht zwischen verschiedenen Steuerarten. Angesichts der Tatsache, dass die steuerliche Ausschöpfung bei juristischen Personen i.d.R. deutlich tiefer ist als bei den natürlichen Personen (s. Kapitel 4.3.2), ist die Anreizwirkung unterschiedlich. So ist es beispielsweise für einen ressourcenschwachen Kanton weniger interessant, Unternehmen anzuziehen, wenn deren Gewinne tiefer besteuert werden als die Einkommen der natürlichen Personen. Da ordentlich besteuerte Gewinne im Ressourcenpotenzial gleich gewichtet werden wie die Einkommen der natürlichen Personen, ist der negative Anzeizeffekt bei den juristischen Personen ausgeprägter als bei den natürlichen Personen. Eine geringere Gewichtung der ordentlich besteuerten Unternehmensgewinne, wie in der SV17 vorgesehen, verbessert diesen Anzeizeffekt.

Hinsichtlich der Anreizwirkung des Ressourcenausgleichs lässt sich insgesamt festhalten, dass der progressive Umverteilungsmechanismus dafür sorgt, dass das Mindestausstattungsziel mit möglichst geringen Mitteln erreicht wird. Dies wird dadurch erkauft, dass die Grenzabschöpfung für die ressourcenschwächsten Kantone hoch ist. Diese haben damit wenig Anreiz, zusätzliches Steuersubstrat anzuziehen. Wie im zweiten Wirksamkeitsbericht aufgezeigt wurde, bestehen Zielkonflikte bzw. Trade-offs zwischen der Höhe des Mindestausstattungsziels, der Höhe der Dotation und des Anzeizeffekts. So kann der Anzeizeffekt nur verbessert werden, wenn die Dotation erhöht und/oder das Mindestausstattungsziel gesenkt wird. Die Anreizproblematik ist vor allem für die ressourcenschwächsten Kantone relevant. Es würde indessen erhebliche Kosten verursachen, die Anreizwirkung für diese Kantone substantiell zu verbessern. So kommt eine Studie von Avenir Suisse zum Schluss, dass eine Senkung der Grenzabschöpfung für den ressourcenschwächsten Kanton von 100 auf 80 Prozent mit einer Erhöhung der Dotation um rund eine halbe Milliarde Franken und mit einer Reduktion der Anreizwirkung für Kantone näher bei 100 Punkten erkauft werden müsste¹⁰. Die Studie betont dabei, dass die Anzeizeffekte des Ressourcenausgleichs nur einen Faktor darstellen, um die Intensität des Steuerwettbewerbs zu beeinflussen. Nicht nur sie beeinflussen den Willen eines Kantons sein Ressourcenpotenzial zu stärken. Die Studie kommt daher zum Schluss, dass der Preis für eine Verbesserung der Anreizwirkung zu hoch sei.

Insgesamt ist festzuhalten, dass mit einer verminderten Gewichtung der Gewinne ordentlich besteuert juristischer Personen dem negativen Anreiz, zusätzliches Unternehmenssteuersubstrat anzuziehen, spürbar entgegengewirkt werden kann. Eine solche Gewichtung könnte auf der Grundlage der relativen steuerlichen Ausschöpfung basieren, wie sie im Rahmen der An-

¹⁰Avenir Suisse, NFA 2 – Für die Revitalisierung des Schweizer Föderalismus, Zürich 2017, S. 26.

passungen des Ressourcenausgleichs an die SV17 mit den sog. Zeta-Faktoren vorgeschlagen wurde. Weitergehende Verbesserungen der Anreizwirkungen dürften aufgrund des ungünstigen Kosten-Nutzen-Verhältnisses kaum eine Option darstellen.

Die Anreizwirkung ist aber nicht der einzige Treiber für fiskalische Entscheide der Kantone. Steuersenkungen oder -erhöhungen haben normalerweise auch eine starke politische Komponente. Schlussendlich ist es das Parlament bzw. das Volk, welches über solche Massnahmen entscheidet. Dabei spielt die Anreizwirkung eine eher untergeordnete Rolle. Dies zeigt sich auch bei denjenigen Kantonen, welche in den letzten Jahren ihre Steuersätze trotz schlechter Anreizwirkung gesenkt haben.

4.7 Ausgleich von übermässigen geografisch-topografischen (GLA) und soziodemografischen Belastungen (SLA)

4.7.1 Kostenrelevanz und Gewichtung der Indikatoren

Um die Wirksamkeit des Lastenausgleichs zu überprüfen führt der Anhang 2 des erläuternden Berichts zur FiLaV zwei Beurteilungskriterien auf: die Höhe der Sonderlasten pro Kopf und die Höhe der Abgeltung. Dadurch lässt sich bestimmen, wie viel Prozent der Sonderlasten durch den Lastenausgleich abgegolten werden. In den Jahren 2004, 2009 und 2013 wurden von Ecoplan drei Gutachten erstellt, um zu überprüfen, wie hoch diese Abgeltung für jeden der drei Bereiche GLA, SLA A–C und SLA F ist.

Für diesen Wirksamkeitsbericht wurden die Berechnungen nun aufdatiert, um herauszufinden, ob sich die bisherigen Resultate auch mit den neusten verfügbaren Daten bestätigen lassen. Um Vergleiche über die Zeit zu ermöglichen, wurde die Berechnungsmethode auch dieses Mal so weit als möglich unverändert gelassen. Dennoch wurden einige Inkonsistenzen bei der Berechnung beseitigt, was dazu führt, dass die nachfolgenden Resultate leichte Differenzen gegenüber den Berechnungen von Ecoplan aufweisen. Um dennoch Vergleiche über die Zeit zu ermöglichen, wurden die Vorjahre ebenfalls neu berechnet. Für Details zur Berechnungsmethode sei auf die Studie Ecoplan (2013) verwiesen.

Die Gewichtung der Indikatoren bleibt stabil

Der Erklärungsgehalt des verwendeten Modells ist auch für die neuste Vierjahresperiode sehr gut ($R^2 = 0.91$) und die Indikatoren von GLA, SLA A–C und SLA–F haben einen statistisch hochsignifikanten (positiven) Einfluss auf die Ausgaben. Aus diesem Grund erscheint es nicht notwendig, Modelle mit alternativen Indikatoren zu entwickeln.

Die Gewichtung der Teilindikatoren im GLA wurde politisch festgesetzt und blieb seither unverändert. Die Lasten der Höhe und Steilheit werden mit je einem Drittel der Dotation entschädigt und die geringe Bevölkerungsdichte sowie die Streusiedlungen mit je einem Sechstel. Bei den soziodemografischen Ausgleichgefässen werden die Gewichte mittels Hauptkomponentenanalyse jährlich neu festgelegt. Der SLA A–C umfasst die Indikatoren Armut (Gewicht 44% im Referenzjahr 2018), Alter (22%) und Ausländer (34%). Diese veränderten sich über die Zeit kaum. Beim SLA F bleiben die Gewichte über die Zeit ebenfalls stabil. Nur mit der Umstellung

der Bevölkerungsstatistik des BFS im Jahr 2012 nahm das Gewicht des Indikators «Bevölkerung» auf Kosten desjenigen der «Erwerbsquote» zu. Die Erwerbsquote wird mit 26 Prozent gewichtet, die Siedlungsdichte mit 38 Prozent und die Bevölkerung mit 36 Prozent.

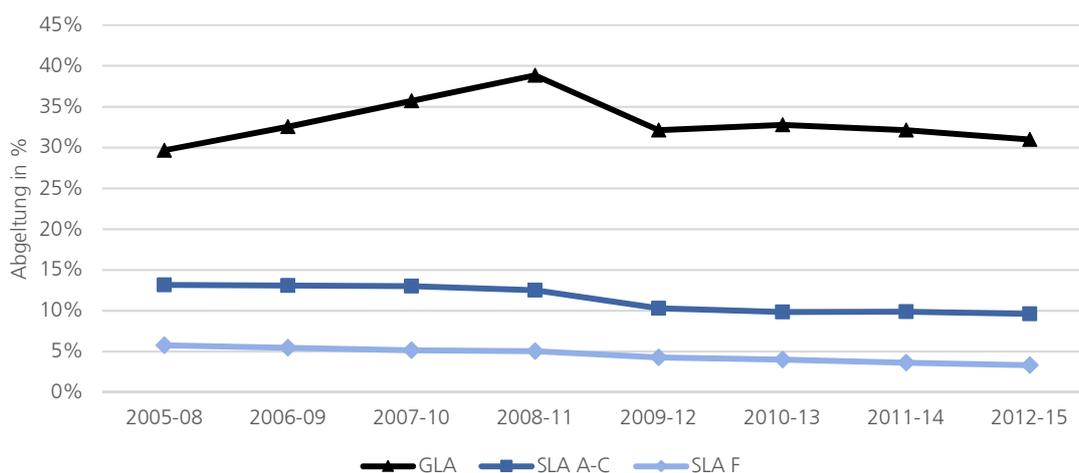
Ungleiche Abgeltung der Sonderlasten

Sonderlasten entsprechen demjenigen Teil der Lasten, welcher über dem Mittelwert liegt. Aus diesem Grund hängt die Höhe der Sonderlasten davon ab, wie die Lasten unter den Kantonen verteilt sind. Wenn die Lasten pro Kopf in allen Kantonen gleich hoch wären, dann gäbe es gar keine Sonderlasten. Eine gleichmässigerer Verteilung führt somit tendenziell zu geringeren Sonderlasten, während eine ungleichmässigerer Verteilung die Sonderlasten erhöht.

Die geografisch-topografischen Lasten sind ziemlich ausgeglichen verteilt. Demgegenüber bestehen beim SLA A–C und insbesondere beim SLA F sehr grosse Unterschiede zwischen den Kantonen. Dies ist ein Hauptgrund, wieso die Sonderlasten beim GLA deutlich tiefer sind, als diejenigen beim SLA. Zudem blieben erstere über die Zeit relativ stabil, während diejenigen des SLA A–C und insbesondere des SLA F stark zunahmen. So stieg der Anteil an den gesamten Sonderlasten (Mittelwert aus vier Jahren) beim SLA F über den Beobachtungszeitraum von 40,6 auf 48,3 Prozent.

Die Gesamtdotation des Lastenausgleichs wurde bisher je zur Hälfte auf den geografisch-topografischen und auf den soziodemografischen Lastenausgleich aufgeteilt. Der Anteil des SLA fliesst zu zwei Dritteln in den SLA A–C und zu einem Drittel in den SLA F. Somit werden beim GLA rund 32 Prozent der Sonderlasten abgegolten, währenddem es beim SLA A–C nur 10 Prozent und beim SLA F sogar nur 4 Prozent sind.

Abbildung 4.19 Abgeltung der Sonderlasten



Im zeitlichen Verlauf der Abgeltung erkennt man, dass mit der Einführung der NFA im Jahr 2008 ein Sprung nach unten stattfand. Dies wurde bereits in der Studie EcoPlan (2013) festgestellt. In der Abbildung 4.19 ist er sehr gut erkennbar. In denjenigen Perioden, in welchen das Jahr 2008 nicht mehr enthalten ist, bleiben die Abgeltungen relativ stabil. Nur der SLA F hat weiterhin eine leicht sinkende Tendenz.

Die deutlich höhere Abgeltung im GLA wurde bereits in den ersten zwei Wirksamkeitsberichten ausführlich dargelegt und jeweils auch vom Parlament bestätigt. Letztlich ist die Höhe der verschiedenen Dotationen im Lastenausgleich ein politischer Entscheid, der regelmässig neu beurteilt werden muss.

Der Indikator Steilheit im GLA

Als Indikator für die Steilheit dient heute die Medianhöhe der produktiven Fläche pro Kanton, welche das BFS jährlich neu berechnet. Durch die Verwendung der produktiven Fläche, wird vermieden, dass auch die unbewirtschafteten Flächen z.B. im Hochgebirge in diesem Indikator berücksichtigt werden.

In der Vergangenheit hat der Kanton Tessin verschiedentlich kritisiert, dass damit die schwierige Topografie seines Kantons nicht genügend berücksichtigt werde. Gemäss Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001 werden unter den Lasten der Steilheit «[...] vor allem die kostenintensivere Bewirtschaftung des Waldes – sowohl des Schutz- als auch des Nutzwaldes – in steilem Gelände sowie die Aufwendungen für Gewässerbau und Lawinverbauungen [...]» verstanden.

Der Kanton Tessin hat zwar relativ viele steile Flächen, diese befinden sich aber auf einer, verglichen mit dem schweizerischen Median, geringen Höhe über Meer. Dennoch liegt sein Indexwert für diesen Indikator mit 142 Punkten deutlich über dem schweizerischen Mittel von 100 Punkten. Dies führt zu jährlich Ausgleichszahlungen von fast 10 Millionen Franken.

Mit den heutigen Mitteln der Geoinformatik sind auch andere Indikatoren denkbar. Das BFS hat deshalb mittels Modellen von swisstopo die effektive durchschnittliche Steilheit des Geländes für jeden Kanton berechnet. Dieser Wert würde zu grossen Verschiebungen zwischen den beiden Kantonen Tessin und Graubünden führen. Während der Kanton Tessin rund 21 Millionen mehr aus diesem Teilindikator erhielte, reduzierten sich die Zahlungen an den Kanton Graubünden um fast genau diesen Betrag. Bei den übrigen 10 Kantonen, welche heute Ausgleichszahlungen für ihre Lasten der Steilheit erhalten, wären die Veränderungen bedeutend tiefer. Sie liegen alle unter 2,5 Millionen, was verglichen mit den gesamten Ausgleichszahlungen im GLA von 360 Millionen gering ist.

Die Fachgruppe Wirksamkeitsbericht diskutierte dieses Thema und kam zum Schluss, dass eine Anpassung des Indikators nicht angezeigt ist. Dies aus folgenden Gründen:

- In Artikel 7 Absatz 2 Bst. a FiLaG wird als Kennzeichen für eine hohe Belastung aufgrund der geografisch-topografischen Situation «ein überdurchschnittlich hoher Anteil an hoch gelegenen Siedlungsgebieten und produktiven Flächen» aufgeführt. Die Steilheit ist im Gesetz nicht erwähnt. Erst in der Verordnung erscheint der Begriff der Steilheit des Geländes (Art. 29 Abs. 1 Bst. b FiLaV) als Teilindikator im GLA. Der heute verwendete Indikator ist jedoch identisch mit dem im Gesetz bezeichneten überdurchschnittlich hohen Anteil an hoch gelegener produktiver Fläche. Er entspricht somit den gesetzlichen Bestimmungen. Eher verwirrend ist die Bezeichnung «Steilheit», welche erst auf Verordnungsstufe eingeführt wurde.*
- In der Botschaft zur NFA aus dem Jahr 2001 steht unter Ausgestaltung und Indikatoren der neuen Lösung: «Der [...] Indikator soll die Lasten der Höhe und auch die Lasten der Steilheit berücksichtigen.» Somit war bereits damals vorgesehen, die Höhe in diesen Indikator zu integrieren.*
- Der GLA löste im Projekt NFA den früheren Berggebietsindex ab. Deshalb ist auch aus historischer Sicht die Verwendung der Höhe sinnvoll.*

Aus diesen Gründen ist der Bundesrat der Meinung, dass der heute verwendete Indikator beizubehalten ist.

4.7.2 Dotationen von GLA und SLA

Mit dem Inkrafttreten der NFA war im Vergleich zum früheren Regime eine markante Systemänderung verbunden. Diese war nur mit einer sorgfältigen finanziellen Austerierung realisierbar: Es musste vermieden werden, dass der Bund, die Gesamtheit der Kantone oder bestimmte Kategorien von Kantonen durch die Systemänderung finanziell benachteiligt wurden. Dies wurde nebst dem Härteausgleich mit zwei Hauptmassnahmen erreicht: einerseits über die Respektierung der Haushaltsneutralität zwischen Bund und Kantonen insgesamt und andererseits über eine ausgewogene Dotierung der vier Ausgleichsgefässe «vertikaler Ressourcenausgleich», «horizontaler Ressourcenausgleich», «geografisch-topografischer Lastenausgleich» und «soziodemografischer Lastenausgleich».

Die Dotationen der Ausgleichsgefässe werden stark durch exogene Faktoren bestimmt: Jene des Ressourcenausgleichs durch die Veränderung der Disparitäten und diese wiederum durch das Wirtschaftswachstum bzw. die Konjunkturlage, jene des Lastenausgleichs durch die kaum beeinflussbare Entwicklung struktureller Sonderlasten. Es versteht sich von selbst, dass solche exogen herbeigeführten Veränderungen die Dotation der jeweiligen Ausgleichsgefässe mitbestimmen müssen und dass diese nur zufällig identisch verlaufen könnten. Entsprechend hat der Gesetzgeber im FiLaG lediglich bestimmt, dass bei der vierjährigen Festlegung der Dotationen die Ergebnisse des Wirksamkeitsberichts zu berücksichtigen sind (Art. 9 Abs. 1). Im Gesetz – und auch in der NFA-Projektphase – wurde indessen offen gelassen, wie diese Berücksichtigung konkret erfolgen soll, namentlich wie die Quantifizierungen der beiden Kategorien von Sonderlasten mit Blick auf die Dotationen von GLA und SLA gewertet werden sollen.

Für eine 50/50-Prozent-Lösung sprechen folgende Argumente:

- Eine identische Dotation von GLA und SLA entspricht der ursprünglichen Aufteilung, insbesondere auch jener, die auf die Volksabstimmung 2004 hin kommuniziert wurde.
- Der GLA ist weitgehend Ersatz für den Berggebietsindex im früheren Regime; der SLA dagegen stellt im Vergleich zu früher eine Zusatzleistung dar.
- Wäre bei Einführung der NFA ein erhöhter SLA zu Lasten des GLA vorgesehen worden, hätte mehr Härteausgleich ausbezahlt werden müssen (z.B. mehr an den Kanton Obwalden, zusätzlich an die Kantone Wallis und Uri).
- Die Tragbarkeit übermässiger Sonderlasten ist mitzuberücksichtigen. Der SLA wie auch der GLA gelten – wie in Ziffer 4.7.1 dargelegt – nur einen Teil der anfallenden Sonderlasten ab. Die betroffenen Kantone haben somit einen ordentlichen Teil der Sonderlasten aus eigenen Mitteln zu finanzieren. Nun könnte argumentiert werden, dank des Ressourcenausgleichs seien die GLA-Kantone gleichermassen wie die SLA-Kantone in der Lage, für ihre nicht gedeckten Sonderlasten aufzukommen. Der Ressourcenausgleich stellt jedoch lediglich die eigenständige Finanzierung einer Art «Durchschnittsangebot» der Kantone sicher. Übermässige Sonderlasten übersteigen dieses «Durchschnittsangebot», sind durch den Ressourcenausgleich somit nicht «abgedeckt». Da die GLA-Kantone in der Regel der Gruppe der ressourcenschwachen Kantone angehören, bekunden sie grössere Schwierigkeiten als die ressourcenstarken Kantone, die durch den Lastenausgleich nicht abgegoltenen – und vom Ressourcenausgleich nicht erfassten – Sonderlasten zu finanzieren.

- Die beim Übergang zur NFA beabsichtigte ausgewogene Dotierung der vier Gefässe «horizontaler Ressourcenausgleich» (RA), «vertikaler RA», «GLA» und «SLA» wurde so vorgenommen, dass der Finanzausgleich zwischen den Kantonen gegenüber dem alten System volumenmässig eine deutliche Verstärkung erfuhr. Wie in Kapitel 2.4 dargelegt, wurde diese Verstärkung – unter Beachtung der Haushaltsneutralität zwischen Bund und Kantonen – letztlich durch eine namhafte Mehrbelastung der ressourcenstarken Kantone ermöglicht; dies über eine neue Aufgabenverteilung, über den Wegfall der bisherigen Finanzkraftzuschläge, über eine Reduktion des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer sowie über die Gleichgewichtung der beiden Gefässe GLA und SLA. Eine einseitige Erhöhung des SLA zu Lasten des Bundes beim Übergang zur NFA hätte die Haushaltsneutralität verletzt; es sei denn, sie wäre über einen entsprechend höheren horizontalen Ressourcenausgleich finanziert worden – eine Option, die von der Projektorganisation NFA verworfen wurde. Eine höhere Dotation des SLA zu Lasten des GLA hätte einen Abbau des Finanzausgleichs zur Folge gehabt, denn bekanntlich fliessen die GLA-Mittel schwergewichtig zu den ressourcenschwachen Kantonen und die SLA-Mittel zu den ressourcenstarken. Um den beabsichtigten Ausbau des Finanzausgleichs zwischen ressourcenstarken und ressourcenschwachen Kantonen nicht zu schmälern, wurde bei Einführung der NFA mit der Gleichgewichtung von GLA und SLA eine gewisse Vermischung der Lasten- und Ressourcenseite bewusst in Kauf genommen.
- Die den GLA begründenden Sonderlasten erscheinen weniger gut beeinflussbar als die urbanen Sonderlasten. Dies geht schon aus der Bezeichnung «geografisch-topografisch» hervor; ein Attribut, das auf eine kaum vorhandene Beeinflussbarkeit hindeutet.

Demgegenüber können für eine (einseitige) Aufstockung des SLA die folgenden Argumente ins Spiel gebracht werden:

- Bereits in der Projektphase der NFA wurde – beispielsweise auch aus dem Kreis des damaligen Politischen Steuerungsorgans – betont, bei Einführung der NFA sei zwar mit einer 50/50-Prozent-Lösung zu starten, in der Folge sei bei den Dotationen von GLA und SLA aber den jeweiligen Ergebnissen des Wirksamkeitsberichts Rechnung zu tragen. Dabei muss ein zentrales Ergebnis des Wirksamkeitsberichts zweifellos die Quantifizierung der beiden Kategorien von Sonderlasten sein. Eine entsprechende Auftragsvergabe schon während der Projektphase und die seitherige zweimalige Aufdatierung weisen auf die Bedeutung dieser Quantifizierung hin.
- Gegen das Argument, dass mit einem geringer dotierten GLA der Härteausgleich höher hätte ausfallen müssen, wird eingewendet, dass dieses nur für den Zeitpunkt des Übergangs vom früheren zum NFA-Regime stichhaltig ist; für die Zeit nachher wurden für den Härteausgleich sowohl betragsmässig als auch bezüglich der begünstigten Kantone zuerst ein Plafonds und seit 2016 ein jährlicher Abbau beschlossen.
- Gegen das von den Befürwortern einer 50/50-Lösung vorgebrachte Argument der «Tragbarkeit der Sonderlasten» wird eingewendet, dass das Ausgleichssystem aus Effizienzgründen bewusst eine Trennung von Ressourcen- und Lastenausgleich vorsieht und eine Vermischung der Lasten- und Ressourcenseite demzufolge nicht NFA-konform ist. Zudem ermöglicht der Ressourcenausgleich auch den ressourcenschwachen Kantonen, ihre Aufgaben – insgesamt gesehen – ohne übermässige Belastung der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler zu finanzieren.

4.8 Gewährleistung eines angemessenen interkantonalen Lastenausgleichs

Mit einer Stärkung des institutionellen Rahmens der interkantonalen Zusammenarbeit (IKZ) mit Lastenausgleich verfolgte die NFA im Wesentlichen folgende Ziele:

- Es sollten Spillover-Effekte und Trittbrettfahrerverhalten verhindert werden. Dies wiederum sollte zu einer Bereitstellung der öffentlichen Leistungen in einem optimalen Umfang sowie zu einer gerechten Verteilung der Lasten anhand der tatsächlichen Nutzniessung führen.
- Eng mit dem ersten Ziel verbunden ist die beabsichtigte Verbesserung der Effizienz auf Grund der Ausnutzung von Grössenvorteilen. Dies bildet eine Alternative zu einer Gebietsreform.
- Zudem sollte eine intensivierte IKZ eine präventive Wirkung gegenüber einer übermässigen Zentralisierung entfalten, können doch kantonsübergreifende Aufgaben auf sinnvolle Art und Weise erbracht werden, ohne sie auf die Ebene des Bundes zu verlagern.
- Die IKZ mit Lastenausgleich sollte garantieren, dass Anbieter und Nachfrager einer öffentlichen Leistung sich auf eine faire Lastenteilung und auf angemessene Mitwirkung einigen. Beim Vorliegen von interkantonalen Spillovers sollte der Anbieter einer öffentlichen Leistung entschädigt werden.
- Eine Stärkung des institutionellen Rahmens der IKZ war zudem als Rahmenbedingung für eine Aufgabenentflechtung gedacht.

Insgesamt sollte durch eine verstärkte interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich ein wirksamer Beitrag zu einer effizienten und bedürfnisgerechten Aufgabenerfüllung auf Stufe Bund geleistet werden. Die interkantonale Gesetzgebung bietet den Kantonen im Übrigen eine interessante Alternative zum Bundesgesetz und den Vorteil, selber bestimmen zu können, auf welchen Bereich sich ihre Zusammenarbeit erstrecken soll.

Gemäss Artikel 2 Absatz 3 der Rahmenvereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV)¹¹ erstellt die KdK im Rahmen des Wirksamkeitsberichts die Liste der Vereinbarungen, die den Stand der interkantonalen Zusammenarbeit gegenüber den in Artikel 11 FiLaG angestrebten Zielen dokumentiert. Das nachfolgende Unterkapitel 4.8.1 stützt sich auf diese Berichterstattung ab, um die Veränderungen seit 2012 in der interkantonalen Zusammenarbeit zu dokumentieren.

Im Unterkapitel 4.8.2 wird die Entwicklung der interkantonalen Lastenausgleichszahlungen gemäss Artikel 48a BV in den Jahren 2004 bis 2015 dargestellt, so wie sie sich aufgrund der Finanzstatistik¹² präsentiert. Zum Zeitpunkt der Redaktion dieses Berichts waren die neuesten verfügbaren Zahlen jene des Jahres 2015. Die Zeitreihen 2004–2007, 2008–2011 und 2012–2015 ermöglichen einen Entwicklungsvergleich über drei gleich lange Betrachtungsperioden vor und nach Einführung der NFA.

¹¹ http://www.kdk.ch/fileadmin/files/Themen/NFA_und_interkantonale_Zusammenarbeit/vertragstext_mit_Erlaeuterungen.pdf

¹² Quelle: Sonderauswertung der Finanzstatistik durch die Sektion Finanzstatistik der EFV.

4.8.1 Darstellung der aktuellen Situation

Entwicklung seit 2012

Die interkantonale Zusammenarbeit, die im Wesentlichen aus Vereinbarungen zwischen zwei oder mehreren Parteien derselben Region besteht, hat sich seit einigen Jahren in der Form von Konkordaten entwickelt und erstreckt sich somit über weitere Teile der Schweiz. Diese in den 70er-Jahren vorwiegend im Bildungsbereich verbreitete Form der Zusammenarbeit hat in jüngerer Zeit auch in anderen Bereichen Fuss gefasst. Die aktualisierte Liste der interkantonalen Vereinbarungen und Konkordate in den Aufgabenbereichen nach Artikel 48a BV kann in Anhang 4 dieses Berichts eingesehen werden. Seit 2012 sind folgende Veränderungen eingetreten:

Straf- und Massnahmenvollzug

In diesem Bereich gab es keine Veränderungen.

Schulwesen

Zum Schulwesen ist eine Vorbemerkung anzubringen: Das «Schulwesen hinsichtlich der in Artikel 62 Absatz 4 genannten Bereiche» wurde mit der Volksabstimmung vom 21. Mai 2006 über den Bildungsartikel in den Geltungsbereich von Artikel 48a BV aufgenommen. Die entsprechende Bestimmung (Art. 48a Abs.1 Bst. b) steht deshalb in keinem direkten Bezug zur NFA. Da der Bereich in Artikel 48a BV nun aber ebenfalls erwähnt ist, wird im Folgenden trotzdem kurz auf die Entwicklung seit 2012 eingegangen.

Weitere vier Kantone (GL, NE, JU, ZH) sind der Interkantonalen Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik vom 25. Oktober 2007 (Sonderpädagogikkonkordat) beigetreten, die am 1. Januar 2011 in Kraft trat. Derzeit sind 16 Kantone diesem Konkordat angeschlossen.

Das am 1. August 2009 in Kraft getretene und von der Nordwestschweizer Erziehungsdirektorenkonferenz erarbeitete Regionale Schulabkommen über die gegenseitige Aufnahme von Auszubildenden und Ausrichtung von Beiträgen (RSA 2009) zählt nach dem Beitritt des Kantons Jura neu zehn Mitglieder.

Die Erziehungsdirektorenkonferenz und die Gesundheitsdirektorenkonferenz verabschiedeten im Rahmen des Beitrittsprozesses der Kantone die Änderungen an der Interkantonalen Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen vom 18. Februar 1993. Die Änderungen traten am 1. Januar 2017 in Kraft. Ende 2016 hatten sämtliche Kantone mit Ausnahme von Waadt und Tessin die revidierte Vereinbarung unterzeichnet.

Das Regionale Schulabkommen Zentralschweiz (RZS) ist seit dem 1. August 2012 in Kraft; sechs Kantone nehmen daran teil.

Kantonale Hochschulen und Fachhochschulen

Sieben Kantone beteiligen sich an der Interkantonalen Vereinbarung über die Fachhochschule Westschweiz (*HESSO*), die am 1. Januar 2013 in Kraft trat.

Die neue Zentralschweizer Fachhochschul-Vereinbarung vom 15. September 2011 wurde nach der Ratifikation durch die sechs beteiligten Kantone auf den 1. Januar 2013 in Kraft gesetzt.

Nach der Kündigung durch den Kanton Luzern im Sommer 2010 wurde das Konkordat über die pädagogische Hochschule Zentralschweiz (*PHZ-Konkordat*) auf den 31. Juli 2013 aufgelöst.

Der Kanton Zürich kündigte seine Mitgliedschaft in der Vereinbarung über die Fachhochschule Ostschweiz vom 20. September 1999 auf den 30. September 2014.

Das Hochschulkonkordat vom 20. Juni 2013 trat am 1. Januar 2015 nach seiner Ratifikation durch sämtliche Kantone in Kraft.

Die Interkantonale Vereinbarung vom 22. März 2012 über Beiträge an Bildungsgänge der Höheren Fachschulen, an der sich alle Kantone sowie das Fürstentum Liechtenstein beteiligen, trat am 1. Januar 2014 in Kraft.

Bis Ende 2015 hatten sämtliche Kantone die Interkantonale Fachschulvereinbarung vom 27. August 1998 unterzeichnet. Nun wurde diese Vereinbarung per 31. Dezember 2016 aufgehoben.

An der Interkantonalen Vereinbarung für die Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen (Stipendienkonkordat), die am 1. März 2013 in Kraft trat, nehmen 18 Kantone teil.

Am 1. August 2014 hatten 16 Kantone sowie das Fürstentum Liechtenstein die Interkantonale Vereinbarung vom 20. Februar 2003 für Schulen mit spezifisch-strukturierten Angeboten für Hochbegabte unterzeichnet.

Die Gesundheitsdirektorenkonferenz eröffnete am 6. Dezember 2013 eine zweite Vernehmlassung zur Vereinbarung über die Finanzierung der ärztlichen Weiterbildung. Letztere wurde angenommen und der Beitrittsprozess der Kantone begann am 6. Dezember 2014. Bis Ende 2016 nahmen sechs Kantone daran teil.

Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung

In diesem Bereich gab es keine Veränderungen.

Abfallbewirtschaftung

Von den Zentralschweizer Kantonen wurde am 28. Februar 2012 ein Aktionärsbindungsvertrag und Kehrrichtlieferversatzvertrag betreffend die KVA Perlen abgeschlossen.

Abwasserreinigung

In diesem Bereich gab es keine Veränderungen.

Agglomerationsverkehr

In diesem Bereich gab es keine Veränderungen.

Spitzenmedizin und Spezialkliniken

Auf den 1. Januar 2012 sind zwei neue Verträge der Spitäler der Schweiz über die Transplantation solider Organe bzw. hämatopoetischer Stammzellen in Kraft getreten.

Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden

In diesem Bereich gab es keine Veränderungen.

4.8.2 Entwicklung der interkantonalen Lastenausgleichszahlungen

Im Zusammenhang mit der IKZ interessiert auch die Frage, wie sich in den Aufgabengebieten gemäss Artikel 48a BV die Lastenausgleichszahlungen entwickelt haben. Der mit der NFA realisierte institutionelle Rahmen der IKZ ist seit dem Jahr 2008 in Kraft. Die Entwicklung der Lastenausgleichszahlungen sagt zwar noch nichts aus über die nur sehr schwierig zu beziffernde «Angemessenheit» dieser Zahlungen. Sie gibt aber Auskunft, ob seit 2008 (und namentlich in jüngster Zeit) ein signifikanter Anstieg der Lastenausgleichszahlungen zu verzeichnen ist und ob die Entwicklung anhält.

In den Aufgabengebieten gemäss Artikel 48a BV haben sich die Summen aller Lastenausgleichszahlungen gemäss nachstehender Tabelle 4.06 entwickelt. Die Daten entstammen einer Sonderauswertung der Finanzstatistik. Aufgeführt sind nur Bereiche mit Lastenausgleichszahlungen von insgesamt mehr als 10 Millionen und nur solche, welche Kantonen (und nicht ausschliesslich Institutionen oder Trägerschaften) zufließen. Zudem werden in der Finanzstatistik nicht alle einschlägigen Aufgabengebiete gesondert ausgewiesen; dies betrifft insbesondere die Spitzenmedizin und die Spezialkliniken. Die Jahre 2004 und 2007 stehen für die Entwicklung vor Inkrafttreten der NFA und das Jahr 2008 sowie die Periode 2012 bis 2015 für die Entwicklung seit Einführung der NFA.

Tabelle 4.06 Entwicklung interkantonaler Lastenausgleichszahlungen in Aufgabengebieten gemäss Artikel 48a BV, 2004–2015 (in Mio. CHF)

		2004	2007	2008	2012	2013	2014	2015
Straf- und Massnahmen- vollzug	Interkantonale Lastenausgleichszahlungen	38	44	17	9	10	9	8
	Ausgaben der Kantone insgesamt	720	747	832	1'093	1'183	1'199	1'233
	Lastenausgleichszahlungen in Prozent der Ausgaben insgesamt	5%	6%	2%	1%	1%	1%	1%
Kantonale Universitäten	Interkantonale Lastenausgleichszahlungen	490	613	581	650	676	721	742
	Ausgaben der Kantone insgesamt	2'807	2'976	2'996	3'516	3'470	3'715	3'692
	Lastenausgleichszahlungen in Prozent der Ausgaben insgesamt	17%	21%	19%	18%	19%	19%	20%
Fachhochschulen (inkl. pädagogische Hochschulen)	Interkantonale Lastenausgleichszahlungen	434	508	1'343	1'572	1'565	1'579	1'590
	Ausgaben der Kantone insgesamt	1'664	2'267	2'380	3'070	3'128	3'297	3'235
	Lastenausgleichszahlungen in Prozent der Ausgaben insgesamt	26%	22%	56%	51%	50%	48%	49%
Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung *	Interkantonale Lastenausgleichszahlungen	3	4	4	7	7	13	13
	Ausgaben der Kantone insgesamt	248	271	299	272	278	298	322
	Lastenausgleichszahlungen in Prozent der Ausgaben insgesamt	1%	1%	1%	3%	3%	4%	4%
Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden	Interkantonale Lastenausgleichszahlungen	0 (0.194)	0 (0.310)	26	31	30	31	34
	Ausgaben der Kantone insgesamt	433	503	1'987	2'226	2'294	2'258	2'412
	Lastenausgleichszahlungen in Prozent der Ausgaben insgesamt	0%	0%	1%	1%	1%	1%	1%
Total in oben- stehenden Aufgabengebieten gemäss Art. 48a BV	Interkantonale Lastenausgleichszahlungen	965	1'169	1'971	2'268	2'288	2'353	2'387
	Ausgaben der Kantone insgesamt	5'873	6'765	8'493	10'178	10'354	10'767	10'894
	Lastenausgleichszahlungen in Prozent der Ausgaben insgesamt	16%	17%	23%	22%	22%	22%	22%
zum Vergleich:								
Interkant. Lastenausgleichszahlungen in den übrigen Aufgabengebieten		431	469	223	290	297	285	281
Gesamtausgaben der Kantone (exkl. ausserord. Ausgaben)		68'932	73'920	70'502	81'174	82'145	83'318	85'246

Quelle : EFV, Finanzstatistik (Sonderauswertungen)

Aufgrund einer Revision der Finanzstatistik bestehen Differenzen zwischen den hier aufgeführten Zahlen und denjenigen im 2. Wirksamkeitsbericht.

* Zahlungen teilweise direkt an Institutionen

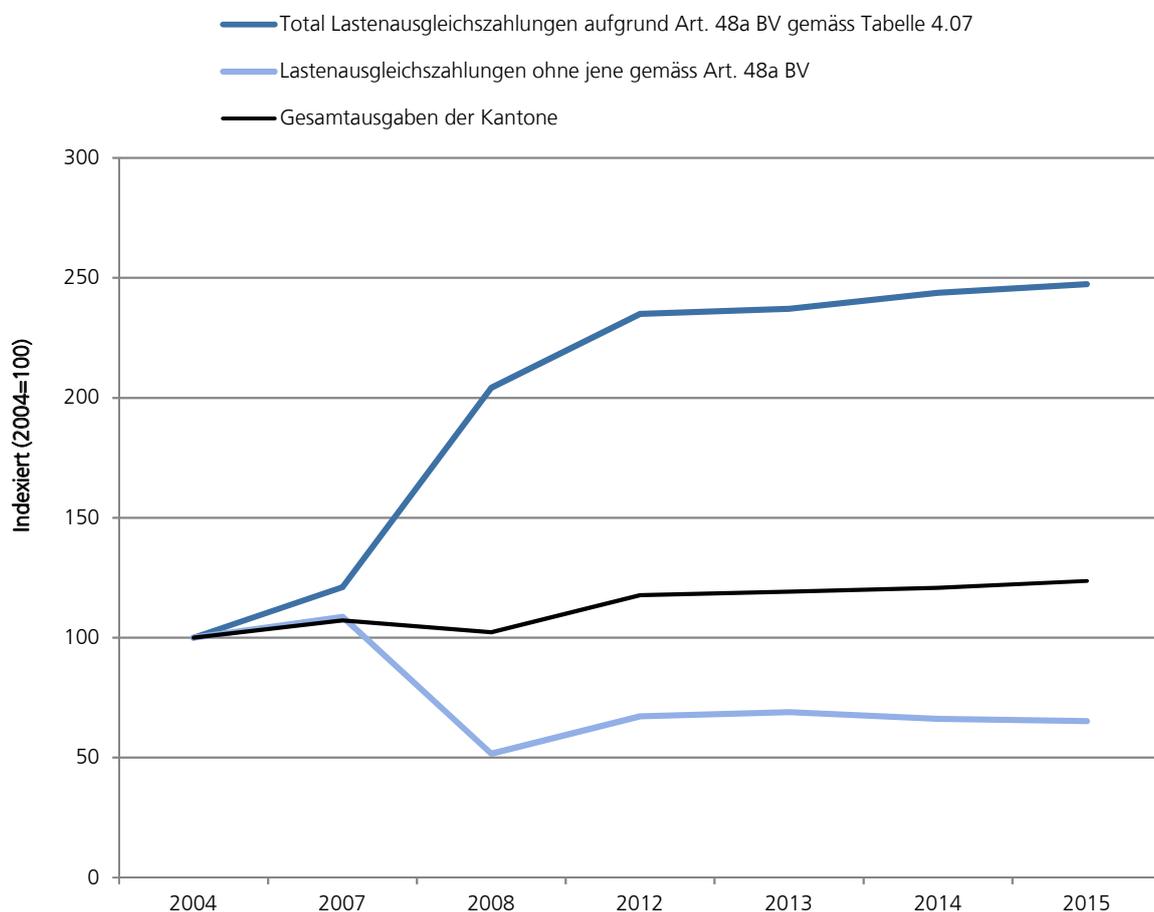
Die Tabelle 4.06 und die Abbildung 4.20 zeigen folgende Ergebnisse:

- Der Umfang der Lastenausgleichszahlungen in Aufgabengebieten gemäss Artikel 48a BV von gut 2,4 Milliarden im Jahr 2015 ist beachtlich; er entspricht fast 3 Prozent der Gesamtausgaben der Kantone.
- Wie aus der Abbildung 4.20 ersichtlich, sind die Zahlungen in den Aufgabenbereichen gemäss Artikel 48a BV deutlich gestiegen; sie betragen mehr als das Doppelte als in den vier Jahren vor der Einführung der NFA. Zurückzuführen ist dieser Anstieg auf die Erhöhung

ihres Anteils an den Gesamtausgaben. Werden nämlich die Lastenausgleichszahlungen in den einzelnen Aufgabenbereichen in Relation zu den entsprechenden Gesamtausgaben der Kantone gesetzt, kann gemäss Tabelle 4.06 festgestellt werden, dass seit 2008 im Durchschnitt der untersuchten Bereiche gemäss Artikel 48a BV knapp ein Viertel der Ausgaben durch interkantonale Lastenausgleichszahlungen gedeckt sind – gegenüber der Zeit vor Einführung der NFA eine Steigerung um mehr als ein Drittel.

- Der deutliche Anstieg des Anteils der interkantonalen Zusammenarbeit an den Gesamtausgaben der Kantone ist weitgehend auf die Fachhochschulen zurückzuführen. Aus der Tabelle 4.06 ist ersichtlich, dass dieser Bereich den höchsten Zuwachs verzeichnet, sowohl seit 2004 wie seit dem Inkrafttreten des NFA. Die interkantonale Zusammenarbeit deckt fast die Hälfte der Gesamtausgaben der Kantone in diesem Bereich, das heisst, etwa doppelt so viel wie 2004. In den übrigen dargestellten Bereichen sind die Anteile mehr oder weniger gleich geblieben wie vor der Einführung des NFA. Die kantonale Zusammenarbeit bei den kantonalen Universitäten entspricht 20 Prozent der entsprechenden kantonalen Ausgaben. In den übrigen Bereichen liegt dieser Anteil deutlich unter 5 Prozent. Im Bereich Straf- und Massnahmenvollzug nahm der Anteil des interkantonalen Ausgleichs seit 2008 ab; er deckt heute noch 1 Prozent der kantonalen Ausgaben in diesem Bereich.
- Die Zahlungen für den Lastenausgleich in den nicht in Artikel 48a BV erwähnten Aufgabenbereichen nahmen gegenüber 2004 leicht ab.

Abbildung 4.20 Entwicklung der Zahlungen für den interkantonalen Lastenausgleich in den Aufgabenbereichen nach Artikel 48a BV, 2004–2015.



Fazit

Die dank der NFA erzielte Stärkung des institutionellen Rahmens der IKZ hat Wirkung gezeigt: Die Lastenausgleichszahlungen in Aufgabengebieten gemäss Artikel 48a BV umfassen fast ein Viertel der Gesamtausgaben der Kantone. Die Steigerung dieser Anteile fiel in den einzelnen Aufgabenbereichen allerdings sehr unterschiedlich aus. Ausgeprägt war das Wachstum des Anteils der kantonalen Zusammenarbeit bei den Fachhochschulen, während die Anteile der übrigen Aufgabenbereiche nach Artikel 48a BV gegenüber der Zeit vor Inkrafttreten der NFA mehr oder weniger unverändert geblieben sind.

4.9 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die vorliegende Wirkungsanalyse zeigt, dass die im FiLaG aufgeführten Ziele weitgehend erreicht worden sind. Dies bedeutet aber nicht, dass das heutige System keiner Anpassungen bedarf, um festgestellte Mängel zu korrigieren. Bezüglich der einzelnen Ziele kann Folgendes festgehalten werden:

- *Stärkung der kantonalen Finanzautonomie:* Der Anteil der zweckfreien Transfers am Gesamtvolumen der Transfers zwischen Bund und Kantonen ist ein wichtiger Gradmesser für die kantonale Finanzautonomie. Mit der Einführung der NFA wurde dieser Anteil substantiell erhöht und beläuft sich seither auf rund 40 Prozent. Damit stärkt die NFA die finanzielle Autonomie der Kantone. Die Kennzahlen weisen darauf hin, dass diese Autonomie bisher weiter gewahrt werden kann. Die Finanzautonomie der Kantone wird auch zukünftig von der Entwicklung der Bundesgesetzgebung beeinflusst. Diese kann den Handlungsspielraum der Kantone erhöhen oder einschränken.
- *Verringerung der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und der Steuerbelastung:* Der Ressourcenausgleich reduziert die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit um rund ein Drittel. Im Zeitverlauf ist die Entwicklung der Disparitäten ziemlich stabil. Längerfristig werden die Disparitäten vor allem durch die wirtschaftliche Entwicklung beeinflusst. Die Disparitäten in der Gesamtsteuerbelastung gemessen am Steuerausschöpfungsindex haben seit 2008 zugenommen. Der Ressourcenausgleich dämpft allzu offensive Steuersenkungen der Kantone, hat indessen insgesamt nur eine beschränkte Wirkung auf die Unterschiede in der Steuerbelastung.
- *Erhalt der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit im nationalen und internationalen Verhältnis:* Die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz und der Kantone ist sowohl bei der Unternehmens- wie auch bei den Einkommenssteuern nach wie vor hoch. Die Grenzabschöpfungsquoten bei den ressourcenstarken Kantonen im Rahmen des horizontalen Ressourcenausgleichs sind relativ tief, sodass kaum von einer dämpfenden Wirkung des Finanzausgleichs auf ihre Position im Steuerwettbewerb gesprochen werden kann. Die Analysen haben gezeigt, dass ein ressourcenschwacher Kanton beim geltenden (progressiven) Umverteilungsmechanismus des Ressourcenausgleichs wenig Anreize hat, sein Ressourcenpotenzial zu steigern. So beträgt die Grenzabschöpfungsquote im Durchschnitt rund 80 Prozent. Dies bedeutet, dass eine Zunahme des Ressourcenpotenzials eine erhebliche Reduktion der Ausgleichszahlungen zur Folge hat, sodass nach Ressourcenausgleich die Zunahme der standardisierten Steuererträge pro Einwohner nur noch 20 Prozent der ursprünglichen Steigerung des Ressourcenpotenzials beträgt. Trotzdem haben einige ressourcenschwache Kantone ihre Steuersätze gesenkt.

- *Gewährleistung einer minimalen Ausstattung mit finanziellen Ressourcen:* Die gemäss Artikel 6 FiLaG anzustrebende minimale Pro-Kopf-Ausstattung von 85 Prozent des schweizerischen Durchschnitts wurde durch den Ressourcenausgleich in den betrachteten Jahren 2016 bis 2018 in sämtlichen Kantonen übertroffen. Der Kanton Jura als ressourcenschwächster Kanton erreichte im Jahr 2018 einen Index nach Ressourcenausgleich von gut 88 Prozent. Die Analysen haben im Weiteren gezeigt, dass ein Mindestausstattungsziel von 85 Prozent nach wie vor angemessen und dass die Dotation des Ressourcenausgleichs zu hoch ist. Angesichts der politischen Debatte in den Jahren 2014 und 2015, in der über eine Kürzung der Dotation des Ressourcenausgleichs intensiv gestritten wurde, stellt sich die Frage, wie eine solche Reduktion der Dotation erreicht werden kann, ohne wiederum politische Grabenkämpfe auszulösen. Dies vor dem Hintergrund, dass die notwendige Kürzung deutlich höher zu veranschlagen ist als vor vier Jahren. Nicht zuletzt um zu verhindern, dass sich solche Grabenkämpfe wiederholen, hat die KdK ein Massnahmenpaket vorgeschlagen, das eine Reduktion der Dotation mit einer Anpassung des Systems verbindet. Dieses wird in den beiden folgenden Kapiteln diskutiert.
- *Ausgleich von übermässigen geografisch-topografischen und soziodemografischen Lasten:* Die aktualisierten Berechnungen weisen darauf hin, dass sich die Struktur der Sonderlasten wenig verändert hat. So deckt der Lastenausgleich rund 30 Prozent der geografisch-topografischen Sonderlasten, während bei den demografischen Sonderlasten rund 10 und bei den Kernstadtlasten rund 4 Prozent gedeckt werden. In der Projektphase der NFA wurde darauf verzichtet, für die Anpassungen von GLA und SLA auf eine neue Beitragsperiode hin konkrete Regeln festzulegen. Somit ist auch nicht bestimmt, welches Gewicht bei der Festlegung des künftigen Dotationsverhältnisses der Quantifizierung der geografisch-topografisch und der soziodemografisch bedingten Sonderlasten im Vergleich zu anderen Kriterien wie zum Beispiel der Tragbarkeit der Sonderlasten für die betroffenen Kantone zukommen soll. Letztendlich ist die Frage der Anpassung der Dotation des soziodemografischen Lastenausgleichs politisch zu entscheiden.
- *Gewährleistung eines angemessenen interkantonalen Lastenausgleichs:* Die interkantonale Zusammenarbeit war bereits vor Einführung der NFA recht intensiv und hat sich teilweise unabhängig davon entwickelt. Der Anteil der Zahlungen für den interkantonalen Lastenausgleich in den Aufgabenbereichen gemäss Artikel 48a BV nahm gegenüber der Periode vor dem NFA um mehr als ein Drittel zu, was bedeutet, dass sich die interkantonale Zusammenarbeit erheblich intensiviert hat.

5 Überprüfung des aktuellen Finanzausgleichssystems

In diesem Kapitel werden verschiedene Aspekte des Finanzausgleichssystems detailliert untersucht und teilweise alternativen Vorschlägen gegenübergestellt. Der erste Abschnitt (5.1) befasst sich mit dem Faktor Alpha, welcher die Vermögen der natürlichen Personen im Ressourcenausgleich gewichtet. Der Abschnitt 5.2 untersucht die Gewichtung der Grenzängereinkommen im Ressourcenpotenzial. Der umfangreichste Teil des Kapitels befasst sich mit Anpassungen der Berechnungsmethode im Ressourcenausgleich (5.3). Hier werden die Vorschläge der KdK und der Postulate Gössi (15.3702) und Fischer (15.4024) einer genaueren Prüfung unterzogen und der Aspekt der sogenannten Solidarhaftung (5.3.7) diskutiert.

5.1 Faktor Alpha

Das Reinvermögen der natürlichen Personen fliesst in das Ressourcenpotenzial ein. Da die Vermögen vom Staat aber deutlich tiefer besteuert werden als die Einkommen, muss dies auch im Ressourcenpotenzial berücksichtigt werden. Dazu dient der Faktor Alpha, welcher die Vermögen über alle Kantone einheitlich reduziert, und so mit den Einkommen vergleichbar macht. Für die Jahre 2016–2019 beträgt dieser Faktor 0,015. Dies bedeutet, dass die Vermögen nur zu 1,5 Prozent in das Ressourcenpotenzial einfließen.

Gemäss Artikel 13 Absatz 4 FiLaV gilt der Faktor Alpha für eine Vierjahresperiode. Somit ist er alle vier Jahre von der Eidgenössischen Finanzverwaltung neu zu berechnen. Aufgrund der Erfahrungen in den vergangenen Jahren hat sich gezeigt, dass der Wert aufgrund der heutigen Berechnungsmethode relativ stark schwankt (schwarz gestrichelte Linie in Abb. 5.01). Diese Veränderungen führten im ersten Jahr jeder Vierjahresperiode zu Sprüngen im Ressourcenpotenzial und somit auch in den Ausgleichszahlungen. Um diese Veränderungen zu reduzieren, wird in diesem Kapitel eine neue Berechnungsmethode untersucht, welche sich auf die relative Ausschöpfung der Vermögen stützt.

Bisherige Methode zur Berechnung des Faktors Alpha

Da Einkommen und Gewinne Flussgrössen, Vermögen hingegen Bestandesgrössen darstellen, bildet heute nicht der Vermögensbestand, sondern die erwartete Vermögensrendite den Ausgangspunkt für die Berechnung des massgebenden Vermögens. Des Weiteren soll berücksichtigt werden, dass Zinseinkommen und Dividenden (Einkommenskomponente der Vermögensrendite) bereits Bestandteil des massgebenden Einkommens sind und somit nicht doppelt gezählt werden sollen. Für die Berechnung des massgebenden Vermögens ist deshalb lediglich die Wertsteigerung von Bedeutung. Um diesen Aspekten Rechnung zu tragen, wird das Reinvermögen eines Kantons mit einem einheitlichen Faktor Alpha gewichtet. Der Vorteil der bisherigen Berechnungsmethode für den Faktor Alpha liegt insbesondere darin, dass auf einen Einbezug der Steuerbelastung verzichtet wird.

Gemäss FiLaV wird die Rendite des privaten Vermögens berücksichtigt, die gestützt auf einen Zwanzigjahresdurchschnitt der Wertsteigerung auf den Aktien und Immobilien berechnet wird. Die Aktienrendite wird aus zwei BVG-Indizes der Bank Pictet berechnet, die einen Aktienanteil von 25 Prozent (BVG 25) bzw. 60 Prozent (BVG 60) enthalten. Die Dividendenrendite wird – im Sinne einer Annäherung – als Differenz zwischen der durchschnittlichen jährlichen Rendite des Swiss Performance Index (Berechnung mit Dividenden-Reinvestition) und des Swiss Market Index (Berechnung ohne Dividenden-Reinvestition) berechnet. Für die Immobilienrendite werden

die Daten der SNB verwendet, die Wüest & Partner erstellt. Die Berechnung der Immobilienrendite beruht dabei auf dem Preisindex der Einfamilienhäuser (4–6 Zimmer) und der Eigentumswohnungen (2–5 Zimmer)¹.

Die Neuberechnung des Faktors Alpha für die zweite und die dritte Vierjahresperiode hat gezeigt, dass der Faktor Alpha trotz der Verwendung von langjährigen Durchschnittswerten bei Dividenden- und Immobilienrenditen starken Schwankungen unterworfen ist. So belief sich der Faktor Alpha in der ersten Vierjahresperiode (2008–2011) auf 1,2 Prozent, in der zweiten Periode (2013–2015) auf 0,8 Prozent und in der dritten Periode (2016–2019) auf 1,5 Prozent. Anpassungen des Faktors Alpha haben dadurch *ceteris paribus* zu erheblichen Veränderungen des Ressourcenpotenzials geführt. Da der Anteil der Vermögen am Ressourcenpotenzial von Kanton zu Kanton recht unterschiedlich ist, führen grössere Anpassungen von Alpha auch zu Umverteilungen unter den Kantonen. Die starke Variabilität des Faktors Alpha stellt daher einen gravierenden Nachteil dar.

Berechnung des Faktors Alpha aufgrund der Ausschöpfung

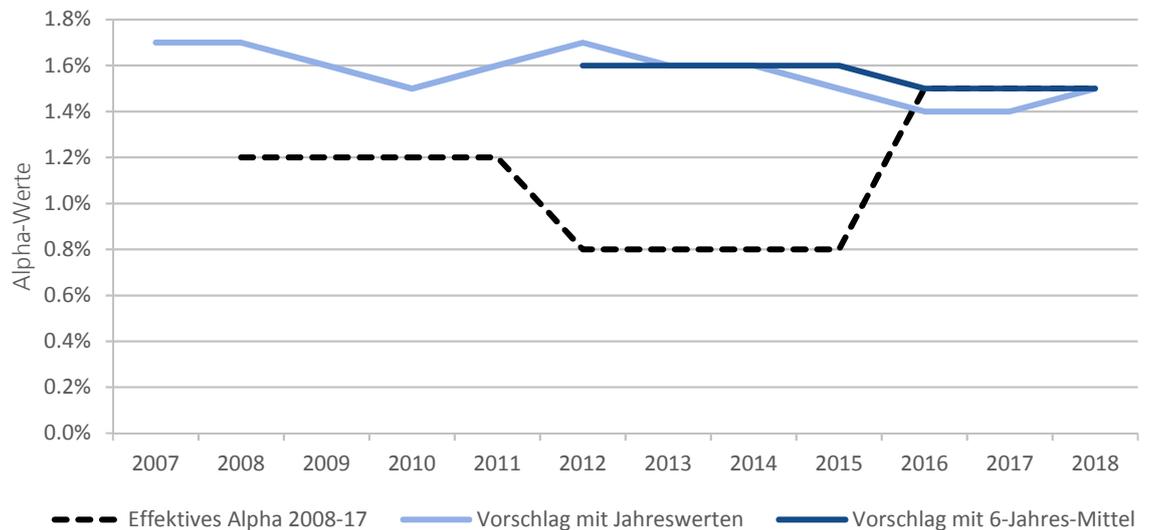
In der Anhörung zur Teilrevision der FiLaV für die dritte Vierjahresperiode erachteten verschiedene Kantone die starke Volatilität des Faktors Alpha als problematisch. Deshalb soll hier eine alternative Berechnung dieses Reduktionsfaktors untersucht werden.

Im Rahmen der geplanten Anpassungen des Ressourcenausgleichs an die Steuervorlage 17 werden die Gewinne der juristischen Personen im Ressourcenpotenzial mit den sog. Zeta-Faktoren gewichtet. Diese widerspiegeln das Verhältnis der steuerlichen Ausschöpfung der Gewinne zur steuerlichen Ausschöpfung der Einkommen der natürlichen Personen. Diese Idee der Gewichtung auf Basis der relativen steuerlichen Ausschöpfung stellt eine konzeptionelle Änderung dar. Diese kann auch für die Vermögen angewendet werden. Die steuerliche Ausschöpfung der Vermögen, d.h. der Quotient aus den Vermögenssteuererträgen der Kantone und der Gemeinden und der steuerbaren Vermögen wird in Relation gesetzt zur steuerlichen Ausschöpfung der Einkommen der natürlichen Personen. Berechnungen auf Basis des Konzepts der relativen Ausschöpfung zeigen, dass die so berechneten Faktoren für die einzelnen steuerlichen Bemessungsjahre relativ stabil sind. So schwanken diese Faktoren zwischen 1,4 und 1,7 Prozent (hellblaue Linie in Abbildung 5.01). Um auch die zufälligen jährlichen Schwankungen in den Daten zu reduzieren, könnte – analog zu den Zeta-Faktoren – ein Durchschnitt von sechs Bemessungsjahren verwendet werden. Mit dieser Glättung kann auch auf eine Fixierung des Alphawerts für eine Vierjahresperiode verzichtet werden, was Ausschläge der Ausgleichszahlungen zu Beginn jeder Vierjahresperiode verhindern würde. Aufgrund der Datenlage können die Werte erst ab 2012 berechnet werden (dunkelblaue Linie in Abbildung 5.01). Der Wert betrug in den ersten vier Jahren 1,6 Prozent und sank ab 2016 auf 1,5 Prozent. Damit lag er gleich hoch wie bei der aktuellen Methode. Somit hätte ein Alpha, das aufgrund der Ausschöpfung festgelegt wurde, in den Jahren 2016 bis 2018 keinen Einfluss auf die Ausgleichszahlungen gehabt.

Die hier vorgestellte Methode liesse sich gut in das Finanzausgleichssystem einfügen. Die Vermögen würden so in das Ressourcenpotenzial einfließen, wie sie sich effektiv durch die Kantone im Durchschnitt besteuern lassen und nicht der theoretische Wert einer geschätzten Wertsteigerung. Zudem würde Alpha so nicht mehr von der Lage innerhalb eines Konjunkturzyklus abhängen.

¹ Eine detaillierte Beschreibung der Berechnungsmethode findet sich im Bericht EFV (2015)

Abbildung 5.01: Alpha-Werte für verschiedene Berechnungsmethoden



Auch wenn bei dieser Methode die effektive Besteuerung verwendet wird, so kann die Gefahr einer Beeinflussung durch einzelne Kantone als gering bezeichnet werden. Kein Kanton ist in der Lage, das gesamtschweizerische Mittel massgeblich zu beeinflussen. Würde beispielsweise der Kanton Zürich – in welchem im Jahr 2014 gut 22 Prozent aller Vermögenssteuererträge der Schweiz anfielen – auf die Besteuerung der Vermögen verzichten, hätte dies eine Reduktion des Faktors Alpha auf 1,2 Prozent (–0,3 Prozentpunkte) zur Folge. Die Steuerausfälle für den Kanton Zürich wären in diesem Fall hundertmal höher als der Rückgang seiner Finanzausgleichszahlungen. Selbst in einem solchen Extremfall wäre der Wert für Alpha immer noch deutlich höher als er in der zweiten Vierjahresperiode war (0,8%).

5.2 Grenzgängereinkommen

Die Berücksichtigung der Grenzgängereinkommen im Ressourcenpotenzial war in den beiden vorangegangenen Wirksamkeitsberichten Gegenstand der Diskussion. Der erste Bericht stellte einen Handlungsbedarf fest und schlug vor, die Grenzgängereinkommen nicht mehr zu hundert Prozent zu gewichten, sondern zu 75 Prozent (Einführung des Faktors Delta). Als Grund für diese verminderte Gewichtung wurde aufgeführt, dass die Grenzlage für die betroffenen Kantone eine spezielle Situation darstelle und grenzüberschreitende Spillover-Effekte nicht im Rahmen des interkantonalen Lastenausgleichs internalisiert werden könnten. Im zweiten Wirksamkeitsbericht wurde diese Frage noch einmal aufgenommen. Es wurde dabei kein weiterer Handlungsbedarf festgestellt. Der Nationalrat überwies am 10. März 2015 das Postulat 15.3009 (*Grenzgängereinkommen im Ressourcenpotenzial neu prüfen*), mit dem er den Bundesrat beauftragte, im Rahmen des dritten Wirksamkeitsberichts zu prüfen, ob die Grenzgängereinkommen im Ressourcenpotenzial neu nur noch mit 50 Prozent zu gewichten seien.

Der Faktor Delta widerspiegelt die Kosten, welche die Grenzgänger in den betroffenen Kantonen verursachen. Um eine Entscheidungsgrundlage für die Überprüfung des Faktors Delta zu haben, hat die Eidg. Finanzverwaltung empirische Untersuchungen durchgeführt (EFV 2018). Mit verschiedenen quantitativen Methoden wurde untersucht, ob Grenzgänger zu unmittelbaren

Lasten in Form höherer Kantons- und Gemeindeausgaben führen. Untersucht wurden dabei diejenigen Aufgabengebiete, in welchen solche höheren Lasten von den betroffenen Kantonen genannt werden. Es handelt sich dabei um die Bereiche öffentliche Sicherheit, Verkehr, Bildung, soziale Sicherheit sowie Volkswirtschaft. Mittels Korrelations- und Regressionsanalysen wurden die Ausgaben der Zahl der Grenzgänger gegenübergestellt. Die Untersuchungen zeigen, dass die Zahl der Grenzgänger stark von der Konjunkturentwicklung beeinflusst wird. Empirisch können die Analysen aber keinen systematischen Zusammenhang zwischen der Zahl der Grenzgänger und den Ausgaben der Kantone und Gemeinden nachweisen. Es muss jedoch festgehalten werden, dass teilweise nur wenige Beobachtungen zur Verfügung standen, was die Aussagekraft der Ergebnisse beschränkt. Aus diesem Grund wurde als Alternative eine Überschlagsrechnung durchgeführt, welche die potenziellen Kosten der Grenzgänger ins Verhältnis zu den Einnahmen aus der Besteuerung der Grenzgänger setzt. Zur Bestimmung dieser Kosten wurden die Aufgabenbereiche Verkehr, öffentliche Ordnung und Sicherheit sowie Volkswirtschaft verwendet, da davon auszugehen ist, dass Grenzgänger hauptsächlich in diesen Aufgabenbereichen Kosten für die Kantone und Gemeinden verursachen, insbesondere aufgrund einer stärkeren Beanspruchung des Verkehrsangebots sowie höheren Kosten für die Arbeitsmarktaufsicht und Polizei. Eine Kostenschätzung des Kantons Tessin zu dieser Frage bildete dabei die Grundlage für die Auswahl. Für die Berechnung wurde angenommen, dass die Pro-Kopf-Ausgaben in den relevanten Aufgabengebieten für die Grenzgänger gleich hoch sind wie für die ansässige Bevölkerung. Die Resultate dürften daher tendenziell eher eine Obergrenze bilden. Für die Kantone Tessin, Genf und Basel-Stadt, d.h. für diejenigen Kantone mit den meisten Grenzgängern, zeigt sich, dass das Verhältnis zwischen den so berechneten potenziellen Kosten und den effektiven Steuereinnahmen seit 2008 angestiegen ist und sich 2013 zwischen etwa 20 und 30 Prozent bewegte. Dies bedeutet, dass der gegenwärtig angewendete Delta-Faktor von 25 Prozent mit dieser Überschlagsrechnung kompatibel ist.

Bisher wurde nur von den direkten Kosten gesprochen. Es ist dabei nicht auszuschliessen, dass Grenzgänger indirekte Kosten verursachen. Der Kanton Tessin, wo die Grenzgänger rund einen Drittel der Beschäftigten ausmachen, erwähnt dabei insbesondere die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt. So werden Verdrängungseffekte und Druck auf die Löhne aufgrund der starken Zunahme der Zahl der Grenzgänger befürchtet. Empirische Analysen konnten jedoch bisher solche Wirkungen nicht nachweisen. Selbst wenn diese negativen Auswirkungen trotzdem eine Rolle spielen sollten, dürfen die positiven Effekte der Grenzgänger auf die Wirtschaftsaktivität in den betreffenden Kantonen nicht unerwähnt bleiben. Ohne Grenzgänger wäre das BIP in den Grenzkantonen wohl merklich tiefer. Allfällige negative (wie auch positive) Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt aufgrund einer zunehmenden Zahl von Grenzgängern werden im Übrigen bei der Bestimmung des Ressourcenpotenzials berücksichtigt. So würden niedrigere Löhne aufgrund eines Lohndrucks zu einem tieferen Ressourcenpotenzial führen.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Ergebnisse der Analysen keinen Handlungsbedarf bezüglich einer Anpassung des Faktors Delta signalisieren. Die Gewichtung der Grenzgängereinkommen von 75 Prozent trägt den durch die Grenzgänger verursachten Kosten in etwa Rechnung. Eine weitere Reduktion erscheint vor diesem Hintergrund nicht gerechtfertigt. Als Alternative zum Faktor Delta wurde von verschiedener Seite vorgeschlagen, die Grenzgänger in die Wohnbevölkerung einzubeziehen. So wurde dieses Anliegen mit der Motion 14.3133 (Nidegger, *Interkantonaler Finanzausgleich. Grenzkantone benachteiligende Verzerrung korrigieren*) vorgebracht. Der Nationalrat lehnte die Motion am 8. März 2016 ab. In seiner Stellungnahme zur Motion Nidegger unterstrich der Bundesrat, dass eine Berücksichtigung der Grenzgänger in der Bevölkerungszahl das Ressourcenpotenzial pro Kopf insgesamt reduzieren würde, obwohl die Grenzgängereinkommen im schweizerischen Durchschnitt lediglich gut vier Prozent des Ressourcenpotenzials ausmachen. Dies würde die Grenzkantone gegenüber den anderen Kantonen stark bevorzugen. Zudem werden die Grenzgänger bereits im Kernstadtindikator

des sozio-demografischen Lastenausgleichs berücksichtigt, wobei nur die Kantone Genf und Basel-Stadt davon profitieren, während der Kanton Tessin keine Kernstadtlasten geltend machen kann. Eine Berücksichtigung der Grenzgänger in der Wohnbevölkerung hätte zudem eine Ungleichbehandlung gegenüber Kantonen mit hohen interkantonalen Pendlerzuströmen zur Folge, da interkantonale Pendler im Ressourcenpotenzial ihres Wohnkantons berücksichtigt werden. Einen Einbezug der internationalen und interkantonalen Pendler in die Bevölkerung des Arbeitskantons würde eine Abkehr vom Inländerprinzip und einen Wechsel zum Inlandsprinzip bedeuten, was mit der fiskalischen und finanzpolitischen Realität nicht konsistent wäre. So werden die natürlichen Personen grossmehrheitlich an ihrem Wohnort besteuert und das staatliche Leistungsangebot wird an der ansässigen Bevölkerung ausgerichtet.

5.3 Systemanpassungen am Finanzausgleich

Die Berechnungsmethode des Ressourcenausgleichs wurde seit 2008 nur geringfügig angepasst. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen konnten aber einige Schwachstellen identifiziert werden. Von verschiedener Seite wurden deshalb Anpassungen am System vorgeschlagen. In diesem Kapitel werden die drei Wichtigsten dargestellt. Es handelt sich einerseits um den Vorschlag der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und andererseits um die beiden Postulate 15.3702 (Gössi) und 15.4024 (Fischer). Die verschiedenen Methoden werden anschliessend unter den Gesichtspunkten der Anreizwirkung und der sogenannten Solidarhaftung verglichen.

5.3.1 Ausgangslage

Im Rahmen des zweiten Wirksamkeitsberichts wurde festgestellt, dass die Dotation des Ressourcenausgleichs in den meisten Jahren über der angestrebten Zielgrösse von mindestens 85 Prozent des schweizerischen Durchschnitts lag. Das Mindestausstattungsziel von 85 Prozent wurde zum Teil deutlich übertroffen. Der Bundesrat schlug deshalb eine erhebliche Reduktion der Dotation vor. Die parlamentarische Beratung führte in diesem Punkt zu Differenzen zwischen dem National- und dem Ständerat. Kurz vor der Einigungskonferenz konnte ein Kompromiss gefunden werden und die Dotation wurde um 165 Millionen reduziert. Dieser Betrag entsprach lediglich der Hälfte des Bundesratsvorschlags. Unter dem Eindruck der intensiven Diskussionen im Parlament haben NR Gössi und NR Fischer je ein Postulat mit Anpassungsvorschlägen eingereicht, um die Beratungen über die Grunddotation in Zukunft wieder zu versachlichen.

In der laufenden Vierjahresperiode ist die sogenannte Überdotation wiederum stark angestiegen. Um 2018 das Mindestausstattungsziel genau zu erreichen, müsste die Dotation um rund 932 Millionen gekürzt werden. Das starke Wachstum der Dotation über die Jahre hat insbesondere mit gewissen Mängeln im heutigen System zu tun. So kann es vorkommen, dass bei einer Verringerung der Disparitäten zwischen den Kantonen die Dotation erhöht wird bzw. bei einer Vergrößerung die Dotation gekürzt wird. In beiden Fällen führt dies zu einem unerwünschten Verhalten des Systems. Gleichzeitig besteht weiterhin das Problem der «Solidarhaftung», welches bereits im zweiten Wirksamkeitsbericht genauer betrachtet wurde. In diesem Wirksamkeitsbericht wird im Kapitel 5.3.7 noch einmal darauf eingegangen.

Aus diesen Gründen hat die Plenarversammlung der KdK am 17. März 2017 mit grossem Mehr von 21 Kantonen beschlossen, verschiedene Systemanpassungen vorzuschlagen. Diese werden in den folgenden zwei Abschnitten genauer betrachtet.

5.3.2 Vorschlag der Kantone

An der Plenarversammlung vom 25. September 2015 beschloss die KdK, eine politische Arbeitsgruppe einzusetzen, die Vorschläge zur Optimierung des Finanzausgleichssystems Bund – Kantone erarbeiten sollte. Diese Arbeitsgruppe stellte ihre Empfehlungen an die KdK in ihrem Schlussbericht vom 15. Dezember 2016 vor. Am 17. März 2017 verabschiedeten die Kantonsregierungen den Antrag zur Optimierung des Finanzausgleichs als Eckwerte eines Gesamtpakets:

1. Die Ausgleichssumme für den Ressourcenausgleich wird nicht mehr durch Parlamentsentscheide, sondern direkt über gesetzliche Vorgaben festgelegt.
2. Die Ausgleichssumme, die für den Ressourcenausgleich bereitgestellt wird, garantiert die Mindestausstattung des ressourcenschwächsten Kantons.
3. Die über gesetzliche Vorgaben garantierte Mindestausstattung beträgt 86,5 Prozent des schweizerischen Durchschnitts. Um in gleichmässigen Schritten die garantierte Mindestausstattung von 86,5 Prozent zu erreichen, ist eine Übergangsfrist von drei Jahren vorgesehen.
4. Die Zahlung des Bundes an den Ressourcenausgleich wird auf das verfassungsmässige Maximum festgelegt.
5. Die finanzielle Entlastung des Bundes im Ressourcenausgleich wird während der Übergangsperiode je hälftig zugunsten des soziodemografischen Lastenausgleichs und der ressourcenschwachen Kantone verwendet. Nach Ablauf der Übergangsperiode wird die Entlastung des Bundes im Ressourcenausgleich zugunsten aller Kantone, vorzugsweise für den soziodemografischen Lastenausgleich eingesetzt. Die Dotation für den geografisch-topografischen Lastenausgleich ist aufrecht zu erhalten und mindestens der Teuerung anzupassen.
6. Die Auszahlungen an die ressourcenschwachen Kantone werden wie heute nach einer progressiven Berechnungsmethode vorgenommen.
7. Es wird ein paritätisch besetztes politisches Steuerungsorgan für den Finanzausgleich eingesetzt, dem Mitglieder des Bundesrates und der Kantonsregierungen angehören. Das politische Steuerungsorgan beurteilt periodisch die Entwicklung des Ressourcen- und des Lastenausgleichs und bereitet allenfalls erforderliche Änderungen vor. Die heute schon aktiven technischen Arbeitsgruppen bleiben bestehen und beraten und unterstützen das politische Steuerungsorgan.

Das Modell 86,5 der KdK löst die erkannten Probleme, indem es die Dotation des Ressourcenausgleichs konsequent auf die Entwicklung der Disparitäten ausrichtet. Zentrale Steuerungsgrösse ist die garantierte Mindestausstattung des ressourcenschwächsten Kantons, die im Gesetz festgelegt wird. Damit würde dieser Kanton immer genau die Mindestausstattung erreichen und nicht wie heute teilweise darüber und teilweise darunter liegen. Für die ressourcenschwachen Kantone würde dies gegenüber heute zu erheblichen Mindereinnahmen führen. Deshalb schlägt die KdK vor, die Mindestausstattung von 85 Punkte auf 86,5 Punkte zu

erhöhen. Dies führt zwar ebenfalls zu Ausfällen für die ressourcenschwachen Kantone, jedoch in deutlich geringerem Ausmass. Damit sich die betroffenen Kantone besser auf diese Ausfälle vorbereiten können, schlägt die KdK weiter vor, die Umstellung auf drei Jahre zu verteilen. Während dieser Zeit wird die Dotation gleichmässig reduziert.

Um die ressourcenstarken Kantone noch zusätzlich zu entlasten, sieht der Vorschlag der KdK auch vor, den Anteil des vertikalen Finanzausgleichs auf 150 Prozent des horizontalen Finanzausgleichs festzusetzen. Dies entspricht dem verfassungsmässigen Maximum. Heute liegt der Anteil bei 147 Prozent. Diese würde zu einer Entlastung der Kantone auf Kosten des Bundes in der Höhe von knapp 20 Millionen führen (Stand 2018). Die Auszahlungen sollen wie im heutigen System progressiv erfolgen, d.h. die Mittel werden auf die ressourcenschwächsten Kantone fokussiert. Die Rangfolge der Kantone bleibt unverändert.

Weiter sieht der Vorschlag der KdK vor, dass die Einsparungen des Bundes den Kantonen zufließen, vorzugsweise über den sozio-demografischen Lastenausgleich. Auf der Zahlenbasis 2018 würden diese Einsparungen auf Seiten des Bundes rund 280 Millionen betragen.

Der Bundesrat hat mit seinem Beschluss vom 6. September 2017 einen Richtungsentscheid zum Vorschlag der KdK getroffen und Leitlinien für die Ausarbeitung des Wirksamkeitsberichts festgelegt. Dem Kernelement des KdK-Massnahmenpakets (garantierten Mindestausstattung von 86,5 Prozent) stimmt der Bundesrat zu. Die technische Umsetzung soll vertieft geprüft werden. Ebenso unterstützt der Bundesrat die Fixierung des Bundesanteils an den Ressourcenausgleich auf dem verfassungsmässigen Maximum. Was die frei werdenden Mittel des Bundes aus dem Ressourcenausgleich anbelangt, so ist der Bundesrat bereit, darüber mit der KdK zu diskutieren. Dies jedoch unter der Voraussetzung, dass die bestehende Lastenverteilung zwischen dem Bund und den Kantonen in den kommenden Jahren insgesamt unverändert bleibt. Dazu soll unter der Federführung des EFD zusammen mit der KdK eine Arbeitsgruppe eingesetzt werden, welche die Geschäfte mit finanziellen Auswirkungen auf Bund und Kantone begleitet. Die Arbeitsgruppe hat die Aufgabe, eine Gesamtsicht über diese Geschäfte zu erstellen und auf sich abzeichnende Lastenverschiebungen hinzuweisen.

5.3.3 Auswirkung des KdK-Vorschlags

Garantierte Mindestausstattung

Seit 2008 stieg die Ausstattung des ressourcenschwächsten Kantons mit finanziellen Mitteln nach Ausgleich jedes Jahr an. Daran hat auch die vom Parlament beschlossene Reduktion des Grundbeitrages für die aktuelle Vierjahresperiode nichts geändert. Mit der heutigen Methode zur Fortschreibung der Dotation im Ressourcenausgleich wird der Entwicklung der Disparitäten nicht Rechnung getragen. So kann es vorkommen, dass eine Veränderung der Dotation in die falsche Richtung stattfindet: Wenn mehr finanzielle Mittel notwendig wären, sinkt die Dotation und umgekehrt. Dies wird mit dem Vorschlag der KdK verhindert.

Im Referenzjahr 2018 lag der tiefste Index nach Ressourcenausgleich bei 88,3 Punkten. Mit der Einführung der garantierten Mindestausstattung von 86,5 Punkten reduziert sich die Dotation um über eine halbe Milliarde. Dabei profitieren die ressourcenstarken Kantone und der Bund von diesem Vorschlag um rund 170 respektive 250 Millionen (Zahlen 2018) weniger, als wenn die Dotation auf das heutige Mindestausstattungsziel von 85 Prozent reduziert würde. Sie haben aber im Gegenzug die Sicherheit, dass sie nicht mehr Mittel in das System einzahlen müs-

sen als notwendig. Dennoch besteht wegen der progressiven Ausgestaltung der Auszahlung eine Gefahr für die Zahler: Wenn nämlich das Ressourcenpotenzial des ressourcenschwächsten Kantons zurückgeht, wird nicht nur der ressourcenschwächste Kanton wieder auf die Mindestausstattung angehoben, sondern alle anderen ressourcenschwachen Kantone erhalten ebenfalls mehr Ausgleichszahlungen. Dies kann dazu führen, dass die zusätzlich notwendigen Mittel ein Vielfaches ausmachen von dem, was notwendig wäre, um den schwächsten Kanton auf die Mindestausstattung zu heben. In Tabelle 5.01 ist dies dargestellt. Hier wird angenommen, dass sich das Ressourcenpotenzial des schwächsten Kantons (Jura) um 3 Prozent reduziert, während die übrigen Kantone unverändert bleiben. Im heutigen Modell würden die Zahlungen an den Kanton Jura um gut 10 Millionen steigen. Diese Zunahme würde zum grössten Teil durch die übrigen ressourcenschwachen Kantone finanziert.

Tabelle 5.01: Sensitivitätsanalyse mit dem ressourcenschwächsten Kanton

Belastung (+) und Entlastung (-)

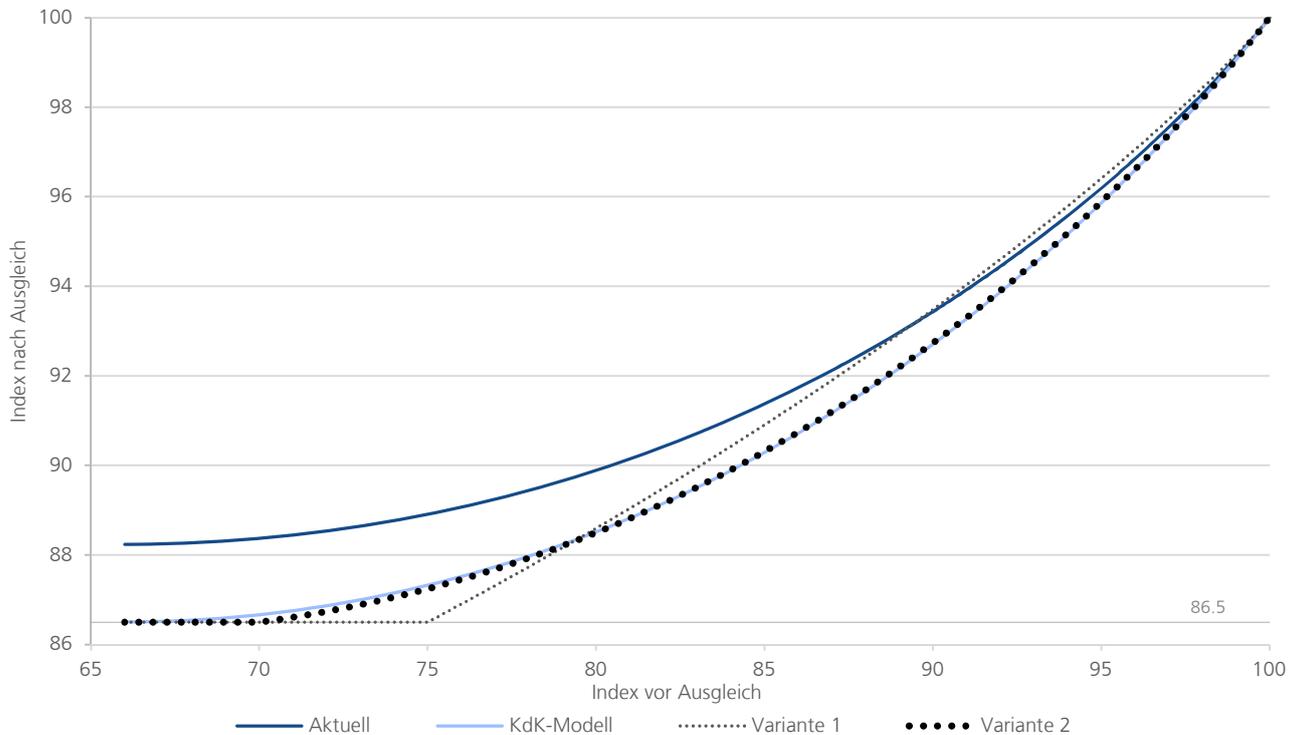
	Bund	Ressourcenstarke Kantone	Kanton Jura	übrige ressourcenschwache Kantone
Aktuelles Modell	-0.42	-0.00	-10.40	10.83
KdK-Modell	57.96	38.64	-12.25	-84.34

Im Vorschlag der KdK wird der Kanton Jura auf die garantierte Mindestausstattung von 86,5 Indexpunkten gehoben, was gut 12 Millionen entspricht. Durch den Rückgang im Kanton Jura verschiebt sich aber auch die Auszahlungskurve für alle anderen ressourcenschwachen Kantone. Diese erhalten 84 Millionen zusätzliche Mittel, ohne dass sich für sie ökonomisch etwas verändert hat. Die höhere Dotation muss durch den Bund (58 Mio.) und die ressourcenstarken Kantone (39 Mio.) finanziert werden. Die Ausgleichszahlungen hängen somit hauptsächlich von der Entwicklung des ressourcenschwächsten Kantons ab.

Optimierungspotenzial

Der Bundesrat ist mit dem Vorschlag einverstanden, die Auszahlungen an die ressourcenschwachen Kantone wie bis anhin auf die ressourcenschwächsten Kantone zu konzentrieren und nach einer progressiven Berechnungsmethode vorzunehmen. Um jedoch den übermässig starken Einfluss des ressourcenschwächsten Kantons auf die gesamte Dotation des Ressourcenausgleichs zu verhindern, wird nachfolgend eine technische Anpassung präsentiert, welche dieses Problem korrigiert. In der Abbildung 5.02 sind die Auswirkungen der verschiedenen Berechnungsmethoden ersichtlich. Auf der horizontalen Achse ist der Ressourcenindex eingezeichnet und auf der vertikalen Achse der Index SSE nach Ausgleich. Durch die heutige Berechnungsmethode werden die Kantone auf die dunkelblaue Linie gehoben. Mit dem KdK-Modell würden sie hingegen die hellblaue Linie erreichen.

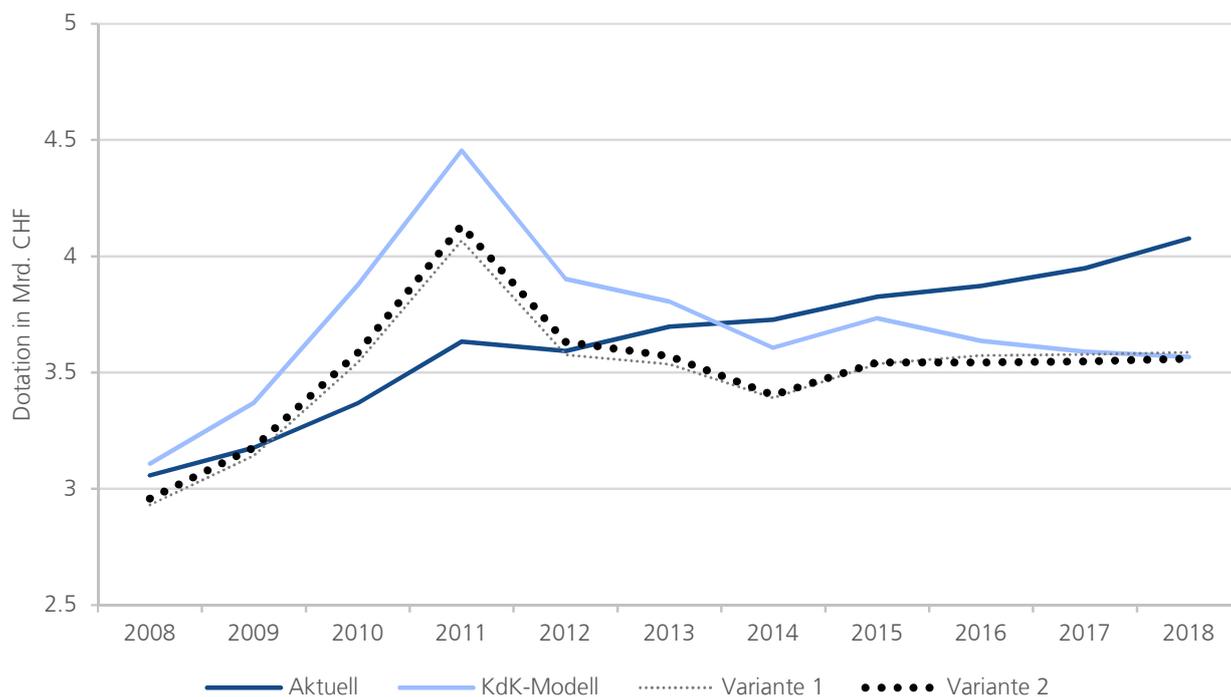
Abbildung 5.02 Index vor und nach Ausgleich bei verschiedenen Berechnungsmethoden



Bei der erwähnten Anpassung des KdK-Modells setzt die progressive Umverteilung hingegen erst ab einer bestimmten Höhe des Ressourcenindex ein. Dies bedeutet, dass die ressourcenschwächsten Kantone, die unterhalb dieser Schwelle sind, genau die garantierte Mindestausstattung erreichen. Die Grenzabschöpfung ist daher bei diesen Kantonen 100 Prozent. Dies bedeutet, dass wenn der Ressourcenindex (vor Ressourcenausgleich) eines dieser Kantone steigt, sein Index nach Ressourcenausgleich unverändert bleibt. Damit besteht für die entsprechenden Kantone kaum ein Anreiz, das Ressourcenpotenzial zu steigern. Beim Einsetzen der progressiven Umverteilung wird dafür die Grenzabschöpfung direkt auf einen Wert gesetzt, der unter 100 Prozent liegt. Dadurch wird hier der Anreiz zur Verbesserung gegenüber heute sogar erhöht. Steigt der Ressourcenindex vor Ausgleich, hat der entsprechende Kanton auch einen höheren Index nach Ressourcenausgleich. Dafür hat die Kurve in Abbildung 5.02 einen Knick bei der Schwelle. Bei der vorgestellten Anpassung muss somit je ein Bereich vorgegeben werden, in dem die ressourcenschwächsten Kantone genau die garantierte Mindestausstattung erhalten, jedoch nicht mehr. In Abbildung 5.02 sind zwei Varianten aufgeführt. Bei der ersten Variante liegt die Schwelle bei einem Ressourcenindex vor Ressourcenausgleich von 75 Punkten (dünne gepunktete Linie), bei der zweiten Variante bei 70 Punkten (dicke gepunktete Linie). Die zweite Vorgabe betrifft die Grenzabschöpfung beim Einsetzen der Progression. Bei der heute geltenden Berechnungsmethode ist die Grenzabschöpfung beim schwächsten Kanton genau 100 Prozent. Diese kann jedoch variiert werden. Bei der ersten Variante liegt sie bei 60 Prozent und bei der zweiten Variante bei 90 Prozent. Diese Grenzabschöpfungen wurden so gewählt, dass im Jahr 2018 die Dotation der Varianten mehr oder weniger der Dotation des ursprünglichen Vorschlags der KdK (Einsetzen der Progression beim ressourcenschwächsten Kanton mit einer Grenzabschöpfung von 100 Prozent) entspricht. In Abbildung 5.03 ist die

Entwicklung der Dotation gemäss KdK-Vorschlag und gemäss den beiden Alternativen ersichtlich. Hier zeigt sich, dass es in anderen Jahren sehr wohl zu Differenzen zwischen den einzelnen Methoden kommen kann.

Abbildung 5.03: Gesamtdotation des Ressourcenausgleichs bei verschiedenen Berechnungsmethoden



Während sich die Gesamtdotation bei den beiden Varianten kaum unterscheidet, so kann es für den einzelnen Kanton doch zu erheblichen Unterschieden kommen. Dies zeigt sich in Tabelle 5.02, wo die Differenzen der einzelnen Methoden zu den effektiv ausbezahlten Beträgen 2018 aufgeführt sind. Wie bereits in Abbildung 5.02 ersichtlich, sind insbesondere bei Kantonen mit einem Ressourcenindex um 75 Punkte und solchen um 90 Punkte die Unterschiede zwischen den beiden Varianten besonders gross. So erhält beispielsweise der Kanton Bern, mit einem Ressourcenindex von 75,2 Punkten, die tiefsten Ausgleichszahlungen bei der Variante 1, während der Kanton Luzern mit dieser Variante die selben Ausgleichszahlungen erhält wie mit der heutigen Methode.

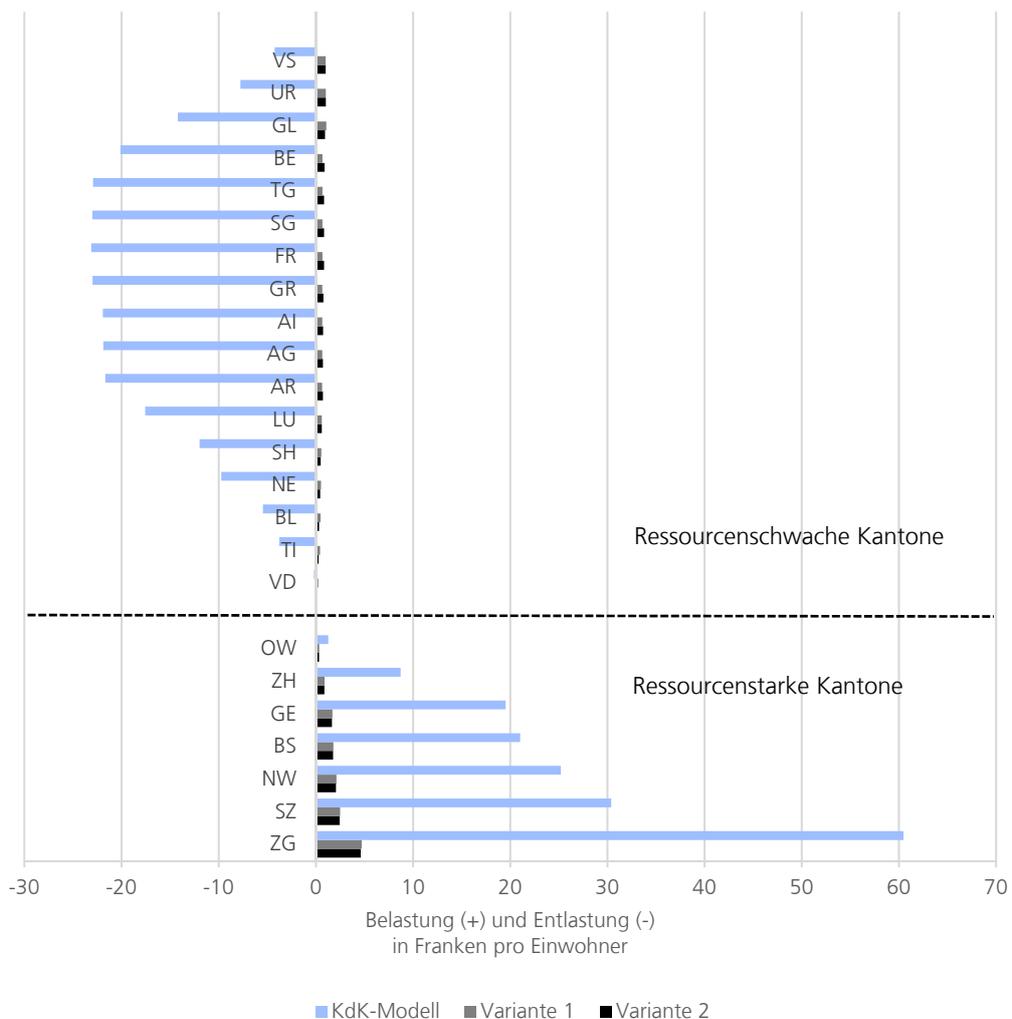
Tabelle 5.02: Auswirkung der verschiedenen Methoden auf die Kantone (2018)

Belastung (+) und Entlastung (-)

	KdK	Variante 1	Variante 2
ZH	-72'173'380	-69'661'956	-73'091'219
BE	139'327'281	207'646'028	145'731'743
LU	26'513'972	9'396	25'419'243
UR	5'495'168	5'647'164	5'647'164
SZ	-27'318'217	-26'367'623	-27'665'627
OW	-217'941	-210'357	-220'712
NW	-6'260'869	-6'043'009	-6'340'489
GL	5'937'585	6'872'988	6'424'491
ZG	-42'743'417	-41'256'070	-43'286'991
FR	36'471'728	36'261'095	36'987'601
SO	36'780'450	53'843'561	38'639'555
BS	-23'740'224	-22'914'133	-24'042'132
BL	5'287'566	-4'642'470	4'906'122
SH	3'416'699	-1'306'369	3'220'471
AR	4'964'127	1'895'423	4'855'708
AI	1'490'709	617'942	1'460'824
SG	61'311'653	63'175'260	62'317'191
GR	21'382'700	13'154'594	21'196'889
AG	59'715'046	24'420'599	58'499'569
TG	32'592'862	34'221'584	33'167'351
TI	4'544'552	-4'825'566	4'200'146
VD	706'734	-1'593'649	647'605
VS	50'702'005	50'905'362	50'905'362
NE	6'111'818	-3'259'579	5'728'693
GE	-54'108'479	-52'225'661	-54'796'584
JU	10'948'888	10'948'888	10'948'888
CH	287'139'017	275'313'442	291'460'861

Der Vorteil der beiden Varianten zeigt sich insbesondere bei einem Rückgang des Ressourcenpotenzials beim schwächsten Kanton. Dies ist in Abbildung 5.04 dargestellt. Während mit dem Vorschlag der KdK alle ressourcenschwachen Kantone erheblich profitieren würden, so konzentrieren die Varianten die Mittel auf den ressourcenschwächsten Kanton (+170 CHF pro Einwohner).

Abbildung 5.04: Mehrbelastung bei einem Rückgang des Ressourcenpotenzials im Kanton Jura um 3 Prozent



Um die Vor- und Nachteile der einzelnen Modelle genauer zu betrachten, werden diese nachfolgend nach den folgenden Kriterien untersucht:

1. Einfluss des ressourcenschwächsten Kantons auf die Dotation
2. Zielgerichtetheit der Umverteilung
3. Anreizwirkung für die ressourcenschwächsten Kantone
4. Anreizwirkung für die übrigen ressourcenschwachen Kantone
5. Volatilität der Ausgleichszahlungen im Zeitablauf
6. Erreichung der Mindestausstattung
7. Steuerung des Systems

Die Ergebnisse sind in der nachfolgenden Tabelle aufgeführt.

Tabelle 5.03: Kriterien Variantenentscheid

1. Einfluss des ressourcenschwächsten Kantons auf die Dotation

Verändert sich das Ressourcenpotenzial des schwächsten Kantons, so sollte dies möglichst geringe Auswirkungen auf die übrigen ressourcenschwachen Kantone haben. Die Dotation sollte sich nur um denjenigen Betrag verändern, um den sich auch die Ausgleichszahlungen des ressourcenschwächsten Kantons verändern.

Heutige Methode	Eine Erhöhung der Zahlung an einen ressourcenschwachen Kanton muss durch die übrigen Empfänger-kantone kompensiert werden. Gleichzeitig reduziert sich der Beitrag des Bundes, was die Zahlungen an die ressourcenschwachen Kantone noch zusätzlich senkt.
Vorschlag KdK	Der ressourcenschwächste Kanton bestimmt den Verlauf der Ausgleichskurve. Dies führt dazu, dass bei einer Reduktion seines Ressourcenpotenzials auch die anderen Kantone zum Teil deutlich mehr Ausgleichszahlungen erhalten, selbst wenn sich ihr Ressourcenpotenzial nicht verändert.
Varianten 1 und 2	Die Dotation erhöht sich nur um den Betrag, welcher notwendig ist um den ressourcenschwächsten Kanton auf 86,5 Indexpunkte zu heben. Bei den übrigen Kantonen kommt es nur zu marginalen Verschiebungen aufgrund des tieferen durchschnittlichen Ressourcenpotenzials.

2. Zielgerichtetheit der Umverteilung

Die beschränkten Mittel sollten möglichst effizient, d.h. möglichst stark auf die ressourcenschwächsten Kantone verteilt werden. Dabei darf die Rangordnung der Ressourcenstärke durch den Ressourcenausgleich nicht verändert werden.

Heutige Methode	Die vorhandenen Mittel kommen so weit als möglich den ressourcenschwächsten Kantonen zu Gute. Aber ein Kanton, der vor Ressourcenausgleich mehr Mittel pro Kopf zur Verfügung hatte als ein anderer Kanton, wird dies auch nach Ressourcenausgleich haben. Hingegen führt ein Rückgang des Ressourcenpotenzials bei einem schwachen Kanton zu einer Reduktion der Dotation, obwohl in einem solchen Fall die Dotation erhöht werden sollte. Hier besteht ein Systemfehler.
Vorschlag KdK	Die vorhandenen Mittel werden auf die ressourcenschwächsten Kantone fokussiert. Aber ein Kanton, der vor Ressourcenausgleich mehr Mittel pro Kopf zur Verfügung hatte als ein anderer Kanton, wird dies auch nach Ressourcenausgleich haben. Der Rückgang des Ressourcenpotenzials bei einem schwachen Kanton führt zu einer Erhöhung der Dotation und umgekehrt. Das System verhält sich korrekt. Ein Rückgang des Ressourcenpotenzials des schwächsten Kantons führt zu einer Erhöhung für alle ressourcenschwachen Kantone. Das System zeigt eine Überreaktion.
Varianten 1 und 2	Die Mittel werden auf die ressourcenschwächsten Kantone fokussiert. Alle ressourcenschwachen Kantone unterhalb eines bestimmten Ressourcenpotenzials werden auf dieselbe Ausstattung nach Ressourcenausgleich angehoben (86,5%). Bei einer Veränderung des Ressourcenpotenzials eines Kantons verhält sich das System korrekt. In der Variante 1 kommt es aber, verglichen mit dem KdK-Modell zu einer Umverteilung von Mitteln von den ressourcenschwächsten Kantonen zu den weniger ressourcenschwachen Kantonen.

3. Anreizwirkung für die ressourcenschwächsten Kantone

Die ressourcenschwächsten Kantone sollten trotz Ausgleichszahlungen einen Anreiz haben, ihr Ressourcenpotenzial zu erhöhen. Bei diesem Kriterium besteht ein Konflikt mit dem Kriterium 2. Zwischen diesen beiden Kriterien ist ein Ausgleich zu finden.

Heutige Methode	Die Anreizwirkung ist gering, da die ressourcenschwächsten Kantone eine Abschöpfungsquote von nahe bei 100 Prozent haben. Eine Veränderung im Ressourcenpotenzial wird somit fast vollständig durch eine Veränderung der Ausgleichszahlungen kompensiert.
Vorschlag KdK	Grundsätzlich identisch mit der heutigen Methode. Beim ressourcenschwächsten Kanton besteht einnahmeseitig kein Anreiz, da er immer die garantierte Mindestausstattung erhält.
Varianten 1 und 2	Die Kantone mit einem Ressourcenindex unterhalb des Schwellenwerts haben einnahmeseitig keinen Anreiz zur Verbesserung, da sie nach Ausgleich immer die garantierte Mindestausstattung erhalten. Bei der Variante 1 sind dies je nach Referenzjahr zwischen 5 und 11 Kantone. Bei der Variante 2 sind es zwischen 3 und 5 Kantone.

4. Anreizwirkung für die übrigen ressourcenschwachen Kantone

Auch die übrigen ressourcenschwachen Kantone sollten mit dem Ausgleichssystem einen Anreiz haben, ihr Ressourcenpotenzial weiter zu verbessern.

Heutige Methode	Die Anreizwirkung steigt, je näher sie bei einem Ressourcenindex von 100 Punkten liegen.
Vorschlag KdK	Die Anreizwirkung steigt, je näher sie bei einem Ressourcenindex von 100 Punkten liegen.
Varianten 1 und 2	Grundsätzlich ist die Anreizwirkung der Kantone über dem Schwellenwert höher als mit dem Vorschlag der KdK bzw. der heutigen Methode, da die Ausgleichskurve steiler verläuft.

5. Volatilität der Ausgleichszahlungen im Zeitablauf

Die Ausgleichszahlungen für einen bestimmten Kanton sollten zwischen zwei Referenzjahren möglichst stabil bleiben. Schwankungen sollten möglichst stark auf Veränderungen seines eigenen Ressourcenindex zurückzuführen sein. Veränderungen des Ressourcenpotenzials anderer Kantone sollten möglichst wenig Einfluss haben.

Heutige Methode	Gemäss Abbildung 5.03 ist die Volatilität der Dotation geringer als bei den übrigen Modellen. Dies führt aber dazu, dass es zu stärkeren Verschiebungen zwischen den Kantonen kommen kann (Solidarhaftung), was die Volatilität für die einzelnen Kantone erhöht.
Vorschlag KdK	Eine Veränderung des Ressourcenpotenzials beim schwächsten Kanton führt zu erheblichen Veränderungen der Dotation und der Ausgleichszahlungen bei allen anderen Kantonen (und den Einzahlungen des Bundes).
Varianten 1 und 2	Verglichen mit dem KdK-Modell ist die Volatilität bei Veränderungen des ressourcenschwächsten Kantons deutlich geringer. Veränderungen bei den übrigen Kantonen führen ebenfalls zu einer leicht geringeren Volatilität.

6. Erreichung der Mindestausstattung

Im heutigen System ist die Mindestausstattung nur als Zielgrösse definiert. Die 85 Prozent werden deshalb in keinem Jahr genau erreicht. Wenn eine garantierte Mindestausstattung eingeführt wird, muss der ressourcenschwächste Kanton diese auch in allen Jahren erreichen.

Heutige Methode	Die Ausstattung des ressourcenschwächsten Kantons hängt von der Grunddotation gemäss Bundesbeschluss und der Fortschreibung ab. Aus diesem Grund wird er kaum je genau die Zielgrösse erreichen.
Vorschlag KdK	Der ressourcenschwächste Kanton erreicht immer 86,5 Punkte.
Varianten 1 und 2	Die Kantone mit einem Ressourcenindex unterhalb der Schwelle erreichen immer genau 86,5 Punkte. Wenn der Ressourcenindex des schwächsten Kantons über der Schwelle liegt, kann die Mindestausstattung auch höher sein.

7. Steuerung des Systems

Wenn das Parlament zum Schluss kommt, dass die Ziele des Ressourcenausgleichs mit der aktuellen Dotation nicht erreicht werden, muss es die Möglichkeit haben, diese Dotation anzupassen.

Heutige Methode	Festlegung der Grunddotation alle vier Jahre mittels Bundesbeschluss.
Vorschlag KdK	Festlegung der garantierten Mindestausstattung.
Varianten 1 und 2	Festlegung der garantierten Mindestausstattung, des Schwellenwerts und der maximalen Grenzabschöpfung.

Aufgrund dieser Analyse besitzen die vorgestellten Varianten 1 und 2 die meisten Vorteile. Zwar ist die Anreizwirkung für die ressourcenschwächsten Kantone geringer als bei den beiden anderen Methoden, jedoch darf dieser Punkt nicht überschätzt werden, da auch die anderen Methoden eine sehr hohe Grenzabschöpfung besitzen. Es ist nicht davon auszugehen, dass sich ein Kanton anders verhält, wenn die Grenzabschöpfung im Ressourcenausgleich leicht steigt. Zudem liegt bei den Varianten die Anreizwirkung für die übrigen ressourcenschwachen Kantone höher.

Ein weiterer Nachteil der beiden Varianten besteht darin, dass verglichen mit dem KdK-Vorschlag, eine Umverteilung von den ressourcenschwächsten zu den weniger ressourcenschwachen Kantonen stattfindet. Dieser Effekt kann jedoch stark reduziert werden, indem man den Schwellenwert tiefer ansetzt und gleichzeitig die Grenzabschöpfung erhöht. Dies ist bei der Variante 2 der Fall. Mit den Daten des Referenzjahres 2018 beträgt diese Umverteilung nur rund 8 Millionen, was bei einer Gesamtdotation von 3,56 Milliarden kaum ins Gewicht fällt.

Der letzte Nachteil liegt dann vor, wenn der ressourcenschwächste Kanton einen Ressourcenindex über dem Schwellenwert aufweist. In diesem Fall würde er mehr als die 86,5 Indexpunkte nach Ausgleich erreichen. Dieser Fall ist zwar sehr unwahrscheinlich, da der Wert in den bisherigen Jahren immer zwischen 57 und 66 Indexpunkten lag.

Übergangsphase

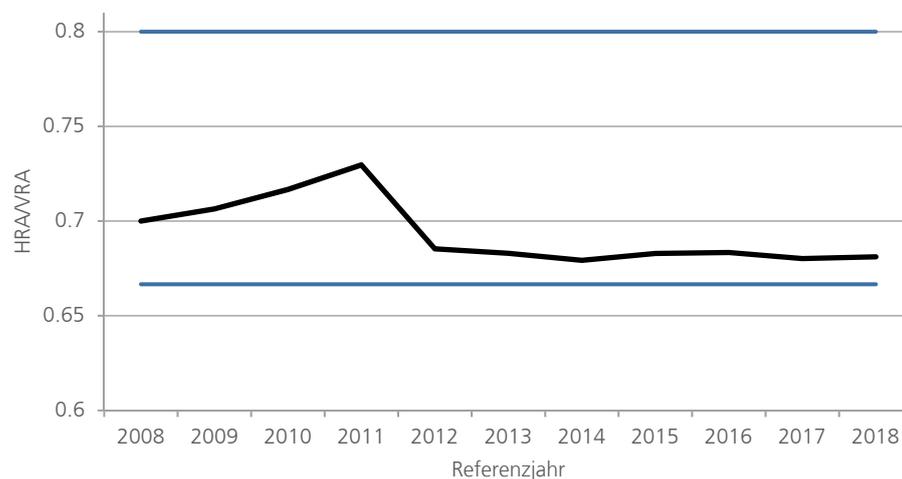
Wie bereits erwähnt, würde mit der Umstellung auf das Modell der KdK die Dotation auf einen Schlag um rund eine halbe Milliarde reduziert (Stand 2018). Um die negativen Auswirkungen für die ressourcenschwachen Kantone zu mildern, schlägt die KdK zwei Massnahmen vor: Einerseits während einer Übergangsphase die Mindestausstattung in drei Etappen zu reduzieren, so dass die Differenz zwischen der effektiven Mindestausstattung im Jahr 2019 (gemäss heutigem System) und der garantierten Mindestausstattung im Jahr 2020 um 1/3, im Jahr 2021 um 2/3 und schliesslich im Jahr 2022 um 3/3 reduziert wird. Ab dem Jahr 2022 erreicht somit der ressourcenschwächste Kanton genau die garantierte Mindestausstattung.

Als zweite Massnahme wird vorgeschlagen, die finanzielle Entlastung des Bundes im Ressourcenausgleich während der Übergangsperiode je hälftig zugunsten des soziodemografischen Lastenausgleichs und der ressourcenschwachen Kantone zu verwenden.

Erhöhung des vertikalen Ressourcenausgleichs

Die Dotationen im horizontalen und im vertikalen Ressourcenausgleich werden heute in den Zwischenjahren nicht auf die gleiche Art und Weise fortgeschrieben. Aus diesem Grund unterscheiden sich auch die jährlichen Wachstumsraten. Um zu verhindern, dass die Einzahlungen von Bund und den ressourcenstarken Kantonen sich zu stark auseinanderentwickeln, ist in Artikel 135 Absatz 3 BV ein Schutz eingebaut: « Die Leistungen der ressourcenstarken Kantone betragen mindestens zwei Drittel und höchstens 80 Prozent der Leistungen des Bundes.»

Abbildung 5.05: Verhältnis zwischen horizontalem und vertikalem Ressourcenausgleich



In Abbildung 5.05 ist das Verhältnis zwischen horizontalem und vertikalem Ressourcenausgleich seit 2008 dargestellt. Die beiden blauen Linien kennzeichnen die Bandbreite gemäss Bundesverfassung. Mit dem KdK-Vorschlag, soll nun das Verhältnis auf der unteren blauen Linie fixiert werden.

Nachdem für das Jahr 2008 der horizontale Ressourcenausgleich politisch auf 70 Prozent des vertikalen Ressourcenausgleichs festgelegt wurde, stieg dieses Verhältnis bis 2011 auf 73 Prozent an. Im Jahr 2012 erfolgte eine Erhöhung der vertikalen Dotation um gut 81 Millionen. Dadurch verringerte sich das Verhältnis stark und schwankt seither um 68 Prozent. Würde dieses Verhältnis nun auf zwei Drittel fixiert, so entspräche dies einer Zusatzbelastung des Bundes von knapp 20 Millionen und einer Entlastung der ressourcenstarken Kantone in gleicher Höhe. Für die ressourcenschwachen Kantone würde sich nichts ändern.

Umverteilung von Mitteln zu Gunsten der Kantone

Ein weiteres Element des KdK-Vorschlags sieht vor, dass die finanzielle Entlastung des Bundes im Ressourcenausgleich nach Ablauf der Übergangsperiode zugunsten aller Kantone, vorzugsweise für den soziodemografischen Lastenausgleich eingesetzt wird. Die Dotation für den geografisch-topografischen Lastenausgleich ist aufrecht zu erhalten und mindestens der Teuerung anzupassen.

Gesamtübersicht

Zur Berechnung der Auswirkungen des KdK-Vorschlags wird dieser nachfolgend dem heutigen Modell gegenübergestellt. Tabelle 5.04 zeigt die Auswirkungen auf die einzelnen Kantone mit den Zahlen für das Jahr 2018. Dabei wird die Situation nach der Übergangsphase aufgezeigt. In den Jahren 2020 und 2021 wären die Beträge entsprechend tiefer.

Tabelle 5.04: Auswirkungen des KdK-Vorschlags (Zahlen 2018; in CHF)

Belastung (+) und Entlastung (-)

	Garantierte Mindestausstattung	Erhöhung des vertikalen Ressourcenausgleichs	Gesamte Veränderung	Ausgleichszahlungen pro Kopf
ZH	-66'304'363	-5'869'016	-72'173'380	-50
BE	139'327'280	-	139'327'280	139
LU	26'513'972	-	26'513'972	68
UR	5'495'168	-	5'495'168	152
SZ	-25'096'746	-2'221'471	-27'318'217	-180
OW	-200'218	-17'723	-217'941	-6
NW	-5'751'746	-509'123	-6'260'869	-149
GL	5'937'585	-	5'937'585	148
ZG	-39'267'595	-3'475'822	-42'743'417	-359
FR	36'471'728	-	36'471'728	123
SO	36'780'450	-	36'780'450	140
BS	-21'809'709	-1'930'515	-23'740'224	-124
BL	5'287'566	-	5'287'566	19
SH	3'416'699	-	3'416'699	43
AR	4'964'127	-	4'964'127	92
AI	1'490'709	-	1'490'709	94
SG	61'311'652	-	61'311'652	124
GR	21'382'700	-	21'382'700	105
AG	59'715'046	-	59'715'046	94
TG	32'592'862	-	32'592'862	125
TI	4'544'552	-	4'544'552	13
VD	706'734	-	706'734	1
VS	50'702'005	-	50'702'005	152
NE	6'111'818	-	6'111'818	35
GE	-49'708'469	-4'400'009	-54'108'479	-115
JU	10'948'888	-	10'948'888	153
CH	305'562'695	-18'423'679	287'139'016	

Die garantierte Mindestausstattung führt zu einer Verschiebung von Mitteln in der Höhe von über einer halben Milliarde Franken. Die Erhöhung des vertikalen zu Gunsten des horizontalen Lastenausgleichs entlastet zudem die ressourcenstarken Kantone um weitere 18,4 Millionen auf Kosten des Bundes. Die insgesamt stärkste Entlastung ergibt sich bei den Kantonen Zürich (72 Mio.) und Genf (54 Mio.), während der Kanton Bern mit 139 Millionen die grösste Belastung erfährt. Nicht abgebildet ist, was mit den frei werdenden Mitteln des Bundes geschieht. Dies wird in einer Arbeitsgruppe zwischen Bund und Kantonen diskutiert und ist nicht Teil dieses Wirksamkeitsberichts. Je nach Ergebnis werden sich die Auswirkungen in Tabelle 5.04 dadurch noch stark verändern.

5.3.4 Postulat 15.3702 (Gössi)

Das Postulat Gössi fordert ebenfalls die Prüfung einer garantierten Mindestausstattung. Im Gegensatz zum KdK-Vorschlag liegt diese aber beim heutigen Mindestausstattungsziel von 85 Indexpunkten. Damit würden die Einsparungen von Bund und ressourcenstarken Kantonen deutlich höher ausfallen. Im Gegensatz zum KdK-Vorschlag fordert das Postulat keine Verschiebung der frei werdenden Bundesmittel zu den Kantonen. Somit würden hier sowohl der Bund wie auch die ressourcenstarken Kantone von den Einsparungen profitieren. Weil die Mindestausstattung tiefer liegt als beim KdK-Vorschlag, würde auch die Dotation um einen deutlich höheren Betrag zurückgehen. Mit den Zahlen 2018 gerechnet, würde der Bund um 554 Millionen entlastet und die ressourcenstarken Kantone um 378 Millionen. Das bedeutet aber auch, dass die ressourcenschwachen Kantone Ausgleichszahlungen in der Höhe von 932 Millionen weniger erhalten würden. Dennoch könnte das Ziel der Mindestausstattung weiterhin erreicht werden.

Auch beim Modell des Postulats hängt die Dotation hauptsächlich von der Entwicklung des ressourcenschwächsten Kantons ab. Somit gelten die Aussagen für die Sensitivität im Kapitel 5.3.3 auch für dieses Modell. Es fließen ebenfalls nur etwa 14 Prozent der zusätzlich notwendigen Mittel an den Kanton Jura und die restlichen 86 Prozent wären «windfall benefits» für die übrigen ressourcenschwachen Kantone.

5.3.5 Postulat 15.4024 (Fischer)

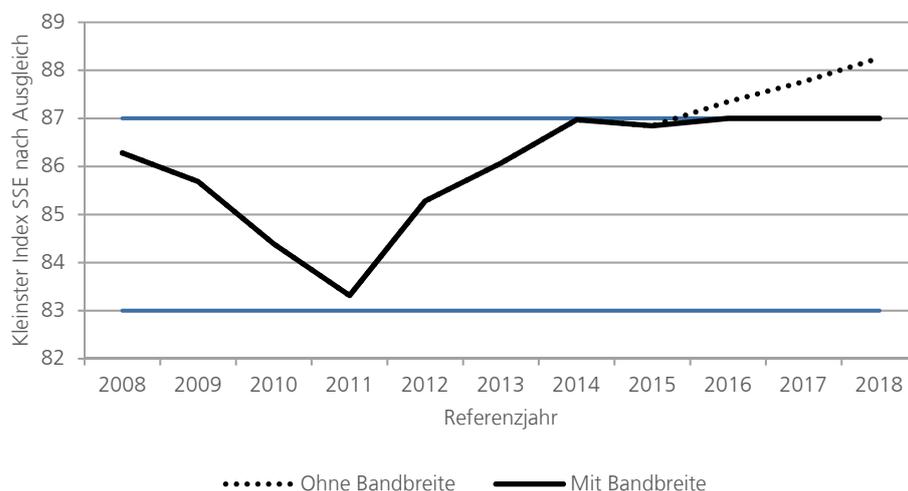
Das Postulat Fischer besteht aus zwei Teilen. Einer Bandbreite für den ressourcenschwächsten Kanton und einer Fortschreibungsmethode, welche die Disparitätenentwicklung berücksichtigt. Diese beiden Vorschläge sind unabhängig voneinander und werden in der Folge genauer untersucht.

Bandbreite

Das Postulat will ein übermässiges Wachstum der Dotation nicht mit einer garantierten Mindestausstattung verhindern, sondern mittels Bandbreiten. Das heute geltende Berechnungssystem soll beibehalten werden, aber Schranken verhindern, dass die Mindestausstattung sich über einen bestimmten Wert entwickelt. Die Bandbreite könnte zwischen 83 und 87 Indexpunkten liegen. Wenn der ressourcenschwächste Kanton diesen Bereich verlässt, wird die Dotation entsprechend angepasst, so dass er gerade die Schranke erreicht. In diesem Modell kann das Parlament weiterhin alle vier Jahre die Dotation anpassen und so eventuell korrigierend eingreifen.

Seit 2016 erreicht der ressourcenschwächste Kanton immer mehr als 87 Indexpunkte. Mit einer Bandbreite gemäss dem Postulat Fischer wäre er in diesen Jahren jeweils auf 87 Indexpunkte reduziert worden, was das Wachstum der Überdotation gebremst hätte.

Abbildung 5.06: Kleinster Index SSE nach Ausgleich mit und ohne Bandbreite



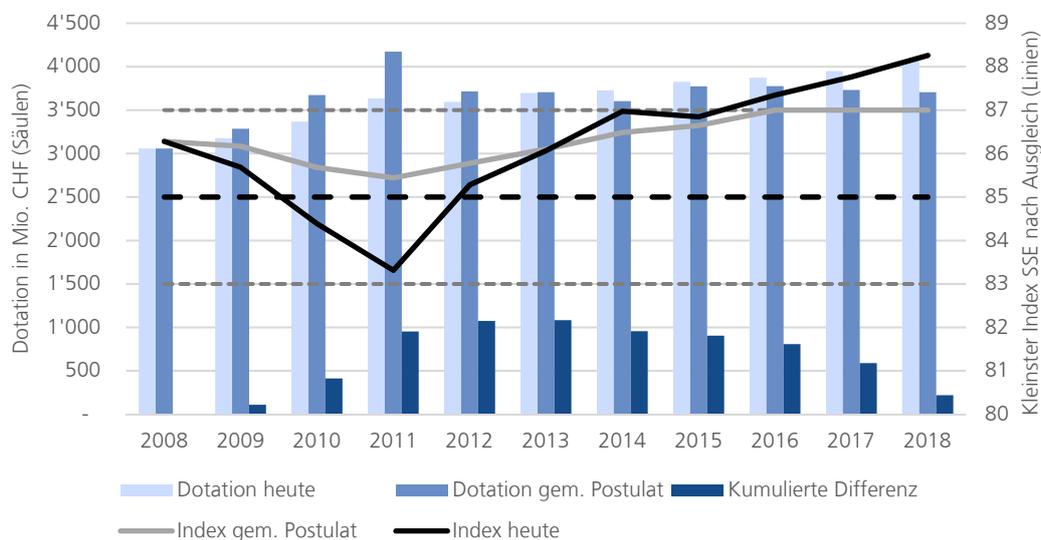
Ohne Eingriff des Parlaments wäre der ressourcenschwächste Kanton seit 2016 damit immer rund 0,5 Indexpunkte höher gelegen als mit dem Vorschlag der KdK und sogar 2 Indexpunkte höher als mit dem Vorschlag gemäss Postulat Gössi. Im Jahr 2018 hätte der Bund 200 Millionen weniger einbezahlt und die ressourcenstarken Kantone 169 Millionen. Gegenüber dem KdK-Vorschlag ergäbe sich aber immer noch eine Mehrbelastung von insgesamt 144 Millionen.

Fortschreibung gemäss Disparitätenentwicklung

Das zweite Element des Postulats Fischer betrifft die Fortschreibung der Dotationen in den Zwischenjahren. Der Vorschlag ist, nicht mehr die Entwicklung des gesamten Ressourcenpotenzials zu betrachten, sondern nur noch die Entwicklung des Überschussressourcenpotenzials der ressourcenschwachen oder -starken Kantone. Beide sind per Definition gleich gross (s. dazu Kapitel 4.3.1). Mit dieser Methode würde die Dotation zunehmen, wenn sich die Disparitäten vergrössern und umgekehrt.

In Abbildung 5.07 sieht man den Vergleich mit der heutigen Methode. Gegenüber dieser sind, bei Einbezug der Bandbreite, die Gesamtdotationen seit 2008 in beiden Methoden relativ ähnlich. Dies sieht man daran, dass die kumulierte Differenz über diese elf Jahre nur 220 Millionen beträgt.

Abbildung 5.07: Auswirkung der Methode gemäss Postulat Fischer



Ohne entsprechende Massnahmen des Parlaments oder einer starken Veränderung der Disparitäten zwischen den Kantonen, würde somit der Vorschlag des Postulats Fischer mittel- bis langfristig eine ähnliche Wirkung haben wie der Vorschlag der KdK. Nur dass die maximale Mindestausstattung bei 87 und nicht bei 86,5 Punkten liegt, dafür aber nicht in allen Jahren garantiert ist.

5.3.6 Kürzung der Dotation des Ressourcenausgleichs als Alternative zur Einführung einer garantierten Mindestausstattung von 86,5 Prozent

Die Ausführungen in Abschnitt 4.5 haben gezeigt, dass ausgehend von der anzustrebenden Mindestausstattung von 85 Prozent in den Jahren 2016 bis 2018 eine zunehmende Überdotierung des Ressourcenausgleichs festzustellen ist. 2016 lag die Dotation um 645 Millionen höher als notwendig gewesen wäre, um den ressourcenschwächsten Kanton genau auf das Mindestausstattungsziel zu heben, 2017 lag der Betrag bereits bei 771 Millionen und 2018 sogar bei 932 Millionen. Die durchschnittliche Überdotierung zwischen 2016 bis 2018 betrug somit 783 Millionen. Davon entfielen 465 Millionen auf den Bund und 317 Millionen auf die ressourcenstarken Kantone.

In der letzten Vierjahresperiode betrug die durchschnittliche Überdotation 330 Millionen (Bund 196 Mio. und ressourcenstarke Kantone 134 Mio.). Der Bundesrat schlug deshalb in der Botschaft vom 3.9.2014 zur Festlegung des Ressourcen- und Lastenausgleichs zwischen Bund und Kantonen für die Beitragsperiode 2016-2019 vor, die Grunddotation um diesen Betrag zu senken. In seinem Bundesbeschluss vom 19.6.2015 kürzte das Parlament die Grundbeiträge des Ressourcenausgleichs bekanntlich um insgesamt 165 Millionen, d.h. um die Hälfte des vom Bundesrat damals vorgeschlagenen Betrags. Dies ist einer der Gründe, wieso die Überdotation bereits im Jahr 2016 wieder so hoch war.

Als Alternative zu der von der KdK vorgeschlagenen Einführung einer garantierten Mindestausstattung von 86,5 Prozent müsste die Grunddotations für das Jahr 2020 um die durchschnittliche Überdotation 2016-2019 gekürzt werden. Der entsprechende Betrag würde voraussichtlich noch deutlich über den 783 Millionen liegen.

5.3.7 Solidarhaftung

Der Begriff der «Solidarhaftung» wurde im Rahmen des zweiten Wirksamkeitsberichts von den ressourcenstarken Kantonen eingeführt. Er bezieht sich auf den Umstand, dass bei einem starken Rückgang des Ressourcenpotenzials in einem grossen ressourcenstarken Kanton dieser weniger in den Finanzausgleich einzahlen muss und dass die anderen ressourcenstarken Kantone diese Ausfälle teilweise kompensieren müssen. Ein solches Beispiel war der Kanton Zürich, dessen Ressourcenpotenzial aufgrund der Finanzkrise 2008 einbrach. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass dieser Effekt symmetrisch ist. Wenn dieser Kanton wieder erstarbt, so nehmen seine Einzahlungen überproportional zu und entlasten die übrigen ressourcenstarken Kantone entsprechend. Das Thema wurde im zweiten Wirksamkeitsbericht bereits ausführlich diskutiert. Angesichts der Tatsache, dass dieser Aspekt in der politischen Auseinandersetzung immer wieder Stoff für Diskussionen bietet, erscheint es gerechtfertigt, diesem Thema einen Abschnitt zu widmen; dies insbesondere auch unter dem Gesichtspunkt einer zu prüfenden Anpassung des Mechanismus des Ressourcenausgleichs.

Die Milderung der Solidarhaftung ist nicht ein primäres Ziel der hier vorgestellten Methoden. Aufgrund der Diskussionen lohnt es sich trotzdem, das Verhalten bei einem wirtschaftlichen Schock in je einem grossen ressourcenstarken (Zürich) und ressourcenschwachen (Bern) Kanton auf die anderen Kantone anzuschauen.

Solidarhaftung am Beispiel des Kantons Zürich

In Abbildung 5.08 wird auf Basis des Referenzjahres 2018 ein Rückgang des Ressourcenpotenzials im Kanton Zürich um 3 Prozent simuliert. Dieser führt dazu, dass auch das durchschnittliche Ressourcenpotenzial der Schweiz sinkt und somit alle Kantone (ausser Zürich) ressourcenstärker werden. Dadurch verändern sich auch die Ausgleichszahlungen. Die Auswirkungen sind aber je nach Berechnungsmethode und Ressourcenstärke unterschiedlich. Aus Gründen der Vergleichbarkeit wird dabei im Modell Fischer auf die Anwendung der Bandbreite verzichtet. Da der Kanton Jura 2018 auch mit dieser Methode deutlich über 87 Punkten liegt, würden die Berücksichtigung der Bandbreite dazu führen, dass die Auswirkungen insbesondere auf die ressourcenstarken Kantone gedämpft würden.

In der heutigen Methode (graue Balken) sinkt die Gesamtdotation nur leicht, die Ausgleichszahlungen des Kantons Zürich jedoch stark (46 Franken pro Einwohner). Die Differenz muss von den anderen ressourcenstarken Kantonen kompensiert werden («Solidarhaftung»). Aus diesem Grund steigt der Abschöpfungssatz. Je ressourcenstärker ein Kanton ist, desto grösser ist seine Mehrbelastung.

Bei einem fixen Abschöpfungssatz (hellblaue Balken), der wie bereits erwähnt dem Postulat Fischer entspricht, wird Zürich um knapp 54 Franken pro Einwohner entlastet, während die Mehrbelastung bei allen ressourcenstarken Kantone gleich hoch ist (11 Franken pro Einwohner). Sie entspricht der Veränderung des durchschnittlichen Ressourcenpotenzials multipliziert mit dem fixen Abschöpfungssatz.

Bei der garantierten Mindestausstattung (dunkelblaue Balken) sinkt die Dotation, da das durchschnittliche Ressourcenpotenzial pro Kopf sinkt und damit auch die garantierte Mindestausstattung in Franken. Gleichzeitig müssen die tieferen Ausgleichszahlungen des Kantons Zürich durch die anderen einzahlenden Kantone nur in deutlich geringerem Umfang kompensiert werden.

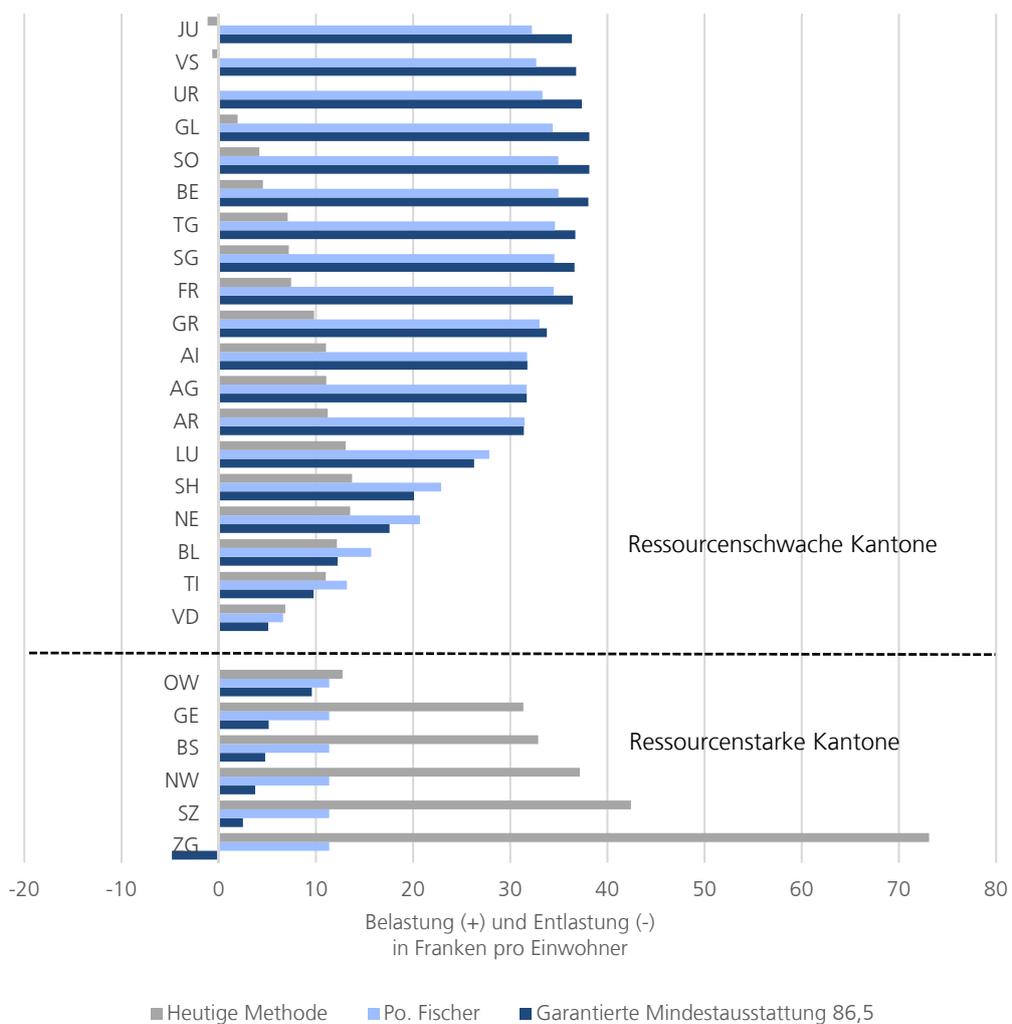
Die Solidarhaftung unter den ressourcenstarken Kantonen ist somit bei beiden Modellen deutlich geringer als dies heute der Fall ist. Bei der garantierten Mindestausstattung kann nicht einmal mehr von Solidarhaftung gesprochen werden. Diese Variante hat für alle ressourcenstarken Kantone die geringsten negativen Auswirkungen auf die Einzahlungen.

Tabelle 5.05: Auswirkungen bei einem Rückgang des Ressourcenpotenzials im Kanton Zürich

Belastung (+) und Entlastung (-)

	Bund	Kanton Zürich	Ressourcenstarke Kantone ohne ZH	Ressourcen-schwache Kantone	Kantone Total
Heutige Methode	-15'299'709	-66'817'783	38'246'315	43'871'177	15'299'709
Postulat Fischer	-90'546'463	-76'698'442	11'511'472	155'733'432	90'546'463
Garantierte Mindestausstattung 86,5	-93'689'224	-69'225'635	3'658'328	159'256'530	93'689'224

Abbildung 5.08: Auswirkungen bei einem Rückgang des Ressourcenpotenzials im Kanton Zürich



Aus Sicht der ressourcenschwachen Kantone ist die heutige Methode am vorteilhaftesten, da die ressourcenstarken Kantone den Ausfall des Kantons Zürich zu grossen Teilen kompensieren. Die beiden übrigen Methoden führen wegen der geringeren Dotation zu grösseren Mehrbelastungen, insbesondere bei den ressourcenschwächsten Kantonen.

Solidarhaftung am Beispiel des Kantons Bern

Die Solidarhaftung existiert nicht nur bei den ressourcenstarken Kantonen, sondern auch bei den ressourcenschwachen. In Abbildung 5.09 wird ein Rückgang des Ressourcenpotenzials um drei Prozent beim Kanton Bern simuliert. Dadurch reduziert sich das gesamtschweizerische Ressourcenpotential und im heutigen System auch die Einzahlung des Bundes. Zusätzlich zur geringeren Dotation muss auch der Rückgang des Ressourcenindex im Kanton Bern kompensiert werden. Dadurch stehen für die übrigen ressourcenschwachen Kantone deutlich weniger Mittel zur Verfügung.

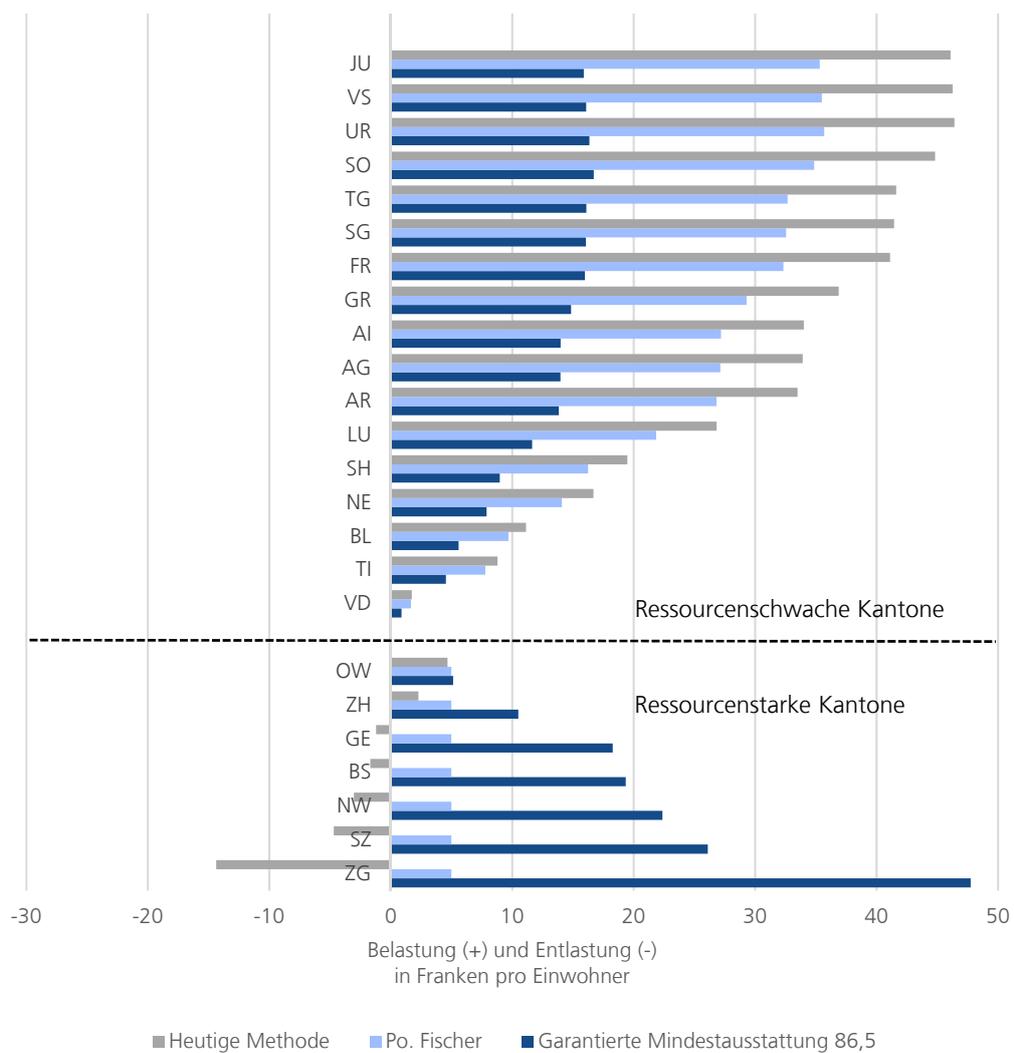
Bei einem fixen Abschöpfungssatz (Po. Fischer) sind die Auswirkungen auf die ressourcenschwachen Kantone ähnlich, wenn auch weniger ausgeprägt. Die geringsten Auswirkungen gibt es bei einer garantierten Mindestausstattung. Weil das schweizerische Mittel sinkt, werden alle ressourcenschwachen Kantone (ausser BE) relativ gesehen stärker und entsprechend sinken die Ausgleichszahlungen. Aus dem gleichen Grund werden auch die ressourcenstarken Kantone relativ zum schweizerischen Mittel stärker und müssen mehr einzahlen. Diese so «generierten» zusätzlichen Mittel kommen vollumfänglich dem Kanton Bern zu Gute, welcher fast vollständig für seinen Rückgang im Ressourcenindex entschädigt wird (146 CHF pro Einwohner).

Tabelle 5.06: Auswirkungen bei einem Rückgang des Ressourcenpotenzials im Kanton Bern

Belastung (+) und Entlastung (-)

	Bund	Kanton Bern	Ressourcenstarke Kantone	Ressourcenschwache Kantone ohne BE	Kantone Total
Heutige Methode	-6'717'446	-124'598'519	0	131'315'965	6'717'446
Postulat Fischer	17'933'957	-134'568'840	12'198'916	104'435'968	-17'933'957
Garantierte Mindestausstattung 86,5	57'189'693	-147'645'584	38'126'462	52'329'429	-57'189'693

Abbildung 5.09: Auswirkungen bei einem Rückgang des Ressourcenpotenzials im Kanton Bern



5.3.8 Fazit

In der Periode 2016-2019 wird das angestrebte Mindestausstattungsziel von 85 Prozent deutlich übertroffen. So erreicht der ressourcenschwächste Kanton im Referenzjahr 2018 nach Ausgleich einen Indexstand von rund 88 Punkten. Dies trotz der vom Parlament vorgenommenen Kürzung von 165 Millionen Franken für die Periode 2016-2019. Diese Überdotation verlangt nach einer Anpassung der Dotation. Um eine weitere politische Debatte um eine Kürzung der Dotation zu vermeiden und den heutigen Ressourcenausgleich adäquater auf die Entwicklung der Disparitäten in der finanziellen Leistungsfähigkeit gemessen am Ressourcenpotenzial der Kantone reagieren zu lassen, haben die Kantone einen Vorschlag für eine Systemanpassung ausgearbeitet, der von der grossen Mehrheit der Kantone (21 Kantone) getragen wird. Die Einführung einer garantierten Mindestausstattung führt dazu, dass die Dotation endogen bestimmt und damit nicht mehr alle vier Jahre durch das Parlament festgelegt wird. Der Vorschlag der Kantone setzt die garantierte Mindestausstattung bei 86,5 Punkten an und geht nicht von der heute angestrebten Mindestausstattung von 85 Punkten aus. Eine Garantie der Mindestausstattung führt eine zusätzliche Regelbindung in das System des Finanzausgleichs ein. Dies führt zur gewünschten Entpolitisierung, indem die politische Steuerung auf die strategischen Fragen, die im Gesetz zu regeln sind, fokussiert wird. Das Problem, dass die Dotation massgeblich durch die Position des ressourcenschwächsten Kantons beeinflusst wird, könnte mit technischen Massnahmen gemildert werden. Damit würde die Dotation stabiler und die Volatilität der Zahlungen geringer.

Der Vorschlag der Kantone stellt im Weiteren eine Verbindung zwischen dem Ressourcen- und dem Lastenausgleich her. Mit der Systemanpassung des Ressourcenausgleichs dürfte der Beitrag des Bundes an den Ressourcenausgleich geringer ausfallen als heute. Die Kantone schlagen vor, dass eine allfällige Einsparung des Bundes zumindest teilweise zur Erhöhung des soziodemografischen Lastenausgleichs zu verwenden ist. Der Vorschlag der KdK führt somit dazu, dass sich die ressourcenstarken Kantone in erheblichem Umfang entlasten können, dem Bund dies aber verwehrt wird.

6 Massnahmen für den Finanzausgleich

6.1 Stellungnahme des Bundesrats zum Gesamtpaket der KdK

In den vorangegangenen zwei Wirksamkeitsberichten ging es im Wesentlichen um die Festlegung der Dotationen im Ressourcen- und Lastenausgleich für die darauffolgende Vierjahresperiode. Die Ergebnisse der Wirksamkeitsanalyse bildete jeweils die Grundlage für diesen Entscheid. Mit dem Gesamtpaket der KdK, welches im Kapitel 5 diskutiert wurde, stellt sich die Ausgangslage im vorliegenden Wirksamkeitsbericht etwas anders dar. Die KdK schlägt einen Systemwechsel vor. Der Bundesrat wird im folgenden Abschnitt Stellung zum Massnahmenpaket der KdK beziehen und einen Umsetzungsvorschlag zur Diskussion stellen.

Garantierte Mindestausstattung von 86,5 Prozent

Das zentrale Element des KdK-Vorschlags bildet die garantierte Mindestausstattung an finanziellen Ressourcen für den ressourcenschwächsten Kanton von 86,5 Prozent des schweizerischen Durchschnitts. Die politische Steuerung erfolgt über die Definition der Mindestausstattung im Gesetz und nicht mehr mit einem Bundesbeschluss über die Dotation alle vier Jahre. Politische Grundsatzdiskussionen über den Finanzausgleich alle vier Jahre mit dem Risiko von Grabenkämpfen, wie dies die parlamentarischen Debatten 2014/15 gezeigt haben, würden nicht mehr in dieser Form stattfinden. Allerdings wird die Gebundenheit der Ausgaben für den Finanzausgleich im Bundeshaushalt noch verstärkt.

Aus Sicht des Bundesrats soll eine Garantie der Mindestausstattung unterstützt werden. Der heutige diskretionäre Entscheid über die Festlegung der Dotation soll durch eine Regel (garantierte Mindestausstattung) ersetzt werden und die Höhe der Dotation ergibt sich somit endogen. Eine garantierte Mindestausstattung von 86,5 Prozent des schweizerischen Durchschnitts erscheint hoch. Aber aufgrund der Erfahrungen in der Parlamentsdebatte von 2015 und angesichts der Tatsachen, dass der Index des schwächsten Kantons wegen der Überdotierung des Ressourcenausgleichs seit einigen Jahren deutlich über der 85 Prozent-Marke liegt und dass 21 Kantone dem Gesamtpaket zugestimmt haben, ist es aus Sicht des Bundesrats wenig zielführend, eine tiefere Mindestausstattung vorzuschlagen.

Um jedoch zu verhindern, dass die Ausgleichszahlungen hauptsächlich vom ressourcenschwächsten Kanton gesteuert werden, schlägt der Bundesrat eine technische Anpassung vor. Alle Kantone, deren Ressourcenindex vor Ausgleich unter 70 Punkten liegt, sollen genau auf die garantierte Mindestausstattung gehoben werden. Dafür soll die maximale Abschöpfungsrate auf 90 Prozent gesenkt werden. Dies entspricht der Variante 2, welche im Kapitel 5.3 unter dem Abschnitt zur Optimierung des KdK-Vorschlags ausführlich beschrieben wurde. Diese Methode hat alle Vorteile des KdK-Vorschlags. Gleichzeitig verhindert sie, dass die Dotation hauptsächlich vom ressourcenschwächsten Kanton bestimmt wird. Sie reduziert damit auch die Volatilität der Ausgleichszahlungen über den Zeitverlauf. Die finanziellen Auswirkungen des vorgeschlagenen Modells auf die einzelnen Kantone sind im Referenzjahr 2018 praktisch identisch mit denjenigen des KdK-Vorschlags.

Fixierung des Bundesbeitrags auf dem verfassungsmässigen Maximum

Das zweite Element des Massnahmenpakets ist eine Fixierung des Bundesbeitrags an den Ressourcenausgleich auf dem verfassungsrechtlichen Maximum, d.h. der Beitrag der ressourcenstarken Kantone soll sich auf genau zwei Drittel des Bundesbeitrags belaufen. Seit einigen Jahren liegt der Beitrag der ressourcenstarken Kantone nur leicht oberhalb dieses Werts. Aus

Sicht des Bundesrats ist deshalb wenig gegen dieses Element einzuwenden. Es führt zwar zu einer gewissen Mehrbelastung des Bundes von rund 20 Millionen, gleichzeitig wird aber auch das System des Finanzausgleichs vereinfacht.

Übergangsperiode

Die vorgeschlagene Systemänderung hat für einzelne Kantone erhebliche finanzielle Auswirkungen. Aus diesem Grund unterstützt der Bundesrat den Vorschlag, dass die Umstellung nicht vollumfänglich im Jahr 2020 stattfindet, sondern dass es eine Übergangsfrist geben wird. Aus Gründen der Planungssicherheit schlägt er zudem vor, dass das letzte verfügbare Referenzjahr dieses Wirksamkeitsberichts (2018) als Grundlage für die Reduktion verwendet wird. In diesem Jahr lag der Index SSE nach Ausgleich des ressourcenschwächsten Kantons bei 88,3 Indexpunkten. Damit muss dieser Index in drei Schritten um 1,8 Indexpunkte sinken. Das bedeutet, dass im Jahr 2020 die garantierte Mindestausstattung bei 87,7 Indexpunkten und 2021 bei 87,1 Indexpunkten liegen wird. Im Jahr 2022 wird dann der vorgeschlagene Wert von 86,5 Indexpunkten erreicht. Dieser Abbaupfad soll unabhängig von der (noch nicht bekannten) Dotation im Jahr 2019 erfolgen. Die Auswirkungen auf den Bund und die einzelnen Kantone sind stark abhängig von der Verwendung der frei werdenden Bundesmittel. Betrachtet man nur die Auswirkungen der garantierten Mindestausstattung und der Erhöhung des vertikalen Ressourcenausgleichs ergeben sich im Jahr 2020 Einsparungen des Bundes in der Höhe von 74 Millionen. Im Jahr 2021 betragen die Einsparungen 179 Millionen und schliesslich ab 2022 jährlich 283 Millionen.

Schlussfolgerungen

Der Bundesrat unterstützt den von der KdK vorgeschlagenen Systemwechsel beim Ressourcenausgleich. Er anerkennt, dass sich die grosse Mehrheit der Kantone auf eine garantierte Mindestausstattung von 86,5 Prozent des schweizerischen Mittels geeinigt hat und unterstützt deshalb grundsätzlich diesen Vorschlag. In Anbetracht der grossen finanziellen Auswirkungen, welche ein Rückgang des Ressourcenindex beim schwächsten Kanton auf die ressourcenstarken Kantone und den Bund hat, schlägt er aber vor, die Mindestausstattung von exakt 86,5 Punkten nicht nur für den ressourcenschwächsten Kanton zu garantieren, sondern für alle Kantone, welche vor Ausgleich einen Ressourcenindex von maximal 70 Punkten erreichen. Für die übrigen ressourcenschwachen Kantone wird vorgeschlagen, weiterhin eine progressive Berechnungsmethode zu verwenden, deren Grenzabschöpfung aber maximal 90 Prozent beträgt.

Die Garantie einer Mindestausstattung mit finanziellen Ressourcen von 86,5 Prozent des nationalen Durchschnitts für den ressourcenschwächsten Kanton erübrigt eine Festlegung der Grundbeiträge für den Ressourcenausgleich alle vier Jahre durch das Parlament. Die Dotation des Ressourcenausgleichs wird durch die Entwicklung der Disparitäten bestimmt. Sie ist damit keine Politikvariable mehr und ergibt sich endogen. Das Parlament wird daher nicht mehr regelmässig über den Finanzausgleich befinden können, sondern nur bei Änderungen des Finanz- und Lastenausgleichsgesetz; beispielsweise wenn die garantierte Mindestausstattung angepasst werden sollte. Die Diskussion um eine allfällige Einführung einer Belastungsobergrenze macht vor diesem Hintergrund keinen Sinn (siehe Kasten). Der Bundesrat schlägt im Weiteren vor, den Bundesbeitrag an den Ressourcenausgleich auf dem verfassungsmässigen Maximum von 150 Prozent des Beitrags der ressourcenstarken Kantone zu fixieren. Er ist auch der Ansicht, dass zur Abfederung die Mindestausstattung in drei Schritten reduziert werden

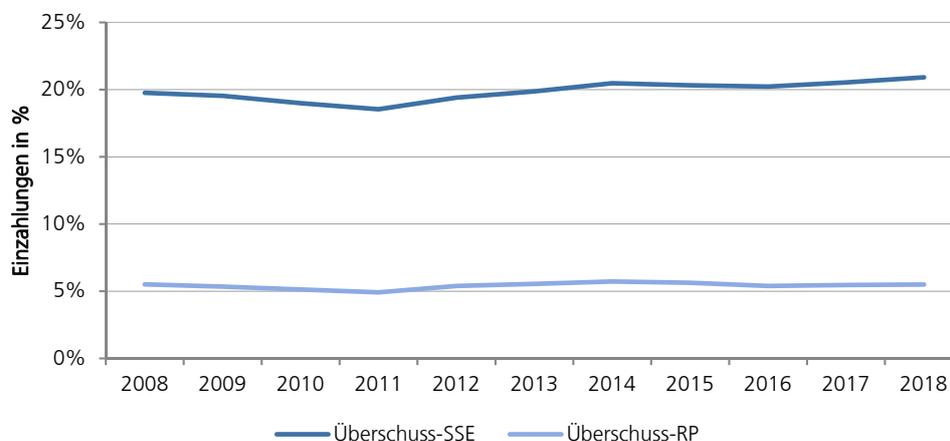
sollte. Die garantierte Mindestausstattung würde im Referenzjahr 2020 bei 87,7 Indexpunkten liegen und im Referenzjahr 2021 bei 87,1 Indexpunkten. Ab 2022 würde die garantierte Mindestausstattung dann 86,5 Indexpunkte betragen.

Über die Verwendung der frei werdenden Mittel des Bundes soll erst zu einem späteren Zeitpunkt entschieden werden. Diskussionen darüber werden im Rahmen einer Arbeitsgruppe zwischen dem Bund und den Kantonen geführt.

Belastungsobergrenze für die ressourcenstarken Kantone

Laut Artikel 46 Absatz 1 FiLaV erörtert der Wirksamkeitsbericht die Notwendigkeit bzw. Zweckmässigkeit einer Belastungsobergrenze der ressourcenstarken Kantone im horizontalen Ressourcenausgleich. Abbildung 6.01 zeigt die Belastung der ressourcenstarken Kantone durch den horizontalen Ressourcenausgleich. Die Einzahlungen werden dabei einerseits in Beziehung gesetzt zum sog. Überschuss-Ressourcenpotenzial, d.h. derjenige Teil des Ressourcenpotenzials, der über dem Durchschnitt liegt und andererseits zum Überschuss-SSE (SSE: Standardisierter Steuerertrag). Der Überschuss-SSE ergibt sich durch Multiplikation des Überschuss-Ressourcenpotenzials mit dem standardisierten Steuersatz.

Abbildung 6.01 Einzahlungen in Prozent des Überschuss-Ressourcenpotenzials und des Überschuss-SSE



Die Belastung der ressourcenstarken Kantone schwankt etwas im Zeitablauf, weist jedoch keinen Trend auf. In einem System mit einer garantierten Mindestausstattung wäre die Einführung einer Belastungsobergrenze systemfremd. Die Höhe der Mindestausstattung bildet die Steuerungsgrösse. Einer allfälligen Überbelastung der ressourcenstarken Kantone müsste mit einer Anpassung der Höhe der Mindestausstattung entgegengewirkt werden. Mit dem Vorschlag der KdK würden die Einzahlungen im Jahr 2018 auf 18,1 Prozent (-2,8 Prozentpunkte) des Überschuss-SSE, bzw. auf 4,8 Prozent (-0,7 Prozentpunkte) des Überschuss-Ressourcenpotenzials sinken.

6.2 Berechnung des Faktors Alpha

Nach Ansicht des Bundesrates soll die Berechnung des Faktors Alpha vereinfacht und stärker der fiskalpolitischen Realität angepasst werden. Er schlägt deshalb vor, diesen Faktor aufgrund der effektiven fiskalischen Ausschöpfung der massgebenden Vermögen zu berechnen, wie dies in Kapitel 5.1 dieses Berichts dargestellt wurde. Da die jährlichen Veränderungen eher zufälliger Natur sind, können mit der Verwendung des Mittelwertes über sechs Bemessungsjahre die jährlichen Schwankungen im Ressourcenpotenzial und somit auch in den Ausgleichszahlungen vermieden werden. Mit einer Festlegung des Faktors Alpha pro Bemessungsjahr und nicht mehr pro Referenzjahr, würden die Schwankungen noch zusätzlich reduziert.

Für diese Methode müsste Artikel 3 Absatz 3 FiLaG angepasst werden. Diese Anpassung ist in Kapitel 6.6 aufgeführt.

6.3 Festlegung der Dotation des Lastenausgleichs

Mit der Einführung einer garantierten Mindestausstattung im Ressourcenausgleich entfällt die Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcenausgleichs durch das Parlament. Nach Ansicht des Bundesrats wäre es wenig zielführend, dass das Parlament die Grundbeiträge des Lastenausgleichs weiterhin alle vier Jahre festlegt. Er schlägt deshalb vor, die Grundbeiträge des Lastenausgleichs für das Jahr 2020 im FiLaG auf dem Niveau des Jahres 2019 festzulegen und diese wie bisher mit der Teuerung fortzuschreiben. Sollen die Dotationen der beiden Lastenausgleichsgefässe angepasst werden, würde dies statt wie bisher in einem Bundesbeschluss künftig in einer Änderung des FiLaG geregelt. Zur Frage einer allfälligen Erhöhung der Dotation des SLA wird der Bundesrat voraussichtlich im Rahmen der Botschaft und gestützt auf die Ergebnisse der Diskussionen mit der paritätisch zusammengesetzten Arbeitsgruppe des Bundes und der Kantone Stellung nehmen. Dies bedeutet, dass die Frage der Verwendung der frei werdenden Bundesmittel aus dem Ressourcenausgleich nicht im Rahmen des vorliegenden Berichts behandelt wird.

6.4 Periodizität des Wirksamkeitsberichts

Fällt die Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcen- und des Lastenausgleichs künftig weg, stellt sich die Frage nach der Periodizität des Wirksamkeitsberichts. Dieser bildet im bisherigen System die Grundlage für die Festlegung der Dotationen für die nächste Vierjahresperiode und allfälliger Anpassungen des FiLaG. Auf eine periodische Evaluation der Wirksamkeit des nationalen Finanzausgleichs möchte der Bundesrat nicht verzichten, stellt doch eine solche Analyse eine wichtige Entscheidungsgrundlage für die Politik dar. Die bisherigen Erfahrungen mit der Erarbeitung des Wirksamkeitsberichts haben gezeigt, dass eine Evaluationsperiode von vier Jahren eher kurz ist. Änderungen zeichnen sich im Finanzausgleich nur langsam ab. Zudem bestehen im Ressourcenausgleich relativ grosse zeitliche Verzögerungen. Aus diesen Gründen schlägt der Bundesrat für die künftigen Wirksamkeitsberichte eine Evaluationsperiode von sechs Jahren vor, d.h. der nächste Bericht würde die Periode 2020–2025 und der übernächste die Periode 2026–2031 umfassen.

6.5 Weiterführung des Härteausgleichs

Wie der Bundesrat in seiner dritten NFA-Botschaft festhielt, wurde für die jährlichen Beitragsleistungen aus dem Härteausgleich an die anspruchsberechtigten Kantone die Globalbilanz 2004/05 im Sommer 2007 aktualisiert und definitiv berechnet. Das heisst, dass damit die Nettobelastungen beziehungsweise -entlastungen der ressourcenschwachen Kantone abschliessend ermittelt worden sind. Somit sind – unter Vorbehalt der teilweisen oder gänzlichen Abschaffung des Härteausgleichs – auch die jährlichen Härteausgleichszahlungen an die Kantone definitiv festgelegt worden. Die damaligen Berechnungen des Härteausgleichs beziehungsweise dessen Bestimmungsfaktoren stehen somit nicht mehr zur Diskussion.

Nach Artikel 19 Absatz 3 FiLaG bleibt der Anfangsbetrag des Härteausgleichs während acht Jahren konstant und nimmt dann jährlich um 5 Prozent des Anfangsbetrags ab. Somit wird seit dem Referenzjahr 2016 die Dotation reduziert und wird im Jahr 2020 bereits 25 Prozent tiefer liegen. Nach Artikel 19 Absatz 4 FiLaG kann die Bundesversammlung aber mit einem dem Referendum unterstehenden Bundesbeschluss über die ganze oder teilweise Aufhebung des Härteausgleichs beschliessen, wenn sich dessen Weiterführung aufgrund der Ergebnisse des Wirksamkeitsberichts als nicht oder nicht mehr vollumfänglich notwendig erweist.

Im Jahr 2018 erhielten noch sechs Kantone Zahlungen aus dem Härteausgleich. Dabei entfallen 70,4 Prozent der Zahlungen auf die beiden Kantone Freiburg und Neuchâtel. Die Zahlungen des Härteausgleichs sind wie alle Zahlungen des Finanzausgleichs zweckfrei und können damit, analog zu den Ressourcenausgleichszahlungen, als Einnahmen des entsprechenden Kantons betrachtet werden. So gesehen greift der Index SSE nach Ressourcenausgleich zu kurz, da er den Härteausgleich nicht berücksichtigt. Für eine umfassende Beurteilung müsste der Index SSE nach Ressourcen- und Härteausgleich berechnet werden. Die Resultate für das Jahr 2018 sind in Tabelle 6.01 aufgeführt. Der Kanton Obwalden wird 2018 ressourcenstark und verliert damit seinen Anspruch auf Härteausgleich. Das Volumen des Härteausgleich 2018 wurde dementsprechend gekürzt. Diese zusätzliche Kürzung beläuft sich auf 8 Millionen Franken.

Tabelle 6.01: Index SSE nach Ressourcen- und Härteausgleich 2018

	RI	SSE vor Ausgleich	Ressourcen-ausgleich	SSE nach RA	Index SSE nach RA	Härte-ausgleich	SSE nach RA und HA	Index SSE nach RA + HA
ZH	120.2	10'433	367	10'066	116.0	12	10'054	115.9
BE	75.2	6'523	-1'196	7'718	88.9	-31	7'749	89.3
LU	89.5	7'762	-324	8'086	93.2	-39	8'125	93.6
UR	68.2	5'914	-1'748	7'662	88.3	13	7'649	88.1
SZ	172.1	14'935	1'310	13'625	157.0	12	13'614	156.9
OW	102.4	8'884	43	8'841	101.9	12	8'829	101.7
NW	159.7	13'860	1'085	12'775	147.2	12	12'763	147.1
GL	71.2	6'175	-1'502	7'677	88.5	-160	7'837	90.3
ZG	244.1	21'185	2'618	18'568	214.0	11	18'556	213.8
FR	79.5	6'898	-893	7'791	89.8	-382	8'173	94.2
SO	74.6	6'474	-1'237	7'711	88.9	13	7'698	88.7
BS	149.7	12'988	902	12'086	139.3	14	12'072	139.1
BL	96.5	8'374	-60	8'434	97.2	13	8'421	97.1
SH	93.0	8'072	-172	8'245	95.0	13	8'232	94.9
AR	85.6	7'424	-523	7'947	91.6	14	7'934	91.4
AI	85.2	7'395	-542	7'937	91.5	13	7'924	91.3
SG	79.2	6'869	-915	7'784	89.7	12	7'772	89.6
GR	83.2	7'218	-660	7'878	90.8	13	7'865	90.6
AG	85.3	7'400	-538	7'938	91.5	12	7'927	91.4
TG	79.0	6'853	-927	7'781	89.7	12	7'769	89.5
TI	97.4	8'451	-38	8'489	97.8	12	8'477	97.7
VD	99.6	8'646	-2	8'647	99.7	11	8'636	99.5
VS	66.8	5'795	-1'864	7'659	88.3	11	7'648	88.1
NE	94.3	8'179	-128	8'307	95.7	-510	8'817	101.6
GE	146.1	12'678	837	11'841	136.5	12	11'829	136.3
JU	65.9	5'720	-1'938	7'658	88.3	-217	7'875	90.8
CH	100.0	8'677						

Mit diesem ergänzten Index kommt einerseits der ressourcenschwächste Kanton Jura auf einen Wert von über 90 Punkten. Dies bedeutet, dass er dadurch mehr freie Mittel zur Verfügung hat als acht Kantone, welche vor den Finanzausgleichszahlungen ressourcenstärker waren. Konkret erreichten seine standardisierten Steuereinnahmen nur 65,9 Prozent des schweizerischen Mittels. Nach Ressourcen- und Härteausgleich erreicht er 90,8 Prozent. Das ist mehr als der Kanton Graubünden, welcher aber bereits vor dem Ausgleich einen Indexwert von 83,2 erreichte. Ähnliches lässt sich von den Kantonen Glarus und Freiburg sagen. Beim Kanton Neuenburg kommt noch dazu, dass er einen Indexwert von über 100 Punkten erreicht und in dieser Betrachtung ressourcenstark wird. Da alle Kantone in den Härteausgleich einzahlen müssen, sinken die Indexwerte bei denjenigen Kantonen, welche keine Zahlungen erhalten um 0,1 bis 0,2 Punkte.

Der Härteausgleich war integraler Bestandteil der NFA-Vorlage, welche am 28. November 2004 von Volk und Ständen angenommen wurde. In den ersten beiden Wirksamkeitsberichten wurde ausführlich dargelegt, dass eine vollständige Aufhebung dieses Ausgleichs nicht angezeigt ist. In der dritten Vierjahresperiode hat sich aus Sicht des Bundesrats wenig an dieser Situation geändert. Zudem werden die Zahlungen jedes Jahr um fünf Prozent reduziert, womit im Jahr 2020 die Beträge bereits um ein Viertel tiefer liegen als in den ersten zwei Vierjahresperioden. Dies führt bei den betroffenen Kantonen schon heute zu teilweise erheblichen Minder-einnahmen.

6.6 Vorgeschlagene Anpassungen des FiLaG

Aufgrund der in Kapitel 6 vorgeschlagenen Massnahmen sind die nachfolgenden Anpassungen im FiLaG notwendig. Art. 3 Abs. 3 betrifft den Faktor Alpha (Kapitel 6.2). Art. 8 Abs. 2 Bst. c-e sollen aufgehoben werden, weil die entsprechenden Indikatoren nie verwendet wurden, da keine ausreichende Datengrundlage vorhanden ist, oder weil sie bereits im Armutsindikator (Bst. a) berücksichtigt sind. Die Aufhebung von Art. 20 erfolgt, weil dieser nicht mehr relevant ist. Die übrigen Änderungen betreffen den Vorschlag der KdK (Kapitel 6.1).

Bundesgesetz vom 3. Oktober 2003 über den Finanz- und Lastenausgleich

Art. 3 Abs. 3 zweiter und dritter Satz

³ ...Bei den Vermögen der natürlichen Personen berücksichtigt er die im Vergleich zu den Einkommen unterschiedliche steuerliche Ausschöpfung. Bei den Gewinnen trägt er der reduzierten Besteuerung der steuerlich privilegierten Gesellschaften Rechnung.

Art. 3a Festlegung der Mittel des Ressourcenausgleichs

¹ Der Bundesrat legt die Auszahlungen an die ressourcenschwachen Kantone jährlich auf Grund ihres Ressourcenpotenzials pro Kopf fest.

² Die Auszahlungen berechnen sich wie folgt:

a. Kantone, deren Ressourcenpotenzial pro Kopf unter 70 Prozent des schweizerischen Mittels liegt, erhalten Leistungen aus dem Ressourcenausgleich, so dass ihr Ressourcenpotenzial pro Kopf nach dem Ausgleich 86,5 Prozent des schweizerischen Mittels erreicht.

b. Für die übrigen ressourcenschwachen Kantone, mit einem Ressourcenpotenzial pro Kopf ab 70 Prozent, sinkt der Beitrag pro Kopf progressiv mit abnehmender Differenz zwischen dem Ressourcenpotenzial und dem schweizerischen Durchschnitt. Die Grenzabschöpfung beim Einsetzen der Progression beträgt 90 Prozent.

c. Die sich aus dem Ressourcenpotenzial pro Kopf ergebende Rangfolge der Kantone darf durch den Ressourcenausgleich nicht verändert werden.

³ Die Mittel werden den Kantonen ohne Zweckbindung ausgerichtet.

Art. 4 Abs. 2 und 3

² Die jährliche Gesamtleistung der ressourcenstarken Kantone an den Ressourcenausgleich beträgt zwei Drittel der Leistungen des Bundes.

³ Die ressourcenstarken Kantone entrichten pro Einwohnerin oder Einwohner einen einheitlichen Prozentsatz der Differenz zwischen ihrem Ressourcenpotenzial pro Kopf und dem schweizerischen Durchschnitt.

Art. 5, 6 und Art. 8 Abs. 2 Bst. c–e

Aufgehoben

Art. 9 Abs. 1–3

¹ Der Grundbeitrag an den geografisch-topografischen Lastenausgleich im Jahr 2020 entspricht dem Grundbeitrag für das Jahr 2019 von ... Franken angepasst um die Teuerung gegenüber dem Vorjahresmonat im April 2019.

² Der Grundbeitrag an den soziodemografischen Lastenausgleich im Jahr 2020 entspricht dem Grundbeitrag für das Jahr 2019 von ... Franken angepasst um die Teuerung gegenüber dem Vorjahresmonat im April 2019.

³ Der Bundesrat passt die Mittel für die nachfolgenden Jahre an die Teuerung an.

Art. 18 Abs. 1 und 2

¹ Der Bundesrat legt der Bundesversammlung alle sechs Jahre einen Bericht über den Vollzug und die Wirksamkeit dieses Gesetzes vor.

² Der Bericht gibt Aufschluss über die Erreichung der Ziele des Finanzausgleichs und erörtert mögliche Massnahmen.

Art. 19 Abs. 8

Aufgehoben

Art. 19a Festlegung des Ausgleichs in den Jahren 2020 und 2021

¹ In Abweichung von Artikel 3a Absatz 2 Buchstabe a beträgt im Jahr 2020 das Ressourcenpotenzial pro Kopf der Kantone, die vor Ausgleich weniger als 70 Prozent des schweizerischen Mittels erreichen, nach Ausgleich genau 87,7 Prozent des schweizerischen Mittels.

² Im Jahr 2021 beträgt dieses genau 87,1 Prozent des schweizerischen Mittels.

Art. 20 und 22

Aufgehoben

6.7 Abweichende Meinungen in der Fachgruppe

Abweichende Meinung der Vertreter der Kantone Schwyz, Basel-Stadt und Graubünden

Verwendung der frei werdenden Bundesmittel während und nach der Übergangsperiode

Im Kapitel 6.1 wird die Stellungnahme des Bundesrats zum Gesamtpaket der KdK für die Optimierung des Finanzausgleichs dargelegt. Über die Verwendung der frei werdenden Mittel des Bundes möchte der Bundesrat erst zu einem späteren Zeitpunkt entscheiden. Diskussionen darüber werden im Rahmen einer neuen paritätisch besetzten politischen Arbeitsgruppe des Bundes und der Kantone geführt. Die Vertreter der Kantone Schwyz, Basel-Stadt und Graubünden haben zu dieser Behandlung der frei werdenden Bundesmittel eine abweichende Haltung, welche im Übrigen der Haltung der KdK entspricht.

Sie unterstützen die im vorliegenden Wirksamkeitsbericht zum Ausdruck gebrachte Absicht, den Finanzausgleich Bund – Kantone gemäss dem KdK-Vorschlag zu optimieren. Sie weisen jedoch darauf hin, dass einer der Eckwerte des Gesamtpaketes, nämlich die Verwendung der frei werdenden Bundesmittel, nicht berücksichtigt wird. Dieser Eckwert sieht vor, dass die finanzielle Entlastung des Bundes im Ressourcenausgleich während der Übergangsperiode je hälftig zugunsten des soziodemografischen Lastenausgleichs und der ressourcenschwachen Kantone verwendet werden soll. Nach Ablauf der Übergangsperiode soll die Entlastung des Bundes zugunsten aller Kantone, vorzugsweise für den soziodemografischen Lastenausgleich eingesetzt werden.

Die Optimierung des Finanzausgleichs gemäss dem KdK-Vorschlag stellt ein in sich geschlossenes, kohärentes Gesamtpaket dar, das den Interessen der ressourcenstarken und -schwachen Kantone ausgleichend Rechnung trägt. Dabei sind beide Partner aufeinander zugegangen. Werden einzelne Elemente herausgebrochen oder in Frage gestellt, ist die erreichte Verständigung unter den Kantonen zur langfristigen Sicherung des Finanzausgleichs ernsthaft gefährdet. Nur eine integrale Umsetzung des Optimierungsvorschlags der KdK wird die Akzeptanz des Finanzausgleichs langfristig verbessern und den inneren Zusammenhalt nachhaltig stärken. Die Kantone sind sich bewusst, dass der Bund damit keine Entlastung erfährt. Aus Gründen der bundesstaatlichen Kohäsion sind die frei werdenden Bundesmittel vollumfänglich zugunsten der Kantone einzusetzen.

Die Vertreter der Kantone Schwyz, Basel-Stadt und Graubünden betonen die Wichtigkeit, dass die Frage der Verwendung der frei werdenden Bundesmittel wenn möglich während der Vernehmlassung zum dritten Wirksamkeitsbericht, spätestens jedoch im Rahmen der Botschaft des Bundesrates im Sinne des Optimierungsvorschlags der KdK geklärt wird.

Abweichende Meinung des Vertreters des Kantons Bern

Der Vertreter des ressourcenschwachen Kantons Bern unterstützt den Systemwechsel, erachtet jedoch die Reduktion der Dotation des Ressourcenausgleichs im vorgesehenen Ausmass als zu gross. Mit dem Mindestziel von 86,5 Prozent sinkt das Gleichgewichtsvolumen von knapp 4,1 Milliarden um über 500 Millionen auf neu 3,6 Milliarden (Zahlenbasis 2018). Diese deutliche Reduktion lässt sich weder mit der Entwicklung der Belastung der ressourcenstarken Kantone noch mit der Entwicklung der Disparitäten rechtfertigen:

- Mit der vorgesehenen Reduktion der Gesamtdotation sinkt für die ressourcenstarken Kantone der Abschöpfungssatz am überschüssigen Ressourcenpotenzial von heute knapp 21 auf neu gegen 18 Prozent (vgl. Abbildung 6.01). Dieser tiefe Wert wurde in den vergangenen Jahren nie erreicht. Die Belastung der ressourcenstarken Kantone wäre auch deutlich geringer als im ersten Jahr der Einführung der NFA im Jahr 2008 (knapp 20 Prozent).
- Die Disparitäten haben seit der Einführung der NFA nicht ab-, sondern zugenommen. Die Spannweite der Disparitäten zwischen dem ressourcenstärksten und dem ressourcenschwächsten Kanton ist zwischen 2008 und 2016 kontinuierlich von 153 auf 199 Punkte angewachsen. Auch im Jahr 2018 liegt die Differenz mit knapp 180 Punkten immer noch sehr deutlich über dem Ausgangswert von 153 Punkten im Jahr 2008.

Die durch den Systemwechsel frei werdenden Bundesmittel sind im Finanzausgleich einzusetzen.

Abweichende Meinung des Vertreters des Kantons Jura

Der Vertreter des Kantons Jura, des ressourcenschwächsten Kantons, ist gegen eine Reduktion der Mindestausstattung, denn die Disparitäten zwischen den Kantonen in Bezug auf die Ressourcen und die Steuerbelastung haben nicht abgenommen. Die leistungsstärksten Kantone haben ihren Vorsprung sogar noch ausgebaut. Die vorgeschlagene Senkung der Dotation hat politische Gründe. Sie ist unverhältnismässig. Auf der Basis 2018 wirft uns eine auf 3,56 Milliarden reduzierte Dotation in die Jahre 2011 und 2012 zurück, als die Mindestausstattung bei lediglich 83,3 Prozent (2011) und nicht bei 86,5 Prozent lag. Diese einfache Feststellung zeigt, dass die Messung des angestrebten Ressourcenindex nach Ausgleich insbesondere wegen der Verwendung standardisierter Steuereinnahmen schwierig ist und zu falschen Überlegungen und Entscheidungen führt. Die Geberkantone um 300 Millionen entlasten zu wollen, heisst, dass nach Ablauf der Übergangsperiode der Bund um 400 Millionen entlastet wird und die NFA-Zahlungen um 700 Millionen abnehmen.

Die Realität der Lasten, die es zu decken gilt, sieht jedoch ganz anders aus. Niemand kennt heute die Verteilung und die Auswirkungen der Entlastung des Bundes (280 Millionen im ersten Jahr und 400 Millionen am Ende der Übergangsperiode), weder im Zeitverlauf noch in Bezug auf die einzelnen Kantone. Der Bund wird als weiterer politischer „Player“ auftreten, der einen Verteilvorschlag vorlegt. Die Geberkantone dürften einen wachsenden Gewinn daraus ziehen, denn langfristig wird die Entlastung vorzugsweise dem sozio-demographischen Lastenausgleich zugutekommen (Geberkantone bei 65% im Jahr 2018; 84% mit dem Kanton Waadt, der neu zu den ressourcenschwachen Kantonen gehört).

Die Mindestausstattung wird nicht mehr durch das Parlament festgelegt werden. Der Evaluationszeitraum wird von 4 auf 6 Jahre verlängert, während der Grad an Unsicherheit aufgrund differenzierter, bedeutender, gleichzeitiger und indirekter Auswirkungen der Steuervorlage 17 auf den NFA zunehmen wird. Es wäre wichtig, diese Auswirkungen zu kennen, doch das ist nicht der Fall. Technisch spricht eine ganze Reihe von Argumenten für eine Aufstockung der Grundausrüstung. Andere Verbesserungsvorschläge sind denkbar, welche nicht unnötig die Situation der finanzschwachen Kantone verschlechtern (unter anderem: Ende der Solidarhaftung zwischen den Geberkantonen, Überprüfung des Verhältnisses zwischen vertikaler-horizontaler NFA-Äufnung, Prüfung eines Verteilschlüssels oder eines Bundesanteils zwischen dem Bund und den Kantonen).

Eventualantrag: Abweichende Meinung der Vertreter der ressourcenstarken Kantone Schwyz und Basel-Stadt, falls der KdK-Vorschlag nicht als Gesamtpaket umgesetzt würde

Die KdK hat die Schwachstellen und Herausforderungen des NFA analysiert und ein integrales Gesamtpaket zur Verbesserung erarbeitet, das von einer grossen Mehrheit der Kantone mitgetragen wird. Die Vertreter der ressourcenstarken Kantone Schwyz und Basel-Stadt unterstützen die Empfehlungen der KdK im Sinne eines Kompromisses für ein Gesamtpaket zur Optimierung des Finanz- und Lastenausgleichs. Die ressourcenstarken Kantone haben angekündigt, ihre Zustimmung zu überprüfen und gegebenenfalls zu widerrufen, sofern einzelne Elemente aus dem Gesamtkonzept gestrichen oder verändert werden. Die Vertreter der ressourcenstarken Kantone Schwyz und Basel-Stadt verweisen auf die folgenden Grundpositionen, welche bei einer fehlenden Einigung berücksichtigt werden müssten:

Reduktion der Überdotation: Die ressourcenstarken Kantone stehen zu den Zielen des Finanzausgleichs und zur angestrebten Mindestausstattung von 85 Indexpunkten. Eine Umverteilung, welche darüber hinausgeht, wird jedoch nicht vom FiLaG verlangt. Deshalb wären die Grundbeiträge des Bundes und der ressourcenstarken Kantone so festzulegen, dass damit in der laufenden Periode des Wirksamkeitsberichts, vorliegend der Periode 2016–2019, gerade das angestrebte Mindestziel von 85 Punkten erreicht worden wäre. Basierend auf dem Beitragsjahr 2018 wäre die Dotation um rund 930 Millionen zu reduzieren.

Verminderung der Solidarhaftung: Im heutigen NFA führt eine starke Veränderung des Ressourcenpotenzials in einem Kanton zu erheblichen Beitragsschwankungen in anderen Kantonen. Die ressourcenstarken Kantone haften solidarisch für den Gesamtbeitrag in den horizontalen Ressourcenausgleich. Auch die Beiträge der Nehmerkantone können aufgrund von Entwicklungen in anderen Kantonen stark schwanken. Es ist daher ein einfacheres System anzustreben. Dieses soll die Solidarhaftung für Geber- und Nehmerkantone mildern und paradoxe Ergebnisse verhindern.

Reduktion des Gewichts der juristischen Personen: Eines der Ziele des Finanzausgleichs besteht darin, dass alle Kantone über minimale finanzielle Ressourcen verfügen, um ihre Aufgaben erfüllen zu können. Da das Steuerpotenzial der juristischen Personen nicht gleich ausgeschöpft werden kann wie bei den natürlichen Personen, wird das Steuerpotenzial der juristischen Personen im heutigen System überschätzt. Zur korrekten Berücksichtigung der unterschiedlichen Ausschöpfbarkeit der Steuerpotenziale soll eine Korrektur vorgenommen werden. Die Gewinne der juristischen Personen sollten deshalb – entsprechend ihrer tatsächlichen Ausschöpfung – mit einem Reduktionsfaktor in der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage gewichtet werden.

Ausbau des soziodemographischen Lastenausgleichs: Die Zentrums Kantone bezahlen heute ihre Sonderlasten zum grössten Teil selber und müssen gleichzeitig hohe Beiträge in den Ressourcenausgleich zahlen. Die KdK hat sich wiederholt für eine Aufstockung des soziodemographischen Lastenausgleichs ausgesprochen. Der Bundesrat hat bereits in den Botschaften zur Einführung des NFA 2001 und 2006 sowie im ersten Wirksamkeitsbericht 2010 eine Korrektur in Aussicht gestellt, wenn eine gesicherte Datenbasis und verbesserte statistische Grundlagen vorliegen. Im vorliegenden Wirksamkeitsbericht wird die ungenügende Abgeltung der soziodemographischen Sonderlasten erneut bestätigt. Der SLA ist deshalb wenigstens um den Betrag zu erhöhen, wie er im von der KdK vorgeschlagenen Gesamtpaket vorgesehen ist.

Rascherer Abbau des Härteausgleichs: Der Härteausgleich gemäss Art. 19 FiLaG soll den Übergang vom alten zum neuen Finanzausgleich erleichtern. Die lange Übergangsfrist wirkt jedoch vor allem als Besitzstandsgarantie. Diejenigen Kantone, welche zur Erleichterung des Übergangs Härteausgleichszahlungen erhielten, hatten bereits vom alten Finanzausgleich profitiert. Die Besitzstandsgarantie ist nicht mehr gerechtfertigt. Der alte Finanzausgleich hatte grosse Schwächen und wurde gerade deswegen durch ein neues System abgelöst. Es ist nicht nachvollziehbar, warum die schlechten Ergebnisse des alten Systems noch bis 2036 fortgeführt werden sollen. Eine raschere Aufhebung des Härteausgleichs wäre deshalb tragbar.

Glossar

Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage (ASG)	Die Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage widerspiegelt das → Ressourcenpotenzial eines Kantons. Sie dient als Grundlage für die Berechnung des → Ressourcenindex und des → Ressourcenausgleichs. Die ASG eines Kantons besteht aus der Summe der massgebenden Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen, der massgebenden Gewinne der juristischen Personen sowie der Steuerrepartition.
Aufgabenentflechtung	Von einer Aufgabenentflechtung wird dann gesprochen, wenn eine öffentliche Aufgabe, die zuvor von Bund und Kantonen gemeinsam erfüllt worden ist, nur noch von einer staatlichen Ebene erfüllt wird (vgl. → Teilentflechtung und → Verbundaufgabe).
Bemessungsjahr	Jahr, aus welchem die Steuerdaten zur Berechnung der ASG stammen. Das erste Bemessungsjahr liegt gegenüber dem Referenzjahr um sechs, das letzte um vier Jahre zurück.
Faktor Alpha	In die ASG fliesst nicht das Reinvermögen, sondern nur dessen Wertveränderung ein. Die Umrechnung erfolgt mit dem Faktor Alpha.
Faktor Beta	Die Auslandsgewinne privilegiert besteuert juristischer Personen können von den Kantonen nur beschränkt ausgeschöpft werden. Deshalb werden diese für die ASG mit dem Faktor Beta gewichtet.
Faktor Gamma	Der Faktor Gamma dient dazu, aus den Bruttoeinkommen der quellenbesteuerten Personen steuerbare Einkommen zu schätzen.
Finanzausgleich	Die Finanzausgleichsordnung regelt Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung auf die Gebietskörperschaften und betrifft die Dimensionen Gebietsorganisation, Steuersystem, Aufgabenzuordnung und den → Finanzausgleich im engeren Sinn.
Finanzausgleich im engeren Sinn	Der Finanzausgleich im engeren Sinn ist ein Umverteilungsinstrument zwischen dem Bund und den Kantonen (d.h. vertikal) einerseits und zwischen den Kantonen (d.h. horizontal) andererseits.
Finanzausgleich im weiteren Sinn	Der Finanzausgleich im weiteren Sinn umfasst alle finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Gliedstaaten sowie der Gliedstaaten untereinander.
Geografisch-topografischer Lastenausgleich (GLA)	Kantone, die bedingt durch ihre Höhenlage, die Steilheit des Geländes oder aufgrund ihrer spezifischen Besiedlungsstruktur übermässig Lasten zu tragen haben, werden durch den GLA entlastet. Der GLA wird vollständig durch den Bund finanziert.
Globalbilanz	Die Globalbilanz enthält die quantifizierbaren finanziellen Auswirkungen aller NFA-Massnahmen mit den einzelnen Be- und Entlastungen für den Bund und die 26 Kantone. Sie wurde letztmals für die Jahre 2004/05 erstellt.
Grundbeitrag (für Ressourcen- bzw. Lastenausgleich)	Der Grundbeitrag für den → Ressourcen- bzw. den → Lastenausgleich ist jener Beitrag, den das Parlament jeweils für vier Jahre festlegt. Er gilt unverändert für das erste Jahr einer Vierjahresperiode. Für das zweite, dritte und vierte Jahr wird der Grundbeitrag durch den Bundesrat aufgrund bestimmter Kriterien angepasst.

Härteausgleich	Der Härteausgleich stellte sicher, dass kein → ressourcenschwacher Kanton durch den Übergang zur NFA finanziell schlechter gestellt wurde. Er ist auf maximal 28 Jahre befristet und wird ab dem Jahr 2016 jährlich um 5 Prozent abgebaut.
Haushaltsneutralität	«Haushaltsneutralität» bedeutet, dass die NFA zwischen Bund und Kantonen per Saldo keine Lastenverschiebung bewirkte. Einzig der → Härteausgleich, der sich im Laufe der Zeit aufgrund seiner funktionalen Befristung jedoch zurückbildet, führte zu einer Mehrbelastung des Bundes um 287 Millionen Franken.
Horizontaler Ressourcenausgleich	Der horizontale Ressourcenausgleich stellt die Umverteilung von den → ressourcenstarken zu den → ressourcenschwachen Kantonen dar.
Index SSE	Der Index SSE eines Kantons setzt dessen → standardisierten Steuerertrag pro Einwohner ins Verhältnis zum gesamtschweizerischen Mittel. Da sich der SSE definitionsgemäss proportional zum Ressourcenpotenzial verhält, entspricht der Index SSE dem → Ressourcenindex. Zur Beurteilung der Ausgleichswirkung werden den kantonalen Werten des SSE die Beträge des → Ressourcenausgleichs dazugeschlagen bzw. abgezogen. Daraus resultiert der «SSE nach Ressourcenausgleich», woraus sich der «Index SSE nach Ausgleich» berechnen lässt.
Lastenausgleich	→ geografisch-topografischer Lastenausgleich und → soziodemografischer Lastenausgleich.
Mindestausstattung	Zusammen mit den Leistungen aus dem Ressourcenausgleich wird angestrebt, dass die massgebenden eigenen Ressourcen jedes Kantons pro Einwohnerin oder Einwohner mindestens 85 Prozent des schweizerischen Durchschnitts erreichen (FiLaG Art. 6, Abs. 3).
Referenzjahr	Das Referenzjahr ist das Jahr, für welches die Ausgleichszahlungen berechnet wurden.
Ressourcenausgleich	Der Ressourcenausgleich bezweckt, die Kantone mit unterdurchschnittlichen eigenen Ressourcen, die so genannten → ressourcenschwachen Kantone, mit genügend frei verfügbaren Finanzmitteln auszustatten. Er wird durch den Bund und die → ressourcenstarken Kantone finanziert. Der Bund finanziert den → vertikalen Ressourcenausgleich, die ressourcenstarken Kantone den → horizontalen Ressourcenausgleich.
Ressourcenindex	Der Ressourcenindex eines Kantons setzt dessen → Ressourcenpotenzial pro Einwohner und Einwohnerin ins Verhältnis zum gesamtschweizerischen Mittel.
Ressourcenpotenzial	Das Ressourcenpotenzial umfasst die fiskalisch ausschöpfbaren Ressourcen eines Kantons ohne Berücksichtigung der effektiven Steuereinnahmen und Steuerbelastungen und entspricht damit seiner finanziellen Leistungsfähigkeit. Es entspricht dem Mittelwert der → aggregierten Steuerbemessungsgrundlage aus drei → Bemessungsjahren.
Ressourcenschwache Kantone	Ressourcenschwache Kantone sind solche mit unterdurchschnittlichen eigenen Ressourcen, d.h. solche mit einem → Ressourcenindex unter 100 Punkten.

Ressourcenstarke Kantone	Ressourcenstarke Kantone sind solche mit überdurchschnittlichen eigenen Ressourcen, d.h. solche mit einem → Ressourcenindex über 100 Punkten.
Sonderlasten der Bevölkerungsstruktur (SLA A-C)	Die Sonderlasten der Bevölkerungsstruktur werden aufgrund der drei Indikatoren Alter, Armut und Ausländerintegration errechnet. Kantone mit solchen Sonderlasten werden mit dem → soziodemografischen Lastenausgleich A-C entlastet.
Sonderlasten der Kernstädte (SLA F)	Die Sonderlasten der Kernstädte werden aufgrund der drei Indikatoren Bevölkerungszahl, Siedlungsdichte und Anzahl Beschäftigte auf Gemeindeebene errechnet. Kantone mit solchen Sonderlasten werden mit dem → soziodemografischen Lastenausgleich F entlastet.
Soziodemografischer Lastenausgleich (SLA)	Kantone, die durch ihre Bevölkerungsstruktur (→ SLA A-C) oder durch ihre Zentrumsfunktion (→ SLA F) übermässig belastet sind, werden durch den SLA entlastet. Der SLA wird vollständig durch den Bund finanziert.
Spillovers	Wenn öffentliche Leistungen einer Gebietskörperschaft auch durch Bewohnerinnen und Bewohner anderer Gebietskörperschaften in Anspruch genommen werden, ohne dass sie für die konsumierten Leistungen vollumfänglich aufkommen, entstehen externe, räumliche Effekte, so genannte Spillovers, welche zu einem gesamthaft ineffizienten Angebot an öffentlichen Leistungen führen. Der interkantonale Lastenausgleich versucht diese Verzerrungen zu beheben.
Standardisierter Steuerertrag (SSE)	Der standardisierte Steuerertrag eines Kantons entspricht seinen Steuereinnahmen, die er erzielen würde, wenn er sein → Ressourcenpotenzial mit einem für alle Kantone einheitlichen, → standardisierten Steuersatz besteuern würde.
Standardisierter Steuersatz	Der standardisierte Steuersatz entspricht den gesamten Steuereinnahmen der Kantone und Gemeinden (inkl. des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer) in Prozent des gesamten Ressourcenpotenzials aller Kantone in den Bemessungsjahren.
Steuerausschöpfungsindex	Bei der Berechnung des Steuerausschöpfungsindex werden die Steuereinnahmen der Kantone und ihrer Gemeinden ins Verhältnis gesetzt zum Ressourcenpotenzial. Dieses Verhältnis misst die gesamte Fiskalbelastung eines bestimmten Kantons. Analog zum Ressourcenpotenzial ist auch der Steuerausschöpfungsindex vergangenheitsbezogen. So gehen in die Berechnung des Referenzjahres 2018 zum einen der Mittelwert aus den Steuereinnahmen des Kantons und seiner Gemeinden über die Jahre 2012 bis 2014 und zum anderen das im Rahmen der Berechnungen für den nationalen Finanzausgleich ermittelte Ressourcenpotenzial für das Referenzjahr 2018 ein.

Verbundaufgabe	Von einer Verbundaufgabe im Sinne der NFA wird dann gesprochen, wenn ein Aufgabenbereich von Bund und Kantonen finanziell gemeinsam getragen wird (vgl. → Entflechtungen).
Vertikaler Ressourcenausgleich	Der vertikale Ressourcenausgleich ist der vom Bund finanzierte Teil des → Ressourcenausgleichs.

Literaturverzeichnis

- Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA; 2001). Bern, 14. November 2001 (BBl **2002** 2291).
- Bussmann, Werner; Klöti, Ulrich; Knoepfel, Peter Hrsg. (1997) *Einführung in die Politikevaluation*. Basel, Helbing & Lichtenhahn.
- Ecoplan (2004) *Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich*. Bern.
- Ecoplan (2010) *Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich*. Analysen für die Jahre 2002–2006. Bern.
- Ecoplan (2013a) *Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich*. Analysen für die Jahre 2008–2011. Bern.
- EFD und KdK (1999) *Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen*. Bern/Solothurn.
- EFV (2008) *Finanzausgleichsbilanz 2007*. Bern.
- EFV (2015) *Berechnung Alpha für die Vierjahresperiode 2016–2019*. Bern.
- EFV (2017) *Auswirkungen der steigenden Grenzgängerbeschäftigung auf die öffentlichen Finanzen der Grenzkantone und den Arbeitsmarkt des Tessins* (unveröffentlichte Analyse).
- EFK (2016) *Finanzausgleich 2017 zwischen Bund und Kantonen - Prüfung der Datenbearbeitung durch die Verwaltungseinheiten des Bundes und der Kantone*. Bern.
[https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/andere_berichte/Andere%20Berichte%20\(164\)/16058BE_d.pdf](https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/andere_berichte/Andere%20Berichte%20(164)/16058BE_d.pdf)
- Projektgruppe 4 im Rahmen NFA (1995) *Stärkung der Eigenfinanzierungskraft der Kantone*, Schlussbericht zu Händen des Leitorgans. Bern.
- OECD Network on Fiscal Relation Across Levels of Government (2006) *Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments*, Working Paper No. 2.
- Rieder, Stefan (2007) *Wirkungsmodelle in der Evaluation des föderalen Politikvollzugs*. Leges, Gesetzgebung & Evaluation 2007/2. S. 275–291.
- Rühli, Rother (2017) *NFA 2 - Für die Revitalisierung des Schweizer Föderalismus*. Zürich: Avenir Suisse.
- Widmer, Thomas (2005) *Leitfaden für Wirksamkeitsprüfungen beim Bund. Instrument zur Qualitätssicherung gestützt auf die Evaluationsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft*. Bern, 2005. Erarbeitet im Auftrag des Bundesamts für Justiz.
- Wüest & Partner (2013) *Immo-Monitoring 2013/2*.

Anhang 1

Grundzüge des Finanzausgleichs

Der mit der NFA eingeführte Finanzausgleich im engeren Sinn besteht aus einem Ressourcenausgleich und einem Lastenausgleich. Zur Abfederung von Härtefällen beim Systemwechsel wurde zudem ein befristeter Härteausgleich eingeführt.

Der Ressourcenausgleich

Der Ressourcenausgleich basiert auf dem sogenannten Ressourcenpotenzial der Kantone. Mit dem Ressourcenpotenzial soll die wirtschaftliche Basis eines Kantons abgebildet werden. Es soll die in einem Kanton vorhandene finanzielle Substanz gemessen werden, aus der Steuern und Abgaben bezahlt werden, die zur Bereitstellung staatlicher Güter und Dienstleistungen benötigt werden. Das Ressourcenpotenzial soll somit indirekt Aufschluss über die finanzielle Leistungsfähigkeit eines Kantons geben.

Die Grundidee des Ressourcenpotenzials liegt darin, dass sämtliche Steuern aus der in einem Kanton anfallenden Wertschöpfung (Volkseinkommen / BIP) bezahlt werden. Anders als in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung wird dabei nur die steuerlich ausschöpfbare Wertschöpfung berücksichtigt.

Die **Elemente des Ressourcenpotenzials** werden grundsätzlich auf der Basis der Steuerbemessungsgrundlagen der direkten Bundessteuer erfasst. Allerdings musste, um die steuerlich ausschöpfbare Wertschöpfung vollständig abzubilden, die bereits vor der NFA bestehende Statistik der direkten Bundessteuer um einzelne Elemente aus kantonalen Steuerstatistiken ergänzt werden. Ausserdem ist den steuerrechtlichen Abgrenzungen zwischen den Kantonen Rechnung zu tragen. Deshalb wurden zusätzlich die Steuerrepartitionen der direkten Bundessteuer berücksichtigt. Die Datenbasis des Ressourcenpotenzials wird deshalb **Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage (ASG)** genannt. In die ASG fliessen folgende Steuerdaten ein:

- steuerbare Einkommen der natürlichen Personen
- Bruttolöhne der an der Quelle besteuerten Personen
- Reinvermögen der natürlichen Personen
- Gewinne der juristischen Personen
- Steuerrepartitionen der direkten Bundessteuer

Um dem Kriterium der steuerlichen Ausschöpfbarkeit Rechnung zu tragen, sind bei den einzelnen Elementen der ASG folgende Anpassungen nötig:

- Beim steuerbaren Einkommen der natürlichen Personen wird ein Freibetrag abgezogen, um der begrenzten steuerlichen Ausschöpfbarkeit von sehr tiefen Einkommen Rechnung zu tragen. Im steuerbaren Einkommen sind Dividenden und Nettozinseinkommen enthalten. Es werden nur die steuerbaren Einkommen der im Kanton steuerpflichtigen Personen berücksichtigt. Die Einkommen der Arbeitskräfte, die zwar im Kanton arbeiten, jedoch in einem anderen Kanton oder im Ausland wohnen, sind – vorbehaltlich der Quellenbesteuerung und der Besteuerung von Selbstständigerwerbenden – nicht im Kanton steuerpflichtig und somit durch den Kanton steuerlich nicht ausschöpfbar.
- Die Bruttolöhne der an der Quelle besteuerten Personen werden mit einem Faktor «Gamma» gewichtet, um die Bruttoeinkommen auf ein dem steuerbaren Einkommen äquivalentes Niveau zu reduzieren. Ferner wurden seit dem Referenzjahr 2012 die Bruttoeinkommen der vollständig besteuerten Grenzgänger (Kategorie 1) und der begrenzt besteuerten

Grenzgänger aus den Nachbarländern (Kategorien A2, D2, F2, F3 und I2) zusätzlich um 25 Prozent reduziert (Faktor «Delta» = 0,75). Damit soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass «Grenzkantone» durch grenzüberschreitende Spillovers belastet werden, auf welche die Verfassungs- und Gesetznormen zur interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich nicht anwendbar sind.

- Beim Reinvermögen der natürlichen Personen kann nur der Vermögenszuwachs als Werterschöpfung betrachtet werden. Ausgangspunkt für die Erfassung ist deshalb die Vermögensrendite. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass die Einkommenskomponenten der Vermögensrendite wie Zinsen und Dividenden bereits beim steuerbaren Einkommen einfließen. Erfasst wird deshalb lediglich die Wertsteigerungskomponente; dies mit einem Faktor «Alpha». Die Vermögen sowohl der im Kanton unbeschränkt als auch der im Kanton beschränkt steuerpflichtigen Personen werden erfasst.
- Bei den juristischen Personen ist der gemäss Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990¹ über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) beschränkten steuerlichen Ausschöpfbarkeit von Holding- und Verwaltungsgesellschaften Rechnung zu tragen. Dazu werden die gemäss StHG nicht vollständig besteuerten Teile des Gewinns mit Faktor «Beta» gewichtet.
- Bei der Steuerrepartition handelt es sich um die Verrechnungen von Steuererträgen der direkten Bundessteuer zwischen den Kantonen. Die Nettobeträge werden mittels eines Gewichtungsfaktors vergleichbar gemacht mit den steuerbaren Einkommen, bzw. den steuerbaren Gewinnen.

Die ASG bezieht sich auf ein einzelnes Bemessungsjahr. Zur Ermittlung des Ressourcenpotenzials eines Referenzjahres, d.h. für ein bestimmtes Ausgleichsjahr, wird gemäss Artikel 3 Absatz 4 FiLaG² der Durchschnitt der ASG der letzten drei verfügbaren Bemessungsjahre verwendet. Diese liegen aufgrund der erst späten Verfügbarkeit von Steuerdaten vier bis sechs Jahre zurück. Demnach stützt sich bspw. das Referenzjahr 2018 auf die Bemessungsjahre 2012 bis 2014 ab.³

Wird das Ressourcenpotenzial pro Einwohner⁴ ins Verhältnis zum entsprechenden schweizerischen Mittel gesetzt, resultiert daraus der **Ressourcenindex**. Kantone mit einem Ressourcenindex von über 100 gelten als ressourcenstark und zahlen entsprechend ihrer Ressourcenstärke und Bevölkerungszahl in den Ressourcenausgleich ein. Kantone mit einem Ressourcenindex von unter 100 Punkten sind ressourcenschwach und somit Empfängerkantone.

Der Ressourcenausgleich wird gemeinsam vom Bund (vertikaler Ressourcenausgleich) und von den ressourcenstarken Kantonen (horizontaler Ressourcenausgleich) finanziert. In der Bundesverfassung ist verankert, dass der horizontale Ressourcenausgleich mindestens 2/3, höchstens aber 4/5 des vertikalen Ressourcenausgleichs betragen soll. Auf der Basis des Ressourcenindex und der vom Parlament verabschiedeten Ausgleichssummen für den vertikalen und horizontalen Ressourcenausgleich sowie deren Fortschreibung gemäss Artikel 5 Absatz 2 FiLaG werden anschliessend die Ausgleichsbeträge der einzelnen Kantone für das jeweilige Referenzjahr berechnet. Die Ausgleichszahlungen an die ressourcenschwachen Kantone werden so fest-

1 SR **642.14**

2 SR **631.2**

3 Eine Ausnahme bildete das Referenzjahr 2008, welches sich aufgrund fehlender Daten für das Jahr 2002 nur auf zwei Bemessungsjahre (2003 und 2004) abstützte.

4 Für die Berechnung des Pro-Kopf-Ressourcenpotenzials wird im Nenner die mittlere ständige und nichtständige Wohnbevölkerung verwendet. Sie entspricht dem arithmetischen Mittel zweier aufeinanderfolgender Kalenderjahre.

gelegt, dass die schwächsten Kantone überproportional begünstigt werden. Angestrebt wird, dass alle Kantone über einen Ressourcenindex von mindestens 85 Indexpunkten⁵ verfügen.

Der **standardisierte Steuerertrag (SSE)** entspricht dem hypothetischen Steuerertrag, den ein Kanton erzielen würde, wenn er sein Ressourcenpotenzial mit einem einheitlichen, proportionalen, für alle Kantone identischen Satz, dem sogenannten standardisierten Steuersatz (SST), besteuern würde. Die Berechnung des standardisierten Steuerertrags ist im Hinblick auf die Beurteilung der Ausgleichswirkung des Ressourcenausgleichs, insbesondere bezüglich der anzustrebenden Zielgrösse, von Bedeutung. Es ist zu beachten, dass die Ausgleichswirkung nicht direkt anhand des Ressourcenpotenzials selbst beurteilt werden kann, weil das Ressourcenpotenzial nicht auf effektiven Einnahmen des Kantons, sondern auf Steuerbemessungsgrundlagen basiert. Diese verändern sich durch den Ressourcenausgleich nicht direkt. Der Ressourcenausgleich hat zwar Auswirkungen auf die finanzielle Situation des Kantons, führt jedoch nicht direkt zu einer Veränderung der im Kanton anfallenden Arbeits- und Kapitaleinkommen. Es ist deshalb eine Hilfsgrösse erforderlich, welche einen direkten und sachgerechten Vergleich zwischen Ausgleichszahlungen und potenziellen Steuereinnahmen der Kantone erlaubt.

Der zur Berechnung des standardisierten Steuerertrags (SSE) herangezogene standardisierte Steuersatz (SST) entspricht der tatsächlichen steuerlichen Ausschöpfung des Ressourcenpotenzials der Schweiz durch die Kantone und Gemeinden in den Bemessungsjahren. Dabei wird der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer, der seit 2008 17 Prozent des Aufkommens beträgt (Art. 128 Abs. 4 BV⁶), miteinbezogen. Der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer wird somit den eigenen Steuereinnahmen der Kantone gleichgesetzt. Bei der Berechnung des standardisierten Steuersatzes ist – analog zum Ressourcenpotenzial pro Einwohner – die zeitliche Übereinstimmung mit den Bemessungsjahren zu beachten, d.h. die Steuereinnahmen haben sich jeweils auf das betreffende Bemessungsjahr zu beziehen.

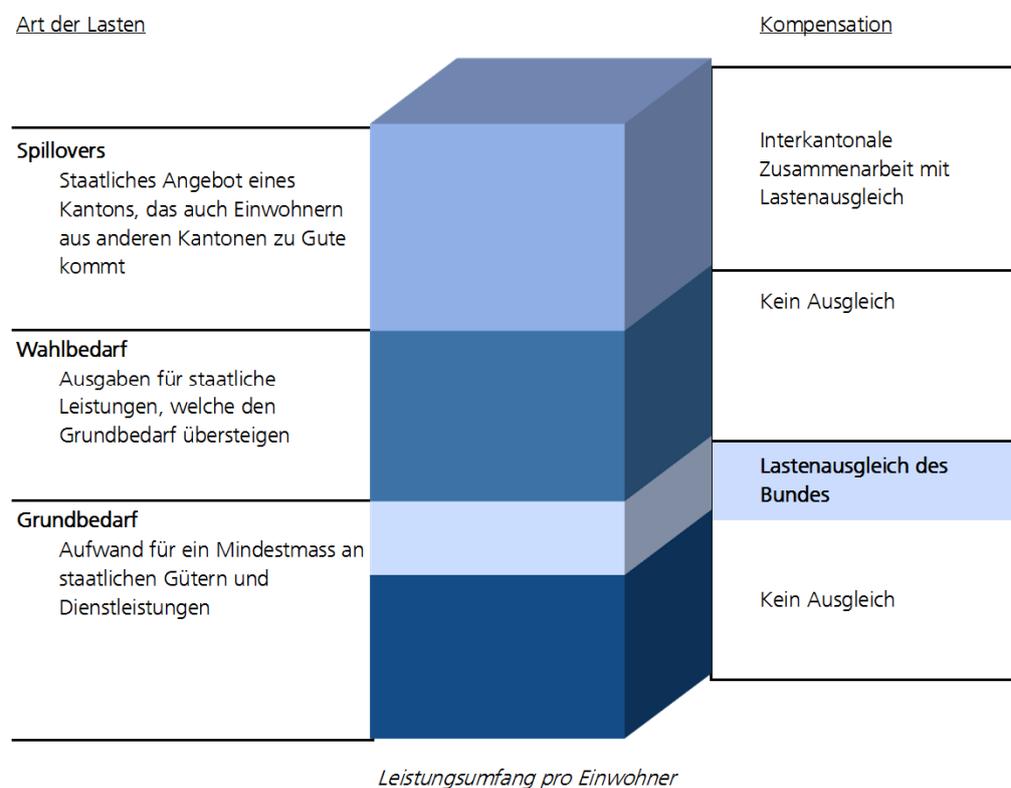
Der Lastenausgleich

Die Gebirgskantone und die Zentrums Kantone sind bei der Bereitstellung von staatlichen Gütern und Dienstleistungen mit höheren Kosten konfrontiert, die sie nicht beeinflussen können. Diese strukturell bedingten Sonderlasten sollen gezielt reduziert werden; zum einen mit dem geografisch-topografischen Lastenausgleich (GLA), zum anderen mit dem soziodemografischen Lastenausgleich (SLA). Sonderlasten sind dabei nicht generell mit überdurchschnittlich hohen Lasten gleichzusetzen. So können z.B. höhere Ausgaben im Gesundheitswesen sowohl Sonderlasten als auch unterschiedliche Präferenzen der Kantone (Wahlbedarf) reflektieren. Abbildung A.01 veranschaulicht das Konzept der Sonderlasten. Der Grundbedarf beinhaltet den Aufwand für ein Mindestmass an staatlichen Gütern und Dienstleistungen. Ausgaben für staatliche Leistungen, welche den Grundbedarf übersteigen, gelten als Wahlbedarf und somit nicht als Sonderlasten. Beispiele sind öffentliche Schwimmbäder oder kulturelle Einrichtungen. Häufig kommt jedoch das staatliche Angebot eines Kantons auch Einwohnern aus anderen Kantonen zugute, ohne dass diese oder deren Wohnkanton die Kosten des Konsums vollständig abgelten. In diesem Fall spricht man von sogenannten Spillovers.

⁵ Die anzustrebende Zielgrösse von 85 Prozent ist in Artikel 6 Absatz 3 FiLaG verankert.

⁶ SR 101

Abbildung A1.01 Abgrenzung von Sonderlasten



Wie beim Ressourcenausgleich legt das Parlament alle vier Jahre die Grundbeiträge des Bundes für die beiden Ausgleichsgefässe aufgrund des Wirksamkeitsberichts fest. Im Jahr 2018 beträgt die Gesamtdotation des Lastenausgleichs 718 Millionen Franken. Dieser Betrag wird je zur Hälfte für den GLA und für den SLA verwendet. Im Gegensatz zum Ressourcenausgleich handelt es sich hier jedoch ausschliesslich um einen vertikalen Ausgleich.

Der geografisch-topografische Lastenausgleich

Der Bund entschädigt Gebirgskantone und dünn besiedelte Kantone für folgende Sonderlasten:

- die Lasten der Höhe: z.B. höhere Kosten des Winterdienstes oder des Infrastrukturunterhalts;
- die Lasten der Steilheit: z.B. höhere Kosten bei der Waldbewirtschaftung und dem Gewässerbau sowie der Aufwand für Lawinverbauungen;
- die Lasten der «feingliedrigen» Besiedlung (Kosten der Weite): z.B. höhere Kosten für die Infrastruktur (Strasse, Wasser, Energie), das Schulwesen, das Gesundheitswesen oder die Anbindung an den öffentlichen Verkehr.

Der soziodemografische Lastenausgleich

Zentren weisen oft einen überdurchschnittlichen Anteil von älteren und armen Personen sowie verhältnismässig viele Ausländerinnen und Ausländer auf. Diese Gruppen können überdurchschnittlich hohe Ausgaben verursachen, z.B. in den Bereichen Gesundheit, soziale Sicherheit und Integration. Hinzu kommen überproportionale Kosten, die Kernstädte aufgrund ihrer Funktion als Zentren der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Aktivität zu tragen haben. Dabei handelt es sich z.B. um höhere Ausgaben für die öffentliche Sicherheit oder um Kosten, welche mit einer hohen Arbeitsplatz- und Siedlungsdichte in Zusammenhang stehen (Kosten der Enge). All diesen Sonderlasten soll der soziodemografische Lastenausgleich Rechnung tragen. Dabei werden die drei Indikatoren Armut (SLA A), Alter (SLA B) und Ausländerintegration (SLA C) gewichtet und zusammengefasst. Wenn der resultierende Wert eine gewisse Schwelle überschreitet, dann ist der Kanton ausgleichsberechtigt.

Auch für die Berechnung der Ausgleichszahlungen beim Lastenausgleich für die Kernstädte (SLA F) wird die gleiche Berechnungsmethode angewendet. Hier jedoch werden die Werte für jede Gemeinde berechnet und anschliessend pro Kanton zusammengefasst. Die Indikatoren im SLA F sind Einwohnerzahl, Siedlungsdichte und Beschäftigungsquote.

Der Härteausgleich

Der Härteausgleich stellt sicher, dass bei der Einführung der NFA kein ressourcenschwacher Kanton finanziell schlechter gestellt wurde als im alten System. Im Referenzjahr 2018 erhielten sechs Kantone insgesamt 297 Millionen Franken aus dem Härteausgleich, der zu zwei Dritteln vom Bund und zu einem Drittel von den Kantonen im Verhältnis ihrer Einwohnerzahl finanziert wird. Die Dotation wurde seit 2016 jährlich um fünf Prozent reduziert, so dass spätestens 2034 zum letzten Mal Ausgleichszahlungen erfolgen. Ein Kanton verliert seinen Anspruch auf den Härteausgleich, wenn sein Ressourcenpotenzial über den schweizerischen Durchschnitt steigt, wie dies für den Kanton Schaffhausen im Jahr 2013 und für den Kanton Obwalden im Jahr 2018 der Fall war. Die Dotation des Härteausgleichs wurde dementsprechend reduziert.

Anhang 2

Zeitreihen Finanzausgleich

Tabelle A2.01 Ressourcenindex und Index SSE nach Ressourcenausgleich 2008–2018

Ressourcenindex							
	2008	2011	2012	2015	2016	2017	2018
ZH	126.9	127.8	123.1	119.5	120.6	120.4	120.2
BE	77.3	74.9	75.0	74.3	74.2	74.3	75.2
LU	76.9	74.1	76.1	79.6	83.5	86.9	89.5
UR	61.9	57.2	58.9	61.6	64.1	66.2	68.2
SZ	124.4	140.1	150.1	165.9	170.6	170.3	172.1
OW	67.3	74.0	81.2	86.9	91.7	99.1	102.4
NW	125.7	124.5	124.2	130.5	143.9	151.5	159.7
GL	69.7	65.4	66.2	68.9	70.5	70.8	71.2
ZG	215.4	246.1	250.0	261.4	263.5	264.1	244.1
FR	75.5	68.1	71.3	77.0	76.6	78.5	79.5
SO	76.4	76.5	79.5	78.3	76.9	74.8	74.6
BS	140.1	144.7	148.8	143.6	143.5	146.5	149.7
BL	104.1	98.2	101.4	100.1	97.6	96.2	96.5
SH	96.3	95.9	99.2	101.9	98.3	95.4	93.0
AR	77.6	74.1	78.5	84.4	85.5	84.7	85.6
AI	79.8	80.5	82.6	82.8	84.5	85.1	85.2
SG	77.1	73.6	76.8	79.0	79.7	79.4	79.2
GR	81.8	76.9	80.5	81.4	83.0	82.5	83.2
AG	89.9	84.5	87.3	89.2	87.7	87.0	85.3
TG	74.2	73.1	76.7	77.4	78.6	79.2	79.0
TI	97.4	95.4	99.2	98.5	96.2	96.6	97.4
VD	105.7	120.1	107.5	106.5	103.9	101.4	99.6
VS	69.2	64.3	67.2	68.8	67.8	66.9	66.8
NE	96.7	94.1	95.8	88.1	90.5	97.0	94.3
GE	151.5	146.9	148.5	144.9	143.3	142.4	146.1
JU	68.8	62.3	63.7	62.7	64.0	65.1	65.9
CH	100.0	100.0	100.0	100	100	100	100
Min.	61.9	57.2	58.9	61.6	64.0	65.1	65.9

Index SSE nach Ressourcenausgleich							
	2008	2011	2012	2015	2016	2017	2018
ZH	121.5	122.6	118.6	115.5	116.4	116.2	116.0
BE	88.1	85.8	87.1	88.0	88.2	88.5	88.9
LU	88.1	85.5	87.4	89.3	90.5	91.9	93.2
UR	86.3	83.3	85.3	86.8	87.3	87.8	88.3
SZ	119.6	132.7	140.4	152.5	156.3	155.9	157.0
OW	86.5	85.5	89.0	91.8	94.1	99.2	101.9
NW	120.6	120.0	119.5	124.3	135.0	140.9	147.2
GL	86.8	83.8	85.6	87.2	87.7	88.0	88.5
ZG	192.7	219.0	221.0	228.6	230.4	230.4	214.0
FR	87.7	84.2	86.4	88.6	88.6	89.2	89.8
SO	87.9	86.2	88.4	88.9	88.7	88.5	88.9
BS	132.2	136.4	139.4	134.7	134.7	136.9	139.3
BL	103.2	98.4	101.1	100.1	98.0	97.0	97.2
SH	97.0	96.5	99.2	101.5	98.5	96.4	95.0
AR	88.3	85.5	88.1	90.8	91.2	91.1	91.6
AI	88.9	87.7	89.5	90.2	90.9	91.2	91.5
SG	88.1	85.4	87.6	89.1	89.4	89.5	89.7
GR	89.4	86.3	88.7	89.8	90.3	90.3	90.8
AG	92.9	89.4	91.5	92.9	92.2	92.0	91.5
TG	87.4	85.3	87.5	88.7	89.1	89.4	89.7
TI	97.7	96.1	99.3	98.7	96.9	97.2	97.8
VD	104.6	116.4	106.0	105.2	103.1	101.1	99.7
VS	86.7	83.7	85.7	87.2	87.5	87.8	88.3
NE	97.3	95.1	96.6	92.3	93.5	97.5	95.7
GE	141.3	138.2	139.1	135.8	134.6	133.7	136.5
JU	86.6	83.5	85.4	86.9	87.3	87.8	88.3
Min.	86.3	83.3	85.3	86.8	87.3	87.8	88.3

Tabelle A2.02 Ressourcenpotenzial Total und pro Einwohner 2008–2018

Ressourcenpotenzial Total							
CHF 1'000	2008	2011	2012	2015	2016	2017	2018
ZH	43'444'139	51'474'149	48'616'110	50'719'022	53'992'909	55'018'610	56'708'054
BE	19'916'463	22'310'602	21'689'119	22'482'026	23'530'125	23'974'937	24'898'074
LU	7'295'865	8'183'722	8'211'454	9'204'834	10'201'664	10'868'136	11'537'456
UR	577'415	609'343	606'935	664'542	729'538	770'708	813'674
SZ	4'487'762	5'966'373	6'264'900	7'434'142	8'092'994	8'278'397	8'621'432
OW	596'890	762'005	817'151	943'387	1'056'017	1'167'963	1'239'751
NW	1'301'190	1'509'456	1'466'043	1'628'241	1'897'363	2'045'737	2'213'982
GL	716'493	766'378	750'921	820'188	887'547	912'227	940'719
ZG	6'008'925	8'152'481	8'108'963	9'062'204	9'698'885	10'008'775	9'572'876
FR	5'071'392	5'450'593	5'618'061	6'595'087	6'981'679	7'371'521	7'771'684
SO	5'042'912	5'839'141	5'898'238	6'120'220	6'334'909	6'290'441	6'449'333
BS	7'175'705	8'478'594	8'435'564	8'443'713	8'772'736	9'006'663	9'458'189
BL	7'357'997	8'046'855	8'079'146	8'411'069	8'620'826	8'639'247	8'883'519
SH	1'917'899	2'197'712	2'206'967	2'392'582	2'436'671	2'416'896	2'426'578
AR	1'096'393	1'194'530	1'225'905	1'370'668	1'457'169	1'469'458	1'518'895
AI	314'442	373'214	371'684	399'520	427'587	434'611	444'900
SG	9'494'887	10'507'578	10'674'817	11'611'432	12'343'712	12'538'657	12'861'746
GR	4'200'376	4'535'964	4'607'235	4'932'726	5'311'136	5'394'920	5'562'262
AG	13'533'497	14'907'069	15'079'291	16'626'625	17'347'368	17'658'806	17'896'771
TG	4'622'429	5'314'285	5'442'503	5'892'329	6'346'928	6'569'142	6'780'948
TI	8'310'306	9'551'706	9'698'210	10'170'231	10'441'094	10'678'191	11'117'136
VD	18'513'049	24'833'704	21'787'320	23'444'021	24'234'014	24'246'416	24'697'059
VS	5'295'297	5'812'683	5'947'196	6'601'148	6'949'210	7'090'323	7'321'720
NE	4'372'504	4'915'450	4'857'420	4'676'899	5'041'487	5'498'963	5'494'471
GE	17'486'275	19'888'924	19'597'505	20'423'280	21'249'750	21'472'737	22'672'980
JU	1'253'647	1'306'464	1'295'353	1'337'557	1'439'636	1'499'058	1'559'633
CH	199'404'148	232'888'974	227'354'013	242'407'693	255'822'954	261'321'540	269'463'841

Ressourcenpotenzial pro Einwohner							
CHF	2008	2011	2012	2015	2016	2017	2018
ZH	34'047	39'374	36'675	36'708	38'645	38'947	39'630
BE	20'743	23'077	22'350	22'842	23'766	24'041	24'776
LU	20'651	22'818	22'671	24'473	26'747	28'097	29'485
UR	16'615	17'632	17'563	18'936	20'557	21'414	22'465
SZ	33'384	43'178	44'742	50'984	54'678	55'075	56'730
OW	18'070	22'799	24'193	26'694	29'392	32'055	33'745
NW	33'742	38'365	37'005	40'094	46'122	49'002	52'647
GL	18'718	20'144	19'726	21'174	22'587	22'894	23'455
ZG	57'824	75'830	74'493	80'328	84'449	85'417	80'473
FR	20'267	20'980	21'260	23'661	24'559	25'389	26'203
SO	20'507	23'563	23'683	24'057	24'649	24'197	24'592
BS	37'602	44'574	44'349	44'109	45'990	47'372	49'335
BL	27'927	30'261	30'209	30'772	31'297	31'121	31'808
SH	25'858	29'559	29'560	31'301	31'513	30'858	30'663
AR	20'836	22'820	23'404	25'919	27'388	27'408	28'201
AI	21'426	24'796	24'607	25'452	27'080	27'522	28'090
SG	20'703	22'682	22'889	24'267	25'544	25'668	26'092
GR	21'945	23'682	23'981	25'012	26'605	26'692	27'417
AG	24'119	26'020	26'014	27'407	28'121	28'137	28'109
TG	19'906	22'515	22'845	23'780	25'194	25'609	26'033
TI	26'137	29'402	29'566	30'265	30'825	31'231	32'100
VD	28'374	37'008	32'033	32'727	33'296	32'789	32'840
VS	18'575	19'822	20'018	21'132	21'732	21'644	22'011
NE	25'961	28'996	28'551	27'069	29'011	31'366	31'066
GE	40'659	45'262	44'255	44'537	45'935	46'066	48'157
JU	18'462	19'198	18'979	19'276	20'506	21'065	21'729
CH	26'839	30'809	29'801	30'727	32'051	32'341	32'961

Tabelle A2.03 Standardisierter Steuerertrag Total und pro Einwohner 2008–2018

Standardisierter Steuerertrag Total							
CHF 1'000	2008	2011	2012	2015	2016	2017	2018
ZH	12'121'987	13'650'475	13'517'128	14'048'487	14'402'127	14'646'403	14'929'095
BE	5'557'185	5'916'568	6'030'400	6'227'219	6'276'451	6'382'324	6'554'725
LU	2'035'726	2'170'248	2'283'097	2'549'615	2'721'203	2'893'187	3'037'378
UR	161'113	161'592	168'751	184'069	194'598	205'169	214'210
SZ	1'252'196	1'582'228	1'741'881	2'059'157	2'158'734	2'203'777	2'269'698
OW	166'547	202'077	227'199	261'305	281'683	310'921	326'380
NW	363'064	400'294	407'616	451'001	506'105	544'592	582'858
GL	199'919	203'236	208'785	227'181	236'745	242'842	247'656
ZG	1'676'638	2'161'963	2'254'600	2'510'109	2'587'091	2'664'418	2'520'178
FR	1'415'044	1'445'447	1'562'035	1'826'750	1'862'301	1'962'359	2'045'992
SO	1'407'097	1'548'487	1'639'935	1'695'219	1'689'780	1'674'567	1'697'866
BS	2'002'199	2'248'446	2'345'408	2'338'795	2'340'049	2'397'647	2'489'985
BL	2'053'063	2'133'952	2'246'310	2'329'753	2'299'529	2'299'838	2'338'696
SH	535'141	582'813	613'621	662'713	649'960	643'397	638'827
AR	305'921	316'778	340'848	379'657	388'687	391'182	399'868
AI	87'737	98'973	103'342	110'662	114'055	115'697	117'125
SG	2'649'308	2'786'514	2'968'005	3'216'210	3'292'575	3'337'893	3'386'013
GR	1'172'008	1'202'896	1'280'987	1'366'299	1'416'698	1'436'172	1'464'334
AG	3'776'180	3'953'219	4'192'617	4'605'351	4'627'256	4'700'918	4'711'546
TG	1'289'772	1'409'300	1'513'223	1'632'096	1'692'986	1'748'759	1'785'168
TI	2'318'781	2'533'025	2'696'471	2'817'017	2'785'069	2'842'622	2'926'723
VD	5'165'598	6'585'672	6'057'704	6'493'678	6'464'207	6'454'594	6'501'806
VS	1'477'519	1'541'470	1'653'547	1'828'429	1'853'640	1'887'502	1'927'533
NE	1'220'037	1'303'533	1'350'548	1'295'438	1'344'772	1'463'869	1'446'487
GE	4'879'102	5'274'361	5'448'852	5'656'974	5'668'181	5'716'218	5'968'942
JU	349'798	346'462	360'157	370'485	384'010	399'062	410'593
CH	55'638'678	61'760'031	63'213'065	67'143'668	68'238'491	69'565'928	70'939'681

Standardisierter Steuerertrag pro Einwohner							
CHF	2008	2011	2012	2015	2016	2017	2018
ZH	9'500	10'442	10'197	10'168	10'308	10'368	10'433
BE	5'788	6'120	6'214	6'327	6'339	6'400	6'523
LU	5'762	6'051	6'303	6'779	7'134	7'480	7'762
UR	4'636	4'676	4'883	5'245	5'484	5'701	5'914
SZ	9'315	11'450	12'440	14'122	14'585	14'661	14'935
OW	5'042	6'046	6'727	7'394	7'840	8'533	8'884
NW	9'415	10'174	10'289	11'106	12'303	13'045	13'860
GL	5'223	5'342	5'485	5'865	6'025	6'094	6'175
ZG	16'134	20'110	20'712	22'250	22'526	22'739	21'185
FR	5'655	5'564	5'911	6'554	6'551	6'759	6'898
SO	5'722	6'249	6'585	6'663	6'575	6'441	6'474
BS	10'492	11'821	12'331	12'218	12'267	12'611	12'988
BL	7'792	8'025	8'399	8'523	8'348	8'285	8'374
SH	7'215	7'839	8'219	8'670	8'406	8'215	8'072
AR	5'814	6'052	6'507	7'179	7'305	7'296	7'424
AI	5'978	6'576	6'842	7'050	7'223	7'327	7'395
SG	5'777	6'015	6'364	6'722	6'814	6'833	6'869
GR	6'123	6'280	6'668	6'928	7'097	7'106	7'218
AG	6'730	6'900	7'233	7'591	7'501	7'490	7'400
TG	5'554	5'971	6'352	6'587	6'720	6'817	6'853
TI	7'293	7'797	8'220	8'383	8'222	8'314	8'451
VD	7'917	9'814	8'906	9'065	8'881	8'729	8'646
VS	5'183	5'256	5'566	5'853	5'797	5'762	5'795
NE	7'244	7'690	7'938	7'498	7'739	8'350	8'179
GE	11'345	12'003	12'305	12'336	12'253	12'263	12'678
JU	5'151	5'091	5'277	5'339	5'470	5'608	5'720
CH	7'489	8'170	8'286	8'511	8'549	8'609	8'677

Tabelle A2.04 Standardisierte Steuerertrag pro Einwohner nach Ausgleich 2008–2018

Standardisierter Steuerertrag pro Einwohner nach Ausgleich							
CHF	2008	2011	2012	2015	2016	2017	2018
ZH	9'102	10'020	9'827	9'831	9'952	10'007	10'066
BE	6'600	7'008	7'219	7'491	7'537	7'615	7'718
LU	6'597	6'986	7'240	7'597	7'737	7'912	8'086
UR	6'461	6'807	7'066	7'391	7'468	7'557	7'662
SZ	8'954	10'843	11'637	12'982	13'364	13'419	13'625
OW	6'479	6'987	7'371	7'813	8'048	8'540	8'841
NW	9'035	9'803	9'901	10'578	11'544	12'134	12'775
GL	6'499	6'845	7'094	7'423	7'495	7'578	7'677
ZG	14'429	17'896	18'308	19'458	19'699	19'838	18'568
FR	6'570	6'879	7'158	7'539	7'577	7'684	7'791
SO	6'585	7'046	7'322	7'566	7'582	7'622	7'711
BS	9'899	11'143	11'548	11'464	11'515	11'789	12'086
BL	7'732	8'037	8'377	8'521	8'378	8'348	8'434
SH	7'263	7'884	8'224	8'638	8'423	8'300	8'245
AR	6'609	6'986	7'301	7'727	7'799	7'841	7'947
AI	6'655	7'162	7'413	7'681	7'768	7'852	7'937
SG	6'600	6'979	7'258	7'581	7'639	7'701	7'784
GR	6'698	7'055	7'350	7'641	7'724	7'777	7'878
AG	6'959	7'303	7'582	7'903	7'880	7'916	7'938
TG	6'547	6'965	7'252	7'546	7'615	7'697	7'781
TI	7'320	7'852	8'225	8'399	8'285	8'369	8'489
VD	7'833	9'510	8'786	8'952	8'814	8'704	8'647
VS	6'492	6'839	7'101	7'422	7'477	7'558	7'659
NE	7'284	7'772	8'000	7'859	7'994	8'395	8'307
GE	10'584	11'292	11'527	11'559	11'504	11'513	11'841
JU	6'487	6'822	7'075	7'392	7'468	7'556	7'658

Tabelle A2.05 Ausgleichszahlungen Ressourcenausgleich Total und pro Einwohner
2008–2018

(+) Belastung Kanton; (-) Entlastung Kanton

Ausgleichszahlungen Ressourcenausgleich Total							
CHF 1'000	2008	2011	2012	2015	2016	2017	2018
ZH	507'285	550'654	490'786	465'182	496'974	510'015	525'847
BE	-780'041	-858'208	-975'306	-1'145'309	-1'185'983	-1'211'646	-1'201'650
LU	-294'972	-335'196	-339'349	-307'605	-229'760	-167'185	-126'655
UR	-63'434	-73'644	-75'431	-75'323	-70'409	-66'800	-63'296
SZ	48'476	83'955	112'436	166'264	180'671	186'749	199'037
OW	-47'481	-31'435	-21'761	-14'827	-7'463	-247	1'588
NW	14'647	14'605	15'366	21'413	31'227	38'013	45'616
GL	-48'840	-57'189	-61'245	-60'357	-57'787	-59'107	-60'262
ZG	177'231	237'987	261'705	314'985	324'638	339'876	311'424
FR	-229'043	-341'783	-329'396	-274'506	-291'563	-268'486	-264'763
SO	-212'298	-197'443	-183'660	-229'503	-258'785	-306'804	-324'381
BS	113'095	128'826	148'773	144'200	143'435	156'178	172'969
BL	15'965	-3'127	6'001	684	-8'193	-17'587	-16'768
SH	-3'536	-3'375	-349	2'467	-1'368	-6'698	-13'619
AR	-41'870	-48'922	-41'607	-28'995	-26'276	-29'222	-28'162
AI	-9'935	-8'830	-8'625	-9'909	-8'604	-8'303	-8'577
SG	-377'742	-446'769	-417'152	-411'099	-398'844	-424'069	-451'072
GR	-110'089	-148'372	-131'041	-140'633	-125'216	-135'756	-133'867
AG	-128'546	-230'591	-202'520	-189'327	-234'081	-267'368	-342'773
TG	-230'440	-234'742	-214'528	-237'797	-225'437	-225'773	-241'514
TI	-8'732	-17'814	-1'534	-5'212	-21'320	-18'705	-13'333
VD	54'964	204'361	81'759	80'619	48'882	18'125	-1'443
VS	-373'154	-464'048	-456'104	-489'975	-537'293	-588'467	-620'152
NE	-6'715	-13'984	-10'577	-62'490	-44'370	-7'854	-22'680
GE	327'337	312'255	344'231	356'471	346'483	349'636	394'228
JU	-90'698	-117'764	-122'741	-142'443	-140'239	-138'648	-139'098
CH	-1'798'569	-2'100'592	-2'131'868	-2'273'025	-2'300'683	-2'350'133	-2'423'359

Ausgleichszahlungen Ressourcenausgleich pro Einwohner

CHF	2008	2011	2012	2015	2016	2017	2018
ZH	398	421	370	337	356	361	367
BE	-812	-888	-1'005	-1'164	-1'198	-1'215	-1'196
LU	-835	-935	-937	-818	-602	-432	-324
UR	-1'825	-2'131	-2'183	-2'146	-1'984	-1'856	-1'748
SZ	361	608	803	1'140	1'221	1'242	1'310
OW	-1'437	-941	-644	-420	-208	-7	43
NW	380	371	388	527	759	911	1'085
GL	-1'276	-1'503	-1'609	-1'558	-1'471	-1'483	-1'502
ZG	1'705	2'214	2'404	2'792	2'827	2'901	2'618
FR	-915	-1'316	-1'247	-985	-1'026	-925	-893
SO	-863	-797	-737	-902	-1'007	-1'180	-1'237
BS	593	677	782	753	752	821	902
BL	61	-12	22	3	-30	-63	-60
SH	-48	-45	-5	32	-18	-86	-172
AR	-796	-935	-794	-548	-494	-545	-523
AI	-677	-587	-571	-631	-545	-526	-542
SG	-824	-964	-894	-859	-825	-868	-915
GR	-575	-775	-682	-713	-627	-672	-660
AG	-229	-402	-349	-312	-379	-426	-538
TG	-992	-995	-900	-960	-895	-880	-927
TI	-27	-55	-5	-16	-63	-55	-38
VD	84	305	120	113	67	25	-2
VS	-1'309	-1'582	-1'535	-1'569	-1'680	-1'796	-1'864
NE	-40	-82	-62	-362	-255	-45	-128
GE	761	711	777	777	749	750	837
JU	-1'336	-1'730	-1'798	-2'053	-1'998	-1'948	-1'938

Tabelle A2.06 Dotation vertikaler (VRA) und horizontaler Ressourcen­ausgleich (HRA) 2008–2018, sowie Verhältnis HRA/VRA

CHF 1'000	Vertikaler Ressourcen­ausgleich	Horizontaler Ressourcen­ausgleich	Dotation	Verhältnis HRA/VRA
2008	1'798'569	1'258'998	3'057'566	70.0%
2009	1'861'854	1'315'027	3'176'881	70.6%
2010	1'961'872	1'406'130	3'368'001	71.7%
2011	2'100'592	1'532'643	3'633'235	73.0%
2012	2'131'868	1'461'057	3'592'925	68.5%
2013	2'196'465	1'500'219	3'696'684	68.3%
2014	2'220'010	1'507'952	3'727'962	67.9%
2015	2'273'025	1'552'285	3'825'309	68.3%
2016	2'300'683	1'572'308	3'872'991	68.3%
2017	2'350'133	1'598'592	3'948'724	68.0%
2018	2'423'359	1'650'709	4'074'068	68.1%

Tabelle A2.07 Ausgleichszahlungen Lastenausgleich Total und pro Einwohner 2008–2018

(+) Belastung Kanton; (-) Entlastung Kanton

Ausgleichszahlungen Lastenausgleich Total							
CHF 1000	2008	2011	2012	2015	2016	2017	2018
ZH	-93'087	-80'457	-78'843	-68'405	-74'390	-84'190	-81'047
BE	-39'793	-51'670	-54'810	-51'774	-44'563	-42'937	-39'540
LU	-6'485	-6'698	-7'011	-6'589	-6'445	-6'466	-6'088
UR	-10'549	-10'903	-11'408	-11'690	-11'524	-11'506	-11'544
SZ	-5'886	-6'038	-6'330	-6'825	-6'859	-6'765	-6'726
OW	-5'296	-5'465	-5'712	-6'279	-6'416	-6'207	-6'254
NW	-1'437	-1'491	-1'569	-1'270	-1'269	-1'270	-1'257
GL	-5'151	-5'170	-5'414	-5'406	-5'348	-5'382	-5'332
ZG	0	0	0	0	0	0	0
FR	-11'679	-11'914	-12'424	-9'259	-9'450	-9'045	-8'896
SO	0	0	0	-1'854	-1'799	-2'490	-3'887
BS	-47'162	-47'125	-51'355	-55'310	-53'668	-50'071	-51'444
BL	0	0	0	0	0	0	0
SH	-3'186	-2'702	-2'042	-1'533	-1'188	-1'328	-1'250
AR	-17'102	-17'673	-18'498	-19'086	-19'062	-18'929	-19'206
AI	-7'943	-8'201	-8'584	-8'436	-8'307	-8'231	-8'262
SG	-1'929	-2'002	-2'095	-1'812	-1'663	-1'767	-1'879
GR	-133'174	-137'471	-143'844	-138'182	-136'260	-135'513	-136'827
AG	0	0	0	0	0	0	0
TG	-3'623	-3'742	-3'916	-3'737	-3'714	-3'752	-3'885
TI	-31'338	-34'339	-35'836	-34'789	-32'387	-33'516	-32'221
VD	-51'178	-59'647	-63'941	-68'463	-70'133	-66'418	-68'118
VS	-67'907	-69'999	-73'212	-74'245	-73'369	-78'958	-79'279
NE	-34'098	-36'974	-40'661	-38'722	-37'821	-38'185	-37'926
GE	-100'104	-100'505	-105'337	-107'214	-107'388	-97'303	-101'972
JU	-4'108	-4'523	-4'779	-4'986	-4'861	-4'781	-5'032
CH	-682'216	-704'710	-737'624	-725'866	-717'881	-715'010	-717'870

Ausgleichszahlungen Lastenausgleich pro Einwohner							
CHF	2008	2011	2012	2015	2016	2017	2018
ZH	-73	-62	-59	-50	-53	-60	-57
BE	-41	-53	-56	-53	-45	-43	-39
LU	-18	-19	-19	-18	-17	-17	-16
UR	-304	-315	-330	-333	-325	-320	-319
SZ	-44	-44	-45	-47	-46	-45	-44
OW	-160	-164	-169	-178	-179	-170	-170
NW	-37	-38	-40	-31	-31	-30	-30
GL	-135	-136	-142	-140	-136	-135	-133
ZG	0	0	0	0	0	0	0
FR	-47	-46	-47	-33	-33	-31	-30
SO	0	0	0	-7	-7	-10	-15
BS	-247	-248	-270	-289	-281	-263	-268
BL	0	0	0	0	0	0	0
SH	-43	-36	-27	-20	-15	-17	-16
AR	-325	-338	-353	-361	-358	-353	-357
AI	-541	-545	-568	-537	-526	-521	-522
SG	-4	-4	-4	-4	-3	-4	-4
GR	-696	-718	-749	-701	-683	-670	-674
AG	0	0	0	0	0	0	0
TG	-16	-16	-16	-15	-15	-15	-15
TI	-99	-106	-109	-104	-96	-98	-93
VD	-78	-89	-94	-96	-96	-90	-91
VS	-238	-239	-246	-238	-229	-241	-238
NE	-202	-218	-239	-224	-218	-218	-214
GE	-233	-229	-238	-234	-232	-209	-217
JU	-61	-66	-70	-72	-69	-67	-70
CH	-92	-93	-97	-92	-90	-88	-88

Tabelle A2.08 Härteausgleich 2008–2018

(+) Belastung Kanton; (-) Entlastung Kanton

Ausgleichszahlungen Härteausgleich Total							
CHF 1'000	2008	2011	2012	2015	2016	2017	2018
ZH	20'626	20'626	20'626	20'251	19'239	18'226	16'761
BE	-36'041	-36'041	-36'041	-36'334	-34'517	-32'700	-31'237
LU	-17'857	-17'857	-17'857	-17'963	-17'065	-16'167	-15'397
UR	585	585	585	574	546	517	475
SZ	2'159	2'159	2'159	2'120	2'014	1'908	1'755
OW	-8'898	-8'898	-8'898	-8'908	-8'463	-8'017	442
NW	623	623	623	612	581	551	506
GL	-7'521	-7'521	-7'521	-7'533	-7'156	-6'780	-6'417
ZG	1'658	1'658	1'658	1'628	1'547	1'465	1'347
FR	-133'273	-133'273	-133'273	-133'346	-126'679	-120'012	-113'432
SO	4'098	4'098	4'098	4'024	3'823	3'622	3'330
BS	3'251	3'251	3'251	3'192	3'033	2'873	2'642
BL	4'343	4'343	4'343	4'264	4'051	3'838	3'529
SH	-5'402	-5'402	-5'402	1'216	1'155	1'094	1'006
AR	902	902	902	886	841	797	733
AI	247	247	247	243	231	218	201
SG	7'576	7'576	7'576	7'438	7'066	6'694	6'156
GR	3'186	3'186	3'186	3'128	2'972	2'815	2'589
AG	9'133	9'133	9'133	8'967	8'519	8'070	7'421
TG	3'843	3'843	3'843	3'773	3'584	3'395	3'122
TI	5'187	5'187	5'187	5'092	4'838	4'583	4'215
VD	10'613	10'613	10'613	10'420	9'899	9'378	8'624
VS	4'613	4'613	4'613	4'529	4'302	4'076	3'748
NE	-106'018	-106'018	-106'018	-106'069	-100'765	-95'462	-90'220
GE	6'897	6'897	6'897	6'772	6'433	6'094	5'604
JU	-18'247	-18'247	-18'247	-18'268	-17'354	-16'441	-15'553
CH	-243'718	-243'718	-243'718	-239'292	-227'327	-215'362	-198'048

Tabelle A2.09 Steuerausschöpfungsindex

Steuerausschöpfungsindex							
	2008	2011	2012	2015	2016	2017	2018
ZH	85.4	80.0	83.1	91.2	91.4	90.9	88.8
BE	115.1	118.7	117.8	119.6	119.0	118.1	117.6
LU	109.6	108.0	101.7	90.4	84.5	80.6	78.7
UR	104.0	104.2	99.4	75.1	72.8	72.4	73.5
SZ	52.1	54.0	51.2	42.9	41.2	41.6	41.3
OW	102.8	85.7	74.7	71.7	69.8	66.2	64.6
NW	68.4	64.0	63.9	58.9	53.2	49.3	47.2
GL	95.4	98.7	97.0	87.3	81.8	81.4	80.6
ZG	51.8	49.8	50.6	47.4	45.7	45.8	46.9
FR	116.4	123.7	113.2	106.4	106.7	103.7	101.3
SO	115.2	112.1	105.3	105.1	105.3	105.5	104.2
BS	113.5	113.2	112.7	116.2	118.7	113.1	109.4
BL	96.4	104.8	97.0	95.6	99.9	101.8	102.1
SH	89.9	86.8	82.4	79.0	80.4	84.0	86.8
AR	101.8	103.5	94.9	89.3	87.5	87.7	87.7
AI	87.2	76.5	74.0	77.7	78.7	78.0	78.3
SG	107.7	114.0	106.8	93.8	92.2	94.6	98.2
GR	113.8	123.0	116.7	102.4	99.7	98.8	100.5
AG	88.9	94.3	91.2	84.5	85.9	87.0	88.2
TG	107.8	100.9	94.1	88.2	85.9	84.9	86.7
TI	94.0	99.0	96.7	102.0	106.0	105.1	103.8
VD	108.0	101.5	114.8	120.8	122.6	127.0	131.0
VS	110.4	120.2	113.4	115.3	116.6	115.3	112.0
NE	107.2	111.6	110.9	121.0	121.3	116.4	121.2
GE	120.6	128.7	132.1	132.0	134.2	137.9	137.1
JU	124.7	126.3	123.1	129.6	128.8	126.1	125.8
CH	100	100	100	100	100	100	100

Anhang 3

Verfügung über die Einsetzung der Fachgruppe Wirksamkeitsbericht



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Die Vorsteherin des Eidgenössischen Finanzdepartements EFD

Bern, Dezember 2015

Verfügung über die Fachgruppe Wirksamkeitsbericht

Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD)

gestützt auf das Bundesgesetz vom 3. Oktober 2003 über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG, Art. 18)¹ und in Anwendung der Verordnung vom 7. November 2007 über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaV, Art. 46 bis 49 und Anhang 17)²

verfügt:

1. Die Fachgruppe Wirksamkeitsbericht hat den Auftrag, die ihr gemäss FiLaG und FiLaV obliegenden Aufgaben wahrzunehmen (vgl. *Anhang* zu dieser Verfügung).
2. Als Mitglieder der Fachgruppe werden – kantonsseitig nach Anhörung der KdK – eingesetzt:

Präsident:

Peter Schwendener, Vizedirektor, Eidg. Finanzverwaltung

Vertreter des Bundes:

- Roger Ammann, Leiter Steuerstatistik, Eidg. Steuerverwaltung
- Robert Baumann, Fachbereich Rechtsetzungsprojekte und -methodik, Bundesamt für Justiz
- Michael Egger, Finanzdienst I, Eidg. Finanzverwaltung
- Werner Weber, Leiter Sektion Finanzausgleich, Eidg. Finanzverwaltung

Stellvertreter:

- Walter Flückiger, Abteilung Statistik und Dokumentation, Eidg. Steuerverwaltung
- Lucy Keller Läubli, Fachbereich Gesetzesevaluation, Bundesamt für Justiz
- Pascal Utz, Sektion Finanzausgleich, Eidg. Finanzverwaltung
- Svetlana Taboga, Sektion Finanzausgleich, Eidg. Finanzverwaltung
- Fabienne Marti, Sektion Finanzausgleich, Eidg. Finanzverwaltung

¹ SR 613.2

² SR 613.21

Vertreter der Kantone:

- Nathalie Jacquered, Secrétariat du département des finances et des relations extérieures du canton de Vaud;
- Marc Ehrensperger, Finanzdirektion Kanton Schwyz
- Gerhard Engel, Finanzdirektion Kanton Bern
- Pierre Bersier, Trésorerie générale de la République et canton du Jura
- Urs Brasser, Departement für Finanzen und Gemeinden Kanton Graubünden

Stellvertreter:

- Sven Michal, Generalsekretariat Finanzen Basel-Stadt;
- Marco Hofmann, Finanzdirektion Nidwalden
- Francesco Ré, Ufficio del controlling e delle analisi finanziarie del Cantone Ticino
- Niklaus Fuchs, Generalsekretariat Finanzdepartement Kanton St. Gallen
- Daniel Odermatt, Finanzdepartement Kanton Obwalden

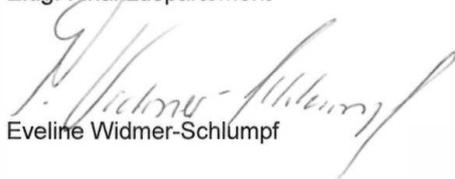
Die StellvertreterInnen nehmen an der Sitzung teil, sofern die ordentlichen Mitglieder verhindert sind. Die StellvertreterInnen sind mit allen Sitzungsunterlagen zu bedienen.

Vertreter mit Beobachterstatus:

- Christian Gobat, Beauftragter NFA der Konferenz der Kantonsregierungen
- Andreas Huber, Sekretär der Finanzdirektorenkonferenz (FDK)
- Peter Mischler, stv. Sekretär FDK

3. Die Eidg. Finanzverwaltung besorgt das Sekretariat der Fachgruppe.
4. Die Fachgruppe kann ad hoc weitere Expertinnen und Experten mit beratender Stimme anhören.
5. Die Fachgruppe kann mit Behörden, Universitäten und weiteren Organisationen in Kontakt treten oder Befragungen durchführen. Für das Einholen von externen Gutachten ist vorgängig die Zustimmung der Eidg. Finanzverwaltung einzuholen.
6. Die Beratungen der Fachgruppe und deren Unterlagen sind vertraulich. Die Mitglieder sind zur Wahrung des Amtsgeheimnisses nach Artikel 320 StGB verpflichtet. Vorgesetzte Behörde der Fachgruppe ist das EFD.
7. Die vorliegende Verfügung ersetzt jene vom Dezember 2011.

Eidg. Finanzdepartement


Eveline Widmer-Schlumpf

Beilagen:

- Rechtsgrundlagen für den Wirksamkeitsbericht

Anhang 4

Interkantonale Vereinbarungen



Interkantonale Vereinbarungen in den Aufgabengebieten von Art. 48a BV (Stand 31 Dezember 2016)

Conventions intercantionales dans les domaines de tâches relevant de l'art. 48a Cst (État au 31 décembre 2016)

1. Abgeschlossene Verträge / Accords conclus		
Aufgabebereich / Domaine de tâches	Vertrag / Convention	Partnerkantone / Cantons signataires
Interkantonale Rahmenvereinbarung nach Art. 13 FiLaG¹ Accord-cadre intercantonal selon art. 13 PFCC²	Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) vom 24. Juni 2005 ³ Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (AC) du 24 juin 2005	In Kraft getreten am 11. Mai 2007 / Entré en vigueur le 11 mai 2007 Alle Kantone / tous les cantons
Straf- und Massnahmenvollzug Exécution des peines et des mesures	Konkordat der ostschweizerischen Kantone über den Vollzug von Strafen und Massnahmen vom 29. Oktober 2004 ⁴ (ZH: LS 334)) Konkordat der Kantone der Nordwest- und Innerschweiz über den Vollzug von Strafen und Massnahmen vom 5. Mai 2006 ⁵	In Kraft getreten am 1. Januar 2007. ZH, GL, AR, AI, SG, GR, TG, SH In Kraft seit 1. Januar 2008 UR, SZ, OW, NW, LU, ZG, BE, SO, BS, BL, AG

¹ Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) vom 3. Oktober 2003 (SR 613.2)

² Loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC) du 3 octobre 2003 (RS 613.2)

³ http://www.kdk.ch/int/kdk/de/taetig/neugestaltung_desinterkantonale_zusammenarbeit/mkrafftreten_der.html (letzter Zugriff 16.01.2013)

⁴ http://www.justizvollzug.ch/interne/ijuv/de/organisation/amtsleitung/osk/osk_grundl.html (letzter Zugriff 30.01.2012)

- 2 -

	Concordat sur l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons latins du 10 avril 2006 (Concordat latin sur la détention pénale des adultes) ⁶	GE, JU, NE, VD, VS, FR, TI
	Concordat du 24 mars 2005 sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin) ⁷	GE, JU, NE, VD, VS, FR, TI
	Concordat sur l'exécution de la détention administrative à l'égard des étrangers du 4 juillet 1996 ⁸	GE, NE, VD
	Vereinbarung vom 10. November 1986 über die Mitbenutzung des Untersuchungs- und Strafgefängnisses des Kantons Nidwalden durch den Kanton Uri	NW, UR
Schulwesen hinsichtlich der in Art. 62 Abs. 4 BV genannten Bereiche Instruction publique pour les domaines visés à l'art. 62 al. 4 Cst.	Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) ⁹ vom 14. Juni 2007 Accord intercantonale du 14 juin 2007 sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (concordat HarmoS)	In Kraft seit 1. August 2009 / En vigueur depuis le 1 ^{er} août 2009 Beitritt beschlossen: Adhésion approuvée: 15 Kantone/cantons: SH, GL, VD, JU, NE, VS, SG, ZH, GE, TI, BE, FR, BS, SO, BL Beitritt abgelehnt: Adhésion rejetée: 7 Kantone/cantons: LU: Volksabstimmung 28.09.2008 GR: Volksabstimmung 30.11.2008 TG: Volksabstimmung 30.11.2008 NW: Volksabstimmung 08.02.2009 UR: Volksabstimmung 27.09.2009 ZG: Volksabstimmung 13.06.2010 AR: Volksabstimmung 13.06.2010

5 <http://www.lexfind.ch/data/24061/2/325.pdf> (letzter Zugriff 16.01.2013)

6 <http://www.cldjp.ch/concordats/adultes.html> (letzter Zugriff 30.01.2012)

7 <http://www.cldjp.ch/concordats/mineurs.html> (letzter Zugriff 30.01.2012)

8 http://www.cldjp.ch/data/lmc/concordat_lmc.pdf (letzter Zugriff 30.01.2012)

9 <http://www.edk.ch/dyn/11659.php> (letzter Zugriff 15.12.2016)

- 3 -

	Konkordat über die Schulkoordination vom 29. Oktober 1970 ¹⁰ Concordat du 29 octobre 1970 sur la coordination scolaire	In Kraft seit 14. Dezember 1970 / En vigueur depuis 14 décembre 1970 alle Kantone ausser TI / tous les cantons sauf TI
	Convention scolaire romande (CRS) du 21 juin 2007 ¹¹	En vigueur depuis le 1 ^{er} août 2009 BE, GE, JU, NE, VD, VS, FR
	Interkantonale Vereinbarung über die Einführung des Französischunterrichts ab dem 3. und des Englischunterrichts ab dem 5. Schuljahr sowie die gemeinsame Entwicklung des Fremdsprachenunterrichts (FEUV) ¹² Accord intercantonal sur l'introduction de l'enseignement du français à partir de la 3 ^e et de l'anglais à partir de la 5 ^e année scolaire ainsi que le développement commun de l'enseignement des langues étrangères (ADEL)	BS, BL, BE, FR, SO, VS
	Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik vom 25. Oktober 2007 (Sonderpädagogik-Konkordat) ¹³ Accord intercantonal du 25 octobre 2007 sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée (concordat sur la pédagogie spécialisée)	In Kraft seit 1. Januar 2011 / En vigueur depuis le 1 ^{er} janvier 2011 Beitritt beschlossen: Adhésion approuvée: 16 Kantone/cantons: OW, SH, VS, GE, LU, VD, FR, TI, AR, BS, BL, UR, GL, NE, JU, ZH
	Regionales Schulabkommen über die gegenseitige Aufnahme von Auszubildenden und Ausrichtung von Beiträgen (RSA 2009) ¹⁴	AG, BL, BS, BE, FR, LU, SO, VS, ZH, JU

¹⁰ <http://www.edk.ch/dyn/14311.php> (letzter Zugriff 15.12.2016)

¹¹ http://www.cjip.ch/formation/presentation/convention_scolaire_romande (letzter Zugriff 15.12.2016)

¹² Vgl. BSG 439.53 (http://www.sta.be.ch/belex/d/4/439_53.html) (letzter Zugriff 16.01.2013)

¹³ <http://www.edk.ch/dyn/19096.php> (letzter Zugriff 15.12.2016)

¹⁴ https://gesetzessammlungen.ag.ch/frontend/versions/1167/pdf_file (letzter Zugriff 30.01.2012)

- 4 -

	<p>Interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen vom 18. Februar 1993¹⁵</p> <p>Accord intercantonal du 18 février 1993 sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études</p>	<p>In Kraft seit 1.1.1995 / En vigueur depuis le 1.1.1995</p> <p>Alle Kantone / tous les cantons</p> <p>Die GDK und die EDK haben die Änderungen der Diplomanerkennungsvereinbarung am 24.10.2013 bzw. am 21.11.2013 zu Handen der kantonalen Beitrittsverfahren verabschiedet. Die GDK und die EDK eröffnen am 26.11.2013 das Beitrittsverfahren zur Teilrevision. Der teilrevidierten Vereinbarung sind bis Ende 2016 alle Kantone mit Ausnahme von VD und TI beigetreten (noch pendend).</p> <p>Die Änderungen vom 24.10.2013/21.11.2013 sind am 1. Januar 2017 in Kraft getreten.</p> <p>In Kraft ab 1. August 2012 / en vigueur depuis le 1.8.2012</p> <p>LU, UR, SZ, OW, NW, ZG</p>
	Regionales Schulabkommen Zentralschweiz (RSZ) ¹⁶ vom 19. März 2011	
Kantonale Hochschulen / Hautes écoles cantonales	<p>Interkantonale Universitätsvereinbarung (IUV) vom 20. Februar 1997¹⁷</p> <p>Accord intercantonal universitaire (AIU) du 20 février 1997</p> <p>Interkantonale Fachhochschulvereinbarung (FHV) ab 2005 vom 12. Juni 2003¹⁸</p> <p>Accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées (AHES) à partir de 2005 du 12 juin 2003</p> <p>Interkantonales Konkordat über universitäre Koordination vom 9. Dezember 1999¹⁹</p> <p>Concordat intercantonal du 9 décembre 1999 de coordination universitaire (C-CoolUni)</p>	<p>Finanzierungs- und Freizügigkeitsvereinbarung / Accord de financement et de libre passage</p> <p>alle Kantone / tous les cantons</p> <p>Finanzierungs- und Freizügigkeitsvereinbarung / Accord de financement et de libre passage</p> <p>alle Kantone ausser NE / tous les cantons sauf NE</p> <p>BE, BS, FR, GE, LU, NE, SG, TI, VD, ZH</p>

¹⁵ <http://www.edk.ch/dyn/14316.php> (letzter Zugriff 15.12.2016)

¹⁶ http://www.bildung-z.ch/bkz/website_bkz.php?sID=52 (letzter Zugriff 16.01.2013)

¹⁷ <http://www.edk.ch/dyn/14323.php> (letzter Zugriff 15.12.2016)

¹⁸ <http://www.edk.ch/dyn/14340.php> (letzter Zugriff 15.12.2016)

¹⁹ http://www.lexfind.ch/dtan/65074/2/543b-www_318_1993.1.1.pdf (letzter Zugriff 16.01.2013)

- 5 -

	Convention intercantonale sur la Haute école spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO) du 26 mai 2011 ²⁰	Entrée en vigueur le 1 ^{er} janvier 2013 FR, VD, VS, NE, GE, JU, BE21
	Convention intercantonale du 31 mai 2001 relative à la Haute école de théâtre de Suisse romande (C-HETSR)	BE (ausser Kraft per 31.12.09; geplant Integration in HES-SO), FR, VD, VS, NE, GE, JU, TI
	Interkantonales Konkordat zur Schaffung einer gemeinsamen Pädagogischen Hochschule der Kantone Bern, Jura und Neuenburg (Haute Ecole Pédagogique, HEP-BEJUNE) vom 21. Januar 2000 Concordat intercantonal créant une Haute Ecole Pédagogique commune aux cantons de Berne, Jura et Neuchâtel (HEP-BEJUNE) du 21 janvier 2000 ²²	BE, JU, NE
	Zentralschweizer Fachhochschul-Vereinbarung vom 15. September 2011 ²³	In Kraft ab 1. Januar 2013 LU, UR, SZ, OW, NW, ZG
	Konkordat über die pädagogische Hochschule Zentralschweiz (PHZ-Konkordat) vom 15. Dezember 2000 ²⁴	UR, SZ, NW, OW, LU, ZG Kündigung des Konkordats durch den Kanton LU im Sommer 2010. Auflösung des Konkordats auf den 31. Juli 2013.
	Vereinbarung über die Hochschule Rapperswil vom 19. September 2000 ²⁵	SG, SZ, GL
	Interkantonale Vereinbarung über die Hochschule für Heilpädagogik Zürich vom 21. September 1999 ²⁶	ZH, SZ, OW, GL, ZG, SO, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG
	Vertrag zwischen den Kantonen BL und BS über die gemeinsame Trägerschaft der Universität Basel vom 27. Juni 2006 ²⁷	BS, BL

²⁰ http://www.lexfind.ch/dtahr/98688/3/doc.%3FdocId%3D913715%26Parent_version%3D0%26PetatDoc%3Dvigueur%26docType%3Dconvention%26page_format%3DA4_3%26isRSV%3Dtrue%26isSLL%3Dtrue%26outformat%3Dhtml%26isModifante%3Dfalse%26with_link%3Dtrue.html

²¹ http://www.sta.be.ch/belex/d/4/439_32.html

²² Vgl. BSG 439.28 (http://www.sta.be.ch/belex/f/4/439_28.html) (letzter Zugriff 16.01.2013)

²³ <http://www.lexfind.ch/dtahr/10599//415420.pdf> (letzter Zugriff 16.01.2013)

²⁴ <http://www.lexfind.ch/dtahr/10244/2/415330.pdf> (letzter Zugriff 16.01.2013)

²⁵ http://www.lexfind.ch/dtahr/6707/2/gs_iv_b_711_2.pdf (letzter Zugriff 16.01.2013)

²⁶ http://www.lexfind.ch/dtahr/13641/2/412_636f1.pdf (30.01.2012)

- 6 -

	Vereinbarung über die Fachhochschule Ostschweiz vom 20. September 1999 ²⁸	ZH, SZ, SH, TG, SG, AR, GR, GL, AI Mitgliedschaft Kt. ZH per 30.09.2014 gekündigt.
	Vereinbarung über die interkantonale Fachhochschule St. Gallen vom 16. März 1999 ²⁹	TG, SG, AR, AI
	Vereinbarung über die Hochschule für Technik Buchs vom 20. Juni 1968	SG, GR, FL
	Vertrag zwischen den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn über die Fachhochschule Nordwestschweiz vom 27. Oktober / 9. November 2004, in Kraft seit 1. Januar 2006	AG, BL, BS, SO
	Vereinbarung über die Vetsuisse-Fakultät der Universitäten Bern und Zürich vom 20./27. Mai 2005 ³⁰	ZH, BE
Hochschulbereich	Interkantonales Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat) ³¹ vom 20. Juni 2013 Accord intercantonal du 20 juin 2013 sur le domaine suisse des hautes écoles (concordat sur les hautes écoles)	In Kraft seit 1.1.2015 / En vigueur depuis 1.1.2015 alle Kantone / tous les cantons
Höhere Fachschulen Écoles supérieures	Interkantonale Vereinbarung über Beiträge an Bildungsgänge der höheren Fachschulen (HFSV) vom 22. März 2012 ³² Accord intercantonal du 22 mars 2012 sur les contributions dans le domaine des écoles supérieures (AES)	In Kraft seit 1. Januar 2014 / En vigueur depuis le 1 ^{er} janvier 2014 alle Kantone und FL / tous les cantons et la principauté du Liechtenstein

²⁷ <http://www.lexfind.ch/dta/20200/2/664.1.pdf> (letzter Zugriff 30.01.2012)

²⁸ http://www.lexfind.ch/dta/13471/2/412_631e.pdf (letzter Zugriff 30.01.2012)

²⁹ http://www.lexfind.ch/dta/21760/2/1076_Fachhochschule_415.16.pdf (letzter Zugriff 30.01.2012)

³⁰ Vgl. BSG 439.36 http://www.sta.be.ch/belex/d/4/439_36.html (letzter Zugriff 16.01.2013)

³¹ <http://www.cdepp.ch/dvn/11662.php>

³² <http://www.edk.ch/dyn/21415.php> (letzter Zugriff 15.12.2016)

- 7 -

Berufsbildung	<p>Interkantonale Fachschulvereinbarung (FSV) vom 27. August 1998³³</p> <p>Accord intercantonal du 27 août 1998 sur les écoles supérieures spécialisées (AESS)</p> <p>Interkantonale Vereinbarung über die Beiträge an die Ausbildungskosten in der beruflichen Grundbildung (Berufsfachschulvereinbarung, BFSV) vom 22. Juni 2006³⁴</p> <p>Accord intercantonal du 22 juin 2006 sur les contributions dans le domaine de la formation professionnelle initiale (accord sur les écoles professionnelles, AEPri)</p>	<p>Alle Kantone sind per Ende 2015 beigetreten. Per 31.12.2016 aufgehoben.</p> <p>Alle Kantone (ausser ZH und SG) sowie das Fürstentum Liechtenstein sind dieser Vereinbarung beigetreten.</p>
Stipendien	<p>Interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen (Stipendienkonkordat) vom 18.6.2009³⁵</p> <p>Accord intercantonal sur l'harmonisation des régimes de bourses d'études (concordat sur les bourses d'études) du 18 juin 2009</p>	<p>In Kraft seit 1. März 2013 / En vigueur depuis le 1^{er} mars 2013</p> <p>Beitritt beschlossen: Adhésion approuvée: 18 Kantone/cantons: BS, FR, GR, NE, TG, VD, BE, TI, GE, GL, JU, AR, BL, LU, AG, SG, ZH, UR.</p>
Hochbegabte	<p>Interkantonale Vereinbarung für Schulen mit spezifisch-strukturierten Angeboten für Hochbegabte vom 20. Februar 2003³⁶</p> <p>Accord intercantonal du 20 février 2003 sur les écoles offrant des formations spécifiques aux élèves surdoués</p>	<p>Bis zum 1. August 2014 sind 16 Kantone und das Fürstentum Liechtenstein der Vereinbarung beigetreten.</p>

³³ <http://www.edk.ch/dyn/14346.php> (letzter Zugriff 15.12.2016)

³⁴ <http://www.edk.ch/dyn/14354.php> (letzter Zugriff 15.12.2016)

³⁵ <http://www.edk.ch/dyn/28425.php> (letzter Zugriff 15.12.2016)

³⁶ <http://www.edk.ch/dyn/14361.php> (letzter Zugriff 15.12.2016)

- 8 -

	Vereinbarung über die Finanzierung der ärztlichen Weiterbildung (WFV) Convention sur le financement de la formation médicale postgrade (CFFP)	Alle Kantone Die GDK eröffnet am 6.12.2013 das zweite Vernehmlassungsverfahren. Die Vereinbarung wird am 20.11.2014 von der PV GDK genehmigt. Die GDK eröffnet am 6.12.2014 das Beitrittsverfahren bei den Kantonen Folgende Kantone sind bis Ende 2016 beigetreten: AR, BS, GE, GL, GR, OW, SG, SH, TG, VD.
Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung Institutions culturelles d'importance suprarégionale	Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen vom 1. Juli 2003 ³⁷ .	In Kraft seit 1.1.2010 Beigetreten: ZH, LU, SZ, ZG, UR, AG Die Kantone OW und NW sind der Vereinbarung nicht beigetreten, leisten aber Beiträge auf der Grundlage von Rahmenkrediten. (OW erst ab 2011)
	Vereinbarung vom 24. November 2009 über die interkantonale Zusammenarbeit und den Lastenausgleich im Bereich der Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung (IKZAV Kultur SG) ³⁸	SG, TG, AI, AR In Kraft seit 1.1.2011 Beitrittsbeschlüsse der Kantone AR und AI vom 13.2.2011 und AI bzw. 1.5.2011.
	Vertrag zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt über die partnerschaftliche Finanzierung von im Kanton Basel-Stadt domizilierten Kulturinstitutionen (Kulturvertrag) vom 28. Januar 1997 ³⁹	BL, BS
Abfallbewirtschaftung und Abwasserreinigung / Gestion des déchets et épuration des eaux usées	Convention intercantonale concernant la concertation intercantonale en matière de gestion de déchets (1994)	BE, FR, VD VS, NE, GE, JU

³⁷ <http://www.lexfind.ch/dtar/30331/2/596.pdf> (letzter Zugriff 30.01.2012)

³⁸ <http://www.lexfind.ch/?cid=10> (letzter Zugriff 16.01.2013)

³⁹ <http://www.baselland.ch/366-15-hm-301298.0.html> (letzter Zugriff 30.01.2012)

- 9 -

	Convention entre le Canton de Vaud et la République et Canton de Neuchâtel instituant une collaboration dans le cadre de la planification et de l'élimination des déchets (2000)	VD, NE
	Vereinbarung vom 29.9.2008 zwischen BE und SO betr. KVA Emmentenspitz (Zuchwil)	BE, SO
	Aktionärsverbindungsvertrag & Kehrichtliefervertrag zwischen den Kehrichtsorgansverbänden REAL, GALL, GRKE, KVV NW, EZV OW, ZAKU, ZEBA und Renergiavom 28.02.2012 Renergia	LU, UR, SZ, OW, NW, ZG Neuer Anhang 19.9.2015 beschlossen
	Vereinbarung zwischen dem Kanton Basel-Stadt und dem Kanton Basel-Landschaft über die Abfallbewirtschaftung vom 13./19. Mai 1998 (SG 786.300)	BL, BS
	Vertrag zwischen dem Kanton Basel-Stadt und dem Kanton Basel-Landschaft betreffend die gemeinsame Durchführung von Gewässerschutzmassnahmen vom 13. August / 14. Juli 1974 (SG 785.700)	BL, BS
	Trägerschaft Agglomerationsprogramm Basel, 2010	AG, BS, BL, SO
Agglomerationsverkehr / Transports en agglomération		
Spitzenmedizin und Spezial- kliniken / Médecine de pointe et cliniques spéciales	Interkantonale Vereinbarung über die hochspezialisierte Medizin (IVHSM) ⁴⁰ vom 14. März 2008 Convention intercantonale relative à la médecine hautement spécialisée du 14 mars 2008	Alle Kantone / tous les cantons In Kraft seit 1. Januar 2009 / en vigueur depuis le 1 ^{er} janvier 2009.
	Vertrag über die Transplantation solider Organe ⁴¹ , gültig ab 1.1.2005 Contrat sur les transplantations d'organes solides, valable à partir du 01.01.2005	Universitätsspital Basel, Inselspital Bern, Hôpital Cantonal Universitaire de Genève, Centre Hospitalier Universitaire Vaudois, Kantonsspital St. Gallen, Universitätsspital Zürich

40 http://www.gdk-cds.ch/fileadmin/docs/public/gdk/Themen/HSM/01_IVHSM_CiMHS_14032008_d.pdf (letzter Zugriff 30.01.2014)

41 <http://www.svk.org/assets/stelle/TPLVertragSolideOrgane2005-01-01d.pdf> (letzter Zugriff 30.01.2014)

- 10 -

	<p>Vertrag über die Transplantation solider Organe⁴², gültig ab 1.1.2012</p> <p>Contrat concernant la transplantation des organes solides, valable à partir du 01.01.2012</p>	<p>H+ Die Spitäler der Schweiz, Bern</p> <p>H+ Les Hôpitaux de Suisse, Berne</p>
	<p>Vertrag über die Transplantation hämatopoietischer Stammzellen⁴³, gültig ab 1.7.2008</p> <p>Contrat concernant la transplantation de cellules souches hématopoïétiques, valable à partir du 1.7.2008</p>	<p>Kantonsspital Aarau, Universitätsspital Basel, Ente Ospedaliero Cantonale Bellinzona, Inselspital Bern, Hôpitaux Universitaires de Genève, Luzerner Kantonsspital, Centre Hospitalier Universitaire Vaudois, Kantonsspital St. Gallen, Universitätsspital Zürich</p>
	<p>Vertrag über die Transplantation hämatopoietischer Stammzellen⁴⁴, gültig ab 1.1.2012</p> <p>Contrat concernant la transplantation de cellules souches hématopoïétiques, valable à partir du 1.1.2012</p>	<p>H+ Die Spitäler der Schweiz, Bern</p> <p>H+ Les Hôpitaux de Suisse, Berne</p>
	<p>Vereinbarung der Kantone BE, BS, BL (sowie der Universitäten BE und BS und den betroffenen Spitälern) über die Strategische Allianz Medizin Basel-Bern (Zusammenarbeit in der medizinischen Lehre, Forschung und Dienstleistung, insbesondere in der hochspezialisierten Medizin) Inkrafttreten 28.8.2008 (ersetzt Vereinbarung vom 6.4.2004)</p>	<p>BE, BS, BL</p>
	<p>Vertrag zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft über das Universitäts-Kinderspital beider Basel (Kinderspitalvertrag) vom 16.2.1998.</p>	<p>BS, BL</p>
	<p>Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen vom 13.12.2002 (Stand 1.1.2008) (IVSE)⁴⁵</p>	<p>Alle Kantone</p>
<p>Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden</p> <p>Intégration et prise en charge des invalides</p>		

⁴² <http://www.svk.org/assets/Uploads/TPLVertragsolideOrgane2012d.pdf> (letzter Zugriff 30.01.2014)

⁴³ <http://www.svk.org/assets/steller/VertragTransplantationhaematopoietischerStammzellendV.2.0.pdf> (letzter Zugriff 30.01.2012)

⁴⁴ <http://www.svk.org/assets/Uploads/TPLVertragStammzellen2012d.pdf> (letzter Zugriff 30.01.2014)

⁴⁵ <http://sodk.ch/ueber-die-sodk/ivse/regelwerk-ivse/> (letzter Zugriff 16.01.2013)

- 11 -

2. Verträge in Vorbereitung		
Aufgabenbereich	Vertrag	Partnerkantone
Straf- und Massnahmenvollzug Exécution des peines et des mesures	Schaffung eines Schweizerischen Kompetenzzentrums Justizvollzug (SKJV)	Über KKJPD alle Kantone
Agglomerationsverkehr Transports en agglomération	Trägerschaft Agglomerationsprogramm AareLand	AG, SO Grundsatzentscheide Departemente

Anhang 5

Transferausgaben Bund – Kantone

Mit dem Wirksamkeitsbericht wird eine Evaluation des Finanzausgleichs im engeren Sinn (Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleich) vorgenommen. Im Sinne einer ergänzenden Information interessieren in diesem Zusammenhang auch Transferzahlungen des Bundes an die Kantone, welche über die Finanzausgleichszahlungen i. e. S. hinaus gehen. Darüber geben für das Jahr 2015 (aktuell neueste verfügbare Daten) die nachstehenden Tabellen Aufschluss.

Tabelle A5.01 Transfers Bund – Kantone insgesamt, Jahr 2015

1'000 CHF

	Anteile an Bundesein- nahmen *	Finanz- und Lastenaus- gleich vom Bund **	Bundes- beiträge ***	Total	in % der Gesamt- einnahmen des Kantons	Mittlere ständige Wohn- bevölkerung	Fläche in Hektaren
ZH	831'195	68'405	1'432'728	2'332'329	18.3%	1'456'389	172'894
BE	311'678	767'080	1'816'092	2'894'850	25.0%	1'013'451	595'948
LU	161'790	205'165	502'993	869'948	27.6%	396'683	149'352
UR	8'681	56'447	76'828	141'957	34.9%	35'991	107'656
SZ	142'468	6'825	175'674	324'967	24.9%	153'426	90'783
OW	16'470	21'384	64'250	102'104	32.9%	36'955	49'058
NW	35'425	1'270	52'043	88'739	24.1%	42'250	27'584
GL	12'510	46'716	61'030	120'256	35.7%	39'911	68'537
ZG	243'403	0	104'229	347'632	27.3%	121'112	23'873
FR	120'260	263'892	470'990	855'142	25.1%	305'419	167'079
SO	77'547	138'226	247'956	463'729	22.3%	265'069	79'043
BS	255'184	55'310	336'465	646'959	12.6%	191'199	3'695
BL	108'046	0	229'786	337'832	13.0%	282'266	51'767
SH	51'423	1'533	82'297	135'252	20.3%	79'627	29'841
AR	19'746	36'315	78'522	134'583	29.9%	54'304	24'284
AI	5'617	14'324	33'307	53'248	35.7%	15'914	17'248
SG	167'396	246'090	576'064	989'551	22.4%	497'445	202'568
GR	61'531	221'747	769'750	1'053'028	41.1%	196'248	710'540
AG	213'425	112'499	534'915	860'839	17.7%	649'476	140'379
TG	79'660	145'037	267'036	491'733	25.1%	265'581	99'101
TI	141'880	37'886	415'389	595'155	17.4%	351'155	281'214
VD	442'156	68'463	934'962	1'445'580	14.5%	767'427	321'189
VS	86'060	365'391	598'327	1'049'779	29.8%	333'730	522'433
NE	82'227	148'409	268'550	499'186	23.4%	177'717	80'299
GE	450'536	107'214	558'059	1'115'809	12.1%	481'061	28'246
JU	19'001	102'552	238'445	359'998	37.2%	72'596	83'855
****			410'599	410'599			
Total	4'145'316	3'238'182	11'337'285	18'720'783	21.0%	8'282'396	4'128'466

Quelle: EFV, Finanzstatistik

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

** Vertikaler Ressourcenausgleich + Lastenausgleich + Anteil Bund am Härteausgleich

*** Bundesbeiträge (siehe auch Auflistung in Tabelle A5.03) = Positionen 4630 + 670 der Finanzstatistik (*laufende Beiträge + Investitionsbeiträge*):

- zur Bestimmung des *Gesamtbeitrags* (11'337,285 Mio. CHF; inkl. nicht einzelnen Kantonen zuscheidbare Bundesbeiträge): "Finanzierungsrechnung nach Sachgruppen und Funktionen, Kantone", Arbeitsblatt "a2015", ebenso: "Kantone insgesamt; Standardauswertungen", Arbeitsblatt "Einnahmen", Jahr 2015

- den 26 Kantonen zuscheidbare Bundesbeiträge (total 10'926,686 Mio. CHF): "Kantone im Vergleich; Standardauswertungen", Arbeitsblatt "Einnahmen"

**** nicht einzelnen Kantonen zuscheidbar

Tabelle A5.02 Transfers Bund – Kantone pro Einwohner, Jahr 2015

CHF pro Einwohner

	Anteile an Bundeseinnahmen	Finanz- und Lastenausgleich vom Bund	Bundesbeiträge	Total	Rang
ZH	571	47	984	1'601	24
BE	308	757	1'792	2'856	9
LU	408	517	1'268	2'193	15
UR	241	1'568	2'135	3'944	3
SZ	929	44	1'145	2'118	16
OW	446	579	1'739	2'763	12
NW	838	30	1'232	2'100	17
GL	313	1'171	1'529	3'013	7
ZG	2'010	0	861	2'870	8
FR	394	864	1'542	2'800	11
SO	293	521	935	1'749	21
BS	1'335	289	1'760	3'384	4
BL	383	0	814	1'197	26
SH	646	19	1'034	1'699	22
AR	364	669	1'446	2'478	13
AI	353	900	2'093	3'346	5
SG	337	495	1'158	1'989	18
GR	314	1'130	3'922	5'366	1
AG	329	173	824	1'325	25
TG	300	546	1'005	1'852	20
TI	404	108	1'183	1'695	23
VD	576	89	1'218	1'884	19
VS	258	1'095	1'793	3'146	6
NE	463	835	1'511	2'809	10
GE	937	223	1'160	2'319	14
JU	262	1'413	3'285	4'959	2
<i>Diverse</i>			50	50	
Total	500	391	1'369	2'260	

Tabelle A5.03 Bundesbeiträge werden den Kantonen für folgende Aufgabengebiete ausgerichtet

Rubrik	Beispiele finanziell bedeutender Unterrubriken	Aufgabengebiet	Betrag in Mio. CHF
1		<i>Öffentliche Ordnung und Sicherheit, Verteidigung</i>	188
2		<i>Bildung</i>	2'727
	23 + 26	Berufsbildung	771
	27	Hochschulen	1'357
3		<i>Kultur, Sport und Freizeit, Kirche</i>	37
5		<i>Soziale Sicherheit</i>	4'913
	51	Krankheit und Unfall	2'355
	52	Invalidität	727
	53	Alter und Hinterlassene	732
6		<i>Verkehr und Nachrichtenübermittlung</i>	2'129
	61	Strassenverkehr	1'847
	62	Öffentlicher Verkehr	282
7		<i>Umweltschutz und Raumordnung</i>	446
	74	Verbauungen	183
8		<i>Volkswirtschaft</i>	3'137
	81	Landwirtschaft	2'894
Total		Total Bundesbeiträge	13'576

Quelle: EFV, Finanzstatistik "Finanzierungsrechnung: Transferausgaben zwischen den öffentlichen Haushalten nach Funktionen", Arbeitsblatt "BK"

In den obenstehenden Tabellen sind nur jene Transferzahlungen des Bundes berücksichtigt, welche den Kantonshaushalten zufließen, nicht aber Zahlungen, die an Dritte in den Kantonen ausgerichtet werden, wie z.B. Löhne der Mitarbeitenden der Bundesverwaltungen, Beiträge des Bundes, welche direkt an Dritte und nicht über die Kantonshaushalte ausbezahlt werden (z.B. solche an die SBB und an die konzessionierten Transportunternehmungen des öffentlichen Verkehrs), Beschaffungen des Bundes von Gütern und Dienstleistungen, einschliesslich beispielsweise die zivilen und militärischen Bundesbauten, oder die Aufwendungen der ETHs. Im Zentrum steht also die finanzpolitische und nicht eine volks- bzw. regionalwirtschaftliche Sicht. Die Beschränkung auf die Transfers an die Kantonshaushalte hat folgende Gründe:

- Die in der Tabelle berücksichtigten Transferzahlungen haben den Zweck, die Haushalte der Kantone gezielt zu stärken. Demgegenüber finanziert der Bund mit anderen Ausgaben im Inland namentlich auch die Aufgaben in seinem eigenen Zuständigkeitsbereich. Den letztgenannten Zahlungen kommt somit eine völlig andere Funktion zu.
- Eine Beschränkung auf die Transfers an die Kantonshaushalte hat den Vorteil, dass die Zahlungen klar abgrenzbar sind. Würden auch weitere Zahlungen des Bundes berücksichtigt, wäre eine klare Abgrenzbarkeit nicht mehr gegeben; der Entscheid, welche Zahlungen ebenfalls noch zu berücksichtigen wären, würde arbiträr.

- Die Zuschreibung der übrigen Ausgaben des Bundes auf die Kantone ist mit grossen erhebungstechnischen und methodischen Problemen verbunden.

Gemessen an den Beträgen pro Einwohner fliessen einigen Kantonen auffallend hohe Bundesbeiträge zu. Darunter fallen namentlich die Kantone Graubünden und Jura, aber auch Uri, Basel-Stadt und Appenzell-Innerrhoden. Es handelt sich allerdings durchwegs um Kantone mit geringer Bevölkerungsdichte, was bis zu einem gewissen Grad zwangsläufig hohe Pro-Kopf-Ausgaben zur Folge hat. Die beiden erstgenannten Kantone, Graubünden und Jura, liegen denn auch bezüglich ihrer „Netto“-Pro-Kopf-Ausgaben, das heisst jener Ausgaben, die sie nach Abzug der Bundesbeiträge aus eigenen Mitteln zu finanzieren haben, in der oberen Ranglistenhälfte der Kantone (vgl. dazu auch Ziff. 4.5.2). Zudem kann aus den aufgeführten Zahlen nicht ohne Weiteres geschlossen werden, dass ausschliesslich die jeweiligen Kantone davon profitieren; namentlich dort, wo es um kantonal erbrachte Leistungen geht, die über die Kantonsgrenzen hinweg genutzt werden können (z.B. in den Bereichen Hochschulen oder Verkehr).

Zu beachten ist, dass die dargestellte Gesamtheit der Transferzahlungen Bund – Kantone (und insbesondere deren Verteilung auf die einzelnen Kantone) bei der NFA nicht die relevante Grösse war. Im Gegenteil war es das erklärte Ziel der Reform, interkantonale Verteilungsziele ausschliesslich mit Hilfe des neuen Finanzausgleichs im engeren Sinn zu erreichen.

Anhang 6

Kriterien und Messgrößen zur Beurteilung der Wirksamkeit gemäss Anhang 17 der FiLaV

- Verhältnis zwischen zweckgebundenen und zweckfreien Transferzahlungen des Bundes an die Kantone
- Transferzahlungen der Kantone an den Bund
- Verhältnis zwischen Kostenbeiträgen und Pauschal- und Globalbeiträgen
- Unterschiede beim Ressourcenpotenzial pro Einwohner der Kantone
- Unterschiede beim standardisierten Steuerertrag pro Einwohner der Kantone vor und nach erfolgtem Ressourcenausgleich
- Standardisierter Steuerertrag pro Einwohnerin und Einwohner des ressourcenschwächsten Kantons im Verhältnis zum Schweizer Mittelwert vor und nach erfolgtem Ressourcenausgleich
- Höhe des Freibetrags zur Berechnung der massgebenden Einkommen der natürlichen Personen
- Sonderlasten pro Einwohner
- Verhältnis zwischen Lastenausgleich und Sonderlasten
- Einnahmen, Ausgaben und Schulden der Kantone
- Unterschiede in der Steuerbelastung
- Staats- und Fiskalquoten der Kantone und Gemeinden im nationalen und internationalen Vergleich
- Steuererleichterungen aufgrund des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1995 zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete («Lex Bonny»)
- Zu- und Abwanderungen von Steuerpflichtigen im nationalen und internationalen Verhältnis
- Effektive Grenz- und Durchschnittssteuerbelastungen der Kantone im nationalen und internationalen Vergleich
- Anzahl Verwaltungsgesellschaften gemäss Artikel 28 Absätze 3 und 4 des StHG
- Interdependenz zwischen Steuerbelastung in einem Kanton und dem Immobilienmarkt in diesem Kanton
- Auswirkungen wichtiger fiskalpolitischer Entscheide auf andere Kantone
- Auswirkungen des Härteausgleichs auf die standardisierten Steuererträge der Kantone

Entwicklung des Volumens der interkantonalen Lastenausgleichszahlungen und Anteil der Abgeltung der Spillovers

