

06.094

Botschaft

zur Festlegung des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs sowie zum Bundesgesetz über die Änderungen von Erlassen im Rahmen des Übergangs zur NFA

vom 8. Dezember 2006

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit Antrag auf Zustimmung, die Bundesbeschlüsse über die Festlegung des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) sowie zum Bundesgesetz über die Änderungen von Erlassen im Rahmen des Übergangs zur NFA.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

8. Dezember 2006

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Moritz Leuenberger

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Ausgangslage

Die vorliegende dritte Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) hat im Wesentlichen den Finanzausgleich im engeren Sinn zum Gegenstand. Dabei geht es um die Dotierung des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs.

Daneben sind aus der neuen Aufgabenteilung gemäss zweitem NFA-Paket noch einige den Übergang zum neuen NFA-Regime betreffende finanzielle Fragen zu klären.

Inhalt der Vorlage

Mit dem Bundesbeschluss über die Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcen- und Lastenausgleichs legt das Parlament einerseits den Beitrag der ressourcenstarken Kantone und jenen des Bundes an den Ressourcenausgleich zu Gunsten der ressourcenschwachen Kantone fest. Andererseits bestimmt dieser Bundesbeschluss die Grundbeiträge des Bundes an Kantone mit Sonderlasten; dies im Rahmen des geografisch-topografischen und des soziodemografischen Lastenausgleichs. Die Grundbeiträge für den Ressourcen- und den Lastenausgleich entsprechen jeweils den Beiträgen für das erste Jahr einer Vierjahresperiode. Für die Jahre zwei, drei und vier werden die Grundbeiträge durch den Bundesrat angepasst.

Mit dem Bundesbeschluss über die Festlegung des Härteausgleichs werden der Beitrag des Bundes und jener der Kantone an den Härteausgleich festgelegt. Der Härteausgleich kommt jenen ressourcenschwachen Kantonen zugute, die durch den Übergang zur NFA nicht ein bestimmtes Mindestausmass an finanzieller Entlastung erfahren.

Inhalt der vorliegenden dritten Botschaft bilden zudem die im Finanzkontrollgesetz zu verankernden Grundlagen zur Qualitätssicherung und Qualitätskontrolle der Berechnungen des Ressourcen- und des Lastenausgleichs.

Nebst der Dotierung der Finanzausgleichsgefässe bleiben mit dieser Vorlage noch einige aufgabenspezifische Fragen zu klären, für welche die so genannte Globalbilanz zwischen Bund und Kantonen die Grundlage liefert. Die Globalbilanz hat die Aufgabe, die Haushaltsneutralität zwischen Bund und Kantonen sicherzustellen. Die erwähnten Klärungen betreffen

- die definitive Festlegung der Beitragssätze bei den Bundesbeiträgen an die AHV und die IV im AHV- und im IV-Gesetz
- die Festlegung des neuen Prozentsatzes für die nicht werkgebundenen Anteile der Kantone am Ertrag der zweckgebundenen Mineralölsteuer im Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer.

Gegenstand dieser Botschaft ist im Weiteren eine Übergangsbestimmung zum IV-Gesetz zur Regelung der beim Übergang zur NFA noch ausstehenden nachschüssigen Beiträge der IV an die Behinderteninstitutionen. Schliesslich gibt die Vorlage

einen Ausblick auf die für den neuen Finanzausgleich im engeren Sinn erforderlichen Regelungen auf Verordnungsstufe.

Wie bereits in der ersten NFA-Botschaft erwähnt, kann die Einführung der NFA nur integral erfolgen; der sachliche Zusammenhang der verschiedenen Massnahmen gebietet eine Inkraftsetzung sämtlicher Verfassungs- und Gesetzesmodifikationen zum gleichen Zeitpunkt. Da im Jahr 2007 bundesseitig auch die nötigen Verordnungsänderungen vorangetrieben werden und auch in den Kantonen die erforderlichen Umsetzungsschritte zügig an die Hand genommen worden sind, sollte es möglich sein, die NFA integral auf den 1. Januar 2008 in Kraft zu setzen.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	646
Abkürzungsverzeichnis	651
1 Grundzüge der Vorlage	653
1.1 Ausgangslage	653
1.1.1 Die NFA im Überblick	653
1.1.1.1 Heutiges System und seine Mängel	653
1.1.1.2 Ziele und Mittel der NFA	655
1.1.1.3 Haushaltsneutralität des Übergangs zur NFA und Härteausgleich	659
1.1.2 Die drei Vorlagen der NFA	659
1.1.2.1 Die Vorlagen im Überblick	659
1.1.2.2 Gegenstand der ersten Vorlage und die Volksabstimmung vom 28. November 2004	660
1.1.2.3 Gegenstand der zweiten Vorlage	660
1.1.2.4 Gegenstand der dritten Vorlage (= vorliegende Botschaft)	661
1.2 Ergebnisse der Vernehmlassung	662
1.3 Übersicht über die erfolgten Überarbeitungen infolge der Vernehmlassung	664
1.4 Festlegung der Grundbeiträge für den Ressourcen- und Lastenausgleich	666
1.4.1 Haushaltsneutraler Übergang zur NFA als Grundsatz	666
1.4.1.1 Wegfall von Transfers des heute geltenden Systems	668
1.4.1.2 Dotierung der neuen Ausgleichsinstrumente	670
1.4.1.3 Die Dynamik der neuen Ausgleichsinstrumente	681
1.4.1.4 Die Ausgabendynamik in den mit der NFA entflochtenen Aufgabenbereichen	684
1.4.2 Die Globalbilanz der NFA 2004/05	686
1.4.2.1 Funktion und Bedeutung	686
1.4.2.2 Grundzüge der Berechnung	687
1.4.2.3 Resultate	692
1.5 Festlegung der Beiträge für den Härteausgleich	695
1.5.1 Die Globalbilanz 2004/05 als Grundlage für den Härteausgleich	695
1.5.2 Gründe für Härtefälle	698
1.5.3 Die Berechnung und Finanzierung des Härteausgleichs	701
1.6 Festlegung des Anteils der Mineralölsteuer für die nicht werkgebundenen Beiträge im MinVG	706
1.7 Festlegung der Bundesanteile an den Ausgaben der AHV und der IV	708
1.7.1 Berechnung des Bundesanteils an der AHV	708
1.7.2 Berechnung des Bundesanteils an der IV	709
1.8 Übergangsprobleme	710
1.8.1 Ausgangslage gemäss erster und zweiter NFA-Botschaft	710
1.8.2 Altrechtliche Verpflichtungen des Bundes	711
1.8.3 Offene Verpflichtungen aufgrund eines nachschüssigen Beitragssystems	712
1.8.3.1 Nachschüssige Zahlungsverpflichtungen der IV	713

1.8.3.2 Verbleibende Nettobelastung der IV	715
1.8.3.3 Vorgesehene Lösung	718
1.8.4 Nachschüssige Zahlungsverpflichtungen des Bundes	719
1.8.4.1 Prämienverbilligungen in der Krankenversicherung	719
1.8.4.2 Landwirtschaftliches Beratungswesen	719
1.8.4.3 Ausbildungsbeihilfen	719
1.8.5 Zusammenfassung des Mittelflusses aus den nachschüssigen Zahlungsverpflichtungen	720
1.8.6 Schlussabrechnungen für das Jahr 2007	721
1.8.6.1 Direkte Bundessteuern	721
1.8.6.2 Kantonsanteile an der Verrechnungssteuer	721
1.8.6.3 Anteil der Kantone an der Mineralölsteuer	721
1.8.6.4 Beiträge der Kantone an die Sozialversicherungen	722
1.8.6.5 Ergänzungsleistungen	722
1.8.6.6 Anteil der Kantone am Gewinn der Nationalbank	723
1.9 Ausblick auf die erforderlichen Regelungen auf Verordnungsstufe	723
2 Erläuterungen zu den einzelnen Bundesbeschlüssen und den Gesetzesänderungen	724
2.1 Bundesbeschluss über die Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcen- und Lastenausgleichs	724
2.2 Bundesbeschluss über die Festlegung des Härteausgleichs	724
2.3 Bundesbeschluss über die Bundesbeiträge in der Krankenversicherung	725
2.4 Änderungen des Finanzkontrollgesetzes	725
2.5 Änderungen des Subventionsgesetzes	726
2.6 Änderungen des Bundesgesetzes über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer	727
2.7 Änderungen des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung	727
2.8 Änderungen des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung	727
3 Auswirkungen	728
3.1 Finanzielle Auswirkungen auf Bund und Kantone	728
3.2 Auswirkungen auf Städte und Gemeinden	729
3.3 Volkswirtschaftliche Auswirkungen	730
3.4 Organisatorische Auswirkungen	733
3.4.1 Institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen	733
3.4.1.1 Auf politischer Ebene	733
3.4.1.2 Auf technischer Ebene	733
3.4.2 Qualitätskontrolle	734
3.4.2.1 Übersicht	734
3.4.2.2 Der jährliche Prozess im Einzelnen	735
3.4.3 Auswirkungen auf die Informatik	737
3.4.3.1 Auf Stufe Bund	737
3.4.3.2 Auf Stufe Kantone	737

4 Verhältnis zur Legislaturplanung	737
5 Rechtliche Aspekte	738
5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	738
5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	738
5.3 Erlassform	738
5.3.1 Bundesbeschlüsse	738
5.3.2 Beantragte Gesetzesänderungen	739
5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse	739
Glossar	740
Anhänge:	
1. Aufgabenentflechtung und Haushaltsneutralität 2008	743
2. Ressourcenpotenzial der Kantone 2006	748
3. Indikatorenwerte und Ausgleichszahlungen geografisch-topografischer Lastenausgleich 2006	749
4. Indikatorenwerte und Ausgleichszahlungen soziodemografischer Lastenausgleich 2006	750
5. Ressourcenindex 1998–2006	751
6. Ressourcenausgleich 1998–2006 unter der Annahme einer konstanten Ausgleichssumme	752
7. Ressourcenausgleich pro Einwohner 1998–2006 unter der Annahme einer konstanten Ausgleichssumme	753
8. Ressourcenausgleich 1998–2006 unter der Annahme der Inkraftsetzung der NFA im Jahr 1998	754
9. Ressourcenausgleich pro Einwohner 1998–2006 unter der Annahme der Inkraftsetzung der NFA im Jahr 1998	755
10. Globalbilanz 2004/05	756
11. Berechnung Härteausgleich	757
12. Berechnung Bundesanteil an AHV und IV	758
13. Ausgleich der Spezialfinanzierung Strassenverkehr 2008	759
14. Aufteilung der Kantonsanteile an den nachschüssigen Liquiditätstransfers	760
Bundesbeschluss über die Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcen- und Lastenausgleichs (Entwurf)	761
Bundesbeschluss über die Festlegung des Härteausgleichs (Entwurf)	763
Bundesbeschluss über die Bundesbeiträge in der Krankenversicherung (Entwurf)	765
Bundesgesetz über die Änderung von Erlassen im Rahmen des Übergangs zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (Entwurf)	767

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AHVG	Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
ASG	Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BBl	Bundesblatt
BFS	Bundesamt für Statistik
BIP	Bruttoinlandprodukt
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung
DBG	Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer
DBSt	Direkte Bundessteuer
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EL	Ergänzungsleistungen
EP	Entlastungsprogramm
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
FDK	Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren
FiLaG	Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich
FiLaV	Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich
FKG	Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle
FP	Finanzplan
GLA	Geografisch-topografischer Lastenausgleich
GSK	Gesundheit, Soziales und Kunst
HA	Härteausgleich
HRA	Horizontaler Ressourcenausgleich
IFEG	Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen
IFG	Bundesgesetz über den Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr, das Nationalstrassengesetz sowie Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen
IRV	Interkantonale Rahmenvereinbarung
IV	Invalidenversicherung
IVG	Bundesgesetz über die Invalidenversicherung
IVSE	Interkantonale Vereinbarung für Soziale Einrichtungen
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung
LA	Lastenausgleich

MinVG	Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer
Mrd.	Milliarde
MWST	Mehrwertsteuer
NEAT	Neue Eisenbahn-Alpentransversale
RA	Ressourcenausgleich
RI	Ressourcenindex
SFSV	Spezialfinanzierung Strassenverkehr
SLA	Soziodemografischer Lastenausgleich
SNB	Schweizerische Nationalbank
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SSE	Standardisierte Steuererträge
SuG	Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz)
VRA	Vertikaler Ressourcenausgleich
VStG	Bundesgesetz über die Verrechnungssteuer

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Die NFA im Überblick

1.1.1.1 Heutiges System und seine Mängel

Der schweizerische Föderalismus kann in zweierlei Hinsicht als besonders ausgeprägt bezeichnet werden. Zum einen weist die Schweiz mit ihren 26 Kantonen und fast 3000 Gemeinden eine äusserst feingliedrige räumliche Struktur auf. Zum anderen verfügen die Kantone und Gemeinden über weit reichende Kompetenzen, so z.B. die Kantone über die Finanz- und Steuerautonomie sowie die Gemeinden über die Gemeindeautonomie.

Dieser ausgeprägte Föderalismus bringt eine Reihe von Vorteilen mit sich. So besteht neben der klassischen, horizontalen Gewaltenteilung eine zusätzliche, vertikale Machthemmung. Durch die Zuordnung von Kompetenzen an die einzelnen Gliedstaaten bietet der Föderalismus einen verstärkten Schutz von sprachlichen und kulturellen Minderheiten. Dies erlaubt es, besser auf die unterschiedlichen regionalen Bedürfnisse und Anliegen der Bürgerinnen und Bürger einzugehen, als es in zentral regierten Systemen der Fall ist. Der Wettbewerb zwischen den Kantonen und zwischen den Gemeinden führt oft zu innovativen Lösungen, indem neue, wegweisende Lösungen zunächst in einzelnen Kantonen entwickelt, umgesetzt und auf ihre Tauglichkeit geprüft werden, bevor sie von anderen Kantonen übernommen oder flächendeckend in der gesamten Schweiz eingeführt werden. Schliesslich geht von einem funktionierenden Steuerwettbewerb und den Instrumenten der direkten Demokratie auch auf den unteren Staatsebenen eine mässige Wirkung auf staatliche Aktivitäten und Ausgaben aus.

Ein so stark ausgeprägter Föderalismus, wie ihn die Schweiz kennt, ist jedoch auch mit Unterschieden in der Wirtschaftskraft und der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gliedstaaten verbunden. So verfügen aus unterschiedlichen Gründen nicht alle Kantone über gleich gute Voraussetzungen im interkantonalen und internationalen Standortwettbewerb. Insbesondere periphere Regionen weisen aufgrund ihrer geografischen Lage abseits von grossen Zentren eine relativ tiefe Standortattraktivität auf. Hinzu kommt, dass wegen der topografischen Gegebenheiten und der relativ dünnen Besiedlung die Bereitstellung von staatlichen Gütern und Dienstleistungen höhere Kosten verursacht. Aber auch die grossen Städte sind aufgrund ihrer Bevölkerungsstruktur und ihrer Funktion als Zentren der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Aktivität in zahlreichen staatlichen Aufgabenbereichen, wie z.B. der sozialen Wohlfahrt und der öffentlichen Sicherheit, mit höheren Kosten konfrontiert. Aus diesen Gründen ist in einem föderalen Staatswesen ein gut funktionierendes finanzielles Ausgleichssystem unabdingbar.

Das heute geltende Transfersystem zwischen Bund und Kantonen basiert nicht auf einem ausgearbeiteten Konzept, sondern ist seit der Gründung des Bundesstaats allmählich entstanden. Als wesentliche Merkmale dieser Entwicklung können die zunehmende Zentralisierung der staatlichen Aufgabenerfüllung sowie der gleichzeitig sich immer stärker breit machende Vollzugsföderalismus bezeichnet werden.

Da aufgrund der ausgeprägten Kompetenzen der Kantone die Möglichkeiten des Bundes, Aufgaben direkt zu vollziehen, sehr beschränkt sind, ging dieser immer mehr dazu über, Subventionen an die Kantone mit Auflagen und Vorgaben zum Vollzug von Aufgaben zu verknüpfen. Dadurch kam es zu einer zunehmenden Konzentration der Entscheidungskompetenzen und der Finanzierung beim Bund, während die Kantone immer mehr zu Vollzugsorganen herabgestuft wurden.

Mit dem im Jahr 1958 geschaffenen Finanzausgleichsartikel der Bundesverfassung und dem im folgenden Jahr verabschiedeten Finanzausgleichsgesetz wurden die Grundlagen für finanzkraftabhängige Transfers an die Kantone geschaffen. Als Folge davon richten sich heute fast alle Subventionssätze des Bundes in irgendeiner Form nach der Finanzkraft der Kantone. Das bedeutet aber auch, dass sich der geltende Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen auf über 50 Einzelmassnahmen erstreckt. Die Ausgleichswirkung des Systems ist deshalb heute kaum noch überschau- und steuerbar.

Die Transferzahlungen zwischen Bund und Kantonen beliefen sich im Jahr 2004 (neueste verfügbare Daten zum Zeitpunkt der Botschaftsredaktion) auf rund 18,1 Milliarden Franken. Den grössten Anteil daran hatten mit 11,4 Milliarden Franken die Finanzhilfen und Abgeltungen des Bundes an die Kantone. Sie sind in der Regel zweckgebunden, d.h. an den Vollzug von bestimmten Aufgaben durch die Kantone gekoppelt und mit entsprechenden finanziellen Eigenleistungen der Kanton verbunden. Rund 4,2 Milliarden Franken flossen vom Bund an die Kantone in der Form von Kantonsanteilen an Bundeseinnahmen. Dazu gehören z.B. die Anteile der Kantone von 30 Prozent am Aufkommen der direkten Bundessteuer und von 10 Prozent der Verrechnungssteuer. Die restlichen 2,5 Milliarden Franken an Transfers umfassten die Finanzierungsbeiträge der Kantone an die Sozialwerke des Bundes (AHV und IV). Zusätzlich zu den 18,1 Milliarden Franken Transfers zwischen Bund und Kantonen flossen 2,4 Milliarden Franken von der AHV und der IV an Institutionen für die Wiedereingliederung von Behinderten und an die Sonderschulung. Ausserdem stehen den Kantonen $\frac{2}{3}$ des Gewinns der Schweizerischen Nationalbank (SNB) zu.

Trotz des hohen Transfervolumens wurden jedoch im Jahr 2004 netto nur rund 2,8 Milliarden Franken gemäss der Finanzkraft zwischen den Kantonen umverteilt. Die Ausgleichswirkung der Transfers zwischen Bund und Kantonen war deshalb relativ gering.

Aus ökonomischer Sicht problematisch ist der hohe Anteil der zweckgebundenen Subventionen. Sie bewirken für die Kantone indirekt eine Verbilligung der Produktion der entsprechenden staatlichen Leistung, wodurch der Anreiz geschaffen wird, eine grössere Menge bereitzustellen oder diese Leistung überhaupt erst anzubieten. In der Realität führen solche zweckgebundenen Subventionen häufig zu Fehlanreizen, die sich z.B. in einer übersteuerten Produktion oder einer die Bedürfnisse der regionalen Bevölkerung übersteigenden Mengenausweitung niederschlagen. Dies führt zu einem ineffizienten Einsatz von öffentlichen Mitteln.

Hinzu kommt, dass die zweckgebundenen Transfers in den meisten Fällen nach der Finanzkraft der Kantone abgestuft werden. Das bedeutet, dass finanzschwache Kantone durch die Auszahlung von Finanzkraftzuschlägen von höheren Subventionssätzen profitieren als finanzstarke Kantone. Obwohl gut gemeint, hat diese Praxis zur Folge, dass gerade bei finanzschwachen Kantonen die Tendenz bestehen kann, den beschriebenen Fehlanreizen zu unterliegen und folglich zu einem ineffi-

zienten Mitteleinsatz zu neigen. Da heute fast die Hälfte des Finanzausgleichs mit dem Vollzug von Bundesaufgaben verbunden ist und die Subventionen häufig an Eigenleistungen der Kantone gekoppelt werden, sind die Kantone gezwungen, für den Erhalt von mehr Ausgleichszahlungen ihr Budget zu erhöhen. Dies führt insbesondere in den finanzschwachen und peripheren Kantonen zu einer Ausweitung der Staatstätigkeit und zu einer höheren Steuerbelastung, was wiederum die Standortattraktivität beeinträchtigt.

Ein weiterer Kritikpunkt betrifft die Berechnung des Finanzkraftindex, welcher heute als Grundlage für die Ausgleichszahlungen des Bundes dient. Der Finanzkraftindex besteht aus folgenden Masszahlen:

- *Volkseinkommen*: Volkseinkommen der Kantone je Einwohner bzw. Einwohnerin,
- *Steuerkraft*: mit dem Index der Gesamtsteuerbelastung gewichtete Steuereinnahmen der Kantone und Gemeinden je Einwohner bzw. Einwohnerin,
- *Steuerbelastung*: Index der Belastung durch sämtliche Kantons- und Gemeindesteuern im umgekehrten Verhältnis,
- *Berggebietsindex*: Index, der aus dem Mittel aus dem Prozentanteil der nicht im Berggebiet liegenden Kulturfläche an der gesamten Kulturfläche und der Einwohnerzahl je Quadratkilometer produktive Fläche gebildet wird.

Das Volkseinkommen und die Steuerkraft bilden die Wirtschaftskraft des Kantons ab und werden deshalb auch als Einkommenselemente des Finanzkraftindex bezeichnet. Die Steuerbelastung und der Berggebietsindex figurieren hingegen als so genannte Lastenelemente des Finanzkraftindex.

Anlass zu Kritik gibt der Finanzkraftindex insbesondere aufgrund des darin enthaltenen Steuerbelastungsindex. Dieser Umstand bedeutet, dass Kantone, welche eine relativ hohe Steuerbelastung aufweisen, tendenziell höhere Ausgleichszahlungen erhalten als vergleichbare Kantone mit einer tiefen Steuerbelastung. Gerade die ressourcenschwachen Kantone werden dadurch gezwungen, die Steuerbelastung hoch zu halten, um keine Finanzausgleichszahlungen zu verlieren.

Die finanzschwachen Kantone befinden sich somit heute in einem Teufelskreis, wobei sie wenig Anreize haben, sich daraus zu befreien. Es erstaunt deshalb nicht, dass das gegenwärtige Transfer- und Finanzausgleichssystem trotz seines hohen Volumens bis heute nicht in der Lage war, die wirtschaftlichen und finanziellen Disparitäten zwischen den Kantonen wirksam zu begrenzen.

1.1.1.2 Ziele und Mittel der NFA

Mit der NFA wird eine Verbesserung der Effizienz, Effektivität und Anreizstruktur des föderalen Systems der Schweiz angestrebt. Um dieses Ziel zu erreichen, sollen die Aufgaben, Kompetenzen und Finanzströme zwischen Bund und Kantonen so weit wie möglich und sinnvoll entflochten werden. Durch ein vollständig neu konzipiertes Ausgleichssystem sollen die Fehlanreize des heutigen Finanzausgleichs beseitigt werden. Im Vordergrund steht dabei der Ersatz der zweckgebundenen Finanzkraftzuschläge durch zweckfreie Beiträge, wodurch die Eigenständigkeit und Eigenverantwortung der Kantone gestärkt und ihr Mitteleinsatz stärker den Bedürfnissen der regionalen Bevölkerung angepasst werden kann. Der Vollzug von Bun-

desaufgaben durch die Kantone soll mittels Programmvereinbarungen und Pauschalbeiträgen zielgerichteter erfolgen. Des Weiteren sollen durch eine stärkere Regelung der interkantonalen Zusammenarbeit bei der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben Grössenvorteile besser ausgeschöpft und unerwünschte räumliche externe Effekte (sog. Spillovers) reduziert werden. Das Konzept der NFA beruht demzufolge auf vier Pfeilern:

1. *Entflechtung der Aufgaben:*

Mit der NFA werden gemäss Finanzplan des Bundes 2008 Ausgaben im Umfang von rund 6,6 Milliarden Franken entflochten. Das bedeutet, dass Aufgaben im Umfang von 4,1 Milliarden Franken in die alleinige Verantwortung des Bundes und Ausgaben des Bundes und der Sozialversicherungen im Umfang von 2,5 Milliarden Franken in die alleinige Verantwortung der Kantone übergehen.

2. *Neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen bei gemeinsamen Aufgaben:*

Zahlreiche Aufgaben sollen auch weiterhin von Bund und Kantonen gemeinsam erbracht werden. Statt Einzelobjekte nach aufwandorientierten Kriterien zu subventionieren, sollen jedoch vermehrt Mehrjahresprogramme mit Zielvereinbarungen sowie Global- und Pauschalbeiträge zum Tragen kommen. Dabei ist der Bund für die strategische Führung zuständig, während die Kantone die operative Verantwortung übernehmen. Ein verstärktes Controlling sorgt für die Qualitätssicherung. Die Finanzkraftzuschläge entfallen und werden durch Zahlungen ersetzt, die im Rahmen eines neuen Ausgleichssystems zweckfrei an die Kantone fliessen. Somit reduziert sich das Transfervolumen bei den verbleibenden Verbundaufgaben um netto rund eine Milliarde Franken (Modellrechnung 2005). Zusammen mit der Entflechtung der Aufgaben reduziert sich somit das zweckgebundene Transfervolumen zwischen Bund, Kantonen und Sozialversicherungen um 7,6 Milliarden Franken.

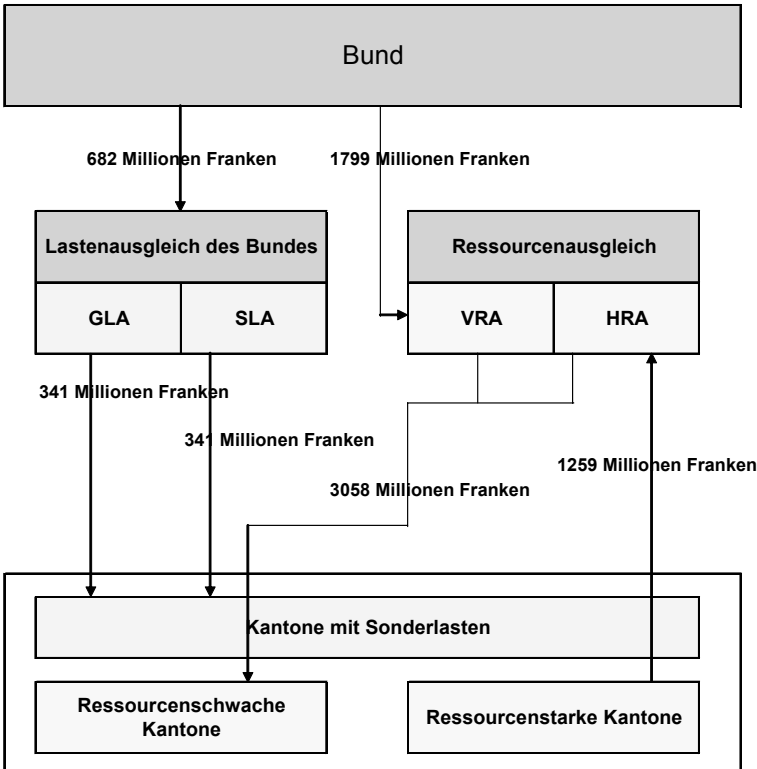
3. *Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich:*

Aufgrund der wachsenden Mobilität von Unternehmen, Arbeitskräften und Wohnbevölkerung decken sich die wirtschaftlichen und sozialen Lebensräume immer weniger mit den Kantonsgrenzen. Dadurch besteht die Gefahr, dass bei der staatlichen Aufgabenerfüllung Grössenvorteile nicht genügend stark genutzt werden oder Spillovers entstehen (z.B. im Kulturbereich oder beim Agglomerationsverkehr). Die NFA sieht deshalb eine stärkere Institutionalisierung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vor. Auf der Basis einer interkantonalen Rahmenvereinbarung (IRV) schliessen die Kantone Verträge über den gegenseitigen Bezug oder die gemeinsame Produktion von staatlichen Leistungen ab. Dem Bund kommt hier lediglich eine Schiedsrichterrolle zu: Auf Antrag interessierter Kantone kann er in den neun in der Bundesverfassung abschliessend aufgezählten Aufgabenbereichen nicht kooperationswillige Kantone zur Zusammenarbeit mit Lastenausgleich verpflichten.

4. *Neues Ausgleichssystem:*

Mit der NFA entfallen die Finanzkraftzuschläge sowie die Finanzkraftabstufung der Kantonsanteile an Bundeseinnahmen und am Nationalbankgewinn. Neu soll der Finanzausgleich nur noch aus zweckfreien Mitteln bestehen, wobei zwischen dem Ressourcenausgleich (Umverteilung von finanziellen Ressourcen) und dem Lastenausgleich (Beitrag für Sonderlasten) unterschieden wird. Grundlage für den Ressourcenausgleich ist der neue Ressourcenindex. Er widerspiegelt das Ressourcenpotenzial der Kantone, d.h. die fiskalisch ausschöpfbare Wertschöpfung. Der Ressourcenausgleich wird gemeinsam vom Bund (vertikaler Ressourcenausgleich) und von den ressourcenstarken Kantonen (horizontaler Ressourcenausgleich) finanziert. Der Lastenausgleich besteht aus einem geografisch-topografischen und einem soziodemografischen Lastenausgleich und wird vollständig vom Bund getragen. Während der geografisch-topografische Lastenausgleich die durch eine dünne Besiedlung und die topografischen Verhältnisse bedingten Sonderlasten der peripheren Kantone abgilt, kommt der soziodemografische Lastenausgleich hauptsächlich den urbanen Kantonen zugute. Er entschädigt diese für Sonderlasten, welche aufgrund der Bevölkerungsstruktur oder der Zentrumsfunktion der Kernstädte entstehen. Das neue Ausgleichssystem ist schematisch in Abbildung 1 dargestellt. Bei den darin enthaltenen Beträgen der einzelnen Ausgleichselemente handelt es sich um die in dieser Botschaft beantragten Werte für das Jahr 2008.

Das neue Ausgleichssystem der NFA



GLA = Geografisch-topografischer Lastenausgleich

SLA = Soziodemografischer Lastenausgleich

HRA = Horizontaler Ressourcenausgleich

VRA = Vertikaler Ressourcenausgleich

Von den erwarteten Effizienz- und Effektivitätsgewinnen der NFA profitieren Bund und Kantone gleichermaßen. Durch die Aufgabenentflechtung können bei zahlreichen staatlichen Leistungen Doppelspurigkeiten abgebaut, Kompetenzen gebündelt und Fehlanreize beseitigt werden. Das bedeutet, dass der heutige Umfang der entsprechenden Leistungen kostengünstiger produziert werden kann. Insbesondere der Wegfall von zweckgebundenen, objektbezogenen Subventionen wird dazu führen, dass die Kantone die Erbringung von staatlichen Leistungen weniger auf den Bezug von Bundesgeldern, sondern stärker auf die Bedürfnisse ihrer Einwohnerinnen und Einwohner ausrichten. Bei den verbleibenden Verbundaufgaben können durch die Einführung von Programmvereinbarungen die Bundesmittel gezielter eingesetzt werden. Gleichzeitig erhalten die Kantone mehr Selbstständigkeit bei der konkreten Umsetzung der Projekte. Ausserdem befreit der Ersatz der Finanzkraftzuschläge

durch zweckfreie Ausgleichszahlungen die Kantone von ihrer goldenen Fessel, einen grossen Teil der Finanzausgleichszahlungen durch Eigenleistungen «erkauft» zu müssen. Mit den neuen Instrumenten der interkantonalen Zusammenarbeit schliesslich werden die Voraussetzungen für die kostengerechte Abgeltung von interkantonal bezogenen Leistungen verbessert.

1.1.1.3 Haushaltsneutralität des Übergangs zur NFA und Härteausgleich

Der Übergang vom bisherigen Finanzausgleichssystem zum neuen System der NFA soll haushaltsneutral erfolgen. Dies bedeutet, dass sich die finanziellen Belastungen und Entlastungen für den Bund und für die Kantone insgesamt ausgleichen sollen. Für die Kantone heisst dies, dass die Nettobelastung, welche durch den Wegfall des heute geltenden Systems entsteht, durch die neuen Ausgleichsinstrumente ausgeglichen wird. Da diese Haushaltsneutralität nur für die Gesamtheit der Kantone erreicht werden kann, nicht jedoch für jeden einzelnen Kanton, soll mit dem Instrument des Härteausgleichs sichergestellt werden, dass kein ressourcenschwacher Kanton durch den Übergang zur NFA finanziell schlechter gestellt wird als heute. Der Härteausgleich ist befristet. Er wird zu zwei Dritteln durch den Bund und zu einem Drittel durch die Kantone finanziert und bewegt sich ausserhalb des haushaltsneutralen Übergangs zur NFA. Er führt deshalb zu einer Mehrbelastung des Bundes in der Höhe von 287 Millionen Franken.

Die Haushaltsneutralität gilt für den Bund und die Kantone insgesamt, aber auch für die Einnahmen und Ausgaben des AHV/IV-Fonds sowie für die Spezialfinanzierung Strassenverkehr. Um die Haushaltsneutralität der AHV/IV sicher zu stellen, müssen die Finanzierungsanteile des Bundes für die AHV und IV neu festgelegt werden. Bei der Verwendung der Einnahmen der Spezialfinanzierung Strassenverkehr ist eine Reduktion des gesetzlichen Mindestanteils der Kantone (allgemeine Strassenbeiträge) von 12 auf 10 Prozent erforderlich.

1.1.2 Die drei Vorlagen der NFA

1.1.2.1 Die Vorlagen im Überblick

Die NFA umfasst drei Vorlagen:

1. Bundesbeschluss über die Verfassungsänderungen und das Finanz- und Lastenausgleichsgesetz (FiLaG; Botschaft vom 14. November 2001¹),
2. Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (Botschaft vom 7. September 2005²),
3. Bundesbeschlüsse über die Festlegung des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs und Bundesgesetz über die Änderung von Erlassen im Rahmen des Übergangs zur NFA (vorliegende Botschaft).

¹ BBl 2002 2291

² BBl 2005 6029

1.1.2.2

Gegenstand der ersten Vorlage und die Volksabstimmung vom 28. November 2004

Mit der ersten Vorlage wurden die Verfassungsgrundlagen für die NFA geschaffen und das Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) erlassen. Sowohl der Ständerat als Erstrat als auch der Nationalrat setzten für die Vorberatung eine Spezialkommission ein. Im Allgemeinen stiess die Vorlage auf ein gutes Echo. Die Stossrichtung der Reform, den Föderalismus mittels innovativer und steuerbarer Instrumente zu stärken, stiess auf breite Zustimmung. Auf Skepsis stiess vor allem der Rückzug des Bundes aus dem Bereich der heutigen kollektiven IV-Massnahmen (Behindertenwohnheime und geschützte Werkstätten). Es wurde befürchtet, dass dies zu Regelungsunterschieden zwischen den Kantonen oder zu einem Leistungsrückgang führen könnte.

In der Schlussabstimmung vom 3. Oktober 2003 wurde der Bundesbeschluss zur NFA (Verfassungsvorlage) im Ständerat mit 38 zu 2 Stimmen und im Nationalrat mit 126 zu 54 Stimmen angenommen. Dem Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) stimmte der Ständerat mit 38 zu 3 und der Nationalrat mit 121 zu 52 Stimmen zu³.

Am 28. November 2004 sprachen sich Volk und Stände bei einer Stimmbeteiligung von 36,1 Prozent mit 64,3 Prozent deutlich für die Verfassungsvorlage aus⁴. Einzig die Kantone Schwyz, Nidwalden und Zug lehnten die Vorlage ab. Das klare Ergebnis der Volksabstimmung ist für Bund und Kantone gleichermassen Auftrag, die NFA so rasch und konsequent wie möglich umzusetzen.

Mit der Annahme des NFA-Bundesbeschlusses wurde auch die verfassungsmässige Voraussetzung für das ebenfalls am 3. Oktober 2003 vom Parlament verabschiedete Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG)⁵ geschaffen. Dessen Referendumsfrist lief am 17. März 2005 unbenutzt ab. Der Bundesrat setzte Artikel 20 FiLaG (subventionsrechtliche Übergangsbestimmung) frühzeitig, das heisst auf den 1. April 2005, in Kraft⁶. Diese frühzeitige Inkraftsetzung wurde bereits in der ersten NFA-Botschaft in Aussicht gestellt und begründet⁷. Damit wurde die Rechtsgrundlage dafür geschaffen, dass Gesuche um Finanzhilfen und Abgeltungen, die zwischen dem 1. April 2005 und dem vollständigen Inkrafttreten des FiLaG eingereicht werden, nach dem im Zeitpunkt der Zusicherung geltenden Recht beurteilt werden. Dies wirkt einem möglichen «Gesuchsstau» präventiv entgegen.

1.1.2.3

Gegenstand der zweiten Vorlage

Mit der zweiten Vorlage wurden auf Gesetzesstufe die Aufgabenentflechtung umgesetzt, die bisherigen Finanzkraftabstufungen gestrichen und die Grundlagen für die Umsetzung der neuen Zusammenarbeitsformen zwischen Bund und Kantonen geschaffen. Gegenstand waren einerseits Gesetzesänderungen, deren verfassungs-

³ BBl 2003 6591. Eine ausführliche Darlegung der parlamentarischen Beratungen bietet das Parlament unter folgender Adresse an: www.parlament.ch/do-finanzausgleich.

⁴ BBl 2005 951

⁵ BBl 2003 6807

⁶ AS 2005 1489

⁷ BBl 2002 2485

mässige Grundlage mit der Annahme des Bundesbeschlusses vom 3. Oktober 2003 geschaffen wurde, und andererseits Gesetzesänderungen in jenen Aufgabenbereichen, die keiner Verfassungsänderung bedurften. Insgesamt wurden in 30 Gesetzen Änderungen vorgenommen, zwei neue Gesetze geschaffen und ein Gesetz total revidiert. Neu geschaffen wurden das Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG), gestützt auf den neuen Artikel 112*b* Absatz 3 BV, und das Bundesgesetz über Beiträge an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien und Studiendarlehen im tertiären Bildungsbereich, gestützt auf den neuen Artikel 66 Absatz 1 BV. Das Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung wurde total revidiert. Es hat seine verfassungsmässige Grundlage in den Artikeln 112*a* und 112*c* Absatz 2 BV.

Damit sich die umfassende Wirkung der NFA entfalten kann, müssen alle Änderungen in den aufgabenbezogenen und bereichsübergreifenden Bundesgesetzen integral und zeitgleich vorgenommen werden. Deswegen wurde die Ausführungsgesetzgebung in Form eines Mantelerlasses, dem Bundesgesetz über die Schaffung und die Änderung von Erlassen zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, zusammengefasst. Die eidgenössischen Räte haben am 6. Oktober 2006 dieses Bundesgesetz verabschiedet.

1.1.2.4 Gegenstand der dritten Vorlage (= vorliegende Botschaft)

Die vorliegende Botschaft hat Folgendes zum Gegenstand:

- Dotierung des Ressourcen- und Lastenausgleichs des Bundes sowie des Härteausgleichs mit finanziellen Mitteln;
- definitive Festlegung der Höhe der Bundesbeiträge an die AHV und IV;
- Festlegung der nicht werkgebundenen Anteile der Kantone am Ertrag der zweckgebundenen Mineralölsteuer, der so genannten allgemeinen Strassenbeiträge;
- Übergangsbestimmung zum Bundesgesetz über die Invalidenversicherung zur Regelung der beim Übergang zur NFA noch ausstehenden nachschüssigen Beiträge der IV an die Behinderteninstitutionen;
- Ausblick auf die für den neuen Finanzausgleich im engeren Sinn erforderlichen Regelungen auf Verordnungsstufe⁸.

Am 5. Juli 2006 hat der Bundesrat den Schlussbericht zur 3. NFA-Vorlage zur Kenntnis genommen und die Vernehmlassung eröffnet. Diese dauerte bis 13. Oktober 2006. Deren Resultate sind in Ziffer 1.2 zusammengefasst. Ziffer 1.3 enthält die aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse erfolgten Überarbeitungen.

⁸ Die erforderlichen Regelungen auf Verordnungsstufe für die neue Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen sind in der zweiten NFA-Botschaft beschrieben.

Mit der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), den 26 Kantonen, dem Städte- und Gemeindeverband, der Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete, sechs politischen Parteien, sechs Spitzenverbänden der Wirtschaft und zehn nicht offiziellen Vernehmlassungsteilnehmern und -teilnehmerinnen [darunter die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (FDK) sowie die Städte Zürich und Winterthur] nahmen insgesamt 52 Vernehmlassungsteilnehmer und -teilnehmerinnen zur Vorlage Stellung.

Vorerst ist hervorzuheben, dass die KdK eine eigene *insgesamt positive* Stellungnahme eingereicht hat. Daneben haben sich selbstverständlich auch alle Kantonsregierungen geäußert. Nicht wenige haben sich der KdK-Stellungnahme vollumfänglich angeschlossen. Zu diversen Punkten sind seitens der Kantone naturgemäß *auch abweichende, kritische Meinungsäußerungen* eingegangen.

Mehrheitlich positiv äusserten sich, allerdings mit Nuancen, auch die Verbände der Gemeinden und Städte, die politischen Parteien wie auch die Spitzenverbände der Wirtschaft. Eine *Ausnahme* bildet die Schweizerische Volkspartei (SVP), welche die NFA insgesamt zwar nach wie vor befürwortet, das dritte Paket in der vorliegenden Form jedoch ablehnt. Dies betrifft insbesondere die vorgesehenen Regelungen des Härteausgleichs und des Übergangs in den Bereichen der Invalidenversicherung (IV). Zudem bemängelt die SVP das Fehlen einer transparenten Darstellung der mit der NFA erzielbaren Einsparungen.

Dotierung der Ausgleichsgefässe

Die KdK stimmt sowohl der Aufteilung zwischen dem Ressourcen- und dem Lastenausgleich als auch dem Verhältnis der Beiträge des Bundes und der ressourcenstarken Kantone an den Ressourcenausgleich und dem Dotierungsverhältnis zwischen dem geografisch-topografischen und dem soziodemografischen Lastenausgleich zu. Die KdK macht aber jeweils auch einen Hinweis auf die nachstehend erwähnten Minderheitsanträge einzelner Kantone. Was die Stellungnahmen der einzelnen Kantone betrifft, kritisieren namentlich die ressourcenstarken Kantone, die einzelnen Dotierungen seien nicht klar nachvollziehbar. Konkret beantragen die ressourcenstarken Kantone eine Begrenzung ihres Beitrags an den Ressourcenausgleich auf zwei Drittel des Beitrags des Bundes. Andererseits fordert der Kanton Jura eine Aufstockung der Bundesmittel an den Ressourcenausgleich zu Lasten des Beitrags des Bundes an die beiden Lastenausgleichsgefässe. Wiederum in die entgegengesetzte Richtung zielt die Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SP), wenn sie vom Bundesrat als Option eine Variante verlangt, bei welcher der Beitrag der ressourcenstarken Kantone auf 73,5 Prozent festgelegt wird, was der Mitte der in der Bundesverfassung vorgesehenen Bandbreite entspricht. Des Weiteren beantragen einige Kantone (Basel-Stadt, Zürich, Genf und Waadt) in Anlehnung an das Gutachten von Ecoplan (vgl. Fussnote 20; Ziff. 1.4.1.2) eine deutlich höhere Dotierung des soziodemografischen Lastenausgleichs (SLA) zu Lasten des geografisch-topografischen Lastenausgleichs (GLA). Eine analoge Forderung stellen der Schweizerische Städteverband (SSV), die SP, die Liberale Partei der Schweiz (LPS) wie auch die Städte Zürich und Winterthur. Zusammen mit den Kantonen Zürich und Basel-Landschaft sprechen sich der SSV und die beiden genannten Städte zudem für eine deutlich höhere Gewichtung der Sonderlasten der Kernstädte innerhalb des SLA aus, und zwar auf Kosten der Sonderlasten der Bevölkerungsstruktur.

Ausgestaltung des Härteausgleichs

Die KdK stimmt der vorgeschlagenen *Ausgestaltung des Härteausgleichs* zu. Gleichzeitig weist sie jedoch auf einen Minderheitsantrag der ressourcenstarken Kantone hin, welche als Zielgrösse anstelle einer «finanziellen Nettoentlastung» der ressourcenschwachen Kantone lediglich die Verhinderung einer Mehrbelastung beantragen. In dieselbe Richtung zielen auch die Stellungnahmen einzelner Wirtschaftsverbände. Ferner weist die KdK auf eine weitere Minderheit von Kantonen hin, welche für die Festlegung des Härteausgleichs eine neue Globalbilanz 2008 fordern. Vornehmlich Westschweizer Kantone fordern anstelle eines geglätteten Betrages das Abstellen auf die effektiv ausgeschütteten Nationalbankgewinnanteile, was via eine Anrechnung höherer Finanzkraftzuschläge höhere Härteausgleichszahlungen zur Folge hätte. Noch weiter geht die SVP. Ihrer Meinung nach sollte auf den die Haushaltsneutralität verletzenden Härteausgleich gänzlich verzichtet werden. Im Sinn eines Eventualantrags fordert sie, den Härteausgleich auf vier Jahre zu befristen und zu zwei Dritteln durch die Kantone finanzieren zu lassen. Weiter verlangen verschiedene Kantone zur Festlegung des Härteausgleichs eine neue Globalbilanz mit aktuelleren Daten.

Allgemeine Strassenbeiträge

Die vorgesehene *Herabsetzung der allgemeinen Strassenbeiträge an die Kantone* von 12 auf 10 Prozent findet sowohl bei der KdK als auch bei einer klaren Mehrheit der Kantone und der übrigen Vernehmlassungsteilnehmer und -teilnehmerinnen Zustimmung. Aus der Sicht diverser Westschweizer Kantone wie auch des Kantons Tessin sei die längerfristige Haushaltsneutralität zwischen dem Bund und den Kantonen im Strassenbereich damit allerdings nicht gewahrt. Einige Wirtschaftsverbände lehnen die Lösung klar ab; sie befürchten eine Mittelknappheit bei den Kantonen und dadurch eine Gefährdung der Sicherheit auf den Strassen.

Bundesbeiträge an die AHV und die IV

Hierzu macht die KdK keine Bemerkungen. Bei den einzelnen Kantonen und den übrigen Vernehmlassungsteilnehmern und -teilnehmerinnen finden die *Neuberechnungen der Bundesbeiträge an die AHV und die IV* grossmehrheitlich Zustimmung. Allerdings verlangt der Kanton Genf eine Übergangsbestimmung, wonach später bei grösseren finanziellen Veränderungen eine Anpassung der Beitragssätze vorgenommen werden könnte. Die SP hegt ähnliche Befürchtungen und beantragt, die Bundesbeiträge erst später aufgrund aktuellerer Zahlen festzulegen.

Übergangsprobleme

Die KdK hält fest, dass die Kantone bereit sind, ihren gesetzlichen Anteil von einem Achtel an allen bis zum *Übergang zur NFA* auflaufenden Verpflichtungen der *IV* einschliesslich ihres Anteils an den Rentennachzahlungen und den übrigen abzugrenzenden Aufwandpositionen zu übernehmen. Die Kantone verlangen aber, dass im Gegenzug auch die Erträge der direkten Bundessteuer nach den gleichen Grundsätzen periodengerecht abgegrenzt werden. Weiter stellt die KdK den Antrag, für die Sanierung der *IV* seien Lösungen ausserhalb der *NFA*-Vorlage zu suchen. Im Weiteren lehnen KdK, FDK und die einzelnen Kantone sowohl eine Darlehenslösung zu Gunsten der *IV* als auch eine Berücksichtigung von Zinsen in der Globalbilanz ab. Die KdK, die FDK und die einzelnen Kantone fordern ferner, die Berechnungen zu den nachschüssigen *IV*-Beiträgen seien extern zu überprüfen. SP und

SVP wie auch der Schweizerische Gewerkschaftsbund fordern ausdrücklich eine Schadloshaltung der IV, die SVP zusätzlich eine anteilmässige Beteiligung der Kantone an der Deckung der IV-Schulden und vom Bund eine periodengerechte Buchhaltungspraxis auch bei den Sozialversicherungsfonds. Die Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz (CVP) schliesslich beantragt, dass nicht der Finanzierungsschlüssel der Beiträge der Kantone an die IV von 2005 verwendet wird, sondern dass bereits der neue Ressourcenindex die Grundlage bildet.

Nach Meinung der Kantone müssen die *Übergangsprobleme auch in den andern betroffenen Bereichen* sauber gelöst werden. So kritisiert etwa die KdK am Beispiel der amtlichen Vermessung das vom Bund in Aussicht genommene faktische Ausgabenmoratorium.

Weiteres Vorgehen

Was das *weitere Vorgehen* betrifft, fordert die KdK, dass der Beitrag, den der Bund über die Haushaltsneutralität hinaus zu leisten bereit ist, mindestens auf jenen Betrag erhöht wird, der den Kantonen im Rahmen der Verhandlungen zum Entlastungsprogramm 1998 für ihr damaliges Entgegenkommen zugesichert worden ist. Damit könnten die mit dem Übergang zum neuen Ausgleichssystem entstehenden Härten und Unebenheiten noch besser ausgeglichen werden. Die KdK begründet diese Forderung damit, dass eine möglichst konfliktfreie Inkraftsetzung der NFA auch im Interesse des Bundes liegen muss. Im Weiteren legen die Kantone wie auch zahlreiche weitere Vernehmlassungsteilnehmer und -teilnehmerinnen grosses Gewicht auf die Verbesserung der Datenqualität. In diesem Zusammenhang fordern die KdK, die FDK und die meisten Kantonsregierungen die Einsetzung eines externen Inspektors. Ferner sollen nach Einführung der NFA im Wirksamkeitsbericht eine Analyse der Dynamik der Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung und damit eine Überprüfung der Haushaltsneutralität vorgenommen werden. Weiter fordern die KdK und diverse Kantone Schätzungen zu den Ressourcenindizes 2008, die Ausarbeitung eines Prognosemodells für die Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage der Folgejahre und eine frühzeitige Bekanntgabe der von den Kantonen für die Budgetierung und Finanzplanung benötigten Ausgleichsbeträge. Die FDK verlangt zudem, die Qualitätssicherung, welche vorläufig auf den Ressourcenindex beschränkt ist, auf alle Instrumente des Finanzausgleichs im engeren Sinn auszudehnen. Verschiedene Westschweizer Kantone beantragen, dass auch die für die Dotierung der Ausgleichsgefässe massgebende Hochrechnung 2008 von den Kantonen noch plausibilisiert wird. Die LPS fordert Erklärungen in der dritten Botschaft zu den sehr grossen Unterschieden bei den Ergebnissen der Globalbilanzen 2001/02 und 2004/05. Namentlich verschiedene Wirtschaftsverbände geben schliesslich ihrer Besorgnis über die Komplexität der Berechnungen im neuen Ausgleichssystem Ausdruck und regen spätere Vereinfachungen an.

1.3 Übersicht über die erfolgten Überarbeitungen infolge der Vernehmlassung

Gestützt auf die nach Abschluss der Vernehmlassung durchgeführten Gespräche im Rahmen der NFA-Projektorganisation nimmt der Bundesrat in den nachfolgenden Bereichen Lösungen vor, die vom Schlussbericht vom 30. Juni 2006 abweichen:

Härteausgleich

An der Berechnung des Härteausgleichs auf der Basis der Globalbilanz 2004/05 wird grundsätzlich festgehalten. Die Schätzungen des Ressourcenindex 2004/05 werden jedoch im Jahr vor dem Inkrafttreten des neuen Finanzausgleichs aktualisiert. Dabei sollen in der Schätzung neben den bereits verwendeten Datengrundlagen der Bemessungsjahre 1998–2001 zusätzlich die Ende Juni 2007 erstmals vollständig vorliegenden Daten der Bemessungsjahre 2003 und 2004, welche als Grundlage für den Ressourcenindex 2008 dienen, mitberücksichtigt werden. Zu diesem Zweck wird die Schätzmethode verfeinert. Das Gleiche gilt für einzelne Bestandteile der Lastenindizes. Insbesondere soll die Berechnung des Armutsindikators auf der Basis der Angaben aus der neuen Sozialhilfestatistik verfeinert werden.

Ausserdem hält der Bundesrat in Bezug auf die Berücksichtigung der wegfallenden Finanzkraftabstufung beim Kantonsanteil am Gewinn der Schweizerischen Nationalbank an der Methode im Vernehmlassungsbericht fest. Demnach bemessen sich die Auswirkungen aus dem Wegfall der Finanzkraftabstufung auf einem durchschnittlichen Gewinnanteil der Kantone von 1,1 Milliarden. Eine als Folge der Vernehmlassungsergebnisse diskutierte alternative Berechnungsmethode, wonach ein Teil des Härteausgleichs direkt an die Höhe des Gewinnanteils der Kantone gebunden worden wäre, wurde von den Kantonsvertretern in der Projektorganisation abgelehnt.

Qualitätssicherung Ressourcen- und Lastenausgleich

Das Qualitätssicherungskonzept wird auf den Lastenausgleich erweitert. Die Rolle des externen Inspektorats wird der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) übertragen. Zu diesem Zweck wird eine neue gesetzliche Grundlage im Finanzkontrollgesetz vom 28. Juni 1967⁹ (FKG) geschaffen.

Übergangsprobleme der IV

Die Übergangsprobleme der IV werden wie folgt gelöst:

- Bund und Kantone kommen ihren bestehenden gesetzlichen Verpflichtungen für die nachschüssigen kollektiven Leistungen der IV nach. Somit werden die Kantone $\frac{1}{8}$ und der Bund $\frac{3}{8}$ der nach dem Übergang noch ausstehenden nachschüssigen Beiträge finanzieren. Die restlichen $\frac{4}{8}$ werden durch die IV selbst finanziert.
- Um jedoch eine Belastung der IV zu vermeiden, erklären sich die Kantone bereit, in der Globalbilanz zu ihren Lasten der IV einen Zins für deren Anteil von $\frac{4}{8}$ der noch geschuldeten nachschüssigen kollektiven Beiträge gutschreiben zu lassen.
- Auf weitergehende Zahlungen der Kantone im Rahmen einer periodengerechten Abgrenzung der Rentennachzahlungen und übrigen Aufwandpositionen der IV wird verzichtet. Im Gegenzug verzichten die Kantone auf ihre Forderung nach einer periodengerechten Abgrenzung der Erträge der direkten Bundessteuer.
- Durch ihren Beitrag an die nachschüssigen kollektiven Leistungen und die Zinsgutschrift für die IV sollen die finanziellen Beziehungen zwischen den Kantonen und der IV abschliessend geregelt werden. Weitergehende Forde-

⁹ SR 614.0

rungen nach Kantonsbeiträgen zur Sanierung der IV-Schuld würden die dargestellte Kompromisslösung in Frage stellen.

Übergangsprobleme in den übrigen betroffenen Bereichen

Bezüglich der Übergangsprobleme in den übrigen betroffenen Bereichen hält der Bundesrat fest, dass die Lösungen fair ausgestaltet und bereits in der zweiten NFA-Botschaft transparent dargelegt worden sind¹⁰. Namentlich die kritisierte Lösung im Bereich der *amtlichen Vermessung* stellt eine tragfähige Lösung dar. In diesem Aufgabenbereich würden ohne vorgängige Massnahmen beim Übergang zur NFA altrechtliche Verpflichtungen in der Grössenordnung von 70 Millionen Franken bestehen. Das würde bedeuten, dass – ohne Massnahmen – während drei Jahren (2008–2010) die zur Verfügung stehenden Mittel für die Abtragung der altrechtlichen Verpflichtungen eingesetzt werden müssten, bzw. dass in dieser Zeit keine neuen Projekte mit Bundesunterstützung gestartet werden könnten.

Weiteres Vorgehen

Bezüglich der Forderung nach einer *Anrechnung der Sparprogramme* des Bundes (namentlich des Stabilisierungsprogramms 1998) hält der Bundesrat fest, dass der Bund mit seinem Anteil am Härteausgleich einen massgeblichen Beitrag über die Haushaltsneutralität hinaus leistet und somit der im Rahmen des Stabilisierungsprogramms 1998 gemachten Zusicherung zumindest dem Sinne nach teilweise Rechnung trägt. Des Weiteren wurde bereits in der zweiten NFA-Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung darauf hingewiesen, dass die vollständige Anrechnung der Sparbeiträge der Kantone dazu führen würde, dass der Bund im Einführungsjahr der NFA zusätzlich zu seinem Beitrag zum Härteausgleich um die angerechnete Summe netto belastet würde, was unter dem Regime der Schuldenbremse mit hoher Wahrscheinlichkeit ein neues Entlastungsprogramm zur Folge hätte¹¹.

1.4 Festlegung der Grundbeiträge für den Ressourcen- und Lastenausgleich

1.4.1 Haushaltsneutraler Übergang zur NFA als Grundsatz

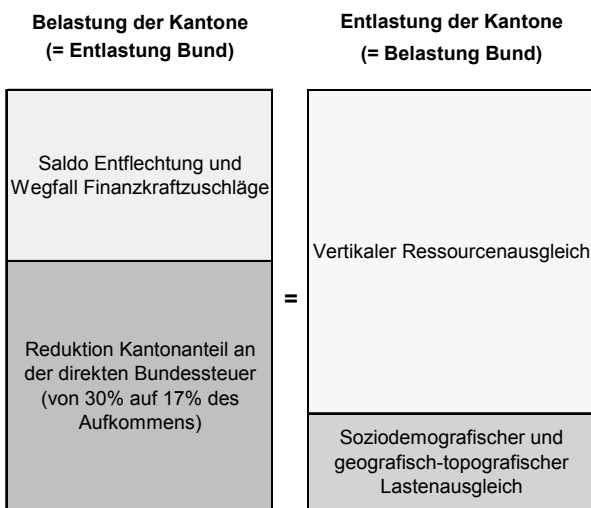
Gemäss Artikel 5 Absatz 1 bzw. 9 Absatz 1 FiLaG legt die Bundesversammlung alle vier Jahre, gestützt auf den Wirksamkeitsbericht, je einen Grundbeitrag für den vertikalen und den horizontalen Ressourcenausgleich sowie für den geografisch-topografischen und den soziodemografischen Lastenausgleich fest. Im ersten Jahr der Vierjahresperiode entsprechen die Ausgleichssummen den jeweiligen Grundbeiträgen. In den Folgejahren werden die Beiträge durch den Bundesrat gemäss Artikel 5 Absatz 2 bzw. 9 Absatz 2 FiLaG fortgeschrieben.

Der Bundesrat beabsichtigt, die Grundbeiträge für die erste Vierjahresperiode nach dem Inkrafttreten der NFA so festzulegen, dass die Ausgleichszahlungen im Jahr 2008 dem Grundsatz der Haushaltsneutralität der NFA entsprechen. Das bedeutet, dass sich die finanziellen Belastungen und Entlastungen, die durch den Systemwechsel entstehen, für den Bund und die Kantone insgesamt ausgleichen sollen.

¹⁰ BBl 2005 6292

¹¹ BBl 2005 6295 f.

Haushaltsneutralität des Übergangs zur NFA



Die Haushaltsneutralität hat zur Folge, dass die Nettobelastung der Kantone, die durch den Wegfall des heute geltenden Systems entsteht, durch die neuen Ausgleichsinstrumente kompensiert wird. Das Konzept des haushaltsneutralen Übergangs ist in Abbildung 2 dargestellt. Auf der linken Seite der Grafik befinden sich die Elemente der NFA, die den Wegfall des heute geltenden Systems umfassen und gleichzeitig vertikale finanzielle Auswirkungen zwischen Bund und Kantonen insgesamt hervorrufen. Dazu gehören der Saldo der Aufgabenentflechtung und des Wegfalls der vertikalen Finanzkraftzuschläge sowie die Reduktion des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer von 30 auf 17 Prozent. Auf der rechten Seite stehen die Elemente des neuen Ausgleichssystems, welche die neuen Beiträge des Bundes an die Kantone umfassen.

In der Abbildung nicht aufgeführt sind die Elemente, die lediglich horizontale Verschiebungen unter den Kantonen hervorrufen. Diese sind zwar für den einzelnen Kanton mit Belastungen oder Entlastungen verbunden, sie verändern jedoch das Verhältnis zwischen dem Bund und der Gesamtheit der Kantone nicht. Dazu gehören z.B. die bisherigen horizontalen Finanzkraftabstufungen bei den Anteilen der Kantone an der Verrechnungssteuer und am Gewinn der Nationalbank sowie – im neuen Ausgleichssystem – der horizontale Ressourcenausgleich.

Die Haushaltsneutralität des Übergangs bedingt, dass der für das neue Ausgleichssystem zur Verfügung stehende Betrag gleich hoch ist wie die Summe aus dem Saldo der Aufgabenentflechtung, dem Wegfall der Finanzkraftzuschläge und der Reduktion des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer.

In Bezug auf die Auswirkungen der Aufgabenentflechtung sind folgende Grundsätze zu beachten:

Bundesaufgaben

Aufgaben, die mit der NFA in die alleinige Verantwortung des Bundes übergehen, führen beim Übergang zur NFA zu einer Entlastung der Kantone, da diese neu keine finanziellen Mittel mehr für solche Aufgaben aufwenden müssen. Beispiele sind die individuellen Leistungen der AHV und der IV oder der Ausbau, Unterhalt und Betrieb von Nationalstrassen.

Kantonsaufgaben

Aufgaben, die mit der NFA in die alleinige Verantwortung der Kantone übergehen, führen beim Übergang zu einer Belastung der Kantone. Diese müssen neu mehr finanzielle Mittel für die Erfüllung solcher Aufgaben bereitstellen. Beispiele sind die kollektiven Leistungen der IV, die Sonderschulung oder die Stipendien bis und mit Sekundarstufe II.

Verbundaufgaben

Diese Aufgabenbereiche werden mit der NFA weiterhin sowohl vom Bund als auch von den Kantonen gemeinsam wahrgenommen. Allerdings fallen die Finanzkraftzuschläge weg, was zu einer Belastung der Kantone führt. Des Weiteren werden die Bundesbeiträge nicht mehr nach dem Aufwand, sondern im Rahmen von Programmvereinbarungen bestimmt, oder es werden Pauschalbeiträge nach vordefinierten Kriterien ausbezahlt. Je nach Aufgabenbereich können sich neben dem Wegfall der Finanzkraftzuschläge zusätzliche Verschiebungen zu Lasten oder zu Gunsten der Kantone ergeben, abhängig vom neuen Finanzierungsmodus. Zu einer stärkeren Belastung der Kantone führt z.B. die Reduktion der Bundesbeiträge im Bereich der Prämienverbilligungen, zu einer Entlastung der Kantone hingegen der grössere Finanzierungsbeitrag des Bundes im Bereich der Ergänzungsleistungen.

1.4.1.1 Wegfall von Transfers des heute geltenden Systems

Die Berechnung der wegfallenden Transfers gemäss geltendem Recht wurde im Frühjahr 2006 auf der Basis der Finanzplandaten des Bundes für die Jahre 2008–2010 vorgenommen. Gleichzeitig erfolgte die Integration der NFA in den Finanzplan 2008–2010. Die Erhebung der notwendigen Daten erfolgte in drei Schritten:

- In einem ersten Schritt wurden die Bundesämter im Rahmen der Weisungen des Bundesrats und der Eidgenössischen Finanzverwaltung zum Voranschlag 2007 und zum Finanzplan 2008–2010 aufgefordert, die Plandaten 2008–2010 gemäss geltendem Recht einzureichen. Die Ersteingaben für den Finanzplan 2008–2010 erfolgten somit ohne Berücksichtigung der NFA. Gleichzeitig wurde jedoch eine Parallelerhebung der Plandaten 2008–2010 gemäss NFA durchgeführt. Zusätzlich wurden die Bundesämter gebeten, entsprechende Daten für die Jahre 2006 und 2007 einzureichen; dies zu Kontrollzwecken und zur Analyse der Dynamik.
- Die Ersteingaben und die Daten der Parallelerhebung NFA wurden von der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) geprüft und – sofern notwendig – in Absprache mit dem zuständigen Amt korrigiert. Die Differenz zwischen den Ersteingaben und den Daten der Parallelerhebung für das Jahr 2008 ergab sodann die zur Verfügung stehende Summe für die neuen Ausgleichs-

instrumente. Dadurch wurde im Finanzplan 2008 die Haushaltsneutralität des Übergangs zur NFA sichergestellt.

- Anschliessend wurde der Finanzplan bereinigt, indem die Ersteingaben durch die Daten der Parallelerhebung ersetzt wurden. Gleichzeitig wurden auch die Dotationen für die neuen Ausgleichsinstrumente in den Finanzplan 2008 eingestellt. Für die Planjahre 2009 und 2010 wurden die Beträge für den Ressourcen- und Lastenausgleich gemäss Artikel 5 Absatz 2 FiLaG fortgeschrieben. Die Fortschreibung der Beträge für den vertikalen und horizontalen Ressourcenausgleich erfolgte gemäss dem für die Jahre 2009 und 2010 geschätzten Wachstum des Ressourcenpotenzials. Dabei wurde in der Schätzung von der Annahme ausgegangen, dass die Wachstumsrate des Ressourcenpotenzials um einen Prozentpunkt höher liegt als die Wachstumsrate des nominellen Bruttoinlandprodukts.¹² Die Fortschreibung der Beträge für den Lastenausgleich erfolgte gemäss der Teuerung, d.h. gemäss der Veränderungsrate des Landesindex der Konsumentenpreise. Bereits früher in den Finanzplan aufgenommen wurde der Betrag für den Härteausgleich. Da der Härteausgleich zu einer Mehrbelastung des Bundes führt, wurden die entsprechenden Ausgaben bereits im Nachgang zur Volksabstimmung zu den Verfassungsgrundlagen der NFA in den Finanzplan eingestellt.

Die Daten wurden auf der Basis der neuen Globalbilanz 2004/05 (Härteausgleich), der im Oktober 2006 von der Bundesversammlung beschlossenen Ausführungsgesetzgebung (Aufgabentflechtung) sowie der Überarbeitung infolge der Vernehmlassung angepasst. Es sind deshalb in den Daten und Bundesbeschlüssen der vorliegenden Botschaft geringfügige Abweichungen zu den Daten im Vernehmlassungsbericht und zu jenen des im Sommer 2006 verabschiedeten Finanzplans 2008–2010 zu verzeichnen.¹³

¹² Diese Annahme basiert auf einer empirischen Beobachtung der Referenzjahre 1998–2006.

¹³ Die Abweichungen betreffen die Ausgaben der AHV und der IV. Im Bereich der Betagtenhilfe waren die Auswirkungen der Kantonalisierung der Beiträge für die Aus- und Weiterbildung des Fach-, Lehr- und Hilfspersonals nicht erfasst worden. Dies wurde korrigiert. Unter Berücksichtigung des Beschlusses der Eidgenössischen Räte, wonach die Beiträge an die Weiterbildung des Hilfspersonals weiter durch die AHV subventioniert werden sollen, ergibt sich eine um 2 Millionen Franken höhere Entlastung der Sozialversicherungen. Zur Finanzierung ihres Anteils an den nachschüssigen Zahlungen bei den kollektiven Leistungen wird der IV ein Zins in der Höhe von 24,5 Millionen Franken belastet. Somit führen diese beiden Massnahmen netto zu einer stärkeren Belastung der Sozialversicherungen um 22,5 Millionen Franken. Zur Sicherstellung der Haushaltsneutralität werden den Sozialversicherungen diese Beträge durch entsprechende Anpassungen der Bundesbeiträge ausgeglichen, so dass für den Bund im Vergleich zum Vernehmlassungsbericht eine um 22,5 Millionen Franken höhere Belastung aus der Aufgabentflechtung resultiert. Dadurch reduziert sich die für die neuen Ausgleichsinstrumente zur Verfügung stehende Summe um diesen Betrag.

**Wegfall von Transfers des heute geltenden Systems 2008
(Berechnung der zur Verfügung stehenden Ausgleichssumme des Bundes
im Jahr 2008)¹⁴**

in 1000 Franken; (+) = Belastung Bund, (-) = Entlastung Bund

Wegfall Finanzkraftzuschläge und -abstufung	-1 580 400
Aufgabenentflechtung	+1 185 616
Reduktion Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer	-2 086 000
Total Entlastung Bund (= Summe für neue Ausgleichsinstrumente)	-2 480 784

Die finanziellen Auswirkungen der NFA in den einzelnen Aufgabenbereichen im Jahr 2008 sind in Anhang 1 dargestellt. Tabelle 1 zeigt die Gesamtsumme der durch die NFA wegfallenden Transfers für das Jahr 2008. Auf der Entlastungsseite des Bundes (bzw. Belastung der Kantone) schlagen der Wegfall der Finanzkraftzuschläge mit 1,580 Milliarden Franken und die Reduktion des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer mit 2,086 Milliarden Franken zu Buche. Die Aufgabenentflechtung (ohne Finanzkraftzuschläge) führt hingegen zu einer Belastung des Bundes (bzw. Entlastung der Kantone) von 1,186 Milliarden Franken. Insgesamt wird somit der Bund durch den Wegfall des bisherigen Transfersystems mit 2,481 Milliarden Franken entlastet (bzw. die Kantone belastet).

1.4.1.2 Dotierung der neuen Ausgleichsinstrumente

Zur Wahrung der Haushaltsneutralität fliesst die Summe von 2,481 Milliarden Franken vollumfänglich in den Ressourcen- und Lastenausgleich. Gemäss Bundesgesetz vom 3. Oktober 2003 über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) legt die Bundesversammlung alle vier Jahre die Grundbeträge für folgende Ausgleichstöpfe fest:

- den Beitrag des Bundes an den Ressourcenausgleich = vertikaler Ressourcenausgleich;
- den Beitrag der ressourcenstarken Kantone an den Ressourcenausgleich = horizontaler Ressourcenausgleich;
- die Höhe des geografisch-topografischen Lastenausgleichs;
- die Höhe des soziodemografischen Lastenausgleichs.

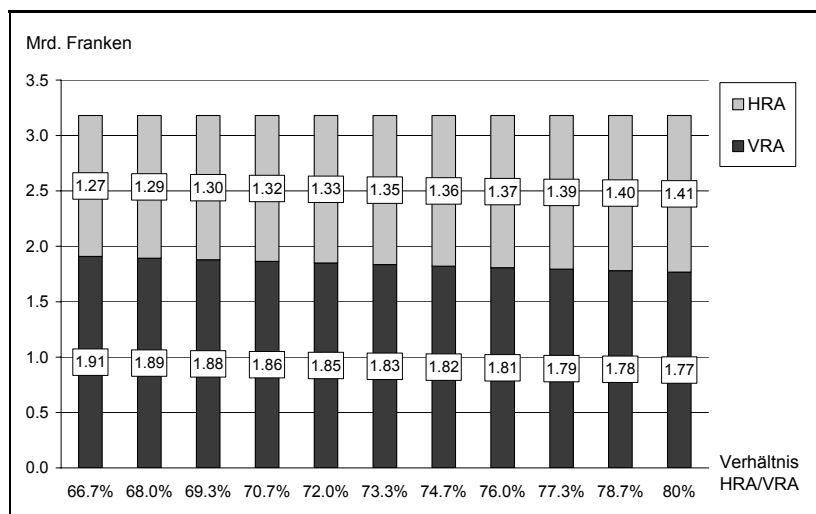
In den Zwischenjahren werden die Grundbeträge gemäss den Vorgaben des FiLaG automatisch durch den Bundesrat fortgeschrieben. Beim Ressourcenausgleich richtet sich die Entwicklung der Beiträge nach der Veränderung des Ressourcenpotenzials,

¹⁴ Es ist zu beachten, dass es sich hierbei um die auf der Basis des Finanzplans des Bundes 2008 hochgerechneten Werte handelt. Diese entsprechen nicht den Zahlen der Globalbilanz 2004/05.

beim Lastenausgleich nach der Teuerung. Bezüglich der Aufteilung der zur Verfügung stehenden Summe auf die verschiedenen Ausgleichsgefässe sind zum einen die qualitativen Ziele gemäss Artikel 2 FiLaG zu beachten. Zum andern gibt das FiLaG einige quantitative Vorgaben. Beim Ressourcenausgleich wird gemäss Artikel 6 Absatz 3 FiLaG angestrebt, dass zusammen mit dem Ressourcenausgleich die massgebenden eigenen Ressourcen jedes Kantons pro Einwohnerin oder Einwohner nach erfolgtem Ressourcenausgleich 85 Prozent des Schweizer Durchschnitts erreichen. Das bedeutet, dass der Index des standardisierten Steuerertrags (SSE) des ressourcenschwächsten Kantons nach erfolgtem Ressourcenausgleich 85 Punkte aufweisen soll.¹⁵ Dieser Wert ist nicht als garantierte Mindestausstattung, sondern als Zielgrösse zu verstehen. Des Weiteren schreibt Artikel 4 Absatz 2 FiLaG vor, dass der horizontale Ressourcenausgleich mindestens zwei Drittel und höchstens 80 Prozent des vertikalen Ressourcenausgleichs betragen darf. Die Bestimmungen in den Artikeln 4 und 6 FiLaG schränken somit den Handlungsspielraum der Bundesversammlung bei der Aufteilung der zur Verfügung stehenden Mittel auf den Ressourcen- und den Lastenausgleich ein. So muss der vertikale Ressourcenausgleich genügend hoch dotiert werden, damit der ressourcenschwächste Kanton der Zielgrösse von 85 Punkten möglichst nahe kommt, ohne dass dabei die Bandbreite zwischen horizontalem und vertikalem Ressourcenausgleich verletzt wird. Des Weiteren sind gemäss Artikel 5 Absatz 1 die Ergebnisse des Wirksamkeitsberichtes (vgl. Art. 18 FiLaG) sowie das Ziel von international konkurrenzfähigen Steuersätzen in den Kantonen zu berücksichtigen.

¹⁵ Der «standardisierte Steuerertrag» (SSE) ist die technische Bezeichnung der massgebenden eigenen Ressourcen gemäss Art. 6 Abs. 3 FiLaG. Der SSE ist eine Hilfsgrösse, die es erlaubt, die Ausgleichswirkung des Ressourcenausgleichs zu beurteilen. Der SSE eines Kantons entspricht seinen Steuereinnahmen, die er erzielen würde, wenn er sein Ressourcenpotenzial mit einem für alle Kantone einheitlichen, proportionalen Steuersatz besteuern würde. Dieser 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 und beträgt für die erste Vierjahresperiode (2008–2011) 30 Prozent. Der Index der SSE eines Kantons ist gleich dem SSE pro Einwohner bzw. Einwohnerin im Verhältnis zum SSE pro Einwohner bzw. Einwohnerin der Gesamtheit der Kantone, multipliziert mit 100. Da sich der SSE definitionsgemäss proportional zum Ressourcenpotenzial verhält, entspricht der Index der SSE dem Ressourcenindex. Zur Beurteilung der Ausgleichswirkung werden den kantonalen Werten des SSE die Beträge des horizontalen und vertikalen Ressourcenausgleichs dazugeschlagen bzw. abgezogen. Daraus resultiert der «SSE nach erfolgtem Ressourcenausgleich», woraus sich der «Index der SSE nach erfolgtem Ausgleich» berechnen lässt.

Mögliche Dotationen des horizontalen und vertikalen Ressourcenausgleichs zur Erreichung der Zielgrösse von 85 Punkten für den ressourcenschwächsten Kanton (Berechnungsbasis: Ressourcenpotenzial und standardisierter Steuerertrag 2006)



Gemäss Schätzungen mit dem Ressourcenindex 2006 wäre zur exakten Erreichung der Zielgrösse von 85 Punkten ein Ressourcenausgleich in der Höhe von insgesamt 3,18 Milliarden Franken notwendig. Abbildung 3 zeigt verschiedene Kombinationen von horizontalem und vertikalem Ressourcenausgleich für diese Summe, welche in Einklang mit der Bandbreite für das Verhältnis zwischen horizontalem und vertikalem Ressourcenausgleich stehen. Beim unteren Rand der Bandbreite ($\frac{2}{3}$) würde der horizontale Ressourcenausgleich 1,27 Milliarden Franken und der vertikale Ressourcenausgleich 1,91 Milliarden Franken betragen. Beim oberen Rand (80 %) käme der horizontale Ressourcenausgleich auf 1,41 Milliarden, der vertikale Ressourcenausgleich auf 1,77 Milliarden Franken zu liegen.

Bezüglich der Höhe des geografisch-topografischen und soziodemografischen Lastenausgleichs verzichtete der Gesetzgeber im FiLaG auf quantitative Vorgaben. So sind keine Zielgrössen für die Abgeltung von Sonderlasten aufgeführt. Auch bestehen keine Vorgaben bezüglich der Aufteilung des für den Lastenausgleich zur Verfügung gestellten Betrags auf die beiden Ausgleichstöpfe. Es sind jedoch – analog zum Ressourcenausgleich – die Ergebnisse des Wirksamkeitsberichts zu berücksichtigen.

Die Aufteilung der zur Verfügung stehenden Summe für die erste Vierjahresperiode (2008–2011) wurde in Zusammenarbeit mit den Kantonen vorgenommen und im paritätischen politischen Steuerungsorgan der NFA analysiert. Als Diskussionsgrundlage diente der bereits im Hinblick auf die erste NFA-Botschaft erarbeitete Konsens zwischen Bund und Kantonen, wonach im Jahr des Inkrafttretens der NFA die gesamte dem Bund zur Verfügung stehende Summe zu 72,5 Prozent in den

vertikalen Ressourcenausgleich und zu 27,5 Prozent in den Lastenausgleich fliessen soll. Das Verhältnis zwischen horizontalem und vertikalem Ressourcenausgleich soll im Übergangsjahr 70 Prozent betragen. Innerhalb des Lastenausgleichs war eine gleichmässige Aufteilung der Beiträge auf den geografisch-topografischen und den soziodemografischen Lastenausgleich vorgesehen. Im soziodemografischen Lastenausgleich soll $\frac{2}{3}$ der Summe für den Ausgleich von Sonderlasten im Zusammenhang mit der Bevölkerungsstruktur (sog. «A-Lasten») und $\frac{1}{3}$ für Sonderlasten der Kernstädte zur Verfügung stehen. Die Festlegung dieses Verhältnisses liegt jedoch in der Kompetenz des Bundesrats, weshalb sie nicht Gegenstand des entsprechenden Bundesbeschlusses, sondern in der Verordnung zum Finanz- und Lastenausgleich (FiLaV) geregelt ist. Das Gleiche gilt für die Aufteilung des geografisch-topografischen Lastenausgleichs auf die vier Teilelemente Siedlungshöhe, Steilheit des Geländes, Siedlungsstruktur und Bevölkerungsdichte. Die aus dieser Aufteilung der zur Verfügung stehenden Summe resultierenden Ausgleichsbeträge für das Jahr 2008 sind in Tabelle 4 aufgelistet.

Diese Aufteilung des zur Verfügung stehenden Gesamtbetrags auf die einzelnen Ausgleichstöpfe entspricht sowohl den Modellrechnungen der ersten als auch der zweiten NFA-Botschaft. Die Vorlage, wie sie Volk und Ständen am 28. November 2004 zur Abstimmung vorlag, ging ebenso von diesen Eckwerten aus. Sie weist deshalb eine sehr hohe politische Akzeptanz bei der Mehrheit der Kantone auf. Ausgehend von dieser Basis wurde untersucht, ob mit dem Ressourcenausgleich die Zielgrösse von 85 Punkten erreicht werden kann. Dies wird durch Modellrechnungen auf der Basis des Ressourcenindex 2006 bestätigt. So wird für den ressourcenschwächsten Kanton die Zielgrösse mit einem Indexwert von 84,5 Punkten nur knapp unterschritten, so dass sich keine Aufstockung des Ressourcenausgleichs aufdrängt.

In Bezug auf das Ziel des Erhalts von konkurrenzfähigen Steuersätzen kann für die erste Vierjahresperiode noch nicht auf den Wirksamkeitsbericht abgestützt werden. Anhaltspunkte gibt jedoch die NFA-Globalbilanz, welche die Auswirkungen der NFA auf die einzelnen Kantone anhand einer Modellrechnung für den Durchschnitt der Jahre 2004/05 analysiert.¹⁶ Die Globalbilanz zeigt, dass mit den zur Diskussion stehenden Dotationen der neuen Ausgleichsgefässe die meisten ressourcenstarken Kantone durch die NFA netto belastet werden. Die grösste Nettobelastung weist mit 2,4 Prozent des Ressourcenpotenzials der ressourcenstärkste Kanton – der Kanton Zug – auf. Demgegenüber werden – nach Härteausgleich – sämtliche ressourcenschwachen Kantone netto entlastet. Die grösste Nettoentlastung verzeichnet mit -6,3 Prozent des Ressourcenpotenzials der Kanton Uri. Selbst unter der Annahme, dass die Mehr- bzw. Minderbelastungen vollständig über eine Veränderung der Steuereinnahmen kompensiert werden, sind somit die Auswirkungen der NFA auf die durchschnittliche Steuerbelastung der Kantone beschränkt (vgl. Tabelle 2). So steigt unter der beschriebenen Annahme die durchschnittliche Steuerbelastung¹⁷ des Kantons Zug von 15 auf 17,4 Prozentpunkte. Damit bleibt Zug auch nach dem Übergang zur NFA der Kanton mit der tiefsten durchschnittlichen Steuerbelastung. Die anderen ressourcenstarken Kantone weisen Anstiege von maximal einem Prozentpunkt auf. Die Positionen der Kantone im Steuerwettbewerb werden somit durch

¹⁶ Die Berechnungen und Resultate der Globalbilanz 2004/05 werden unter Ziffer 1.4.2 näher dargelegt.

¹⁷ Durchschnittliche Steuerbelastung = Steuereinnahmen in Prozent des Ressourcenpotenzials.

die NFA kurzfristig kaum verändert. Mittel- bis langfristig dürfte sich jedoch insbesondere die Position der ressourcenschwachen Kantone weiter verbessern, dies vor allem aufgrund des mit der NFA einhergehenden Ersatzes von zweckgebundenen Subventionen durch zweckfreie Ausgleichsmittel. Auch die ressourcenstarken Kantone werden mittel- bis langfristig aufgrund des allgemein tieferen Steuerbelastungsniveaus von der NFA profitieren.¹⁸

Tabelle 2

Netto-Belastung durch die NFA in Prozent des Ressourcenpotenzials und maximale Auswirkung auf die durchschnittliche Steuerbelastung¹⁹ und den Index der durchschnittlichen Steuerbelastung²⁰ gemäss Globalbilanz 2004/05

	Nettoergebnis in Prozent des Ress. potenzials	Steuerbelastung		Steuerbelastungsindex	
		vor NFA	mit NFA	vor NFA	mit NFA
ZH	0.3%	28.1%	28.5%	90.8	92.3
BE	-0.7%	37.2%	36.5%	120.1	118.4
LU	-0.7%	35.4%	34.7%	114.1	112.6
UR	-6.3%	30.1%	23.8%	96.9	77.2
SZ	1.0%	18.5%	19.5%	59.7	63.3
OW	-0.9%	30.1%	29.2%	97.0	94.6
NW	0.2%	19.8%	20.0%	64.0	65.0
GL	-0.2%	23.7%	23.5%	76.4	76.3
ZG	2.4%	15.0%	17.4%	48.4	56.4
FR	-0.8%	35.6%	34.8%	114.9	112.9
SO	-2.0%	32.0%	30.0%	103.2	97.3
BS	-0.1%	33.5%	33.5%	108.1	108.5
BL	0.2%	27.1%	27.3%	87.3	88.5
SH	-0.3%	29.8%	29.6%	96.2	95.9
AR	-0.6%	28.3%	27.7%	91.2	89.8
AI	-2.2%	23.9%	21.7%	77.1	70.4
SG	-1.8%	33.7%	31.8%	108.6	103.3
GR	-0.2%	29.7%	29.4%	95.7	95.5
AG	-0.7%	26.4%	25.7%	85.1	83.2
TG	-1.7%	33.4%	31.7%	107.7	102.8
TI	0.4%	28.9%	29.2%	93.1	94.8
VD	0.0%	34.1%	34.1%	109.9	110.5
VS	-0.9%	32.7%	31.8%	105.6	103.3
NE	-0.4%	36.4%	36.0%	117.4	116.8
GE	0.6%	37.1%	37.7%	119.6	122.3
JU	-0.9%	38.2%	37.3%	123.1	120.9
Alle Kt.	-0.2%	31.0%	30.8%	100.0	100.0

¹⁸ Vgl. dazu die Ausführungen zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen der NFA unter Ziffer 3.3.

¹⁹ Durchschnittliche Steuerbelastung = Steuereinnahmen 2004/05 in Prozent des Ressourcenpotenzials.

²⁰ Index der durchschnittlichen Steuerbelastung (Steuerbelastungsindex) = durchschnittliche Steuerbelastung des Kantons im Verhältnis zum Schweizer Durchschnitt, multipliziert mit 100. Dieser Index ist nicht identisch mit dem Gesamtindex der Steuerbelastung gemäss der Statistik der Steuerbelastung der Schweiz. Letzterer wird gemäss einer differenzierteren, für die Beurteilung der Auswirkungen des Ressourcenausgleichs allerdings nicht geeigneten, Methode berechnet.

Vor dem Hintergrund der Ziele des Ressourcenausgleichs kann somit am Anteil des Ressourcenausgleichs von 72,5 Prozent an der gesamten zur Verfügung stehenden Summe sowie am Verhältnis zwischen horizontalem und vertikalem Ressourcenausgleich von 70 Prozent festgehalten werden.

Für die Aufteilung des Restbetrages (27,5 Prozent der zur Verfügung stehenden Summe) auf die beiden Lastenausgleichstöpfe bestehen keine quantitativen Vorgaben. Ausserdem liegt natürlich für die Dotationen der ersten Vierjahresperiode noch kein Wirksamkeitsbericht als Entscheidungsgrundlage vor. Anhaltspunkte für die potenzielle Ausgleichswirkung des Lastenausgleichs gibt eine von der EFV und der Finanzdirektorenkonferenz (FDK) in Auftrag gegebene externe Untersuchung aus dem Jahr 2004.²¹ Das Gutachten zeigt für das Jahr 2001, dass von den gesamten, in Bezug auf den Lastenausgleich relevanten Nettoausgaben²² der Kantone statistisch insgesamt 49 Prozent durch strukturelle Faktoren geografisch-topografischer oder soziodemografischer Natur erklärbar sind und somit so genannte «Lasten» darstellen. Die restlichen 51 Prozent sind entweder durch andere Faktoren bedingt, so z.B. die Steuerkraft und die politischen Präferenzen der Bürger, oder lassen sich statistisch nicht erklären. Von den Lasten sind wiederum statistisch rund 47 Prozent auf geografisch-topografische Faktoren, 28 Prozent auf Faktoren der Bevölkerungsstruktur und 25 Prozent auf Faktoren der Kernstädte zurückzuführen.

Ausgehend von diesen Werten stellt sich die Frage, welcher Anteil der Lasten als Spitzenbelastungen und somit als *Sonderlasten* bezeichnet werden kann. Dabei gilt es zu beachten, dass Sonderlasten nicht objektiv feststellbar sind. Als Sonderlasten kann der Teil der Lasten bezeichnet werden, der über einem bestimmten Schwellenwert liegt. Das Ausmass der Sonderlasten ist somit von den gewählten Indikatoren und vom gewählten Schwellenwert abhängig. So fallen die Sonderlasten unterschiedlich hoch aus, je nachdem ob z.B. der Mittelwert, ein gewichteter Mittelwert, der Median oder ein Quartil des betreffenden Indikators als Schwellenwert definiert wird.

Im Gutachten steht der bevölkerungsgewichtete Mittelwert der Indikatoren als Schwellenwert im Vordergrund. Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass aus statistischen Gründen die Berechnung des Indikators für den geografisch-topografischen Lastenausgleich (GLA) methodisch angepasst werden musste. Unter diesen

²¹ Ecoplan, «Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich», Bern 2004.

²² Als relevante Nettoausgaben werden grundsätzlich die Nettoausgaben der Kantone und Gemeinden in den Hauptgruppen zuzüglich der entsprechenden Bundesbeiträge an die Kantone gemäss der Statistik der öffentlichen Finanzen der Schweiz bezeichnet. Ausgeklammert wurden aus sachlichen Gründen die Hauptgruppen 0 (allgemeine Verwaltung), 3 (Kultur und Freizeit) und 9 (Finanzen und Steuern). So widerspiegeln höhere Nettoausgaben in der allgemeinen Verwaltung nicht primär geografisch-topografische oder soziodemografische Sonderlasten, sondern einen höheren Wahlbedarf. Ähnliches gilt für den Bereich Kultur und Freizeit (Hauptgruppe 3), welcher zudem Gegenstand der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich ist. In der Hauptgruppe 8 (Volkswirtschaft) wurden nur die Ausgaben für die Forstwirtschaft miteinbezogen. Die anderen Ausgaben widerspiegeln hingegen den Wahlbedarf (z.B. Tourismus oder Energie) oder sind reine Bundesaufgaben (Landwirtschaft). In einzelnen Hauptgruppen werden die Bereiche ausgeklammert, welche mit der NFA neu in die alleinige Zuständigkeit des Bundes fallen und somit bei den Kantonen inskünftig keine Nettoausgaben mehr bewirken. In der Hauptgruppe 1 (öffentliche Sicherheit) werden deshalb die Ausgaben für die militärische Landesverteidigung, in der Hauptgruppe 5 (soziale Wohlfahrt) die Ausgaben für die Alters- und Invalidenversicherung und in der Hauptgruppe 6 (Verkehr) die Ausgaben für die Nationalstrassen nicht berücksichtigt.

Voraussetzungen können von den gesamten Lasten der Kantone 23 Prozent als Sonderlasten bezeichnet werden. Von den Sonderlasten sind wiederum 28 Prozent auf geografisch-topografische Faktoren, 27 Prozent auf Faktoren der Bevölkerungsstruktur und 45 Prozent auf Sonderlasten der Kernstädte zurückzuführen (vgl. Tabelle 3)

Der detaillierte Vergleich zwischen Sonderlasten und Lasten in den einzelnen Bereichen zeigt, dass bei den geografisch-topografisch bedingten Lasten lediglich 14 Prozent als Sonderlasten bezeichnet werden können, während bei den Lasten der Kernstädte 43 Prozent Sonderlasten darstellen. Der Anteil der Sonderlasten an den Lasten der Bevölkerungsstruktur beträgt 22 Prozent. Die grossen Unterschiede sind dadurch bedingt, dass sich die Lasten der Kernstädte auf einige wenige stark belastete, bevölkerungsreiche Kantone (Zürich, Genf, Basel-Stadt) konzentrieren, während die geografisch-topografischen Lasten und die Lasten der Bevölkerungsstruktur gleichmässiger auf die Kantone verteilt sind.

Simulationsrechnungen mit anderen Schwellenwerten zeigen, dass sich das Ergebnis, wonach die soziodemografischen Sonderlasten der Kernstädte den grössten Anteil an den Sonderlasten ausmachen, nicht grundlegend ändert.

Tabelle 3

Lasten, Sonderlasten und Ausgleichszahlungen 2001

	geografisch- topografische Faktoren	Bevölkerungs- struktur	Kernstädte	Total
Lasten 2001				
in Millionen Franken	10'718	6'343	5'541	22'602
in Prozent des Totals	47%	28%	25%	100%
Sonderlasten 2001 (Schwellenwert = gewichteter Mittelwert)				
in Millionen Franken	1'470	1'410	2'364	5'245
in Prozent des Totals	28%	27%	45%	100%
in Prozent der Lasten	14%	22%	43%	23%
Lastenausgleich 2001*				
in Millionen Franken	334	223	111	669
in Prozent des Totals	50%	33%	17%	100%
in Prozent der Lasten	3%	4%	2%	3%
in Prozent der Sonderlasten	23%	16%	5%	13%

* = teuerungsbereinigte Werte 2008

Trotz der statistischen Resultate des Gutachtens bezüglich der Höhe der Sonderlasten schlägt der Bundesrat für die erste Vierjahresperiode eine gleichmässige Dotierung des geografisch-topografischen und soziodemografischen Lastenausgleichs vor. Dafür sprechen folgende Gründe:

- *Beschränkte finanzielle Mittel für den Lastenausgleich:* Unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Haushaltsneutralität der NFA entspricht der für die neuen Ausgleichsinstrumente zur Verfügung stehende Gesamtbetrag den frei werdenden Mitteln, welche sich aus dem Wegfall des bisherigen Systems ergeben. Des Weiteren kann die Dotation des Ressourcenausgleichs

aufgrund der Zielgrösse für die Mittelausstattung der ressourcenschwachen Kantone nicht reduziert werden. Ausserdem verhindert die Bandbreite zwischen horizontalem und vertikalem Ressourcenausgleich eine im Vergleich zum Bund deutlich stärkere Belastung der ressourcenstarken Kantone. Eine höhere Dotierung des soziodemografischen Lastenausgleichs müsste deshalb auf Kosten des geografisch-topografischen Lastenausgleichs erfolgen.

- *Angemessener Ersatz für den wegfallenden Berggebietsindex:* Der geografisch-topografische Lastenausgleich wurde als Ersatz für den Berggebietsindex im geltenden Finanzausgleich geschaffen. Mit einem Anteil von 20 Prozent im Finanzkraftindex verfügt der Berggebietsindex heute über ein relativ starkes Gewicht bei der Berechnung der Ausgleichszahlungen an die Kantone. Eine kleinere Dotierung des geografisch-topografischen Lastenausgleichs würde deshalb in der Globalbilanz das Nettoergebnis der überdurchschnittlich stark belasteten Bergkantone zusätzlich beeinträchtigen, was in einzelnen Kantonen (z.B. OW, GR und VS) vollumfänglich durch höhere Zahlungen aus dem Härteausgleich kompensiert werden müsste. Das Volumen für den Härteausgleich würde sich insgesamt erhöhen.
- *Keine Zielvorgaben des FiLaG bezüglich eines proportionalen Ausgleichs von Sonderlasten:* Aufgrund fehlender quantitativer Ziele kommt insbesondere bei der erstmaligen Festlegung der Mittel für den Lastenausgleich der politischen Dimension eine weitaus grössere Bedeutung zu als bei der Festlegung der Mittel für den Ressourcenausgleich. Die vorgeschlagenen Dotierungen werden von der grossen Mehrheit der Kantone unterstützt, so dass sich bis zum Vorliegen des ersten Wirksamkeitsberichts keine Anpassungen zu Gunsten des SLA aufdrängen. Das FiLaG verlangt jedoch, dass die Dotationen für die zweite Vierjahresperiode aufgrund der Ergebnisse des Wirksamkeitsberichts analysiert und gegebenenfalls angepasst werden müssen.
- *Gesamt abwägung:* Die absolute Höhe der Sonderlasten bildet nur eines von mehreren Beurteilungskriterien. Gemildert werden sollen unverhältnismässige Spitzenbelastungen. Deren Tragbarkeit durch die betroffenen Kantone wird dadurch ebenfalls bedeutsam.

Auch innerhalb des soziodemografischen Lastenausgleichs soll in der ersten Vierjahresperiode an der bereits in den früheren Modellrechnungen verwendeten Aufteilung der Mittel festgehalten werden. Somit kommt der SLA zu $\frac{2}{3}$ den Sonderlasten der Bevölkerungsstruktur und zu $\frac{1}{3}$ den Sonderlasten der Kernstädte zu Gute. Das gleiche gilt für die Aufteilung der Mittel innerhalb des GLA.

Insgesamt werden durch die für den Lastenausgleich zur Verfügung stehenden Mittel drei Prozent der Lasten und 13 Prozent der Sonderlasten abgegolten (vgl. Tabelle 3). Werden die einzelnen Ausgleichsgefässe betrachtet, ergibt die beantragte Verteilung der Mittel für den geografisch-topografischen Lastenausgleich eine Abgeltung von ebenfalls drei Prozent der Lasten und 23 Prozent der Sonderlasten. Beim Ausgleich für Sonderlasten der Bevölkerungsstruktur betragen die Verhältnisse vier Prozent der Lasten und 16 Prozent der Sonderlasten, beim Ausgleich für Sonderlasten der Kernstädte zwei Prozent der Lasten und fünf Prozent der Sonderlasten.

Ausgleichssummen Ressourcen- und Lastenausgleich im Jahr 2008 (Grundbeiträge 2008–2011)

in 1'000 Franken

Ressourcenausgleich	
Beitrag des Bundes (Art. 4 FiLaG; vertikaler Ressourcenausgleich)	1'798'569
Beitrag der ressourcenstarken Kantone (Art. 4 FiLaG; horizontaler Ressourcenausgleich)	1'258'998
Total Ressourcenausgleich	3'057'566
Lastenausgleich des Bundes	
Geografisch-topografischer Lastenausgleich (Art. 7 FiLaG)	341'108
Soziodemografischer Lastenausgleich (Art. 8 FiLaG)	341'108
Total Lastenausgleich	682'216
Ausgleichssumme insgesamt	3'739'782
davon Bund (vertikaler Ressourcenausgleich und Lastenausgleich des Bundes)	2'480'784
davon ressourcenstarke Kantone (horizontaler Ressourcenausgleich)	1'258'998

Die Beträge für das Jahr 2008 entsprechen den so genannten Grundbeiträgen für die Periode 2008–2011 gemäss den Artikeln 5 Absatz 1 und 9 Absatz 1 FiLaG. In den Jahren 2009–2011 werden die Beträge des Ressourcenausgleichs gemäss der Veränderung des Ressourcenpotenzials (Art. 5 Abs. 2 FiLaG) und die Beträge des Lastenausgleichs gemäss der Teuerung (Art. 9 Abs. 2 FiLaG) fortgeschrieben.

Die finanziellen Auswirkungen der NFA für den Bund, die Gesamtheit der Kantone und die Sozialversicherungen AHV und IV im Übergangsjahr 2008 und in den Folgejahren sind in Tabelle 5 dargestellt. Es ist zu beachten, dass die Haushaltsneutralität der NFA streng genommen nur für das Jahr des Inkrafttretens gilt. In den Folgejahren gibt es aufgrund der unterschiedlichen Dynamik der Ausgaben in den einzelnen Aufgabenbereichen sowie des Fortschreibungsmechanismus für den Ressourcen- und Lastenausgleich bis zur Neufestlegung der Grundbeiträge (Art. 5 Abs. 2 und Art. 9 Abs. 2 FiLaG) Abweichungen von der Haushaltsneutralität. Die Finanzplanung zeigt jedoch, dass in den Jahren 2009 und 2010 sowohl für den Bund als auch für die Gesamtheit der Kantone und die Sozialversicherungen nur geringfügige Abweichungen von der Haushaltsneutralität zu erwarten sind. Wie weiter oben dargelegt, werden die Grundbeiträge für die Periode 2008–2011 aufgrund der Finanzplanzahlen definitiv festgelegt. Es wird zu den Aufgaben des ersten Wirksamkeitsberichts gehören, die postulierte Einhaltung der Haushaltsneutralität aufgrund der Ergebnisse der Jahresrechnung 2008 zu überprüfen. Sollten sich dann zumal grössere Abweichungen zeigen, sind diese bei der Neufestlegung der Grundbeiträge für die folgende Vierjahresperiode angemessen zu berücksichtigen.

Auswirkungen der NFA in den Jahren 2008–2010

in Millionen Franken; (+) Belastung, (-) Entlastung

Bund	2008	2009		2010	
	<i>in Millionen</i>	Saldo	Veränd. 08-09	Saldo	Veränd. 09-10
Aufgaben und Kantonsanteile	-2'481	-2'586	-105	-2'618	-32
Neue Ausgleichsinstrumente	2'481	2'532	51	2'610	79
Saldo Bund (ohne Härteausgleich)	0	-54		-8	
Kantone	2008	2009	Veränd.	2010	Veränd.
<i>in Millionen</i>		Saldo	08-09	Saldo	09-10
Saldo Aufgaben und Einnahmenanteile	2'481	2'558	78	2'626	67
Neue Ausgleichsinstrumente vertikal	-2'481	-2'532	-51	-2'610	-79
Saldo Kantone (ohne Härteausgleich)	0	27		15	
AHV/IV	2008	2009	Veränd.	2010	Veränd.
<i>in Millionen</i>		Saldo	08-09	Saldo	09-10
Saldo Aufgaben und Einnahmenanteile	0	28	28	-7	-35
Neue Ausgleichsinstrumente vertikal	0	0	0	0	0
Saldo AHV/IV	0	28		-7	
Total Bund, Kantone, AHV/IV	0	0		0	

Die Ausgleichsbeträge des Ressourcen- und Lastenausgleichs für die einzelnen Kantone im Jahr 2008 werden auf der Basis der neuesten Daten im Herbst 2007 im Rahmen der Verordnung zum Finanz- und Lastenausgleich (FiLaV) durch den Bundesrat festgelegt. Diese Verordnung beinhaltet auch Detailangaben über die Fortschreibung der Ausgleichssummen für den Ressourcen- und Lastenausgleich gemäss Artikel 5 Absatz 2 bzw. 9 Absatz 2 FiLaG, regelt die Datenerfassung und die Qualitätskontrolle des Ressourcen- und Lastenausgleichs sowie die Erstellung des Wirksamkeitsberichts. Die FiLaV wird jährlich auf der Basis von neuen Daten aktualisiert. Der Rohentwurf der FiLaV wird den eidgenössischen Räten zusammen mit der vorliegenden Botschaft zur Konsultation unterbreitet.

Provisorische Daten zum Ressourcenindex und zu den Lastenindizes liegen zum heutigen Zeitpunkt erst bis zum Referenzjahr 2006 vor²³. Diese basieren allerdings teilweise noch auf Schätzungen²⁴, weshalb sie mit grösster Vorsicht zu interpretieren sind. Die Ausgleichszahlungen sind unter der Annahme, dass die Grundbeiträge für das Jahr 2008 gemäss den geschätzten Indizes für das Jahr 2006 ausbezahlt würden, in Tabelle 6 ersichtlich. Es ist mit Nachdruck darauf hinzuweisen, dass diese Zahlen nicht den zu erwartenden effektiven Ausgleichszahlungen für die Kantone im Jahr 2008 entsprechen.

²³ Beim Ressourcenindex wird zwischen dem Referenzjahr und den Bemessungsjahren unterschieden. Das Referenzjahr bezeichnet das Jahr, für welches der Index als Basis für den Ressourcenausgleich dient. Der Ressourcenindex eines Referenzjahres basiert auf dem Durchschnitt der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage aus drei aufeinander folgenden Bemessungsjahren, wobei aus statistischen Gründen das erste Bemessungsjahr gegenüber dem Referenzjahr um sechs, das letzte Bemessungsjahr um vier Jahre zurückliegt. Der Ressourcenindex 2006 basiert somit auf den Bemessungsjahren 2000–2002.

²⁴ Vgl. dazu die entsprechenden Ausführungen unter Ziffer 1.4.2.2.

Simulation der Ausgleichszahlungen des Ressourcen- und Lastenausgleichs (Grundbeiträge 2008 mit Indizes 2006)

in 1'000 CHF; (+) Belastung Kanton; (-) Entlastung Kanton

Kanton	RA 2006				SLA_A_C 2006	SLA_F 2006	Total	Index SSE nach RA
	R/ 2006	Einz.	Ausz.	GLA 2006				
1 ZH	131.5	539'530	0	0	-41'409	-59'177	438'944	125.7
2 BE	72.5	0	-932'011	-20'330	0	-427	-952'768	85.6
3 LU	73.2	0	-326'472	-7'085	0	0	-333'558	85.8
4 UR	60.9	0	-60'530	-10'340	0	0	-70'870	84.5
5 SZ	123.1	41'425	0	-6'002	0	0	35'422	118.8
6 OW	68.4	0	-40'002	-5'776	0	0	-45'777	84.9
7 NW	127.1	14'049	0	-1'335	0	0	12'713	122.1
8 GL	76.2	0	-29'345	-4'989	-28	0	-34'362	86.5
9 ZG	226.5	175'153	0	-84	0	0	175'069	203.1
10 FR	69.4	0	-281'875	-14'161	0	0	-296'036	85.1
11 SO	74.6	0	-208'667	0	0	0	-208'667	86.1
12 BS	137.8	99'540	0	0	-25'184	-20'835	53'521	130.8
13 BL	105.2	18'612	0	0	0	0	18'612	104.2
14 SH	87.4	0	-19'622	0	-1'911	0	-21'534	91.0
15 AR	82.3	0	-24'913	-17'445	0	0	-42'358	88.6
16 AI	83.7	0	-6'032	-7'951	0	0	-13'983	89.2
17 SG	78.3	0	-298'333	-2'368	0	0	-300'701	87.2
18 GR	85.1	0	-66'968	-131'965	0	0	-198'933	89.9
19 AG	91.1	0	-82'237	0	0	0	-82'237	93.1
20 TG	73.3	0	-212'466	-4'163	0	0	-216'629	85.8
21 TI	111.6	49'770	0	-13'313	-20'463	0	15'994	109.5
22 VD	99.7	0	-343	0	-59'026	-3'085	-62'453	99.7
23 VS	69.2	0	-325'436	-67'934	0	0	-393'370	85.1
24 NE	87.1	0	-46'442	-21'999	-10'292	0	-78'733	90.8
25 GE	155.9	320'920	0	0	-68'737	-30'179	222'005	145.5
26 JU	65.6	0	-95'872	-3'869	-355	0	-100'096	84.6
Total	100.0	1'258'998	-3'057'566	-341'108	-227'405	-113'703	-2'480'784	

R/ = Ressourcenindex; RA = Ressourcenausgleich; SLA = Soziodemografischer Lastenausgleich, A-C = Bereiche Armut, Alter, Ausländerintegration, F = Kernstadtproblematik; GLA = Geografisch-topografischer Lastenausgleich; SSE = Standardisierter Steuerertrag

Die gesamten finanziellen Auswirkungen des Übergangs zur NFA (wegfallende bisherige Transfers und neue Ausgleichsinstrumente zusammen) auf die einzelnen Kantone und in den einzelnen Aufgabenbereichen werden in der so genannten NFA-Globalbilanz erfasst. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Globalbilanz auf die Vergangenheit bezogen ist und deshalb nur begrenzt Schlüsse für die konkreten Be- und Entlastungen der einzelnen Kantone im Übergangsjahr zulässt. Zwar wäre es wünschenswert, die Auswirkungen der NFA auf das Einführungsjahr (voraussichtlich 2008) zu prognostizieren. Dabei besteht jedoch angesichts des grossen Umfangs der zu prognostizierenden Daten, der Fülle der zu treffenden Annahmen sowie des langen zeitlichen Horizonts (mehr als zwei Jahre) ein relativ grosses Fehlerpotenzial. Insbesondere die Prognose der Finanzkraft und des Ressourcenpotenzials für jeden Kanton wäre mit grossen Unsicherheiten verbunden. Die Globalbilanz der NFA basiert deshalb auf den Referenzjahren 2004 und 2005²⁵.

²⁵ Vgl. Ziffer 1.4.2.

1.4.1.3 Die Dynamik der neuen Ausgleichsinstrumente

In Bezug auf die Dynamik der neuen Ausgleichsinstrumente können auf der Basis von Simulationen folgende Fragen beantwortet werden:

1. Wie gross sind die zu erwartenden jährlichen Veränderungen des Ressourcenindex?
2. Wie gross sind die zu erwartenden jährlichen Veränderungen der Ausgleichszahlungen unter der Annahme einer konstanten Ausgleichssumme?
3. Wie entwickeln sich die Ausgleichszahlungen im Zeitablauf unter der Annahme einer Fortschreibung gemäss den Artikeln 5 Absatz 2 und 9 Absatz 2 FiLaG?

Zur Beantwortung dieser Fragen soll die Entwicklung des Ressourcenindex im Zeitraum der Referenzjahre 1998–2006 analysiert werden. In Bezug auf die Datengrundlage ist zu beachten, dass aufgrund der zum heutigen Zeitpunkt noch eingeschränkten Verfügbarkeit der notwendigen Erhebungen zur Berechnung des Ressourcenpotenzials die in diesem Kapitel dargelegten Indizes teilweise auf Schätzungen basieren²⁶, weshalb sie mit der gebotenen Vorsicht zu interpretieren sind. Des Weiteren ist zu beachten, dass im Ressourcenpotenzial ab dem Jahr 2003 die quellenbesteuerten Einkommen mitberücksichtigt sind und somit zwischen den Bemessungsjahren 2002 und 2003 in einzelnen Kantonen ein leichter Strukturbruch besteht.

Die Resultate der Berechnungen sind im Anhang 5 ersichtlich. Tabelle 7 zeigt eine Zusammenfassung der jährlichen Veränderungen des Ressourcenindex und der Ausgleichszahlungen für konstante Ausgleichssummen des Jahres 2008 gemäss Tabelle 4 (Ausgleichsvolumen von insgesamt 3,7 Milliarden Franken).

Die Analyse des Ressourcenindex zeigt, dass sich die Werte im Durchschnitt jährlich um 2,1 Punkte nach oben oder nach unten bewegen. Je nach Kanton sind allerdings sehr unterschiedliche Ergebnisse zu beobachten. Relativ grosse Veränderungen sind im Allgemeinen in kleinen Kantonen und in jenen Kantonen zu verzeichnen, die hinsichtlich ihres Ressourcenpotenzials einen klaren positiven oder negativen Trend aufweisen (vgl. Anhang 5 und Tabelle 7).

Die Veränderung des Ressourcenausgleichs lässt aufgrund der sehr unterschiedlichen volkswirtschaftlichen Grösse der Kantone keine sinnvollen interkantonalen Vergleiche zu. Im Vergleich mit den Angaben in Tabelle 6 (Simulation der Ausgleichszahlungen des Jahres 2008 mit Indizes des Jahres 2006) geben die Ergebnisse aber Anhaltspunkte für die bis zum Übergang zur NFA zu erwartenden Veränderungen der Ausgleichszahlungen. Unter der Annahme einer durchschnittlichen jährlichen Veränderung des Ressourcenindex gemäss Tabelle 7 ist mit einer Erhöhung oder Reduktion der Ausgleichszahlungen von maximal dem doppelten Betrag der in Tabelle 7 aufgeführten Werte zu rechnen. Der Kanton Luzern z.B. kann also davon ausgehen, dass sein Ressourcenausgleich im Jahr 2008 maximal um 26 Millionen Franken höher oder tiefer liegt als der in Tabelle 6 aufgeführte Betrag, sofern sich sein Ressourcenindex jährlich nicht mehr als um 1,1 Punkte verändert.

²⁶ Vgl. dazu die entsprechenden Ausführungen unter Ziffer 1.4.2.2.

**Durchschnittliche jährliche Veränderung der Ausgleichszahlungen
des Ressourcenausgleichs in den Referenzjahren 1998–2006 unter
der Annahme einer konstanten Ausgleichssumme**

Vertikaler Ressourcenausgleich: 1799 Millionen Franken

Horizontaler Ressourcenausgleich: 1259 Millionen Franken

	Ressourcen- index	Ressourcen- ausgleich (in 1'000 Franken)	Ressourcen- ausgleich pro Einwohner (in Franken)	Ressourcen- ausgleich in Prozent der Steuereinnahmen* 2003	
1	ZH	+/- 0.9	+/- 21'004	+/- 17	+/- 0.2%
2	BE	+/- 1.0	+/- 33'437	+/- 35	+/- 0.5%
3	LU	+/- 1.1	+/- 12'848	+/- 37	+/- 0.6%
4	UR	+/- 2.1	+/- 3'783	+/- 110	+/- 2.3%
5	SZ	+/- 6.0	+/- 13'646	+/- 105	+/- 2.2%
6	OW	+/- 1.7	+/- 2'688	+/- 83	+/- 1.6%
7	NW	+/- 1.9	+/- 1'055	+/- 28	+/- 0.4%
8	GL	+/- 4.0	+/- 6'377	+/- 167	+/- 3.3%
9	ZG	+/- 5.5	+/- 5'388	+/- 54	+/- 0.7%
10	FR	+/- 0.7	+/- 15'321	+/- 63	+/- 1.0%
11	SO	+/- 1.8	+/- 14'238	+/- 58	+/- 0.9%
12	BS	+/- 3.0	+/- 7'632	+/- 40	+/- 0.4%
13	BL	+/- 1.7	+/- 7'466	+/- 29	+/- 0.4%
14	SH	+/- 1.6	+/- 2'866	+/- 39	+/- 0.6%
15	AR	+/- 1.4	+/- 2'158	+/- 41	+/- 0.7%
16	AI	+/- 1.7	+/- 1'565	+/- 106	+/- 2.1%
17	SG	+/- 1.3	+/- 18'309	+/- 41	+/- 0.6%
18	GR	+/- 3.2	+/- 16'890	+/- 89	+/- 1.3%
19	AG	+/- 1.4	+/- 14'782	+/- 27	+/- 0.5%
20	TG	+/- 1.4	+/- 16'960	+/- 74	+/- 1.2%
21	TI	+/- 2.4	+/- 15'069	+/- 48	+/- 0.7%
22	VD	+/- 1.3	+/- 25'627	+/- 40	+/- 0.5%
23	VS	+/- 0.8	+/- 19'169	+/- 70	+/- 1.3%
24	NE	+/- 1.0	+/- 9'653	+/- 58	+/- 0.8%
25	GE	+/- 3.2	+/- 10'898	+/- 26	+/- 0.2%
26	JU	+/- 1.3	+/- 7'201	+/- 107	+/- 1.7%
Mittelwert	+/- 2.1		+/- 61		+/- 1.0%

* Kantone und Gemeinden

Die Angaben zum Ressourcenausgleich pro Einwohner bzw. Einwohnerin zeigen, dass sich die Werte im Durchschnitt jährlich um rund 61 Franken nach oben oder nach unten bewegen. Analog zu den Veränderungen im Ressourcenindex sind auch hier je nach Kanton sehr unterschiedliche Ergebnisse zu beobachten. Zu beachten ist, dass sich die Veränderungen aus mathematischen Gründen nicht proportional zu den Veränderungen des Ressourcenindex verhalten. Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass die Veränderungen bei den ressourcenschwachen und bei den kleineren Kantonen in der Regel grösser sind, da sie von einem höheren Ausgleichsvolumen (horizontaler und vertikaler Ressourcenausgleich) betroffen sind als die ressourcenstarken Kantone (nur horizontaler Ressourcenausgleich) bzw. eine weniger diversifizierte Branchenstruktur aufweisen. Ausserdem ist die progressive Auszahlung

des Ressourcenausgleichs zu beachten. Sie hat zur Folge, dass die Veränderungen bei den ressourcenschwächsten Kantonen im Vergleich zu den Veränderungen beim Ressourcenindex überproportional stark ausfallen. Die Ausgleichszahlungen können dennoch als relativ stabil betrachtet werden. Unter Berücksichtigung aller Kantone liegt die durchschnittliche jährliche Veränderung der Beiträge bei einem Prozent der gesamten Steuereinnahmen der Kantone und Gemeinden.

Die Ausgleichszahlungen des Lastenausgleichs sind sehr stabil, da sie auf strukturellen Indikatoren beruhen, die sich naturgemäss von Jahr zu Jahr gar nicht oder nur geringfügig verändern. Auf eine Analyse der Entwicklung der Ausgleichszahlungen des Lastenausgleichs wird deshalb an dieser Stelle verzichtet.

Tabelle 8

Durchschnittliche jährliche Veränderung der Ausgleichszahlungen des Ressourcenausgleichs 1998–2006 unter der Annahme, dass die NFA im Jahr 1998 in Kraft getreten wäre

		Ressourcen- index	Ressourcen- ausgleich (in 1'000 Franken)	Ressourcen- ausgleich pro Einwohner (in Franken)	Ressourcen- ausgleich in Prozent der Steuereinnahmen* 2003
1	ZH	+/- 0.9	+/- 31'813	+/- 25	+/- 0.3%
2	BE	+/- 1.0	+/- 52'034	+/- 55	+/- 0.9%
3	LU	+/- 1.1	+/- 18'102	+/- 50	+/- 0.8%
4	UR	+/- 2.1	+/- 5'054	+/- 148	+/- 3.1%
5	SZ	+/- 6.0	+/- 14'137	+/- 115	+/- 2.3%
6	OW	+/- 1.7	+/- 2'316	+/- 71	+/- 1.4%
7	NW	+/- 1.9	+/- 1'481	+/- 38	+/- 0.6%
8	GL	+/- 4.0	+/- 7'289	+/- 189	+/- 3.8%
9	ZG	+/- 5.5	+/- 11'799	+/- 95	+/- 1.5%
10	FR	+/- 0.7	+/- 17'448	+/- 67	+/- 1.1%
11	SO	+/- 1.8	+/- 17'605	+/- 72	+/- 1.1%
12	BS	+/- 3.0	+/- 5'928	+/- 30	+/- 0.3%
13	BL	+/- 1.7	+/- 6'895	+/- 26	+/- 0.4%
14	SH	+/- 1.6	+/- 3'552	+/- 49	+/- 0.8%
15	AR	+/- 1.4	+/- 3'118	+/- 59	+/- 1.0%
16	AI	+/- 1.7	+/- 1'077	+/- 76	+/- 1.4%
17	SG	+/- 1.3	+/- 25'927	+/- 56	+/- 0.9%
18	GR	+/- 3.2	+/- 19'557	+/- 104	+/- 1.5%
19	AG	+/- 1.4	+/- 19'170	+/- 36	+/- 0.6%
20	TG	+/- 1.4	+/- 22'140	+/- 94	+/- 1.6%
21	TI	+/- 2.4	+/- 16'581	+/- 54	+/- 0.8%
22	VD	+/- 1.3	+/- 27'115	+/- 44	+/- 0.6%
23	VS	+/- 0.8	+/- 8'716	+/- 32	+/- 0.6%
24	NE	+/- 1.0	+/- 7'363	+/- 45	+/- 0.6%
25	GE	+/- 3.2	+/- 21'838	+/- 49	+/- 0.4%
26	JU	+/- 1.3	+/- 6'945	+/- 100	+/- 1.6%
Mittelwert		+/- 2.1		+/- 68	+/- 1.2%

* Kantone und Gemeinden

In Tabelle 8 ist die durchschnittliche Veränderung der Ausgleichszahlungen aufgeführt unter der Annahme, dass die NFA im Jahr 1998 in Kraft getreten wäre. Die zur Verfügung stehenden Ausgleichsbeträge richten sich demnach nach der Globalbilanz für das Jahr 1998 und werden anschliessend gemäss den Artikeln 5 Absatz 2 und 9 Absatz 2 FiLaG fortgeschrieben. Gemäss Globalbilanz 1998 betrug die Entlastung des Bundes aufgrund der wegfallenden Transfers des geltenden Systems 2,2 Milliarden Franken. Dieser Betrag soll wie für das Jahr der Inkraftsetzung vorgesehen zu 72,5 Prozent in den Ressourcenausgleich und zu 27,5 Prozent in den Lastenausgleich fliessen, wobei im Lastenausgleich je die Hälfte des Betrags für den geografisch-topografischen und den soziodemografischen Lastenausgleich zur Verfügung stehen soll. Der horizontale Ressourcenausgleich soll 70 Prozent des vertikalen Ressourcenausgleichs betragen. Das bedeutet, dass für den Ressourcenausgleich insgesamt 2,7 Milliarden Franken (1,6 Milliarden Franken vertikal und 1,1 Milliarden Franken horizontal) zur Verfügung gestanden wären. Der Unterschied dieser Simulation zu Tabelle 7 besteht darin, dass sich die Ausgleichszahlungen im Gleichschritt mit dem Ressourcenpotenzial und somit mit der wirtschaftlichen Entwicklung in der Schweiz bzw. den ressourcenstarken Kantonen verändern, weshalb sie tendenziell ansteigen. Es ist deshalb nicht erstaunlich, dass die durchschnittlichen jährlichen Veränderungen bei den Ausgleichszahlungen in den meisten Kantonen etwas höher liegen als unter der Annahme einer konstanten Ausgleichssumme. Die durchschnittliche Veränderung der Ausgleichszahlungen aller Kantone liegt jedoch mit 68 Franken pro Einwohner bzw. Einwohnerin und 1,2 Prozent der Steuereinnahmen der Kantone und Gemeinden nur leicht über den Werten bei einer konstanten Ausgleichssumme (Tabelle 7).

1.4.1.4 Die Ausgabendynamik in den mit der NFA entflochtenen Aufgabenbereichen

Mit der Globalbilanz 2004/05 und der Hochrechnung 2008 zur Dotierung der neuen Ausgleichsgefässe wird eine «Momentaufnahme» der durch die Aufgabenverschiebungen veränderten Zahlungsströme erstellt, indem das neue System mit dem Ist-Zustand verglichen wird. Sie kann keine Rücksicht nehmen auf die Tatsache, dass sich die einzelnen Ausgaben- und Einnahmenkategorien in der Zukunft unterschiedlich entwickeln können.

Die künftige Aufgabenentwicklung wird im Wesentlichen durch externe Einflussfaktoren bestimmt sowie in Bereichen mit Steuerungsmöglichkeiten durch bewusste politische Entscheidungen. Kernpunkt der nachfolgenden Überlegungen bilden deshalb die Analyse der Einflussfaktoren einerseits und die Beurteilung der Steuerungsmöglichkeiten andererseits. Da es sehr schwierig ist, verlässliche Aussagen über die Zukunftsentwicklung zu machen, ist nur eine Grobanalyse aufgrund der Entwicklung in der Vergangenheit und der angenommenen Entwicklung für die unmittelbare Zukunft möglich. Die entsprechenden Ergebnisse können wie folgt zusammengefasst werden:

- Im Bereich der *Sozialversicherungen AHV und IV* entfällt die bisherige Mitfinanzierung durch die Kantone, womit die Ausgabendynamik bei den Renten und den übrigen individuellen Leistungen zu Lasten des Bundes und der Sozialversicherung geht, während die Kantone die volle Finanzierung des Sonderschulbereichs und der Behinderteninstitutionen übernehmen. Auf-

grund der externen Einflussfaktoren dürfte sich die Ausgabendynamik in diesem Bereich tendenziell zu Lasten des Bundes und der Sozialversicherungen auswirken. Bei den Ergänzungsleistungen (EL) ist hingegen aufgrund der beschlossenen Teilentflechtung (Existenzsicherung überwiegend Bundessache, Krankheits- und Behinderungskosten demgegenüber vollumfänglich kantonale Angelegenheit) eine stärkere Belastung der Kantone zu erwarten: Knapp 60 % der EL-Ausgaben gehen an Personen in Heimen, womit die Entwicklung der Heimkosten sehr direkt die EL-Ausgaben beeinflusst. Eine wichtige Rolle wird in diesen Bereichen der sozialen Sicherheit den politischen Massnahmen zukommen.

- Die vom Parlament im Rahmen der NFA-Ausführungsgesetzgebung beschlossene Finanzierungslösung für die *Prämienverbilligungen in der Krankenversicherung* sorgt dafür, dass sich der Bund am Wachstum der durch den Anstieg der Gesundheitskosten verursachten Ausgaben dieses Aufgabengebiets beteiligen wird. Gemäss Schätzungen des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) dürften die Kostensteigerungen im Gesundheitswesen in der Grössenordnung von bis zu 5 Prozent pro Jahr liegen. Die gewählte Lösung dürfte im Vergleich zur Entwicklung der Bundesbeiträge gemäss Bundesbeschluss vom 10. März 2005 (jährliche Erhöhung der Bundesbeiträge von 1,5 Prozent) eine stärkere Beteiligung des Bundes am Kostenanstieg bei den Prämienverbilligungen zur Folge haben. Auch die Kantone werden aufgrund der Zunahme der Zahl der Anspruchsberechtigten mit einer dynamischen Entwicklung zu rechnen haben, da die Gesundheitskosten stärker anwachsen als die Einkommen. Dieser Effekt kommt jedoch bereits bei der geltenden Regelung zu tragen und ist nicht durch die neue Finanzierungslösung der NFA bedingt.
- Die Dynamik bei der *direkten Bundessteuer* wirkt sich unter der Annahme eines günstigen Wirtschaftswachstums tendenziell zu Gunsten des Bundes aus, wobei es hier zu berücksichtigen gilt, dass diese Dynamik durch die bereits beschlossenen und mit grösster Wahrscheinlichkeit in Zukunft noch folgenden Anpassungen im materiellen Steuerrecht beeinflusst wird. Ein dämpfender Einfluss geht auch vom periodischen Ausgleich der Folgen der kalten Progression aus.
- Im *Strassenbereich* findet das Verkehrswachstum (Ausbau im Rahmen des Infrastrukturfonds) vor allem im Bereich der Nationalstrassen statt, die infolge NFA neu zur abschliessenden Bundesaufgabe werden. Hinzu kommt, dass die Nationalstrassen aufgrund ihres Alters und ihrer zunehmenden Belastung in den nächsten Jahren zu weiten Teilen saniert werden müssen, was eine politische Steuerungsmöglichkeit kaum zulässt. Aus diesen Überlegungen ist in diesem Bereich eine Ausgabendynamik zu Lasten des Bundes zu erwarten.

Als Schlussfolgerung kann festgehalten werden, dass zwar unterschiedliche Ausgabendynamiken zu erwarten sind, dass sich diese jedoch nicht einseitig zu Lasten oder zu Gunsten des Bundes oder der Kantone auswirken werden. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass es sich um eine auch politisch beeinflusste Entwicklung handelt, welche naturgemäss stets mit erheblichen Unsicherheiten verbunden ist. Es wird Aufgabe der ersten beiden Wirksamkeitsberichte sein, die NFA-relevanten Aufgabenbereiche hinsichtlich ihrer Dynamik zu analysieren und entsprechende Schlussfolgerungen zu erörtern.

1.4.2 Die Globalbilanz der NFA 2004/05

1.4.2.1 Funktion und Bedeutung

Die NFA-Globalbilanz zeigt die direkten finanziellen Auswirkungen des Übergangs zur NFA für die einzelnen Kantone in bestimmten Referenzjahren. Sie ist Berechnungsgrundlage für den Härteausgleich gemäss Artikel 19 Absatz 5 FiLaG²⁷. Zusätzliche Auswertungen zur Globalbilanz geben ausserdem darüber Aufschluss, wie sich Volumen und Struktur der Transfers zwischen Bund und Kantonen, die verfügbaren Mittel der Kantone sowie die Verteilungswirkung des Finanzausgleichs im engeren Sinn verändern.

Die Globalbilanz geht grundsätzlich von folgender Fragestellung aus:

Welches wären die finanziellen Belastungen und Entlastungen des Bundes und der Kantone gewesen, wenn die NFA in den Referenzjahren (d.h. in den Jahren 2004/2005) eingeführt worden wäre?

Bei der Beurteilung der Ergebnisse der Globalbilanz gilt es zu berücksichtigen, dass es sich im Gegensatz zur dynamischen Betrachtung des Ressourcen- und Lastenausgleichs um eine Modellrechnung und eine Momentaufnahme für die Referenzjahre handelt. Wie im Folgenden dargelegt wird, zeigt die Globalbilanz jedoch nicht die effektiven Be- und Entlastungen der Kantone durch die NFA im Übergangsjahr.

Bei der Berechnung der Globalbilanz muss aufgrund der Natur der Sache auf zahlreiche Annahmen abgestützt werden. Dies ergibt sich aus der Tatsache, dass in der Globalbilanz zwei unterschiedliche Systeme – der Finanzausgleich und die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im geltenden System und nach dem Übergang zur NFA – verglichen werden, welche nie gleichzeitig in Kraft sein werden. Aus diesem Grund ist es unabdingbar, dass zumindest die neuen Transfers gemäss NFA geschätzt werden müssen.

Die Globalbilanz geht grundsätzlich von effektiv erfolgten Transfers des geltenden Systems aus und bildet die Situation nach dem Übergang zur NFA mit der Hilfe von Modellrechnungen ab. Die Berücksichtigung von effektiven Transfers des geltenden Systems bedingt jedoch, dass die Referenzjahre der Globalbilanz in der Vergangenheit liegen. Wie bereits im vorangehenden Kapitel erwähnt, wäre es durchaus denkbar, eine Globalbilanz für das Einführungsjahr 2008 zu rechnen. Dies würde jedoch dazu führen, dass neben den neuen Transfers gemäss NFA zusätzlich auch die bisherigen Transfers nach geltendem Recht geschätzt werden müssten. Dazu müssten jedoch eine Vielzahl weiterer Annahmen, insbesondere auch für den Finanzkraftindex getroffen werden, was mit grossen Unsicherheiten verbunden wäre und die Aussagekraft der Globalbilanz deutlich schmälern würde.

Die Globalbilanz ist somit auf die Vergangenheit bezogen und lässt deshalb nur begrenzt Schlüsse für die konkreten Be- und Entlastungen beim tatsächlichen Übergang zur NFA zu. Trotz dieses Vorbehalts kann sie jedoch als ein geeignetes Instrument für die Beurteilung des Systemwechsels und die Festlegung des Härteausgleichs betrachtet werden.

²⁷ Vgl. Ziffer 1.5

Des Weiteren gilt es zu beachten, dass die Globalbilanz nur die direkten finanziellen Auswirkungen abbildet, welche durch die Aufgabenentflechtung und die Einführung des neuen Ausgleichssystems entstehen. Die Effizienzgewinne bei Bund und Kantonen, die sich indirekt durch den Übergang von zweckgebundenen zu zweckfreien Subventionen, die Einführung von Programmvereinbarungen sowie die verstärkte interkantonale Zusammenarbeit ergeben, werden nicht erfasst. Dieses Optimierungspotenzial bei der staatlichen Leistungserfüllung wird mittel- bis langfristig zu bedeutenden positiven Auswirkungen auf Wirtschaftskraft, Standortattraktivität und Steuerbelastung für die Schweiz und die Kantone führen. Nicht quantifiziert wird in der Globalbilanz auch der Wohlfahrtsgewinn, der sich als Folge einer bedürfnisgerechteren und bürgernäheren Leistungserbringung ergibt. Durch die NFA erhalten die Kantone in zahlreichen staatlichen Aufgabenfeldern mehr Kompetenzen. Zugleich verfügen sie über mehr zweckfreie Mittel. Dies erlaubt es den Kantonen, die Bereitstellung von staatlichen Leistungen stärker auf die Bedürfnisse ihrer Bürgerinnen und Bürger auszurichten. Anhaltspunkte für die zu erwartenden Gewinne geben die Ausführungen zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen in Ziffer 3.3.

Ebenfalls nicht Gegenstand der Globalbilanz sind ausserordentliche Zahlungen, welche sich in den Übergangsjahren aufgrund von nachschüssigen Beitragssystemen ergeben. Diese werden gesondert betrachtet und geregelt (vgl. Ziff. 1.8.3).

1.4.2.2 Grundzüge der Berechnung

Als Referenzjahre für die vorliegende Globalbilanz dienen die Jahre 2004 und 2005. Bei den Be- und Entlastungen der Aufgabenentflechtung werden somit primär Daten der Jahre 2004 und 2005 berücksichtigt. Um Ausschläge zu glätten, werden bei den Investitionsausgaben kantonale Durchschnittswerte aus fünf Jahren (2001–2005) berechnet und daraus ein entsprechender, über die Referenzjahre konstanter Verteilungsschlüssel berechnet. Die effektiven gesamten Bundesbeiträge an die Kantone in den Referenzjahren werden sodann mit diesem Schlüssel auf die Kantone verteilt. Die Daten der Aufgabenentflechtung wurden bei den zuständigen Dienststellen des Bundes erhoben und von den Kantonen plausibilisiert. Die Ausgaben gemäss geltender Regelung entsprechen den Daten der Staatsrechnung des Bundes sowie den Betriebsrechnungen der Sozialversicherungen.

In Bezug auf die Berechnung der Auswirkungen der neuen Aufgabenteilung gelten die gleichen Grundsätze, wie sie bereits im Kapitel zur Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcen- und Lastenausgleichs beschrieben wurden:

- Aufgaben, die mit der NFA in die alleinige Verantwortung des Bundes übergehen (Bundesaufgaben), führen beim Übergang zur NFA zu einer Entlastung der Kantone.
- Aufgaben, die mit der NFA in die alleinige Verantwortung der Kantone übergehen (Kantonsaufgaben), führen beim Übergang zu einer Belastung der Kantone.
- Bei Verbundaufgaben, welche weiterhin sowohl vom Bund als auch den Kantonen gemeinsam wahrgenommen werden, richten sich die Be- und Entlastungen nach dem Wegfall der Finanzkraftzuschläge und -abstufungen sowie nach dem verbleibenden Umfang der Bundesbeiträge im Vergleich zur geltenden Regelung.

Der letzte Punkt gilt sinngemäss auch für die Kantonsanteile an Bundeseinnahmen. Des Weiteren wurden bei verschiedenen Aufgaben aus technischen Gründen Anpassungen der Daten vorgenommen. Speziell zu nennen sind dabei folgende Bereiche:

Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, Tagesstätten und Werkstätten sowie Sonderschulen

Die heutigen Bau- und Betriebsbeiträge der IV an die Institutionen werden mit der NFA zur Kantonsaufgabe. Dabei ist im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich eine Abgeltung der vollen Kosten für ausserkantonale Platzierungen vorgesehen. Um in der Globalbilanz die mit der Kantonalisierung dieser Aufgabe verbundene Belastung der Kantone korrekt abzubilden, wurde deshalb eine Sondererhebung über die inner- und ausserkantonalen Platzierungen und den zu erwartenden Kosten durchgeführt. Die wegfallenden Gesamtbeiträge der IV in den Referenzjahren wurden auf der Basis dieser Sondererhebung nach Wohnort auf die Kantone aufgeteilt.

Prämienverbilligung in der Krankenversicherung

Bei den Bundesbeiträgen an die Prämienverbilligung in der Krankenversicherung führt die NFA zu einer Teilentflechtung. Neu beteiligt sich der Bund an der Prämienverbilligung in der Krankenversicherung mit einem Betrag, der 25 Prozent der Gesundheitskosten für 30 Prozent der Bevölkerung entspricht. Der Gesamtbetrag wird gemäss der Wohnbevölkerung auf die Kantone aufgeteilt. Dies hat insgesamt gegenüber der geltenden Regelung eine Reduktion des Bundesbeitrags zur Folge, weshalb durch diese Neuregelung die Kantone in der Globalbilanz belastet werden.

Die Teilrevision des Krankenversicherungsgesetzes (KVG) vom 18. März 2005²⁸, welche am 1. Januar 2006 in Kraft trat, führt bis zum Übergang zur NFA zu einem Anstieg des Bundesbeitrags von 200 Millionen Franken. Das bedeutet, dass im Übergangsjahr zur NFA die Kantone effektiv um diesen Betrag stärker belastet werden, als dies in den Daten der Referenzjahre 2004 und 2005 zum Ausdruck kommt. Um dieser Mehrbelastung Rechnung zu tragen, wurden deshalb in der Globalbilanz die Beiträge nach geltendem Recht für die Jahre 2004 und 2005 um den Betrag von 200 Millionen Franken erhöht. Dies steht im Einklang mit dem Konzept zur Globalbilanz, wonach die Auswirkungen von rechtlichen Anpassungen, welche beim Übergang zur NFA mit grosser Wahrscheinlichkeit in Kraft sein werden, in der Globalbilanz berücksichtigt werden sollen.

Infrastrukturfonds

Der Infrastrukturfonds beeinflusst die NFA in zwei Punkten. Zum einen werden die Ausgaben für den Agglomerationsverkehr während der Dauer des Fonds sistiert. Zum andern wird der Index zur Verteilung des Pauschalbeitrags für den Bau und Unterhalt von Hauptstrassen zu Gunsten der Randregionen und Berggebiete angepasst. Das Bundesgesetz über den Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr, das Nationalstrassennetz sowie Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen (IFG) wurde vom Parlament am 6. Oktober 2006 verabschiedet; das Inkrafttreten ist zeitgleich mit der NFA auf den 1. Januar 2008 geplant. Gemäss dem Konzept zur Globalbilanz handelt es sich somit um rechtliche Anpassungen, welche beim Übergang zur NFA mit grosser Wahrscheinlichkeit in Kraft sein werden,

²⁸ SR 832.10

womit ihnen in der Globalbilanz grundsätzlich Rechnung zu tragen ist. Die Sistierung der Beiträge an den Agglomerationsverkehr ausserhalb des Infrastrukturfonds wurde deshalb in der Globalbilanz entsprechend berücksichtigt. Bei den Hauptstrassen hätte jedoch eine Berücksichtigung des neuen Verteilschlüssels in der Globalbilanz zur Folge, dass denjenigen Kantonen, welche vom neuen Verteilschlüssel gemäss Infrastrukturfonds profitieren und gleichzeitig im Rahmen der NFA Härteausgleich erhalten, der höhere Beitrag bei den Hauptstrassen durch einen entsprechend tieferen Beitrag aus dem Härteausgleich kompensiert würde. Damit würde in den betroffenen Kantonen die mit der Anpassung des Verteilschlüssels beabsichtigte Wirkung verfehlt. In der Globalbilanz wurde deshalb für die Pauschalbeiträge für Hauptstrassen der ursprüngliche Verteilschlüssel der NFA angewandt. Es ist jedoch zu beachten, dass der nun in der Globalbilanz angewandte Verteilschlüssel nicht dem effektiven Schlüssel im Jahr 2008 entspricht.

Kantonsanteil am Gewinn der Nationalbank

Mit der NFA entfällt beim Kantonsanteil am Gewinn der Nationalbank die Abstufung von 3/8 des Betrags nach der Finanzkraft. Zukünftig wird der gesamte Kantonsanteil von 2/3 des Gewinnes gemäss der Wohnbevölkerung auf die Kantone aufgeteilt. Die Erfassung der Nationalbankgewinne beeinflusst in der Globalbilanz die horizontale Ausgleichswirkung des geltenden Finanzausgleichs und somit den Härteausgleich. Der gesamte Ausschüttungsbetrag selbst und die Gesamtsumme für den Ressourcen- und Lastenausgleich werden jedoch nicht verändert.

Aufgrund des Abbaus von Ausschüttungsreserven aus früheren Jahren sind die ausgeschütteten Gewinne der Nationalbank in den Jahren 2004 und 2005 besonders hoch. Diese zusätzliche Ausschüttung von jährlich 1,3 Milliarden Franken basiert auf der Gewinnausschüttungsvereinbarung vom 5. April 2002, wonach Ausschüttungsreserven in der Höhe von insgesamt 13 Milliarden Franken im Zeitraum von 2003–2012 abgebaut werden sollen. Des Weiteren wurden im Jahr 2005 noch zusätzlich 300 Millionen Franken aus dem Ertrag auf den freien Aktiven (verkaufte Goldreserven) des Jahres 2004 ausgeschüttet. Die SNB geht jedoch davon aus, dass dieses Ausschüttungsniveau längerfristig nicht aufrecht erhalten werden kann. Längerfristig, d.h. ab dem Auszahlungsjahr 2014, werden noch jährlich ca. 1 Milliarde (666 Millionen Franken für die Kantone) ausbezahlt werden können.

Die Berücksichtigung der effektiven Anteile der Jahre 2004 und 2005 würden deshalb in mittel- und langfristiger Hinsicht zu einem verzerrten Bild der erwarteten Auswirkungen des Übergangs zur NFA führen. Insbesondere würde sie dazu führen, dass über den Härteausgleich den begünstigten Kantonen über das Jahr 2013 hinaus die hohen Gewinnanteile garantiert würden. Da der Härteausgleich maximal 28 Jahre dauern kann, ist es deshalb zweckmässig, in der Globalbilanz für den Wegfall der horizontalen Finanzkraftabstufung bei den Gewinnanteilen der SNB Werte einzusetzen, die der während diesem Zeitraum erwarteten Ausschüttung an die Kantone entsprechen.

Zu diesem Zweck werden die erwarteten, jährlichen Finanzkraftwirkungen des Kantonsanteils im Zeitraum von 2008 bis 2035 ermittelt, auf den Gegenwartswert des Jahres 2008 abdiskontiert und summiert. Der Diskontsatz beträgt bis 2015 (für die ersten acht Jahre des Härteausgleichs) fünf Prozent und erhöht sich anschliessend gemäss der Reduktion des Härteausgleichs jährlich um 5 Prozent. Die jährliche Finanzausgleichswirkung beläuft sich bis 2013 auf 238 Millionen Franken und anschliessend auf 95 Millionen Franken. Aus dieser Berechnung resultiert für die Globalbilanz eine durchschnittliche jährliche Finanzausgleichswirkung von 158 Mil-

lionen Franken, was einem Kantonsanteil von rund 1,1 Milliarden Franken entspricht.

Ressourcenpotenzial

Bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials gilt es, die dereinst korrekte zeitliche Verzögerung der Datenerfassung und -auswertung zu berücksichtigen. Des Weiteren soll Artikel 3 Absatz 4 des FiLaG Rechnung getragen werden, wonach das Ressourcenpotenzial eines Jahres jeweils auf der Basis der Aggregierten Steuerbemessungsgrundlagen (ASG) der letzten drei verfügbaren Jahre zu berechnen ist. Die entsprechenden zeitkohärenten Ressourcenindizes für die Globalbilanz 2004/05 sowie die dafür zu Grunde liegende Datenbasis sind in Tabelle 9 beschrieben. Zum Vergleich sind in der Tabelle auch die entsprechenden Finanzkraftindizes, welche den Ausgaben und den Kantonsanteilen des geltenden Systems der Jahre 2004 und 2005 zu Grunde liegen, aufgeführt. Die zeitkohärente Erfassung gilt analog für den Lastenausgleich des Bundes, wobei jeweils die Daten aus den theoretisch letzten verfügbaren Jahren verwendet werden.

Tabelle 9

Globalbilanz 2004/05, Indizes und Datenbasis

Referenzjahr	Indizes	Bemessungsjahre* **
2004	Finanzkraftindex 2004/05	(1999), 2000, 2001, (2002)
	Ressourcenindex 2004	ASG 1998–2000
	Lastenindizes 2004	2001
2005	Finanzkraftindex 2004/05	(1999), 2000, 2001, (2002)
	Ressourcenindex 2005	ASG 1999–2001
	Lastenindizes 2005	2002

* ASG = Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage
 ** Die Datenbasis des Finanzkraftindex umfasst das Volkseinkommen (2 Jahre), die Steuerkraft (2 Jahre), die Steuerbelastung (4 Jahre) und den Berggebietsindex (periodische Neuberechnung)

Der Ressourcenindex beruht auf der Aggregierten Steuerbemessungsgrundlage (ASG). Die Erhebung der Daten und die Berechnung des Index erfolgt durch die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) auf der Basis des technischen Berichts zum Finanzausgleich im engeren Sinn²⁹ bzw. des Entwurfs für die Verordnung zum Finanz- und Lastenausgleich (FiLaV). Die vollständigen Datengrundlagen für den Ressourcenindex gemäss dem Entwurf für die FiLaV werden erstmals für die ASG des Bemessungsjahres 2003 und somit erst für den Ressourcenindex des Referenzjahres 2007 vorliegen. Für die Globalbilanz 2004/05 musste deshalb bei einzelnen Elementen des Ressourcenindex (z.B. die Gewinne von privilegiert besteuerten Gesellschaften, die quellenbesteuerten Einkommen und die Reinvermögen der natürlichen Personen) auf Schätzungen zurückgegriffen werden. Die Schätzungen

²⁹ Eidg. Finanzverwaltung (2006), Technische Grundlagen für den Finanzausgleich im engeren Sinn, Bern

werden jedoch beim Vorliegen der vollständigen Datengrundlagen für das Jahr 2008 (Bemessungsjahre 2003 und 2004) auf deren Basis aktualisiert. Eine Übersicht zeigt Tabelle 10.

Tabelle 10

**Berechnung des Ressourcenpotenzials in der Globalbilanz 2004/05
(Bemessungsjahre 1998–2000 bzw. 1999–2001)**

Bestandteil	Vorliegende (provisorische) Ressourcenindizes 2004/05	Aktualisierte (definitive) Ressourcenindizes 2004/05
Massgebende Einkommen der natürlichen Personen	Erhobene Einzeldaten der Statistik der direkten Bundessteuer	Erhobene Einzeldaten der Statistik der direkten Bundessteuer
Massgebende quellenbesteuerte Einkommen	Schätzung auf der Basis der erhobenen Daten des Bemessungsjahres 2003 oder – bei fehlenden Angaben – auf der Basis der Beschäftigungsstatistik	Schätzung auf der Basis der erhobenen Daten der <i>Bemessungsjahre 2003/04</i> oder – bei fehlenden Angaben – auf der Basis der Beschäftigungsstatistik
Massgebendes Vermögen der natürlichen Personen	Schätzung auf der Basis der Vermögenssteuereinnahmen und der durchschnittlichen Vermögenssteuerbelastung der Kantone 1998–2001	Schätzung auf der Basis der Vermögenssteuereinnahmen und der durchschnittlichen Vermögenssteuerbelastung der Kantone 1998–2001 <i>sowie der erhobenen Daten der Bemessungsjahre 2003/04</i>
Massgebende Gewinne der juristischen Personen	Schätzung auf der Basis der Ertragssteuereinnahmen der Kantone, der Reingewinnbelastung der Kantone und Einzeldaten der Statistik der direkten Bundessteuer 1998–2001	Schätzung auf der Basis der Ertragssteuereinnahmen der Kantone, der Reingewinnbelastung der Kantone und Einzeldaten der Statistik der direkten Bundessteuer 1998–2001 <i>sowie der erhobenen Daten der Bemessungsjahre 2003/04</i>
Massgebende Steuerrepartitionen eines Kantons	Keine Erfassung bzw. Berechnung	Keine Erfassung bzw. Berechnung

Lastenindizes

Die Grundlagen für den soziodemografischen und den geografisch-topografischen Lastenausgleich werden von der Eidgenössischen Finanzverwaltung erarbeitet, wobei ausschliesslich auf bestehende Statistiken des Bundes gemäss Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992³⁰ und der gemäss dazugehörigen Verordnungen

30 SR 431.01

zurückgegriffen wird. Die Indikatoren des GLA können aufgrund des Bundesgesetzes vom 26. Juni 1998³¹ über die eidgenössische Volkszählung und den Vorgaben gemäss Entwurf zur Verordnung zum Finanz- und Lastenausgleich (FiLaV)³² berechnet werden. Beim SLA fehlt nach wie vor die Sozialhilfestatistik im engeren Sinn, so dass ebenfalls erst im Jahr 2007 mit einer vollständigen Datenbasis gerechnet werden kann. Der Bereich «Armut» des SLA wird deshalb für die Globalbilanz wiederum auf der Basis eines provisorischen Armutsindikators abgebildet. Dieser basiert auf der Anzahl Empfänger und Empfängerinnen von Ergänzungsleistungen, der Anzahl Einzelnerhaushalte sowie der Anzahl Langzeitarbeitslosen.

1.4.2.3 Resultate

Eine Zusammenfassung der Globalbilanz ist in Anhang 10 ersichtlich. Es ist zu beachten, dass die Zahlen dem *Durchschnitt der Jahre 2004/05 und nicht den im Jahr 2008 effektiv anfallenden Be- und Entlastungen* entsprechen.

In der Tabelle in Anhang 10 ist in der ersten Spalte nach der Kantonsbezeichnung der Durchschnitt der Ressourcenindizes der Jahre 2004/05 aufgeführt.

Die zweite Spalte zeigt die Auswirkungen der Aufgabenentflechtung in den Jahren 2004/05. Hierbei ist zu beachten, dass Nettozahlen aufgeführt sind, bei denen der Wegfall der Finanzkraftzuschläge und -abstufungen bereits berücksichtigt wurde. Die Zahlen in der zweiten Spalte zeigen somit die Auswirkungen der Aufgabenentflechtung unter der Annahme, dass alle Kantone dieselbe Finanzkraft aufweisen und dass keine Finanzkraftzuschläge ausbezahlt werden. Für die Gesamtheit der Kantone hätte die Aufgabenentflechtung netto zu einer Entlastung von 737 Millionen Franken geführt. Die Zahlen zeigen jedoch, dass die Kantone – je nach Ausgabenstruktur und dem Bezug von Bundesbeiträgen in den von der NFA betroffenen Aufgabenbereichen – in den Referenzjahren in sehr unterschiedlichem Ausmass durch die Aufgabenentflechtung be- oder entlastet werden.³³

Die dritte Spalte enthält die Belastung der Kantone, welche sich in den Jahren 2004/05 aus der Reduktion des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer ergibt. Analog zur Entflechtung handelt es sich hier um die hypothetischen Auszahlungen

³¹ SR 431.112

³² Vgl. weiter unten Ziffer 1.9.

³³ Analog zu den Berechnungen für die im Jahr 2008 zur Verfügung stehende Ausgleichssumme wurden die Beträge an die Beschlüsse der Eidg. Räte und die im Nachgang zur Vernehmlassung erfolgten Anpassungen in Übereinstimmung gebracht. Im Bereich der Betagtenhilfe mussten in der Globalbilanz die Daten zusätzlich um die hier nicht erfassten Beiträge an die regionalen Verbände in der Höhe von 5 Millionen Franken ergänzt und korrigiert werden. Unter Berücksichtigung der ebenfalls nicht erfassten Ausbildungsbeiträge sowie des Beschlusses der Eidg. Räte, wonach die Beiträge für das Hilfspersonal weiter durch die AHV subventioniert werden sollen, ergibt sich im Bereich der Betagtenhilfe eine um rund 6.1 Millionen Franken höhere Entlastung der Sozialversicherungen. Zusammen mit der Zinsbelastung für die nachschüssigen Zahlungen bei den kollektiven Leistungen resultiert eine um 18.4 Millionen Franken stärkere Belastung der Sozialversicherungen. Auch in der Globalbilanz 2004/05 wird zur Sicherstellung der Haushaltsneutralität den Sozialversicherungen diese Beträge durch entsprechende Anpassungen der Bundesbeiträge ausgeglichen, so dass für den Bund im Vergleich zum Vernehmlassungsbericht eine um 18.4 Millionen Franken höhere Belastung aus der Aufgabenentflechtung resultiert. Dadurch reduziert sich die für die neuen Ausgleichsinstrumente zur Verfügung stehende Summe um diesen Betrag.

ohne Berücksichtigung der Finanzkraft, somit also um 13 Prozent des Aufkommens in den Kantonen. Die Reduktion des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer führt in allen Kantonen zu einer Belastung.

Die vierte Spalte schliesslich enthält der Saldo aus dem Wegfall der Finanzkraftzuschläge und -abstufungen und repräsentiert damit den geltenden Finanzausgleich. Die Aufhebung dieses Finanzausgleichs führt naturgemäss in den finanzstarken Kantonen zu einer Entlastung, in den finanzschwachen Kantonen zu einer Belastung. Die Entlastung der finanzstarken Kantone rührt daher, dass mit der NFA die horizontalen Finanzkraftabstufungen bei den Kantonsanteilen der direkten Bundessteuer, den Kantonsbeiträgen an die Sozialwerke des Bundes sowie bei einzelnen Subventionsausgaben wie z.B. den Beiträgen für die Prämienverbilligung in der Krankenversicherung wegfallen.

Es ist zu beachten, dass der heutige Begriff der Finanzkraft nicht mit der neuen Masszahl des Ressourcenpotenzials vergleichbar ist. Neben der vollständig unterschiedlichen Konzeption und Berechnungsweise darf nicht vergessen werden, dass der geltende Finanzkraftindex auch Lastenelemente enthält, welche im neuen Ressourcenindex bewusst ausgeklammert und separat über den Lastenausgleich des Bundes abgegolten werden. So werden die ressourcenschwachen Kantone Aargau und Schaffhausen durch den Wegfall des geltenden Finanzausgleichs entlastet, während der ressourcenstarke Kanton Tessin belastet wird.

In der fünften Spalte ist der Saldo des Wegfalls von geltenden Transfers (Spalten zwei bis vier) ersichtlich. In den meisten Kantonen führt dies zu einer Nettobelastung. Für die Gesamtheit der Kantone resultiert für die Jahre 2004/05 eine Nettobelastung von 2,249 Milliarden Franken. Für den Bund resultiert aus dem Wegfall der geltenden Transfers eine entsprechende Entlastung von 2,249 Milliarden Franken.

Diese Summe fliesst vollumfänglich in den Ressourcen- und Lastenausgleich. Analog zu den beantragten Grundbeiträgen für den Ressourcen- und Lastenausgleich soll diese Summe auch in der Globalbilanz 2004/05 zu 72,5 Prozent in den vertikalen Ressourcenausgleich (1,630 Mrd. Franken) und zu 27,5 Prozent in den Lastenausgleich (0,618 Mrd. Franken) fliessen. Innerhalb des Lastenausgleichs ist wiederum eine gleichmässige Aufteilung der Beiträge auf den geografisch-topografischen und den soziodemografischen Lastenausgleich vorgesehen, wobei im soziodemografischen Lastenausgleich $\frac{2}{3}$ der Summe für den Ausgleich von Sonderlasten im Zusammenhang mit der Bevölkerungsstruktur (sog. «A-Lasten») und $\frac{1}{3}$ für Sonderlasten der Kernstädte zur Verfügung stehen. Analog zu den Modellrechnungen der ersten und der zweiten NFA-Botschaft sowie zur Dotierung im Jahr 2008 soll das Verhältnis zwischen dem horizontalen und vertikalen Ressourcenausgleich 70 Prozent betragen, wodurch in der Globalbilanz 2004/05 ein horizontales Ausgleichsvolumen von 1,141 Milliarden Franken resultiert. Somit beträgt der gesamte Ressourcenausgleich im Durchschnitt der Jahre 2004/05 2,772 Milliarden Franken.

Die sechste Spalte zeigt die Be- und Entlastungen der Kantone durch den Ressourcenausgleich. Die diesen Ausgleichszahlungen zu Grunde liegenden Ressourcenindizes sind im Anhang 5 aufgeführt. Tabelle 11 zeigt, dass in der Globalbilanz 2004/05 durch den Ressourcenausgleich die gemäss Artikel 6 Absatz 3 FiLaG anzustrebende Zielgrösse für die massgebenden eigenen Ressourcen des ressourcenschwächsten Kantons von 85 Prozent des schweizerischen Durchschnitts mit 84,5 Punkten nur knapp nicht erreicht wird.

Ausgleichswirkung des Ressourcenausgleichs in der Globalbilanz 2004/05

Kant Nr	Kanton	RI	Index SSE nach RA	Kant Nr	Kanton	RI	Index SSE nach RA
1	ZH	131.7	126.0	14	SH	87.8	91.0
2	BE	72.3	85.4	15	AR	83.5	88.8
3	LU	75.2	86.0	16	AI	82.4	88.4
4	UR	63.6	84.5	17	SG	77.8	86.7
5	SZ	127.9	123.0	18	GR	89.1	91.7
6	OW	66.8	84.6	19	AG	91.0	92.9
7	NW	126.4	121.7	20	TG	75.7	86.1
8	GL	91.6	93.4	21	TI	107.0	105.8
9	ZG	220.0	198.6	22	VD	96.8	97.2
10	FR	69.2	84.9	23	VS	67.3	84.8
11	SO	75.6	86.0	24	NE	84.2	89.2
12	BS	146.2	138.0	25	GE	154.5	144.8
13	BL	111.0	109.0	26	JU	67.1	84.7
					Total	100.0	

RI = Ressourcenindex; RA = Ressourcenausgleich; SSE = Standardisierter Steuerertrag (Masszahl für die massgebenden eigenen Ressourcen)

In der siebten, achten und neunten Spalte sind die Auszahlungen des Lastenausgleichs 2004/05 aufgeführt. Es zeigt sich hier deutlich die Trennung zwischen Ressourcen- und Lastenausgleich, indem auch ressourcenstarke Kantone beim Vorliegen von entsprechenden Indikatorwerten Zahlungen aus dem Lastenausgleich erhalten. Die den Ausgleichszahlungen zu Grunde liegenden Indikatoren des Lastenausgleichs sind in den Anhängen 3 und 4 ersichtlich.

In der zehnten Spalte ist der Saldo der Ausgleichszahlungen des Ressourcen- und Lastenausgleichs aufgeführt (Spalten 6–9). Der Vergleich mit der vierten Spalte, die den Wegfall des geltenden Finanzausgleichs zeigt, erlaubt sodann den Vergleich zwischen den Ausgleichszahlungen des geltenden mit dem neuen Finanzausgleich im engeren Sinn 2004/05.

In der elften Spalte ist die Bilanz des Übergangs zur NFA vor Härteausgleich dargestellt. Die Zahl entspricht dem Saldo von Spalte 5 und Spalte 10. Aufgrund des höheren Ausgleichsvolumens des Ressourcen- und Lastenausgleichs im Vergleich zum geltenden Finanzausgleich ist die NFA für die ressourcenstarken Kantone in der Regel mit einer Nettobelastung, für die ressourcenschwachen Kantone und Kantone mit hohen Sonderlasten mit einer Nettoentlastung verbunden. Es gibt jedoch ressourcenschwache Kantone, die trotz des relativ hohen Ausgleichsvolumens in der Globalbilanz netto belastet werden. Die Gründe dafür sind vielfältig; sie werden unter Ziffer 1.5.2 näher dargelegt.

Die Nettobelastung einzelner ressourcenschwacher Kantone in der Globalbilanz ist politisch nicht erwünscht. Aus diesem Grund wurde vom Gesetzgeber der Härteausgleich geschaffen, der allen ressourcenschwachen Kantonen beim Übergang zur NFA eine Nettoentlastung gewährleisten soll. Die Bilanz nach erfolgtem Härteausgleich ist in der zwölften Spalte ersichtlich; die Berechnung des Härteausgleichs wird im folgenden Kapitel dargelegt.

1.5 Festlegung der Beiträge für den Härteausgleich

1.5.1 Die Globalbilanz 2004/05 als Grundlage für den Härteausgleich

Der Übergang zur NFA verursacht erhebliche Veränderungen in den Finanzströmen sowohl zwischen Bund und Kantonen als auch zwischen den Kantonen. Diese Veränderungen bewirken mitunter auch, dass einzelne ressourcenschwache Kantone, die durch das heute geltende Ausgleichssystem im Vorteil waren, neu weniger Mittel aus dem Finanzausgleich erhalten werden. Für diese Kantone kann die Einbusse eine grosse Belastung darstellen, zumal sich ihre Einnahmen- und Ausgabenstruktur in den vergangenen Jahrzehnten stark an das bestehende Ausgleichssystem angepasst hat.

Den betroffenen Kantonen soll durch den Härteausgleich Zeit gegeben werden, ihre Struktur der öffentlichen Finanzen an die NFA anzupassen. Das FiLaG sieht deshalb in Artikel 19 einen befristeten Härteausgleich vor, mit dessen Beiträgen der Übergang vom alten zum neuen System abgedeckt werden soll. Gemäss Artikel 19 Absatz 3 FiLaG legt die Bundesversammlung mit einem dem Referendum unterstehenden Bundesbeschluss die anfängliche Höhe des Härteausgleichs fest. Gemäss der Globalbilanz 2004/05 sind für den Härteausgleich 430 Millionen Franken pro Jahr bereitzustellen. Finanziert wird der Härteausgleich zu zwei Dritteln durch den Bund und zu einem Drittel durch die Kantone (Art. 19 Abs. 2 FiLaG). Der Härteausgleich ist als temporäre Übergangshilfe konzipiert und somit nicht eigentlicher Bestandteil des neuen Ausgleichssystems. Er durchbricht deshalb auch das Korsett der Haushaltsneutralität beim Übergang zur NFA, welches eine enge Verknüpfung zwischen der Aufgabenentflechtung, dem Wegfall des bisherigen Finanzausgleichs und dem neuen Ausgleichssystem bewirkt.

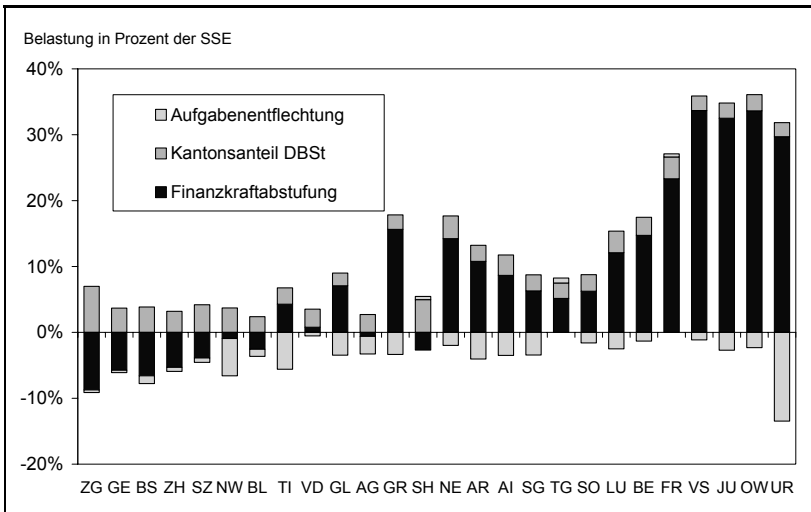
Das jährliche Gesamtvolumen des Härteausgleichs wird im Bundesbeschluss abschliessend festgelegt und für acht Jahre eingefroren. Danach reduziert sich dieser Betrag um jährlich 5 Prozent des Anfangsbetrags. Basis für die Festlegung des Anfangsbetrags ist die Globalbilanz 2004/05. Die Bundesversammlung kann alle vier Jahre gestützt auf den Wirksamkeitsbericht darüber befinden, ob der Härteausgleich ganz oder teilweise aufgehoben wird. Somit werden im Rahmen des Härteausgleichs während maximal 28 Jahren Beiträge ausbezahlt.

Der Härteausgleich steht nur ressourcenschwachen Kantonen zur Verfügung. Für die jährlichen Beitragsleistungen des Härteausgleichs an die Kantone wird die Globalbilanz 2004/05 im Sommer 2007 mit Hilfe der aktualisierten Schätzungen für den Ressourcen- und Lastenausgleich 2004/05 und unter Berücksichtigung allfälliger vom Antrag des Bundesrats abweichenden Beschlüsse der eidgenössischen Räte zu den Dotationen des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleich definitiv berechnet. Die Beiträge an die Kantone werden analog zum Gesamtbetrag im Sommer 2007 abschliessend festgelegt und für acht Jahre eingefroren. Danach reduzieren sich die Beiträge um jährlich 5 Prozent des Anfangsbetrags. Wird ein ressourcenschwacher Kanton, der vom Härteausgleich profitiert, während der Dauer des Härteausgleichs ressourcenstark, so verliert er seinen Anspruch auf Härteausgleich. Das jährliche Gesamtvolumen des Härteausgleichs reduziert sich um die wegfallende Ausgleichszahlung. Der Entscheid über die Höhe der Auszahlungsbeträge an die Kantone liegt in der Kompetenz des Bundesrats. Im Gegensatz zum Gesamtbetrag erfolgt deshalb deren Festlegung nicht im Bundesbeschluss, sondern in der FiLaV.

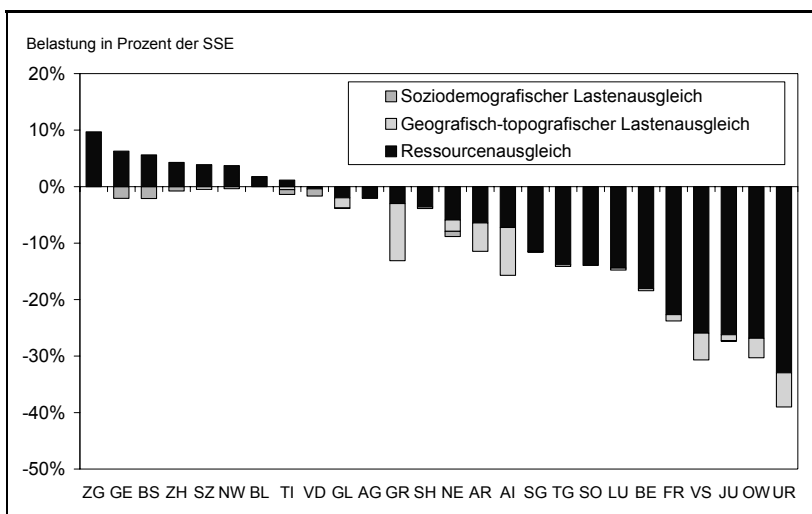
Die Netto-Wirkung des Übergangs vom heutigen System zur NFA ist in der Globalbilanz ersichtlich. Es handelt sich dabei um die Spalte 11 in der Tabelle im Anhang 10. Die Globalbilanz vergleicht die Aufgabenentflechtung, den Wegfall des geltenden Finanzausgleichs und die Reduktion des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer mit den Ausgleichszahlungen des neuen Systems. Eine grafische Darstellung des Wegfalls von Transfers findet sich in Abbildung 4. Die Kantone sind hier von links nach rechts in absteigender Reihenfolge ihres durchschnittlichen Ressourcenindex 2004/05 aufgeführt. Der Wegfall des bisherigen Finanzausgleichs hat beim Übergang in der Regel eine Entlastung der finanzstarken und eine Belastung der finanzschwachen Kantone zur Folge. Mit einzubeziehen ist zudem der Finanzierungsbeitrag, welcher sich aus der Reduktion des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer, welcher sich aus der Reduktion des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer und dem Saldo der Aufgabenentflechtung zusammensetzt. Während die Reduktion des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer in Abhängigkeit des kantonalen Aufkommens in allen Kantonen eine Belastung bewirkt, hat die Aufgabenentflechtung je nach kantonaler Ausgabenstruktur netto entweder eine Be- oder Entlastung zur Folge.

Abbildung 4

Finanzielle Auswirkungen des Wegfalls von Transfers des heutigen Systems gemäss Globalbilanz 2004/05



Finanzielle Auswirkungen des neuen Ausgleichssystems gemäss Globalbilanz 2004/05

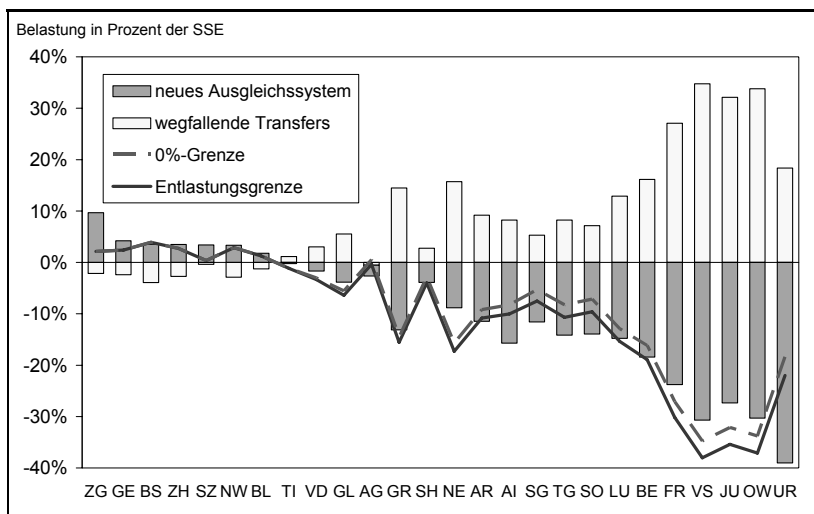


Die Be- und Entlastungen werden durch das neue Ausgleichssystem – je nach Ressourcenindex und Sonderlasten – teilweise oder ganz kompensiert. Die Ausgleichszahlungen in Prozent der standardisierten Steuererträge gemäss Globalbilanz sind in Abbildung 5 ersichtlich. Abbildung 6 fasst die beim Übergang zur NFA wegfallenden Transfers (Wegfall geltender Finanzausgleich, Reduktion Kantonsanteil direkte Bundessteuer, Saldo der Aufgabenentflechtung) zusammen und vergleicht sie direkt mit den Beiträgen des neuen Ausgleichssystems. Die gestrichelte Linie (0%-Grenze) ist das Spiegelbild der Auswirkungen, welche sich durch die wegfallenden Transfers ergeben. Würden in einem Kanton die Beiträge des neuen Ausgleichssystems in Prozent der standardisierten Steuererträge genau dem Wert der Linie entsprechen, so wären die Nettowirkungen der NFA (vor Härteausgleich) in diesem Kanton gleich Null. Die Linie repräsentiert somit die (hypothetische) Belastungsneutralität des Übergangs zur NFA für den einzelnen Kanton. Ist in einem Kanton die Belastung des neuen Ausgleichssystems tiefer oder die Entlastung stärker als die Belastungsneutralität (d.h. das Ende der Säule, welche das neue Ausgleichssystem darstellt, liegt unterhalb der gestrichelten Linie), so führt der Übergang zur NFA zu einer Nettoentlastung. Dies gilt für die meisten ressourcenschwachen Kantone, aber z.B. auch knapp für den ressourcenstarken Kanton Basel-Stadt, der hohe Sonderlasten aufweist. Ist hingegen die Belastung des neuen Ausgleichssystems höher oder die Entlastung weniger stark als die Belastungsneutralität (d.h. das Ende der Säule, welche das neue Ausgleichssystem darstellt, liegt oberhalb der gestrichelten Linie), so führt der Übergang zur NFA zu einer Nettobelastung. Dies gilt für die meisten ressourcenstarken Kantone, aber auch für einzelne ressourcenschwache Kantone.

Zusätzlich eingezeichnet ist in Abbildung 6 in der Form einer ausgezogenen Linie die so genannte «Entlastungsgrenze». Die Differenz zwischen der Entlastungsgrenze und der «0 %-Grenze» zeigt die mit dem Härteausgleich angestrebte Nettoentlastung in Abhängigkeit vom Ressourcenindex (vgl. Ziff. 1.5.3).

Abbildung 6

Nettowirkung des Übergangs zur NFA vor Härteausgleich in der Globalbilanz 2004/05



1.5.2 Gründe für Härtefälle

Bei den Ursachen für eine Nettobelastung der ressourcenschwachen Kantone in der Bilanz vor Härteausgleich sind zum Einen die Auswirkungen der Aufgabenentflechtung zu nennen. Diese fallen sehr unterschiedlich und unabhängig von der Ressourcenstärke der Kantone aus. In Aufgabenbereichen, die mit der NFA kantonalisiert werden oder ein stärkeres finanzielles Engagement durch die Kantone erfordern, werden in der Globalbilanz jene Kantone relativ stark belastet, die in diesen Aufgabenbereichen relativ hohe Ausgaben verzeichneten. Zu nennen sind hier insbesondere die Ausgaben für die Prämienverbilligung in der Krankenversicherung oder die Bau- und Betriebsbeiträge für Wohnheime, Werkstätten und Tagesstätten sowie die Sonderschulung. Andererseits werden jene Kantone relativ stark entlastet, die hohe Ausgaben in Aufgabenbereichen, die mit der NFA zu Bundesaufgaben werden oder ein stärkeres finanzielles Engagement des Bundes erfordern, aufweisen. Als markante Beispiele sind der Bau, Betrieb und Unterhalt von Nationalstrassen sowie die individuellen Leistungen der AHV und der IV zu nennen.

Des Weiteren ist zu beachten, dass der Finanzkraftindex nur beschränkt mit dem Ressourcenindex und den neuen Lastenindizes verglichen werden kann. Die Ausgleichswirkung des neuen Ausgleichssystems kann deshalb im Vergleich zur geltenden Finanzkraftabstufung sehr unterschiedlich ausfallen. So werden z.B. im geltenden Finanzausgleich Kantone mit einer hohen Steuerbelastung systematisch begünstigt, da der reziproke Wert des Steuerbelastungsindex in den Finanzkraftindex einfließt. Diese Kantone werden deshalb durch den Wegfall des geltenden Finanzausgleichs (vierte Spalte) sehr stark belastet. Da zudem der geltende Finanzausgleich zu einem grossen Teil über zweckgebundene Subventionen wirkt, kumulieren sich in einzelnen Kantonen die beiden genannten Effekte einer starken Belastung durch die Aufgabenentflechtung und die wegfallende Finanzkraftabstufung.

Die horizontale Finanzkraftabstufung des geltenden Finanzausgleichs ist das heutige Pendant zum horizontalen Ressourcenausgleich. Die horizontale Finanzkraftabstufung umfasst keine effektiven Zahlungen von den ressourcenstarken zu den ressourcenschwachen Kantonen, sondern regelt lediglich die Verteilung von Kantonsanteilen an Bundeseinnahmen und an der Finanzierung bestimmter gemeinsamer Aufgaben (z.B. Kantonsbeiträge an die AHV und die IV) auf der Basis des heute verwendeten Finanzkraftindex der Kantone. Es versteht sich, dass durch den Wegfall der horizontalen Finanzkraftabstufung die ressourcenstarken Kantone tendenziell entlastet, die ressourcenschwachen Kantone belastet werden. Allein bei dieser Komponente sind zum Teil sehr starke Ausschläge sichtbar, da einzelne ressourcenschwache Kantone durch den Wegfall übermässig stark belastet werden. Sie sind auf Mängel des heutigen Finanzkraftindex zurückzuführen.

So fliesst in den Finanzkraftindex neben dem Volkseinkommen, der Steuerkraft und einem Indikator für das Berggebiet auch der Gesamtindex der Steuerbelastung als Teilindikator ein. Analysen zeigen jedoch, dass in einem föderalistischen Staat Steuerbelastungsunterschiede nicht allein durch die Wirtschaftskraft und Sonderlasten bestimmt sind, sondern dass auch Spillovers und unterschiedliche Bedürfnisse der Bevölkerung nach staatlichen Gütern und Dienstleistungen einen Einfluss haben können³⁴. Demzufolge kann die Höhe der Steuerbelastung stark vom Ressourcenpotenzial eines Kantons abweichen. Hinzu kommt, dass der Steuerbelastungsindex aufgrund seiner Berechnungsmethode besonders für jene Kantone hoch ausfällt, welche tiefe Einkommen relativ hoch besteuern und gleichzeitig eine relativ schwache Steuerprogression aufweisen³⁵.

Weitere Verzerrungen wohnen dem Teilindikator Steuerkraft inne. Die Steuerkraft eines Kantons berechnet sich durch die Summe der Steuereinnahmen des Kantons und seiner Gemeinden dividiert durch den Gesamtindex der Steuerbelastung. Durch die Bereinigung mit dem Steuerbelastungsindex soll den unterschiedlichen Steuertarifen in den Kantonen Rechnung getragen werden, sodass die Steuerkraft theoretisch als ein Abbild des Ressourcenpotenzials eines Kantons betrachtet werden könnte. Es stellt sich aber das Problem, dass der Gesamtindex der Steuerbelastung – abgesehen von den bereits oben diskutierten Mängeln – nicht alle Steuerarten umfasst, wodurch die Bereinigung der Steuereinnahmen unvollständig ausfällt. Des Weiteren werden im Steuerbelastungsindex die beschränkte steuerliche Ausschöpf-

³⁴ Vgl. Fischer, R. «Die Unterschiede in der Steuerbelastung der Kantone», EFV-Ökonometeam Working Paper No. 6, Eidg. Finanzverwaltung (EFV), Bern 2004.

³⁵ Vgl. Fischer, R.: «Die Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage (ASG) im Vergleich zum Steuerkraftindex der Finanzkraft», Credit Suisse Economic Research, Zürich 2001.

barkeit von privilegiert besteuerten Unternehmen (Holding- und Domizilgesellschaften) sowie die in einigen Kantonen im Rahmen der Wirtschaftsförderung gewährten Steuervergünstigungen (tax holidays) nicht berücksichtigt, obwohl sie die durchschnittliche Steuerbelastung und somit auch die Steuereinnahmen stark reduzieren können. Das bedeutet, dass bei der Berechnung der Steuerkraft die beschränkte Steuerbarkeit von Holding- und Domizilgesellschaften sowie Steuervergünstigungen zwar in den Zähler, nicht aber in den Nenner einfließen. Die Steuerkraft von Kantonen, deren Steuersubstrat relativ viele Holding- und Domizilgesellschaften beinhaltet und/oder welche häufig Steuervergünstigungen gewähren, wird somit im Vergleich zum Ressourcenpotenzial tendenziell zu tief ausgewiesen.

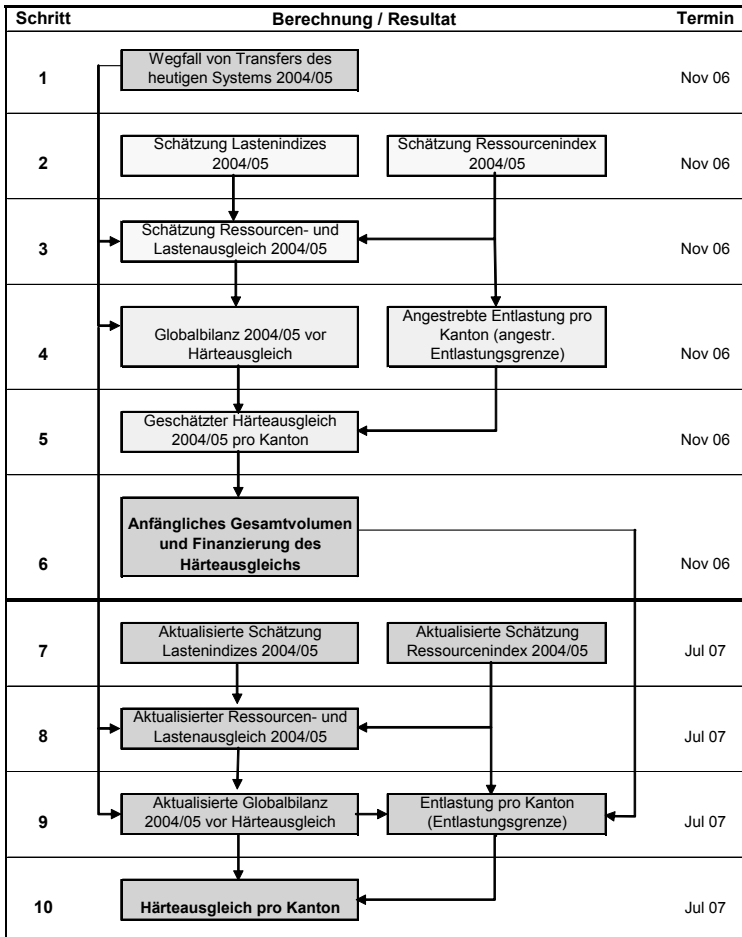
1.5.3

Die Berechnung und Finanzierung des Härteausgleichs

Die Berechnung des Härteausgleichs kann in 10 Schritte unterteilt werden. Diese sind in Abbildung 7 grafisch dargestellt:

Abbildung 7

Prozess und Termine Berechnung des Härteausgleichs



In einem *ersten Schritt* wurden die Auswirkungen der Aufgabenentflechtung auf der Basis der Staatsrechnungen 2004/05 erfasst. Diese Daten wurden von den Kantonen plausibilisiert sowie im Anschluss an die Verabschiedung der Ausführungsgesetzgebung der NFA und an die Vernehmlassung geringfügig angepasst. Aufgrund der Haushaltsneutralität des Übergangs zur NFA resultiert aus der Summe der Auswir-

kungen die zur Verfügung stehende Summe für die neuen Ausgleichsinstrumente 2004/05.

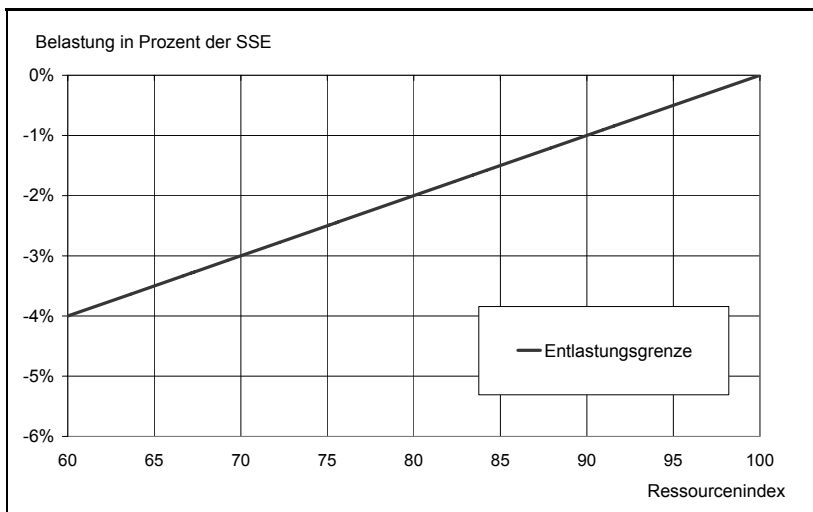
Der *zweite Schritt* beinhaltet die Berechnung des Ressourcenpotenzials sowie der Lastenindizes für die Jahre 2004/05. Beim Ressourcenpotenzial müssen aufgrund der für die entsprechenden Bemessungsjahre teilweise fehlenden Datengrundlagen einzelne Elemente auf der Basis der Steuereinnahmen der Kantone geschätzt werden. Beim Index für die Sonderlasten der Bevölkerungsstruktur (SLA A–C) liegen noch keine Daten zur Sozialhilfestatistik vor, weshalb ein synthetischer Armutsindikator verwendet werden muss.

Als *dritter Schritt* werden die Ausgleichszahlungen des Ressourcen- und Lastenausgleichs berechnet. Grundlage bilden die entsprechenden Indizes der Jahre 2004/05 und der aus Schritt 1 resultierende Gesamtbetrag für die neuen Ausgleichsinstrumente. Die Aufteilung dieser Summe erfolgt gemäss Ziffer 1.4.1.2. Demnach fliesst die gesamte dem Bund zur Verfügung stehende Summe zu 72,5 Prozent in den vertikalen Ressourcenausgleich und zu 27,5 Prozent in den Lastenausgleich; das Verhältnis zwischen horizontalem und vertikalem Lastenausgleich beträgt 70 Prozent. Innerhalb des Lastenausgleichs ist eine gleichmässige Aufteilung der Beiträge auf den geografisch-topografischen und den soziodemografischen Lastenausgleich vorgesehen. Im soziodemografischen Lastenausgleich soll $\frac{2}{3}$ der Summe für den Ausgleich von Sonderlasten im Zusammenhang mit der Bevölkerungsstruktur (sog. «A-Lasten») und $\frac{1}{3}$ für Sonderlasten der Kernstädte zur Verfügung stehen.

Auf der Basis der Resultate aus den ersten drei Arbeitsschritten wird in einem *vierten Schritt* die Globalbilanz vor Härteausgleich berechnet. Das Nettoergebnis eines Kantons ist gleich der Differenz zwischen der Nettobe- bzw. -entlastung aus dem Wegfall von Transfers des bisherigen Systems und der Nettobe- bzw. -entlastung aus der Einführung der neuen Ausgleichsinstrumente. Auf der Basis der geschätzten Ressourcenindizes 2004/05 wird die angestrebte Entlastung pro Kanton (Entlastungsgrenze) festgelegt.

Der Härteausgleich soll grundsätzlich garantieren, dass in einer Übergangsperiode kein ressourcenschwacher Kanton als Folge der Einführung der NFA finanzielle Einbussen erleidet. Das bedeutet, dass durch die NFA zumindest beim Übergang alle ressourcenschwachen Kantone netto entlastet werden sollen. Um Verzerrungen zu vermeiden soll das Ausmass dieser Entlastung proportional zum Ressourcenindex erfolgen. Es wird angestrebt, dass jeder ressourcenschwache Kanton in der Globalbilanz pro abweichenden Punkt des Ressourcenindex zum Schweizer Durchschnitt (= 100 Punkte) gegenüber dem heutigen Finanzausgleich eine Entlastung von mindestens 0,1 Prozent seiner Standardisierten Steuererträge (SSE) aufweist. Ein Kanton mit einem Ressourcenindex von 60 Punkten hat demzufolge Anspruch auf eine Entlastung von mindestens 4 Prozent, ein Kanton mit einem Ressourcenindex von 80 Punkten auf eine Entlastung von mindestens 2 Prozent der Standardisierten Steuererträge. Das Konzept ist in Abbildung 8 grafisch dargestellt. Dabei zeigt die ansteigende Gerade die angestrebte Entlastung in Abhängigkeit vom Ressourcenindex. Sie soll in der Folge als «Entlastungsgrenze» bezeichnet werden.

Angestrebte Entlastung beim Übergang zur NFA in Abhängigkeit vom Ressourcenindex



Bei der in Abbildung 8 dargestellten Entlastungsgrenze handelt es sich um provisorische Werte. Die definitive Entlastungsgrenze wird beim Vorliegen der aktualisierten Schätzungen des Ressourcenindex 2004/05 sowie der Beschlüsse der Eidgenössischen Räte zum Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleich festgelegt. Somit kann die effektive pro abweichenden Indexpunkt zum Schweizer Mittel erzielte Mindestentlastung im Vergleich zur angestrebten Mindestentlastung von 0,1 Prozent der SSE leicht höher oder tiefer liegen.

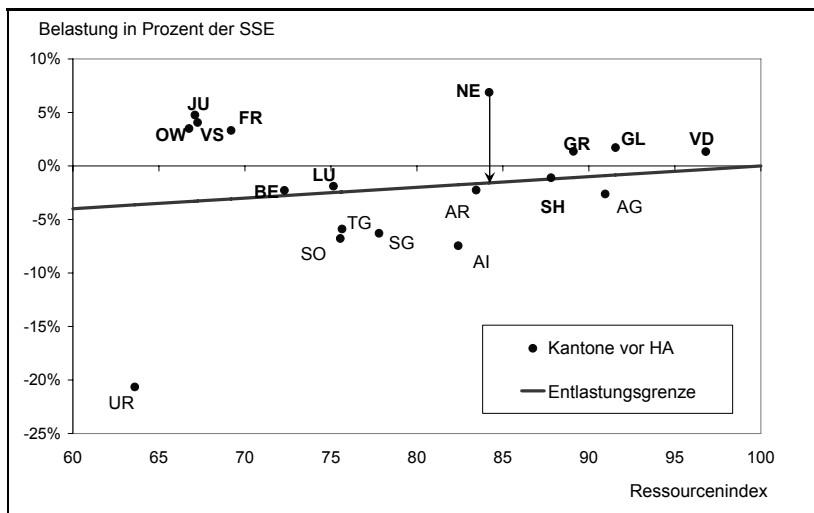
Erreicht ein ressourcenschwacher Kanton in der Globalbilanz vor Härteausgleich die angestrebte Entlastung nicht, so wird ihm der fehlende Betrag durch den Härteausgleich ausgeglichen. In einem *fünften Schritt* wird deshalb der Härteausgleich je Kanton berechnet.

Die Position der Kantone, welche nach dem vorgestellten Konzept Anspruch auf Härteausgleich haben, ist in Abbildung 9 ersichtlich. Dabei markieren die Punkte die Be- bzw. Entlastung der Kantone beim Übergang zur NFA vor dem Härteausgleich. Die steigende Gerade beschreibt wiederum die Entlastungsgrenze, welche in Abhängigkeit vom Ressourcenindex verläuft. Kantone, die oberhalb der Entlastungsgrenze liegen, haben Anspruch auf Härteausgleich. Sie sind in der Grafik durch eine fette Schrift bezeichnet. Die vertikale Differenz eines solchen Kantons zur Entlastungsgrenze, dargestellt am Beispiel des Kantons Neuenburgs durch die Länge des Pfeils, repräsentiert sodann das Volumen des Härteausgleichs in Prozent der Standardisierten Steuererträge. Im Falle des Kantons Neuenburg beträgt der Härteausgleich 8,5 Prozent der Standardisierten Steuererträge oder 83,7 Millionen Franken. Kantone, welche unterhalb der Entlastungsgrenze liegen, haben hingegen keinen Anspruch auf Härteausgleich. Sie weisen auch ohne zusätzliche Mittel eine Entlastung auf, welche das erwünschte Minimum überschreitet. Die Grafik zeigt, dass

auch Kantone wie Bern und Luzern, welche durch den Übergang zur NFA grundsätzlich entlastet werden, in den Genuss von Härteausgleich kommen können. Der Grund dafür liegt darin, dass die Entlastung vor Härteausgleich im Vergleich zur erwünschten Entlastung zu gering ausfällt. Die Beiträge für solche Kantone sind jedoch relativ tief und werden teilweise durch den Finanzierungsbeitrag zum Härteausgleich wieder kompensiert. Die Berechnungen sind im Anhang 11 ersichtlich.

Abbildung 9

Kantone mit Anspruch auf Härteausgleich



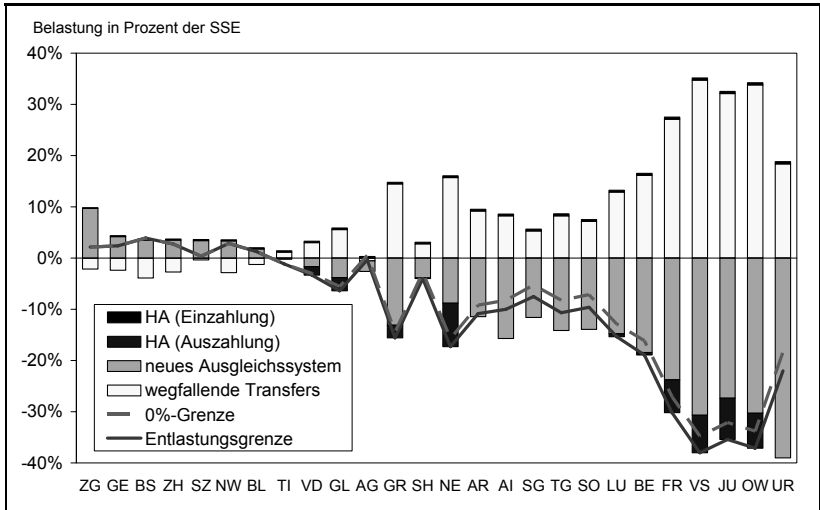
Aus der Summe der einzelnen Ausgleichszahlungen ergibt sich das anfängliche Gesamtvolumen des Härteausgleichs in der Höhe von 430 Millionen Franken (vgl. *Abbildung 7, Schritt 6*). Dieser Betrag bildet die Grundlage für den Bundesbeschluss zum Härteausgleich und die entsprechenden Finanzierungsbeträge des Bundes und der einzelnen Kantone.

Finanziert wird der Härteausgleich – wie bereits erwähnt – zu zwei Dritteln durch den Bund und zu einem Drittel durch die Kantone selbst. Der Finanzierungsbeitrag jedes Kantons richtet sich – unabhängig von seiner Ressourcenstärke – nach der Wohnbevölkerung. Dies kommt einem einheitlichen Finanzierungsbeitrag pro Einwohner gleich. Gemäss Artikel 19 Absatz 3 FiLaG sind die Finanzierungsbeiträge Gegenstand des Bundesbeschlusses zum Härteausgleich. Die Verteilung der Mittel liegt hingegen gemäss Artikel 19 Absatz 5 FiLaG in der Kompetenz des Bundesrats (nach Anhörung der Kantone) und wird in der FiLaV geregelt. Die Finanzierungsbeiträge sowie die geschätzten Auszahlungsbeträge im Härteausgleich sind im Anhang 11 ersichtlich. Die definitive Verteilung des Härteausgleichs erfolgt aufgrund der aktualisierten Globalbilanz 2004/05 (voraussichtlich im Sommer 2007; vgl. Schritt 10).

Abbildung 10 entspricht grundsätzlich Abbildung 6, jedoch inklusive der Entlastungsgrenze und den Auswirkungen des Härteausgleichs. Die Grafik zeigt, dass durch den Härteausgleich jeder ressourcenschwache Kanton beim Übergang zur NFA unterhalb der Belastungsneutralität liegt und somit netto entlastet wird.

Abbildung 10

Nettowirkung des Übergangs zur NFA nach Härteausgleich gemäss Globalbilanz 2004/05



Die Ressourcenpotenziale so wie einige Elemente des Lastenausgleichs der Jahre 2004 und 2005 basieren auf Schätzungen. Um die Qualität dieser Schätzungen und somit die Berechnungsgrundlagen des Härteausgleichs zu verbessern, wird die Schätzung des Ressourcenpotenzials 2004/05 in einem *siebten Schritt* auf der Basis der erstmals vollständig in den Kantonen erhobenen Daten zum Ressourcenpotenzial 2008 aktualisiert. Analog werden die Lastenindizes bereinigt, wobei insbesondere die Neuberechnung des Armutsindikators unter Berücksichtigung der ersten Resultate aus der neuen Sozialhilfestatistik im Vordergrund steht.

Auf der Basis der aktualisierten Ressourcen- und Lastenindizes sowie der zur Verfügung stehenden Summe für die neuen Ausgleichsinstrumente und der entsprechenden Aufteilung auf die einzelnen Instrumente wird im *achten Schritt* der Ressourcen- und Lastenausgleich 2004/05 aktualisiert. Zusätzlich ist in dieser Berechnung allfälligen vom Antrag des Bundesrats abweichenden Beschlüssen der Eidg. Räte zu den Dotationen Rechnung zu tragen.

Auf diesen Grundlagen wird im *neunten Schritt* die aktualisierte Globalbilanz 2004/05 vor Härteausgleich berechnet. Gleichzeitig wird auf der Basis des beschlossenen Gesamtvolumens des Härteausgleichs, der aktualisierten Schätzung des Ressourcenindex 2004/05 und der Ergebnisse der aktualisierten Globalbilanz 2004/05 die definitive Nettoentlastung der ressourcenschwachen Kantone durch die NFA ermittelt.

Daraus ergeben sich sodann die anfänglichen Härteausgleichszahlungen an die Kantone, die vom Bundesrat in der FiLaV voraussichtlich im Herbst 2007 definitiv festgelegt werden (vgl. Abb. 7, Schritt 10).

1.6 Festlegung des Anteils der Mineralölsteuer für die nicht werkgebundenen Beiträge im MinVG

Der Bund verfügt jährlich über ca. 3,7 Milliarden Franken zweckgebundene Strasseneinnahmen. Diese stammen aus dem hälftigen Anteil der Mineralölsteuer, dem ganzen Zuschlag von 30 Rappen je Liter auf diese Steuer sowie aus dem Reinertrag der Autobahnvignette. Der Bund verwendet diese Gelder für verschiedene Aufgaben im Verkehrsbereich: seinen Anteil an den Aufwendungen für Bau, Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen; objektbezogene Subventionen für Hauptstrassen; weitere werkgebundene Beiträge in den Bereichen Umwelt- und Landschaftsschutz sowie Schutz gegen Naturgewalten; Massnahmen zur Förderungen des kombinierten Verkehrs und des Transports begleiteter Motorfahrzeuge; einen Anteil an den Kosten der NEAT; nicht werkgebundene Beiträge an die Kantone für deren Strassenlasten. Die nicht werkgebundenen Beiträge belaufen sich gemäss Gesetz auf mindestens 12 Prozent der gesamten zweckgebundenen Einnahmen. Dieser so genannte *ordentliche* Anteil wurde bisher um einen *ausserordentlichen* Anteil erhöht. Die zweckgebundenen Einnahmen und Ausgaben werden in der Spezialfinanzierung Strassenverkehr (SFSV) abgebildet. Der kumulierte Überschuss wird ebenfalls in dieser Rechnung ausgewiesen. Die SFSV ist integraler Bestandteil der Finanzrechnung, so dass Mehr- oder Minderausgaben resp. Minder- oder Mehreinnahmen immer direkt zu einer Verschlechterung resp. Verbesserung des Rechnungsabschlusses des Bundes führen.

Diese zweckfinanzierten Aufgaben sind heute – ausgenommen die Massnahmen zur Güterverkehrsverlagerung von der Strasse auf die Schiene (inkl. Anteil am Bau der NEAT) – Verbundaufgaben. Im Rahmen der NFA wird ein Teil davon entflochten, mithin entweder zur alleinigen Bundesaufgabe oder aber kantonalisiert, soweit letzteres nicht bereits erfolgt ist (z.B. im EP 03). Ein anderer Teil bleibt als Verbundaufgabe bestehen, allerdings mit neuen Finanzierungsinstrumenten. Zu erwähnen ist, dass die Nationalstrassen (ausgenommen die Fertigstellung des beschlossenen Netzes) voll und ganz in die Verantwortung des Bundes fallen. Aus dieser Neuordnung der Aufgaben ergeben sich Mehr- und Minderbelastungen zwischen dem Bund und den Kantonen. Nach den Grundsätzen der NFA über die Globalbilanz ist auch *innerhalb* der Spezialfinanzierung Strassenverkehr die Haushaltneutralität zu beachten (vgl. zweite NFA-Botschaft³⁶).

Frühere Berechnungen der Globalbilanz ergaben, dass der Bund durch die Aufgabenverschiebungen insgesamt gesehen belastet wird, während die Kantone entlastet werden. Der Ausgleich wurde durch den teilweisen oder ganzen Verzicht auf die *ausserordentlichen* nicht werkgebundenen Beiträge erreicht. Die Globalbilanz 2004/05 zeigt nun aber eine Mehrbelastung des Bundes, die nicht mehr über die soeben erwähnten Beiträge kompensiert werden kann. Es bleibt ein durchschnittlicher Fehlbetrag von etwas über 50 Millionen Franken, der sich laut Hochrechnung der Bundesbeiträge auf der Basis des Finanzplans 2008 auf etwas über 100 Millio-

³⁶ BBl 2005 6269

nen Franken erhöht. Die Ursache für diesen steigenden Fehlbetrag liegt vor allem im wachsenden Aufwand für den Ausbau und die Engpassbeseitigung sowie für den Unterhalt der Nationalstrassen. Der Fehlbetrag ist also innerhalb der Spezialfinanzierung Strassenverkehr auszugleichen, sonst geht er im Rahmen der gesamten NFA-Globalbilanz zu Lasten der neuen zweckfreien Ausgleichsinstrumente Ressourcen- und Lastenausgleich.

Alternative Möglichkeiten müssen indessen so ergiebig sein, dass sie einen ansehnlichen und dauerhaften Beitrag an das Bilanzgleichgewicht zu leisten vermögen. Es liegt nahe, dafür nur Aufgabengebiete heranzuziehen, die über einen hohen finanziellen Umfang verfügen. Fehlt diese Voraussetzung, so besteht die Gefahr, dass die mit der Verbundaufgabe beabsichtigte Wirkung unterlaufen wird. Als einzige Möglichkeiten, bei den verbleibenden Verbundaufgaben den angestrebten Ausgleich herzustellen, bieten sich die Rubriken Hauptstrassen, Wald und Hochwasserschutz an. Aber auch diese Rubriken sind nicht genügend dotiert, dass sie den Ausgleich im erforderlichen Ausmass leisten können, oder sie müssten wesentlich gekürzt werden, wodurch die entsprechende Verbundaufgabe als solche grundsätzlich in Frage gestellt würde.

Ausser Betracht fällt die Kürzung der Aufwendungen im Bereich der Nationalstrassen. Dies wäre keine echte Kompensation, sondern würde wegen der mit der NFA neu alleinigen Zuständigkeit des Bundes auf eine Aufgabenreduktion hinauslaufen.

Als letztlich einzige zweckmässige Alternative bleibt somit eine Reduktion der nicht werkgebundenen Beiträge (einschliesslich Beiträge an Kantone ohne Nationalstrassen). Hier ist ein echter Ausgleich möglich, weil die (Mehr-) Belastung des Bundes durch einen entsprechenden Minderertrag der Kantone kompensiert wird. Ausserdem ist die Rubrik von der Dotierung her geeignet, einen Grossteil des erforderlichen Bilanzgleichgewichts herzustellen. Der *ausserordentliche* Anteil steht ohnehin für den Ausgleich zur Verfügung, und was den *ordentlichen* Anteil angeht, ist auf die geltende Rechtslage hinzuweisen, die einen Mindestbetrag von 12 Prozent der gesamten zweckgebundenen Einnahmen vorschreibt. Für eine Reduktion auf dieser Rubrik ist daher eine Gesetzesänderung notwendig.

Ein Prozentpunkt der gesamten zweckgebundenen Einnahmen entspricht heute rund 37 Millionen Franken. Zwei Prozentpunkte würden zwar den Bilanzausgleich für die Jahre 2004/05 schaffen und gar übertreffen, nicht aber den vollen Fehlbetrag bezogen auf das Jahr 2008 ausgleichen, sondern nur gut zwei Drittel dieses Betrags abdecken. Auf der andern Seite würde eine weitere Reduktion um drei Prozentpunkte ein Viertel der bisherigen Beträge ausmachen. Das ist eine Einbusse, welche die Kantone mit ihren ebenfalls hohen Strassenlasten stark treffen würde. Nach Auffassung der Projektorganisation sollten daher der heutige gesetzliche Mindestbetrag von 12 auf lediglich 10 Prozent herabgesetzt werden, die ausserordentlichen Beiträge entfallen sowie der Rest des Fehlbetrags über die Globalbilanz ausserhalb der Spezialfinanzierung Strassenverkehr ausgeglichen werden.

Detaillierte Angaben über den finanziellen Ausgleich der Spezialfinanzierung Strassenverkehr finden sich in Anhang 13. Der Wortlaut der Gesetzesänderung geht aus dem Mantelerlass (Ziff. 3) hervor, die Erläuterungen dazu finden sich unter Ziffer 2.6.

1.7 Festlegung der Bundesanteile an den Ausgaben der AHV und der IV

Die NFA führt zu einer vollständigen Entflechtung der Finanzierung bei der AHV und bei der IV. Sowohl bei der AHV als auch bei der IV werden die Kantone von der Finanzierung der individuellen Leistungen an die Sozialversicherung befreit. Im Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003 (vgl. erste NFA-Botschaft vom 14. Nov. 2001) gehen die Aufgabenbereiche individuelle Leistungen der AHV und individuelle Leistungen der IV in die ausschliessliche Zuständigkeit des Bundes über. Dies bedingte eine Änderung von Artikel 112 Absatz 3 BV. Die ausschliessliche Bundeskompetenz in diesen beiden Bereichen war in den eidgenössischen Räten unbestritten.

Die entsprechenden Gesetzesänderungen erfolgten im Rahmen der zweiten NFA-Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen³⁷. Da die Kantonsbeiträge an die AHV und die IV mit der Entflechtung wegfallen, muss der jeweilige Bundesbeitrag angepasst werden.

Bund und Kantone sind sich einig, dass sich die NFA-Aufgabenteilung nicht nur für Bund und die Kantone insgesamt haushaltsneutral auswirken soll, sondern auch für die betroffenen Sozialversicherungen. Das in den beiden bisherigen NFA-Botschaften des Bundesrats³⁸ festgehaltene Prinzip der Haushaltsneutralität bezieht sich dabei ausdrücklich auf die dauerhaften Verschiebungen von Aufgaben und nicht auf NFA-Übergangsprobleme, welche sich beispielsweise aufgrund von nachschüssigen Zahlungssystemen in einzelnen Aufgabenbereichen ergeben (vgl. Ziff. 1.8.3). Mit der Aufgabenteilung bei der AHV und der IV dürfen deren Jahresrechnungen also weder positiv noch negativ beeinflusst werden.

Für die Festlegung des Beitrages des Bundes an die AHV und IV sind die Zahlen gemäss Finanzplan 2008 massgebend.

1.7.1 Berechnung des Bundesanteils an der AHV

Die NFA führt bei der Finanzierung der AHV zu einer vollständigen Entflechtung zwischen Bund und Kantonen. Für den Beitrag der öffentlichen Hand an die AHV wird ausschliesslich der Bund zuständig. Die Kantone werden von der Mitfinanzierung der individuellen Leistungen entlastet, ihr Finanzierungsanteil von heute 3,64 Prozent an den jährlichen Ausgaben der AHV entfällt somit. Im Bereich der Betagtenhilfe (Unterstützung der Betagtenhilfe inkl. Hilfe und Pflege zu Hause) führt die NFA zu einer Teilentflechtung. Die Subventionierung der privaten Organisationen für deren gesamtschweizerische Tätigkeiten wie Beratung und Betreuung betagter Personen, Organisation von Kursen und Wahrnehmung von Koordinations- und Entwicklungsaufgaben bleibt bei der AHV. Die kantonalen und kommunalen Tätigkeiten (Krankenpflege, Hauspflege und Haushaltshilfe sowie Mahlzeitendienste und Tagesheime) werden durch die Kantone unterstützt. Bei der IV gehen

³⁷ BBl 2005 6332, 6334

³⁸ BBl 2002 2493ff. (1. NFA-Botschaft) und BBl 2005 6269 (2. NFA-Botschaft)

die kollektiven Leistungen (mit Ausnahme der Leistungen nach Artikel 74 Buchstabe a–c IVG³⁹) vollständig in die Verantwortung der Kantone über.

Mit der NFA-Aufgabenentflechtung bei der AHV reduzieren sich sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben, dies jedoch in unterschiedlichem Ausmass. Auf der Einnahmenseite der AHV-Betriebsrechnung fallen die bisherigen Kantonsbeiträge an die AHV gemäss Finanzplan 2008 im Umfang von 1,245 Milliarden Franken weg. Das Total der Ausgabenreduktion beträgt gemäss Finanzplan 192 Millionen Franken. Per Saldo ergäbe sich damit eine Verschlechterung des AHV-Finanzhaushalts um 1,053 Milliarden Franken.

Damit das Ergebnis für die Versicherung haushaltsneutral ausfällt, wird der Beitrag des Bundes an die AHV von bisher 5,593 Milliarden Franken um diesen Betrag auf neu 6,646 Milliarden Franken erhöht. Der ausgabenprozentuale Bundesbeitrag, welcher gemäss geltendem Recht 16,36 Prozent der AHV-Ausgaben beträgt, wird sich also gestützt auf die Zahlen gemäss Finanzplan 2008 neu auf 19,55 Prozent der um 192 Millionen Franken reduzierten Gesamtausgaben der Versicherung belaufen. Die damit für den Bundeshaushalt verbundene Belastung wird im Rahmen der Globalbilanz wiederum kompensiert.

Die Berechnung des Bundesanteils an der AHV findet sich im Anhang 12. Der Wortlaut der Gesetzesänderung geht aus dem Mantelerlass (Ziff. 4) hervor, die Erläuterungen dazu finden sich unter Ziffer 2.7.

1.7.2 Berechnung des Bundesanteils an der IV

Die NFA-Aufgabenentflechtung ist durch zwei Hauptstossrichtungen gekennzeichnet: Einerseits beteiligen sich die Kantone nicht mehr an der Finanzierung der individuellen Leistungen der Versicherung (Renten, Taggelder, Hilflosenentschädigungen, individuelle Massnahmen, etc.). Ihr Finanzierungsanteil in der Höhe von 12,5 Prozent der Ausgaben der IV entfällt somit. Andererseits werden die Bereiche der bisher von der IV finanzierten Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, Werkstätten und Tagesstätten sowie der Beiträge an die Sonderschulung kantonalisiert. Im Rahmen der Bewältigung der Übergangsprobleme im Zusammenhang mit der nachschüssigen Finanzierung der Behinderteninstitutionen erfolgt zudem eine Kompensation der Zinsbelastung, welche der IV durch die Finanzierung der nachschüssigen Zahlungsverpflichtungen gegenüber den Behinderteninstitutionen entsteht. (vgl. Ziff. 1.8.3.3)

Mit der NFA-Aufgabenentflechtung reduzieren sich also sowohl bisherige Einnahmen als auch Ausgaben der Versicherung: Gemäss Finanzplan 2008 fallen auf der Einnahmenseite der IV-Betriebsrechnung die bisherigen Kantonsbeiträge an die IV im Umfang von 1565 Millionen Franken weg. Auf der Ausgabenseite werden verschiedene Versicherungsleistungen im kollektiven Bereich und in der Sonderschulung sowie im Zusammenhang mit den Ausbildungsstätten für Fachpersonal der Sozialberufe nicht mehr durch die IV finanziert. Das Total dieser Ausgabenreduktionen beträgt 2484 Millionen Franken. Dagegen erhöht sich der Zinsaufwand infolge der Finanzierung der nachschüssigen Verpflichtungen um 24,5 Millionen Franken. Per Saldo ergibt sich damit eine Verbesserung im IV-Finanzhaushalt von 894,5 Millionen Franken.

Damit das Ergebnis für die Versicherung haushaltsneutral ausfällt, wird der Beitrag des Bundes an die IV von bisher rund 4695 Millionen Franken um diesen Betrag auf neu 3800,5 Millionen Franken reduziert. Der ausgabenprozentuale Bundesbeitrag, welcher gemäss geltendem Recht 37,5 Prozent der IV-Ausgaben beträgt, wird sich also gestützt auf die Zahlen gemäss Finanzplan 2008 neu auf 37,78 Prozent der um 2459,5 Millionen Franken reduzierten Gesamtausgaben der Versicherung belaufen. Die damit für den Bundeshaushalt verbundene Entlastung wird durch entsprechende Ausgleichszahlungen des Bundes im Rahmen des Ressourcen- und Lastenausgleichs an die Kantone wiederum kompensiert.

Die Berechnung des Bundesanteils an der IV findet sich im Anhang 12. Der Wortlaut der einzelnen Gesetzesänderungen geht aus dem Mantelerlass (Ziff. 5) hervor, die Erläuterungen dazu finden sich unter Ziffer 2.8.

1.8 Übergangsprobleme

Die Aufgabenentflechtung der NFA führt aufgrund von altrechtlichen Verpflichtungen und nachschüssigen Beitragssystemen für den Bund, die Sozialversicherungen und die Kantone zu temporären Doppelbelastungen in der Finanzierungsrechnung und teilweise auch in der Aufwandrechnung. Dabei ist zu unterscheiden zwischen altrechtlichen Verpflichtungen bei verbleibenden Verbundaufgaben, altrechtlichen Verpflichtungen in Aufgabenbereichen, die entflochten werden, sowie offenen Verpflichtungen aufgrund eines nachschüssigen Beitragssystems. Separat zu behandeln sind die entsprechenden Positionen bei den Sozialversicherungen und innerhalb der Spezialfinanzierung Strasse.

1.8.1 Ausgangslage gemäss erster und zweiter NFA-Botschaft

Gemäss erster NFA-Botschaft⁴⁰ sind grundsätzlich zwei Ausgangssituationen voneinander zu unterscheiden:

- Für vor Inkrafttreten der NFA rechtskräftig zugesicherte und bereits ausgeführte oder in Realisierung stehende Projekte besteht aus rechtlicher Sicht kein Handlungsbedarf. Der Bund kommt seinen Verpflichtungen gestützt auf die entsprechenden Verfügungen vollumfänglich nach.
- Anders zu beurteilen sind Projekte, für die seitens des Bundes wohl eine Zusicherung vorliegt, die aber vor Inkrafttreten der NFA noch nicht in Angriff genommen wurden. Hier soll der Bund während einer Übergangszeit seine Verpflichtungen wahrnehmen, sofern die Vorhaben in dieser Übergangszeit realisiert werden. Danach laufen die Verpflichtungen des Bundes per Saldo aller Ansprüche aus. Für Vorhaben, die während dieser Übergangszeit nicht realisiert werden, erlöschen somit die altrechtlichen Verpflichtungen des Bundes.

⁴⁰ BBl 2002 2329

Es besteht Einigkeit darüber, dass nach altem Recht zugesicherte Bundesbeiträge für bereits ausgeführte oder in Realisierung stehende Projekte (Ausgangssituation 1) vollumfänglich ausgerichtet werden sollen.

Das gleiche gilt grundsätzlich auch für die Ausgangssituation 2, wobei für diese noch nicht in Angriff genommenen Projekte in Artikel 20 Buchstabe b FiLaG eine Übergangsfrist von 3 Jahren festgeschrieben wird.

Um einem möglichen «Gesuchsstau» präventiv entgegenzuwirken, ist in Artikel 20 Buchstabe a FiLaG in Abweichung zu Artikel 36 SuG⁴¹ vorgesehen, dass «Gesuche um Finanzhilfen und Abgeltungen, die nach Inkrafttreten dieser Bestimmung, aber vor Inkrafttreten des neuen Finanzausgleichs im betreffenden Beitragsbereich eingereicht wurden, (...) nach dem im Zeitpunkt der Zusicherung geltenden Recht beurteilt (werden).» Mit dieser Vorgehensweise kann sichergestellt werden, dass der Umfang der Gesuchsbehandlung und der dafür erforderliche Mittelbedarf auch in der Übergangszeit den courants normal nicht übersteigen⁴². Damit die beabsichtigte Wirkung eintritt, wurde Artikel 20 FiLaG durch den Bundesrat bereits auf den 1. April 2005 in Kraft gesetzt⁴³.

In der zweiten NFA-Botschaft⁴⁴ wurden der finanzielle Umfang solcher Zahlungen geschätzt und Lösungsmöglichkeiten für die betroffenen Aufgabenbereiche aufgezeigt. Bund und Kantone stimmten darin überein, dass im Sinne eines Interessenausgleichs eine für beide Seiten faire Gesamtlösung dieser Übergangsprobleme anzustreben sei.

1.8.2 Altrechtliche Verpflichtungen des Bundes

Bei den altrechtlichen Verpflichtungen handelt es sich um Ansprüche für in Zukunft zu erbringende Leistungen, welche noch auf der Grundlage des geltenden Rechts zugesichert worden sind. Es handelt sich dabei um die folgenden, per 31. Dezember 2007 geschätzten Beträge (Tabelle 12):

Tabelle 12

Bestand der altrechtlichen Verpflichtungen per 31. Dezember 2007 (Schätzung in Millionen Franken, Stand Sommer 2005)

Aufgabenbereich	Altrechtliche Verpflichtungen am 31.12.2007	
	Total	davon Finanzkraftzuschläge
Natur- und Landschaftsschutz	9	1
Wald	294	39
Hochwasserschutz	110	14
Lärmschutz	13	3
Hauptstrassen	374	58
Verkehrstrennung	13	4

⁴¹ Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG), SR **616.1**

⁴² BBl **2002** 2485

⁴³ AS **2005** 1489

⁴⁴ BBl **2005** 6029

Aufgabenbereich	Altrechtliche Verpflichtungen am 31.12.2007	
	Total	davon Finanzkraftzuschläge
Amtliche Vermessung	48	22
Wohnbausanierung im Berggebiet	9	0
Heimatschutz und Denkmalpflege	30	8
Hochschulen	89	11
Total	989	102

Mit Ausnahme des Bereichs Verkehrstrennung handelt es sich ausschliesslich um Aufgabenbereiche, welche auch nach dem Übergang zur NFA von Bund und Kantonen im Verbund wahrgenommen werden. Grundsätzlich sind diese altrechtlichen Verpflichtungen einschliesslich der darin enthaltenen Finanzkraftzuschläge zu Lasten der Zahlungskredite der folgenden Jahre abzubauen. Dies wird in der Übergangszeit dazu führen, dass es in den ersten Jahren nach Inkrafttreten der NFA zu Verzögerungen bei der Einführung der neuen Finanzierungsformen der NFA (Programmvereinbarungen, Pauschalbeiträge) kommen kann. Dies kann überdies temporäre Verzerrungen in der Verteilungswirkung der NFA zur Folge haben, da die einzelnen Kantone in unterschiedlichem Ausmass vom Abbau des Verpflichtungsüberhangs und insbesondere der darin enthaltenen Finanzkraftzuschläge profitieren werden. Aufgrund des geringen Ausmasses der Finanzkraftzuschläge von rund 100 Millionen Franken, verglichen mit dem gesamten künftigen Ausgleichsvolumen von rund 3,7 Milliarden Franken, kann dieser Effekt vernachlässigt werden.

Innerhalb der Spezialfinanzierung Strassen werden die altrechtlichen Verpflichtungen bei den Hauptstrassen vorab mit einer entsprechenden Reduktion der neuen Globalbeiträge an die Kantone kompensiert. Bei der Verkehrstrennung werden die noch ausstehenden Beiträge zu Lasten der allgemeinen Strassenbeiträge und den Beiträgen an Kantone ohne Nationalstrassen abgebaut.

Im Zusammenhang mit den altrechtlichen Verpflichtungen des Bundes besteht kein rechtlicher Handlungsbedarf.

1.8.3 Offene Verpflichtungen aufgrund eines nachschüssigen Beitragssystems

Ein nachschüssiges Beitragssystem ist dann gegeben, wenn Beiträge für erbrachte Leistungen, für welche ein rechtlicher Anspruch auf Finanzhilfen und Abgeltungen besteht, erst in den Jahren nach der Leistungserbringung bezahlt werden. Dies bedeutet, dass die Beitragsempfänger die Bundesleistungen über eigene Mittel oder den Kapitalmarkt vorfinanzieren müssen. Gemäss Tabelle 13 sind die folgenden Positionen betroffen:

**Ausstehende nachschüssige Beiträge am 31. Dezember 2007
mit ausserordentlichem Zahlungsbedarf in den Jahren 2008–2011
(Schätzung in Millionen Franken, Stand Sommer 2006)⁴⁵**

	Beiträge gemäss Voranschlag	Ausstehende nachschüssige Beiträge Ende	Ausserordentlicher Zahlungsbedarf			
	2007	2007	2008	2009	2010	2011
IV: Bau- und Betriebsbeiträge an Heime und Werkstätten	1486	1340	1095	210	30	5
IV: Ausbildungsstätten für Fachpersonal der Sozialberufe	62	76	65	11		
IV: Bau- und Betriebsbeiträge an Sonderschulen	445	546	460	61	20	5
Prämienverbilligung	2327	624	624			
Landwirtschaft:						
kantonale Beratung	18	10	10			
Ausbildungsbeihilfen	77	51	51			
Total		2647	2305	282	50	10
davon IV		1962	1620	282	50	10

1.8.3.1 Nachschüssige Zahlungsverpflichtungen der IV

Grundsätzlich ist der Übergang zur NFA für die IV erfolgsneutral: Den wegfallenden Aufwandpositionen von 2484 Millionen Franken stehen die wegfallenden Kantonsbeiträge von 1565 Millionen Franken sowie die Reduktion der Bundesbeiträge um 895 Millionen Franken gegenüber.

Das nachschüssige Zahlungssystem im Bereich der kollektiven Leistungen führt jedoch dazu, dass bei der IV auch in den Jahren 2008 bis 2011 noch Verpflichtungen gegenüber den Institutionen von insgesamt 1962 Millionen Franken bestehen, obwohl der Bereich der kollektiven Leistungen mit dem Übergang zur NFA ab dem 1. Januar 2008 grundsätzlich nicht mehr in ihrem Verantwortungsbereich liegt. Da diese Verpflichtungen nach altem Recht entstanden sind, sind sie nicht von der IV allein, sondern nach dem altrechtlichen Finanzierungsschlüssel zu $\frac{3}{8}$ vom Bund und zu $\frac{1}{8}$ von den Kantonen mitzufinanzieren (vgl. Tabelle 14):

⁴⁵ Es sind nur die am 31.12.2007 ausstehenden nachschüssigen Beiträge aufgeführt, welche in den Jahren 2008–2011 zu einem ausserordentlichen Zahlungsbedarf führen und deshalb Ende 2007 in der Bilanz des Bundes ausgewiesen werden.

**Aufteilung der nachschüssigen Zahlungen der IV für kollektive Leistungen
(in Millionen Franken)**

Geschätzter Gesamtbetrag	1962
davon $\frac{3}{8}$ Anteil Bund	736
$\frac{1}{8}$ Anteil Kantone	245
Verbleibende Belastung der IV zulasten der Beitragszahler	981

Die nachschüssigen Zahlungen der IV an die Institutionen führen in den Jahren 2008 ff. bei der IV, dem Bund und den Kantonen zu einem entsprechenden Liquiditätsabfluss zu Gunsten der Institutionen.

Im Interesse der Planungssicherheit und um eine endgültige Abwicklung der Zahlungen im ersten Jahr nach Einführung der NFA zu ermöglichen, werden die Beträge mit dieser Vorlage aufgrund der Schätzungen gemäss Finanzplan 2008 abschliessend festgelegt. Diese Schätzungen wurden von der Firma B,S,S Volkswirtschaftliche Beratung, Basel überprüft und bezüglich der kollektiven Leistungen als korrekt bestätigt⁴⁶.

Die Aufteilung der zu leistenden Beiträge auf die einzelnen Kantone erfolgt anhand eines Schlüssels, welcher die Verteilung gemäss Leistungen 2005 sowie die Finanzkraft für die Jahre 2006/2007 berücksichtigt. Die Berechnung richtet sich nach der Verordnung vom 2. Dezember 1985⁴⁷ über die Beiträge der Kantone an die Invalidenversicherung. Tabelle 15 zeigt die sich daraus ergebende Belastung der einzelnen Kantone.

⁴⁶ «Überprüfung der Hochrechnungen des BSV zu den nachschüssigen Verpflichtungen der IV bei den kollektiven Leistungen und bei den abzugrenzenden Positionen bei den Rentennachzahlungen und den übrigen individuellen Leistungen» – Bericht B,S,S vom 17. November 2006 zu Händen der EFV und der FDK

⁴⁷ SR 831.272.1

Beiträge der Kantone an die nachschüssigen Zahlungen der IV für kollektive Leistungen gemäss Verteilschlüssel, berechnet aufgrund der Gesamtleistungen der IV im Jahr 2005 und der Finanzkraft 2006/2007 (in Millionen Franken)

	Finanzierungsbeiträge	
	Verteil- schlüssel	kollektive Leistungen IV
ZH	22.62	55.4
BE	7.72	18.9
LU	3.19	7.8
UR	0.19	0.5
SZ	1.50	3.7
OW	0.15	0.4
NW	0.47	1.2
GL	0.43	1.1
ZG	2.15	5.3
FR	2.14	5.2
SO	2.93	7.2
BS	6.26	15.3
BL	4.42	10.8
SH	0.99	2.4
AR	0.46	1.1
AI	0.10	0.3
SG	5.71	14.0
GR	1.47	3.6
AG	8.29	20.3
TG	2.76	6.8
TI	4.46	10.9
VD	8.84	21.7
VS	1.61	4.0
NE	1.88	4.6
GE	8.66	21.2
JU	0.60	1.5
TOTAL	100.00	245.0

Im Rahmen der Einführung des Neuen Rechnungsmodells wird der Bund für seinen Anteil von $\frac{3}{8}$ der nachschüssigen Zahlungsverpflichtungen der IV bereits per Ende 2006 Rückstellungen bilden.

1.8.3.2 Verbleibende Nettobelastung der IV

Im Gegensatz zum Bund wird die IV ihre Rechnung bis auf Weiteres nach dem Kassenprinzip führen und keine periodengerechten Abgrenzungen vornehmen. Dies hat zur Folge, dass die Nettobelastung der IV von 981 Millionen Franken für die nachschüssigen Beitragszahlungen an die Institutionen in den Jahren 2008 ff. erfolgswirksam verbucht werden muss.

Infolge des mit den nachschüssigen Verpflichtungen verbundenen Liquiditätsabflusses wird sich die Verschuldung der IV beim AHV-Fonds um den gleichen Betrag erhöhen. Bei einem Zinssatz von 2,5 Prozent p.a.⁴⁸ und einer Verzinsung der gesamten zusätzlichen Schuld ergibt sich dadurch für die IV eine um 24,5 Millionen Franken höhere Zinsbelastung. Sofern die Kantone zu einer periodengerechten Finanzierung der Institutionen übergehen, bewirken die nachschüssigen Zahlungen der IV beim Übergang zur NFA einen einmaligen Liquiditätszufluss, der es den Institutionen erlaubt, auf Überbrückungsfinanzierungen über Bankkredite zu verzichten sowie langfristiges Fremdkapital abzubauen. Von den dadurch bewirkten Zinseinsparungen profitieren die Kantone, welche die Defizitfinanzierung übernehmen. Behalten die Kantone die nachschüssige Finanzierung bei, so fällt der Liquiditätszufluss und die entsprechenden Zinseinsparungen direkt bei den Kantonen an.

Angesichts der schwierigen finanziellen Situation der IV wurden verschiedene Möglichkeiten diskutiert, um eine finanzielle Mehrbelastung der IV durch die Einführung der NFA zu verhindern. Im Vordergrund stand dabei eine Beteiligung der Kantone an den latenten Verpflichtungen der IV bei den Rentennachzahlungen und den übrigen individuellen Leistungen. Der verbleibende Liquiditätsabfluss bei der IV sollte anschliessend von den Kantonen in Form von unverzinslichen und unbefristeten Darlehen der Kantone an die IV zurückgeführt werden. Als Alternative wurde diskutiert, die zusätzliche Zinsbelastung der IV im Rahmen der Globalbilanz auszugleichen.

Die latenten Verpflichtungen der IV bei den Rentennachzahlungen und den individuellen Massnahmen sind darauf zurückzuführen, dass die IV mit der Rentenzusprache faktisch immer rückwirkende Verpflichtungen eingehen muss, dass aber wegen der nicht periodengerechten Verbuchungspraxis die damit verbundenen Lasten in der Rechnung der IV nicht im Jahr des Anspruches verbucht werden können, sondern erst in den Auszahlungsjahren. Ebenfalls zu Überschneidungen führt die Tatsache, dass zwischen der Anmeldung und dem Erlass der Verfügung durch das Abklärungs- und allfällige Gerichtsverfahren eine lange Zeitspanne liegen kann.

Gemäss Angaben des Bundesamts für Sozialversicherungen entfallen von den Rentennachzahlungen von rund 1,1 Milliarden Franken pro Jahr jeweils ca. 70 Prozent auf Anspruchsjahre, die vor dem Auszahlungs- und damit Verbuchungsjahr liegen. Für das Jahr 2004 ergibt eine periodengerechte Abgrenzung einen Betrag von netto 600 Millionen Franken (750 Mio. Nachzahlungen abzüglich 150 Mio. Rückerstattungen). Im Jahre 2008 wird die IV demzufolge noch rund 600 Millionen Franken für Leistungen aufbringen müssen, welche Rechtsansprüche betreffen, die vor dem 1. Januar 2008 entstanden sind. Zusätzlich werden auch in den folgenden Jahren noch Leistungen ausbezahlt, deren Anspruch vor dem Jahr 2008 entstanden ist. Diese Beträge belaufen sich auf weitere rund 300 Millionen Franken.

In den individuellen Massnahmen sind ebenfalls Nachzahlungen für Leistungen aus früheren Jahren enthalten, die darauf zurückzuführen sind, dass einerseits Verfügungen erst nach Ablauf des Jahres erlassen werden können und andererseits die letzte Rate eines Jahresanspruchs erst im folgenden Jahr ausbezahlt wird. Bei Ausgaben von 1,55 Milliarden Franken (Jahr 2004) betragen die Zahlungen für frühere Jahre rund 500 Millionen Franken.

⁴⁸ Die IV muss ihre Schulden beim AHV-Fonds gemäss dem vierjährigen Swapsatz verzinsen. Dieser liegt gegenwärtig bei 2,55 %. Das BSV rechnet längerfristig mit 2,5 %.

Gemäss diesen Schätzungen des Bundesamts für Sozialversicherungen beläuft sich somit die Gesamtsumme der periodengerecht abzugrenzenden Aufwandpositionen der IV per 31. Dezember 2007 auf rund 1,4 Milliarden Franken (vgl. Tabelle 16)⁴⁹.

Tabelle 16

**Nachzahlungen ordentliche und ausserordentliche Renten
sowie übrige periodengerecht abzugrenzende Aufwandpositionen der IV
bei den individuellen Massnahmen (in Millionen Franken)**

<hr/>	
Rentennachzahlungen für Jahre vor Einführung der NFA	
– im ersten Jahr nach Einführung NFA	600
– in späteren Jahren	300
Nachzahlungen für Leistungen aus früheren Jahren bei den individuellen Massnahmen	500
<hr/>	
Total	1400
<hr/>	
davon $\frac{3}{8}$ Anteil Bund	525
$\frac{1}{8}$ Anteil Kantone	175
<hr/>	

In konsequenter Anwendung einer periodengerechten Aufwandauffassung müssten beim Übergang zur NFA auch diese insgesamt rund 1,4 Milliarden Franken noch nach dem alten Verteilschlüssel finanziert werden. Der Kantonsanteil von $\frac{1}{8}$ würde sich dabei auf 175 Millionen Franken belaufen.

Die Lösungsvorschläge wurden jedoch im Rahmen der Vernehmlassung zur dritten NFA-Vorlage von den Kantonen einhellig abgelehnt. Die schwierige finanzielle Lage der IV wurde zwar durchwegs anerkannt, und es wurde auch nicht bestritten, dass die Verschlechterung der Liquiditätssituation der IV mit einer zusätzlichen Zinsbelastung verbunden ist. Die finanziellen Probleme der IV seien jedoch nicht auf die NFA zurückzuführen, weshalb für die Sanierung der IV Lösungen ausserhalb der NFA-Vorlage gesucht werden müssten.

Konkret wiesen die Kantone darauf hin, dass bei einer konsequenten periodengerechten Rechnungsabgrenzung nicht nur die Verpflichtungen der IV, sondern auch die Erträge der direkten Bundessteuern nach den gleichen Grundsätzen behandelt werden müssten. Dies würde bedeuten, dass den Kantonen von allen ab 1. Januar 2008 eingehenden Steuern für die Steuerjahre 2006 und früher noch 30 statt 17 Prozent zustehen würden. Dies entspräche der vorgeschlagenen Lösung bei den Rentennachzahlungen und den übrigen abzugrenzenden Positionen bei den individuellen Leistungen der IV. Gemäss Berechnungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung würde eine solche Lösung zu einer einmaligen Zusatzbelastung des Bundes von 655 Millionen Franken führen.

Gegen eine Rückführung der Liquidität an die IV in Form unbefristeter zinsloser Darlehen der Kantone wurde insbesondere argumentiert, dass einerseits aufgrund der gesetzlichen Buchungsvorschriften die meisten Kantone solche Darlehen unver-

⁴⁹ Die bereits erwähnte Überprüfung durch die Firma B,S,S. (vgl. Fussnote 43) hat gezeigt, dass die Schätzungen im Bereich der Rentennachzahlungen mit grossen Unsicherheiten verbunden sind.

züglich als Aufwand abschreiben müssten und dass andererseits mit einer solchen Lösung entgegen den Entflechtungsgrundsätzen der NFA eine Verflechtung mit den Kantonen beibehalten würde.

Bezüglich einer Berücksichtigung der Zinsen in der Globalbilanz wurde geltend gemacht, dass infolge der bisherigen nachschüssigen Zahlungsweise der IV den Institutionen beziehungsweise über ihre Beteiligung an den Defiziten den Kantonen ungerechtfertigterweise Zinskosten entstanden seien, und es jetzt stossend wäre, wenn die Kantone beim Übergang zur NFA für etwas belastet würden, was ihnen schon lange zugestanden hätte.

1.8.3.3 Vorgesehene Lösung

Wie bereits erwähnt, beteiligen sich Bund und Kantone an den nachschüssigen kollektiven Beiträgen der IV. Damit übernehmen sie ihre gesetzlichen Anteile von $\frac{3}{8}$ bzw. $\frac{1}{8}$ an sämtlichen vor dem Zeitpunkt des Übergangs zur NFA entstandenen Verpflichtungen der IV.

Auf eine zusätzliche Beteiligung der Kantone an den latenten Verpflichtungen der IV bei den Rentennachzahlungen und den übrigen individuellen Leistungen wird demgegenüber verzichtet, womit auch eine analoge periodengerechte Abgrenzung bei den direkten Bundessteuern entfällt.

Die zusätzliche Zinsbelastung, welche der IV durch die Erfüllung der nachschüssigen Zahlungsverpflichtungen verursacht wird, wird in der Globalbilanz zu Lasten der Kantone abgegolten. Der Ausgleich der Globalbilanz erfolgt, indem der Bund seinen Beitrag an die IV um 24,5 Millionen Franken erhöht und im Gegenzug seine Leistungen an die Kantone im Rahmen der neuen Ausgleichsgefässe um den gleichen Betrag reduziert (vgl. Tabelle 17). Damit wird sicher gestellt, dass sich die finanzielle Situation der IV durch die Einführung der NFA nicht verschlechtert.

Dieser Kompromiss wird auch von den Kantonsvertretern im politischen Steuerungsorgan NFA mitgetragen; dies allerdings unter der Bedingung, dass mit der Bereitschaft, der IV die zusätzliche Zinsbelastung abzugelten, die Aufgabenentflechtung zwischen den Kantonen und der IV endgültig vollzogen und die Kantone aus jeglicher künftigen Mitfinanzierungspflicht entlassen werden.

Tabelle 17

Verrechnung der zusätzlichen Zinsbelastung der IV in der Globalbilanz (in Millionen Franken; (+) = Belastung, (-) = Entlastung)

	IV	Kantone	Bund
Zinsbelastung nachschüssige Verpflichtungen der IV	24.5	-24.5	
Erhöhung Bundesbeitrag an IV	-24.5		24.5
Reduktion Ressourcen- und Lastenausgleich		24.5	-24.5
Summe	0	0	0

Die Beteiligung des Bundes und der Kantone an den nachschüssigen Zahlungen der IV an die Institutionen, wird in einer Übergangsbestimmung zum IVG geregelt. Als Anhang zu dieser Übergangsbestimmung wird auch der Verteilschlüssel auf die Kantone definitiv festgelegt.

Der Wortlaut der Gesetzesänderung geht aus dem Mantelerlass (Ziff. 5) hervor, die Erläuterungen dazu finden sich unter Ziffer 2.8.

Die Berücksichtigung der Zinsbelastung in der Globalbilanz benötigt keine besondere gesetzliche Grundlage. Sie erfolgt über eine Erhöhung des Bundesbeitrags an die IV einerseits und über eine analoge Reduktion der Leistungen des Bundes im Rahmen der neuen Ausgleichsgefässe andererseits (vgl. Anhang 1). Der Ausgleich der Zinsbelastung führt zu einer permanenten Erhöhung des Finanzierungsanteils des Bundes im IVG um 0,16 Prozentpunkte (vgl. Tabelle 2 in Anhang 12). Sollte sich dieser Anteil aufgrund der Zinsentwicklung mittel- bis langfristig als zu tief oder zu hoch erweisen, so kann er im Rahmen der alle vier Jahre erfolgenden Neudotierung der Ausgleichsgefässe vom Parlament entsprechend angepasst werden.

1.8.4 Nachschüssige Zahlungsverpflichtungen des Bundes

1.8.4.1 Prämienverbilligungen in der Krankenversicherung

Bei den Prämienverbilligungen beträgt der geschätzte Zahlungsüberhang des Bundes 624 Millionen Franken. Die offenen nachschüssigen Zahlungen des Bundes an die Kantone sind darauf zurückzuführen, dass der Bund nach heutiger Regelung 77 Prozent seiner Beiträge im laufenden und 23 Prozent im Folgejahr nach Eintreffen der definitiven Abrechnung der Kantone ausbezahlt.

1.8.4.2 Landwirtschaftliches Beratungswesen

Es handelt sich um die mit der NFA wegfallenden Bundesbeiträge an die kantonalen Beratungsdienste. Die Auszahlung erfolgt heute vier Monate nach Abschluss des Rechnungsjahres oder nach Ende der Veranstaltung. Im Jahre 2008 besteht noch ein geschätzter Zahlungsbedarf von 10 Millionen Franken.

1.8.4.3 Ausbildungsbeihilfen

Die Beiträge des Bundes an die anrechenbaren Aufwendungen der Kantone für Ausbildungsbeihilfen werden gemäss geltender Regelung aufgrund der Abrechnung der Kantone im Folgejahr überwiesen. Mit der NFA fallen die bisherigen Bundesbeiträge an die Ausbildungsbeihilfen für die Sekundarstufe II sowie die Finanzkraftzuschläge weg. An der nachschüssigen Auszahlung der verbleibenden Bundesbeiträge wird festgehalten. Der zusätzliche Zahlungsbedarf für das Jahr 2008 ergibt sich aus der Differenz zwischen den bisherigen und den neuen Leistungen des Bundes. Er wird auf 51 Millionen Franken geschätzt.

1.8.5

Zusammenfassung des Mittelflusses aus den nachschüssigen Zahlungsverpflichtungen

Die Zahlungsflüsse im Zusammenhang mit den nachschüssigen Zahlungsverpflichtungen können wie folgt zusammengefasst werden (Tabelle 18):

Tabelle 18

Zusammenfassung der Mittelflüsse aus den nachschüssigen Zahlungsverpflichtungen

in Millionen Franken; (+) Belastung, (-) Entlastung

Bund	Total	2008	2009	2010	2011
Bund an Kantone	685	685	0	0	0
Bund an IV	736	736	0	0	0
Saldo Bund	1'421	1'421	0	0	0
Kantone	Total	2008	2009	2010	2011
Bund an Kantone	-685	-685	0	0	0
Kantone an IV: Beiträge à fonds perdu	245	245	0	0	0
Saldo Kantone	-440	-440	0	0	0
Sozialversicherungen	Total	2008	2009	2010	2011
IV an Institutionen	1'962	1'620	282	50	10
Bund an IV	-736	-736	0	0	0
Kantone an IV: Beiträge à fonds perdu	-245	-245	0	0	0
Saldo Sozialversicherungen	981	639	282	50	10
Heime und Institutionen	Total	2008	2009	2010	2011
IV an Institutionen	-1'962	-1'620	-282	-50	-10
Saldo Heime und Institutionen	-1'962	-1'620	-282	-50	-10
Saldo	0	0	0	0	0

Die Zusammenfassung zeigt, dass insgesamt ein Liquiditätstransfer zu den Heimen und Institutionen sowie zu den Kantonen stattfindet, welche dadurch ihre Fremdverschuldung abbauen können. Die Aufteilung auf die einzelnen Kantone zeigt die Tabelle in Anhang 14.

Das Ergebnis gemäss Tabelle 18 ergibt sich unter der Annahme, dass die Kantone künftig zu einer periodengerechten Finanzierung der Heime und Institutionen übergehen werden. Davon kann ausgegangen werden, weil die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE), welche die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen in diesem Bereich regelt, ebenfalls eine periodengerechte Finanzierung vorsieht. Falls die Kantone die bisherige nachschüssige Finanzierung beibehalten würden, würde ein Teil des Liquiditätstransfers zu den Heimen und Institutionen bei ihnen verbleiben.

Der ausgewiesene Saldo des Bundes in der Höhe von 1,421 Milliarden Franken führt zu einer vorübergehenden Doppelbelastung in der Finanzrechnung des Bundes und damit zu einem entsprechenden *ausserordentlichen Zahlungsbedarf*. Dieser soll im Jahr des Übergangs zur NFA vollständig beglichen werden, auch wenn die zu Grunde liegenden Verpflichtungen erst später anfallen. Wie bereits in der zweiten NFA-Botschaft im Zusammenhang mit dem Neuen Rechnungsmodell des Bundes

ausgeführt⁵⁰, werden die ausgewiesenen Verpflichtungen aufgrund eines nachschüssigen Beitragssystems im Rahmen des Restaments der Eröffnungsbilanz 2007 ausgewiesen, ohne jedoch finanzwirksam zu sein. Die Auszahlung der geschuldeten Beiträge in den Folgejahren (grösstenteils 2008, siehe Tabelle 18) ist somit später in der Erfolgsrechnung neutral, bewirkt aber in der Finanzierungs- und Mittelflussrechnung Ausgaben in dieser Höhe.

1.8.6 Schlussabrechnungen für das Jahr 2007

1.8.6.1 Direkte Bundessteuern

Mit der NFA wird der Anteil der Kantone an der direkten Bundessteuer auf 17 Prozent herabgesetzt und Artikel 196 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG)⁵¹ entsprechend geändert.

Die Anteile der Kantone an der direkten Bundessteuer beziehen sich gemäss DBG auf die Zahlungseingänge. Sie werden deshalb zwischen Bund und Kantonen nach dem Kassenprinzip abgerechnet, d.h., dass alle in einem bestimmten Rechnungsjahr eingegangenen Steuern nach den für dieses Jahr geltenden Verteilungskriterien abgerechnet werden, unabhängig davon, für welches Steuerjahr die Beträge geschuldet sind. Die Abrechnung über den horizontalen Finanzausgleich wird jeweils zu Beginn des Folgejahres erstellt. Die Anfang 2008 zu erstellende Abrechnung betrifft somit noch das Jahr 2007 und wird deshalb nach altem Recht erstellt.

1.8.6.2 Kantonsanteile an der Verrechnungssteuer

Gemäss Artikel 2 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 13. Oktober 1965 über die Verrechnungssteuer (VStG)⁵² wird der Anteil der Kantone jeweils nach Jahresende bzw. mit der neuen Fassung zu Beginn des Folgejahres auf die Kantone verteilt. Auch hier bezieht sich die Anfang 2008 zu erstellende Schlussabrechnung noch auf das Jahr 2007, was bedeutet, dass die Erträge noch nach dem alten Recht aufzuteilen sind.

1.8.6.3 Anteil der Kantone an der Mineralölsteuer

Die Verteilung der ordentlichen und ausserordentlichen Mineralölsteueranteile für allgemeine Beiträge und den Finanzausgleich sowie für Beiträge an Kantone mit internationalen Alpenstrassen und solche ohne Nationalstrassen erfolgt jeweils aufgrund einer Schätzung der Erträge der Mineralölsteuer und des Autobahnvignettenverkaufs. Die Differenz zwischen Schätzung und effektiven Erträgen wird dann jeweils im kommenden Jahr bei der Gesamtsumme der zu verteilenden Mittel ausgeglichen.

⁵⁰ BBl 2005 6294 f.

⁵¹ BBl 2006 8348

⁵² BBl 2006 8348

Da mit der NFA ab 2008 der ordentliche Mineralölsteueranteil von 12 Prozent auf 10 Prozent reduziert wird, der ausserordentliche Mineralölsteueranteil und die Beiträge an Kantone mit internationalen Alpenstrassen entfallen, sowie die Mittelverwendung und die Verteilschlüssel neu festgelegt werden, kann die Korrektur aus dem Jahr 2007 nicht mehr einfach beim Gesamtbetrag der zu verteilenden Mittel vorgenommen werden. Es muss vielmehr eine Schlussabrechnung anhand der Parameter für 2007 vorgenommen werden. Nachzahlungen an die Kantone oder Rückforderungen von den Kantonen für 2007 werden bei den Auszahlungen der Mineralölsteueranteile 2008 dazu geschlagen oder in Abzug gebracht.

Bei Ausbau, Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen sind mit der NFA wegen der neu vollen Kostenübernahme durch den Bund Schlussabrechnungen für die im Jahre 2007 erbrachten Leistungen zu erstellen, bei noch nicht abgeschlossenen Ausbau- und Unterhaltsprojekten Zwischenschlussabrechnungen (so wie früher bei der Änderung der MWST-Sätze). Die den Kantonen noch zustehenden Bundesbeiträge für das Jahr 2007 können von den Kantonen im Jahre 2008 gemäss den Standardverfahren geltend gemacht und vom Bund ausbezahlt werden⁵³.

Die allfällige Abgeltung für Grundstücke und Bauwerke, welche für die Nationalstrassen nicht mehr benötigt werden, die Kantone jedoch behalten wollen, wird durch den Bund nach Inkrafttreten der NFA bzw. gegebenenfalls nach Abschluss der noch pendenten Landerwerbsgeschäfte in Rechnung gestellt.

1.8.6.4 Beiträge der Kantone an die Sozialversicherungen

Gemäss geltender Regelung leisten die Kantone monatliche Akontozahlungen. Zu Beginn des Folgejahres wird eine Schlussabrechnung erstellt, die sich auch beim Übergang zur NFA noch nach dem alten Recht richtet.

1.8.6.5 Ergänzungsleistungen

Die Schlussabrechnung für das Jahr 2007 ist dem Bundesamt für Sozialversicherungen bis zum 31. Dezember 2007 einzureichen. Der Anteil der Kantone richtet sich nach altem Recht und wird in der ersten Hälfte Januar 2008 auf Rechnung 2007 ausbezahlt.

Auf der Finanzierungsebene (Bund – Kantone) gilt bereits heute das Kassenprinzip. Alle in einem bestimmten Kalenderjahr ausgerichteten Ergänzungsleistungen (unabhängig, ob es sich um Nachzahlungen für ein früheres Jahr handelt), zurückgeforderten Ergänzungsleistungen (unabhängig für welches Kalenderjahr) wie auch Abschreibungen und Erlasse von zurückgeforderten Ergänzungsleistungen werden zu dem Bundesbeitrag abgerechnet, der in diesem Kalenderjahr massgebend ist. Die Ergänzungsleistungen kennen keine periodengerechten Abgrenzungen.

⁵³ Daraus resultiert keine Mehrbelastung des Bundes. Die entsprechenden Auszahlungen im Jahr 2008 gehen zu Lasten des Budgets.

1.8.6.6 Anteil der Kantone am Gewinn der Nationalbank

Massgebend für die anzuwendende Verteilungsregel ist der Zeitpunkt der Zuweisung des Reingewinns durch die Generalversammlung der SNB mit anschliessender Überweisung an den Bund. Gemäss geltender Gewinnausschüttungsvereinbarung werden zum Zweck der Verstetigung für einen Zeitraum von 10 Jahren jährlich 2,5 Milliarden Franken an Bund und Kantone ausgeschüttet. Dieser Betrag setzt sich zusammen aus den jährlichen Erträgen der SNB und dem Abbau der Ausschüttungsreserve. Die Höhe des Ausschüttungsbetrages wird nicht vom Ergebnis des der Ausschüttung vorangegangenen Geschäftsjahres bestimmt. Für die Verteilung des Anteils der Kantone im Frühling 2008 gilt somit bereits der neue Verteilschlüssel nach Bevölkerung.

1.9 Ausblick auf die erforderlichen Regelungen auf Verordnungsstufe

Gestützt auf das Bundesgesetz vom 3. Oktober 2003⁵⁴ über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) erlässt der Bundesrat eine Verordnung zum Finanz- und Lastenausgleich (FiLaV). Diese Verordnung regelt das Verfahren für die Ermittlung des Ressourcenpotenzials (Art. 3 Abs. 3, 4 FiLaG), die jährliche Anpassung der Mittel des Ressourcenausgleichs innerhalb der Vierjahresperiode (Art. 5 Abs. 2 FiLaG) sowie die Verteilung der horizontalen und vertikalen Ausgleichssummen des Ressourcenausgleichs auf die Kantone (Art. 5 Abs. 3 und Art. 6 Abs. 1 FiLaG). In der FiLaV werden weiter die Kriterien zur Verteilung der Mittel aus dem Lastenausgleich (Art. 9 Abs. 3 FiLaG) sowie die jährliche Anpassung der Mittel des Lastenausgleichs an die Teuerung geregelt (Art. 9 Abs. 2 FiLaG). Die FiLaV enthält weiter Bestimmungen über die Qualitätssicherung des Ressourcen- und Lastenausgleichs, die Verteilung der Mittel aus dem Härteausgleich (Art. 19 Abs. 5 FiLaG) und konkretisiert die Bestimmung über den Wirksamkeitsbericht (Art. 18 FiLaG).

Das neue Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich hebt das Bundesgesetz vom 19. Juni 1959⁵⁵ über den Finanzausgleich unter den Kantonen auf (Art. 23 FiLaG). Mit der Aufhebung dieses Gesetzes entfällt die gesetzliche Grundlage für die Verordnung vom 21. Dezember 1973⁵⁶ über die Abstufung der Bundesbeiträge nach der Finanzkraft der Kantone und für die Verordnung vom 27. November 1989⁵⁷ über den Finanzausgleich mit dem Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer. Diese Verordnungen werden formell in der FiLaV aufgehoben.

Die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe in den einzelnen Aufgabengebieten führte bereits die Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (zweite NFA-Botschaft) auf.

⁵⁴ SR **613.2**

⁵⁵ SR **613.1**

⁵⁶ AS **1974** 146

⁵⁷ AS **1989** 2470

2 Erläuterungen zu den einzelnen Bundesbeschlüssen und den Gesetzesänderungen

2.1 Bundesbeschluss über die Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcen- und Lastenausgleichs

Art. 1

Der Beitrag der ressourcenstarken Kantone zum Ressourcenausgleich (horizontaler Ressourcenausgleich) beträgt 1,259 Milliarden Franken, was einem Verhältnis von 70 Prozent des Beitrags des Bundes zum Ressourcenausgleich entspricht.

Art. 2

Die Entflechtung der Aufgaben, der Wegfall der Finanzkraftzuschläge sowie die Reduktion des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer von 30 auf 17 Prozent führen im Jahr 2008 zu einer Entlastung des Bundes von 2,481 Milliarden Franken. Dieser Betrag steht somit für die Dotierung des vertikalen Ressourcenausgleichs, des geografisch-topografischen Lastenausgleichs und des soziodemografischen Lastenausgleichs zur Verfügung. Gemäss des im Rahmen der NFA-Projektorganisation erarbeiteten Konsenses zwischen Bund und Kantonen soll diese Summe von 2,481 Milliarden Franken zu 72,5 Prozent in den Ressourcenausgleich (1,799 Mrd. Franken) und zu 27,5 Prozent in den Lastenausgleich (0,682 Mrd. Franken) fliessen.

Art. 3 und 4

Innerhalb des Lastenausgleichs ist eine gleichmässige Aufteilung der Beiträge auf den geografisch-topografischen und den soziodemografischen Lastenausgleich vorgesehen, so dass je 341 Millionen Franken zur Verfügung stehen.

Die Grundbeiträge gelten in der Regel für vier Jahre. Im ersten Jahr einer Vierjahresperiode entsprechen die Ausgleichszahlungen diesen Grundbeiträgen. In den Folgejahren werden sie jedoch gemäss Artikel 9 Absatz 2 FiLaG fortgeschrieben.

2.2 Bundesbeschluss über die Festlegung des Härteausgleichs

Art. 1

Der Härteausgleich wird auf der Basis der Globalbilanz 2004/05 berechnet und beläuft sich auf 430 Millionen Franken. Davon sind zwei Drittel (287 Millionen Franken) durch den Bund und ein Drittel (143 Millionen Franken) durch die Kantone zu tragen. Die Aufteilung des Finanzierungsbeitrags der Kantone erfolgt gemäss der Wohnbevölkerung. Es handelt sich hier um die so genannten Anfangsbeiträge. Bei der späteren Reduktion des Härteausgleichs gemäss Artikel 19 Absätze 3, 4 und 6 FiLaG reduzieren sich die Beiträge der Kantone proportional.

2.3

Bundesbeschluss über die Bundesbeiträge in der Krankenversicherung

Im Rahmen der Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wurden Artikel 66 des Bundesgesetzes vom 18. März 1994⁵⁸ über die Krankenversicherung geändert⁵⁹. Der Bund wird den Kantonen weiterhin jährliche Beiträge zur Finanzierung der Prämienreduktion gewähren. Ab Inkrafttreten der Ausführungsgesetzgebung zur NFA werden diese Beiträge des Bundes an die Kantone zur Prämienverbilligung aber nicht mehr unter Berücksichtigung der Kostenentwicklung in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung und der Finanzlage des Bundes durch einfachen Bundesbeschluss für jeweils vier Jahre festgesetzt, sondern entsprechen gemäss Artikel 66 Absatz 2 KVG neu 7,5 Prozent der Bruttokosten der sozialen Krankenpflegeversicherung.

Somit wird mit dem Inkrafttreten dieser neuen gesetzlichen Grundlage für die Bundesbeiträge zur Prämienverbilligung der Bundesbeschluss vom 10. März 2005⁶⁰ über die Bundesbeiträge in der Krankenversicherung hinfällig und muss aufgehoben werden. Die Aufhebung erfolgt mittels Bundesbeschluss und tritt zum selben Zeitpunkt wie die Änderung des KVG im Rahmen der Ausführungsgesetzgebung NFA in Kraft.

2.4

Änderungen des Finanzkontrollgesetzes

Art. 6 Bst. j (neu)

Die jährliche Berechnung des Finanzausgleichs ist von erheblicher finanzieller und politischer Tragweite. Ist die Datenbasis unvollständig oder die Verarbeitung der Daten fehlerhaft, kann dies für die betroffenen Kantone und den Bund zu weitreichenden Konsequenzen führen.

Vorgenommen werden diese Berechnungen unter der Verantwortung des Bundes von der Eidgenössischen Finanzverwaltung, mit Unterstützung der Eidgenössischen Steuerverwaltung, des Bundesamtes für Statistik und der in der Vollzugsverordnung zum FiLaG vorgesehenen Fachgruppe «Qualitätskontrolle».

Die ersten Erfahrungen haben gezeigt, dass für die Prüfung der Qualität und der Harmonisierung der Daten, die von den verschiedenen kantonalen Steuerbehörden erhoben und übermittelt werden, auch Kontrollen vor Ort wichtig sein können.

Alle Tätigkeiten von Bundesämtern oder Organisationen, die auf der Grundlage einer Bundesverordnung eingesetzt wurden, unterstehen der Aufsicht der Eidgenössischen Finanzkontrolle. Zurzeit liegt es jedoch ausserhalb des Kompetenzbereichs der Finanzkontrolle, die kantonalen Steuerdaten, die zur Berechnung des Ressourcenausgleichs beigezogen werden, auf ihre Zuverlässigkeit hin zu überprüfen. Die neue Bestimmung füllt diese Lücke. Damit wird die Eidgenössische Finanzkontrolle

⁵⁸ SR **832.10**

⁵⁹ Ziff. II / 26 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2006 über die Schaffung und Änderung von Erlassen zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

⁶⁰ BBl **2005** 4927

überprüfen können, ob die für die Berechnungen erforderlichen Daten korrekt erhoben wurden und ob zwischen den verschiedenen Arten von Steuerpflichtigen und Steuerveranlagungen richtig unterschieden wurde. Es versteht sich aber von selbst, dass diese neue Kompetenz sich nicht auf die materielle Überprüfung der Steuerveranlagung erstreckt.

2.5 Änderungen des Subventionsgesetzes

Diese Bestimmung wurde zwar bereits im Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über die Schaffung und die Änderung von Erlassen zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen revidiert⁶¹. Dabei sind aber redaktionelle Versehen unterlaufen, die im Hinblick auf die Schlussabstimmung vom 6. Oktober 2006 aus zeitlichen Gründen nicht mehr behoben werden konnten. Die nötige Berichtigung ist jetzt nachzuholen: sie entspricht einem ausdrücklichen Beschluss der NFA-Spezialkommission des Nationalrates vom 23. Mai 2006 und bezweckt eine verständliche Gesetzssystematik und lässt sich wie folgt charakterisieren:

Artikel 16 regelt den Anwendungsbereich der für die Subventionsgewährung in Betracht kommenden Rechtsformen. Soweit die aufgeführten Rechtsformen einer inhaltlichen Ausgestaltung bedürfen, erfahren sie diese der Reihe nach in den Folgebestimmungen: Die Verfügung in den Artikeln 17 und 18, der Vertrag in den Artikeln 19 und 20 und die Programmvereinbarung in Artikel 20a SuG.

Dieser Systematik folgend erhält *Absatz 1* wieder die ursprüngliche Fassung des SuG vom 5. Oktober 1990. Er bringt zum Ausdruck, dass überall dort, wo die Voraussetzungen für eine andere Rechtsform nicht erfüllt sind oder wo Zweckmässigkeitsüberlegungen (sofern das Gesetz dafür Raum lässt) gegen deren Verwendung sprechen, verfügt werden soll.

Absatz 2 übernimmt zur Hauptsache die (redaktionell verbesserte) Fassung nach dem Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006. Um den Anwendungsbereich der öffentlichrechtlichen Verträge nicht unnötig einzuschränken, wird jedoch im Einleitungssatz der Begriff «insbesondere» ergänzt. Damit ist klargestellt, dass die unter den Buchstaben a und b aufgeführten Kriterien nicht als abschliessend zu verstehen sind.

Absatz 3 lautet gleich wie Absatz 1^{bis} nach dem Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006. Die Programmvereinbarung enthält zwar stark konsensuale Elemente, doch kommt ihr unter verschiedenen Aspekten eine Sonderstellung zu, so dass sie – neben der Verfügung (Abs. 1) und dem Vertrag (Abs. 2) – als eigenständige Rechtsform zu begreifen und dementsprechend gleichberechtigt aufzuführen ist (vgl. auch Botschaft des Bundesrates vom 7. September 2005, BBl 2005 6029, 6130 ff.).

Die *Absätze 4 und 5* übernehmen wörtlich die Absätze 3 und 4 des SuG in seiner ursprünglichen Fassung vom 5. Oktober 1990.

⁶¹ BBl 2006 8341

Übergangsbestimmung im Zusammenhang mit der Festlegung des definitiven Beitragssatzes

Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen zur Ausführungsgesetzgebung fügte das Parlament eine Übergangsbestimmung zu Artikel 78 Absatz 1 IVG ein, wonach der definitive Beitragssatz für den Bundesanteil gemäss Artikel 78 Absatz 1 im Rahmen der Botschaft zur Festlegung der Beiträge des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs ermittelt würde und vor der Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über die Schaffung und die Änderung von Erlassen zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen anzupassen sei. Dieser Beitragssatz wurde ermittelt und wird in Artikel 78 Absatz 1 eingefügt. Somit ist dem Zweck der Übergangsbestimmung Rechnung getragen; sie kann deshalb aufgehoben werden.

Übergangsbestimmung im Zusammenhang mit den nachschüssigen Zahlungsverpflichtungen

Zu Absatz 4 (neu): Die nachschüssigen Zahlungen bei den kollektiven Leistungen von 1,962 Milliarden Franken sind gemäss den Grundsätzen des intertemporalen Rechts noch nach der Regelung vor dem in Krafttreten der NFA zu finanzieren. Mit einer expliziten gesetzlichen Grundlage für die Finanzierung der nachschüssigen Zahlungsverpflichtungen in den Übergangsbestimmungen, sowie der definitiven Aufteilungen der Beiträge auf die Kantone im Anhang werden die Beitragszahlungen von Bund und Kantone in transparenter Weise dargelegt. Die Beitragszahlungen von Bund und Kantonen sollen in Form eines pauschalen à-fonds-perdu-Beitrags an die IV erfolgen. Gemäss Artikel 78 IVG (alt) gilt: Der Bund beteiligt sich mit 37,5 Prozent an der Finanzierung, die Kantone mit 12,5 Prozent. Daraus ergibt sich für den Bund eine Belastung von 736 Millionen Franken, was unter Buchstabe a festgehalten wird.

Der entsprechende Beitrag der Kantone beläuft sich auf 245 Millionen Franken, was unter Buchstabe b festgehalten wird.

Zu Absatz 5 (neu): In Artikel 78 ist der Beitrag des Bundes an die IV in Prozenten der IV-Ausgaben geregelt. Die Leistungen, für welche der Bundesbeitrag in der Form des à-fonds-perdu-Beitrags bezahlt wird, müssen bei der Berechnung des ordentlichen Bundesbeitrages somit ausgeschlossen werden, damit keine Doppelzahlung entsteht. Der Beitrag der Kantone wird nach einem Finanzierungsschlüssel aufgeteilt, welcher die Leistungen 2005 der IV gemäss definitiver Abrechnung der Beträge der Kantone sowie die Finanzkraft der Kantone für die Jahre 2006 und 2007 berücksichtigt. Die definitive Aufteilung auf die Kantone befindet sich im Anhang.

3 Auswirkungen

3.1 Finanzielle Auswirkungen auf Bund und Kantone

Im Sinne einer *zusammenfassenden Übersicht* ist zum einen festzuhalten, dass beim Übergang zur NFA – mit Ausnahme des Härteausgleichs, der zu $\frac{2}{3}$ durch den Bund finanziert wird – der Grundsatz der Haushaltsneutralität gilt, d.h. dass sich die finanziellen Be- und Entlastungen zwischen Bund und Kantonen insgesamt ausgleichen.

Der *Härteausgleich* soll gemäss vorliegender Botschaft anfänglich mit insgesamt 430 Millionen Franken dotiert werden, wovon der Bund $\frac{2}{3}$ der Finanzierung übernimmt. Somit beträgt die jährliche Nettobelastung des Bundes durch die NFA 287 Millionen Franken.⁶² Gemäss Artikel 19 FiLaG bleibt der Anfangsbetrag für acht Jahre fix und nimmt alsdann jährlich um 5 Prozent ab, so dass der Härteausgleich nach maximal 28 Jahren ausläuft.

Infolge *nachschüssiger Zahlungsverpflichtungen* von 1,421 Milliarden Franken (wovon 685 Millionen Franken an die Kantone und 736 Millionen Franken an die IV)⁶³ kommt es zu einer *vorübergehenden* Doppelbelastung in der Finanzrechnung des Bundes. Die entsprechenden Verpflichtungen sind im Finanzplanbericht vom 23. August 2006 als *ausserordentlichen Zahlungsbedarf* ausgewiesen und im Rahmen des Restatements 2007 (Neues Rechnungsmodell) zurückgestellt.

3.2 Auswirkungen auf Städte und Gemeinden

In der ersten NFA-Botschaft hat der Bundesrat eine allgemeine Auslegeordnung zu den Auswirkungen der Finanzausgleichsreform auf die städtischen Agglomerationen und die Gemeinden vorgenommen⁶⁴. Dabei hat er festgehalten, dass die NFA nur dann ihr volles Effizienz- und Wirkungspotenzial entfalten kann, wenn die kantonalen Finanz- und Lastenausgleichssysteme einer ähnlichen Stossrichtung folgen, und dass der innerkantonale Lastenausgleich unter dem Blickwinkel der neuen Aufgabenteilung Bund-Kantone zu überprüfen und allenfalls anzupassen sein wird. Aufgrund der verfassungsrechtlich garantierten Organisationsautonomie der Kantone bleibt aber die Regelung der Beziehungen zwischen Kanton und Gemeinden bzw. Städten sowie die kantonsinterne Verteilung der Lasten grundsätzlich Sache der Kantone.

Im Rahmen der Erarbeitung der NFA-Ausführungsgesetzgebung standen in der zweiten NFA-Botschaft zwei Themenbereiche im Vordergrund⁶⁵:

- die rechtliche Stellung der Gemeinden und Städte im Rahmen des neuen Instruments der Programmvereinbarung und
- die finanziellen Auswirkungen aufgrund der Aufgabenentflechtung.

Den Anliegen der Gemeinde- und Städtevertreter wurde insbesondere bei der Neugestaltung des Subventionsgesetzes weitgehend Rechnung getragen, indem in Artikel 19 Absatz 2 SuG den Gemeinden ein spezielles Anhörungsrecht eingeräumt und in Artikel 20a Absatz 3 SuG bestimmt wird, dass die Bundesbeiträge anteilmässig den Gemeinden zu vergüten sind, sofern diese die Leistungen erbringen.

⁶² Im Finanzplanbericht vom 23. August 2006 ist der Bundesbeitrag an den Härteausgleich mit 280 Millionen Franken ausgewiesen.

⁶³ Vgl. die Übersicht in der Tabelle 18. Die 736 Millionen Franken des Bundes bzw. 245 Millionen Franken der Kantone an die IV werden im Mantelerlass abschliessend festgelegt. Die 685 Mio. Franken an die Kantone setzen sich zusammen aus nachschüssigen Beiträgen an die Prämienverbilligungen in der Krankenversicherung (624 Mio. Franken), an das landwirtschaftliche Beratungswesen (10 Mio. Franken) sowie an die Ausbildungsbeihilfen (51 Mio. Franken).

⁶⁴ BBl 2002 2530 ff.

⁶⁵ BBl 2005 6297 ff.

Bezüglich der finanziellen Auswirkungen der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen auf die Gemeinden und Städte wurde darauf hingewiesen, dass diese in erster Linie von der innerkantonalen Regelungszuständigkeit und Finanzierungsbeileilung abhängig sind. Entscheidend ist, wie die Gemeinden und Städte in der bestehenden innerkantonalen Aufgabenteilung in die Finanzierung der einzelnen Aufgabebereiche eingebunden sind.

Mit der vorliegenden dritten NFA-Botschaft werden die Eckpfeiler für die neuen Finanzausgleichsinstrumente festgelegt. Wie sich die neuen Finanzflüsse innerkantonal auswirken, hängt von der Umsetzung der NFA durch jeden einzelnen Kanton ab. Es kann in diesem Zusammenhang festgehalten werden, dass in allen Kantonen der innerkantonale Umsetzungsprozess in Gang ist und dabei immer auch die Beziehungen zu den Gemeinden und Städten überprüft und allenfalls angepasst werden. Da die Situation in den einzelnen Kantonen sehr unterschiedlich ist und die Entscheidungsprozesse noch nicht abgeschlossen sind, kann im heutigen Zeitpunkt keine umfassende Übersicht über die Auswirkungen gemacht werden.

3.3 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Zur Analyse der volkswirtschaftlichen Auswirkungen der NFA wurde von der Finanzdirektorenkonferenz und der Eidgenössischen Finanzverwaltung bei den Ökonomen Frank Bodmer und Tobias Beljean ein Gutachten in Auftrag gegeben⁶⁶. Auf der Basis eines Gleichgewichtsmodells wurden die mittel- bis langfristigen Auswirkungen der NFA auf Bruttoinlandprodukt und Volkseinkommen sowie auf die Steuerbelastung und die Ausgaben von Bund und Kantonen untersucht. Erste Ergebnisse auf der Basis eines einfachen Modells wurden bereits in der zweiten NFA-Botschaft vom September 2005 kommentiert.

Untersucht wurden zwei verschiedene Modelltypen: ein einfaches und ein komplexes Modell. Im einfachen Modell werden die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der NFA ausschliesslich auf der Basis der Veränderung des Volkseinkommens analysiert. Dabei wird unterstellt, dass das kantonale Volkseinkommen negativ von der kantonalen Steuerbelastung abhängt.⁶⁷ Die Auswirkungen auf die Produktion von Gütern und Dienstleistungen, die Beschäftigung, die Handelsströme zwischen den Kantonen sowie Kapital- und Bevölkerungsbewegungen werden ausgeklammert. Ausserdem wird die Bevölkerung in den Kantonen als konstant angenommen. Die finanzpolitischen Auswirkungen werden anhand der Gesamtsteuerbelastung des Bundes und der Kantone sowie der Ausgaben des Bundes und der Kantone analysiert.

⁶⁶ Bodmer, F.; Beljean, T.: Volkswirtschaftliche Auswirkungen der NFA – Schätzungen mit einem Gleichgewichtsmodell, Gutachten im Auftrag der Eidg. Finanzverwaltung und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren und –direktorinnen, Basel und Luzern, 2005. Die Studie, die Stellungnahme der die Studie begleitenden Arbeitsgruppe, ein Kommentar zur Studie von L. Feld und eine Replik der Autoren kann abgerufen werden unter: <http://www.nfa.ch/de/dokumente/berichte/>

⁶⁷ Diese Annahme basiert auf empirischen Untersuchungen, wonach die kantonalen Einkommen positiv auf tiefere Steuern reagieren. Die Kleinräumigkeit der Schweiz führt dazu, dass der Steuerwettbewerb eine grosse Rolle spielt, wobei Kantone mit tiefen Steuern damit rechnen können, Steuersubstrat anzuziehen.

Im komplexen Modell werden die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge detaillierter untersucht. So wird die Analyse der Wirtschaftskraft der Kantone auf die Betrachtung der Entstehungsseite des Bruttoinlandprodukts, welches die Produktion von Gütern und Dienstleistungen und damit die gesamte Wertschöpfung des jeweiligen Kantons widerspiegelt, ausgedehnt. Durch den Miteinbezug von Pendlerströmen und einer Handelsbilanz werden zudem interkantonale Wechselwirkungen bei Produktion und Einkommen abgebildet. Schliesslich erlaubt die Betrachtung der Beschäftigungs- und Bevölkerungsentwicklung sowie der Kapitalbewegungen eine differenziertere Analyse der durch die NFA erwarteten Veränderungen in der Standortqualität der Kantone. Das Modell schliesst die internationale Zu- und Abwanderung mit ein, so dass durch die NFA auch eine gesamtschweizerische Veränderung der Bevölkerung und der Beschäftigung eintreten kann. Die Berechnungen berücksichtigen zwei Szenarien. In einem ersten Szenario erfolgen Veränderungen der Steuerbelastung ausschliesslich bei den Einkommenssteuern. In einem zweiten Szenario wird von einer gleichmässigen Veränderung von Einkommens- und Gewinnsteuern ausgegangen.

Tabelle 19

Volkswirtschaftliche Auswirkungen der NFA

	einfaches Modell	komplexes Modell	
		Szenario 1	Szenario 2
Bruttoinlandprodukt (BIP)	-	0.2%	1.1%
Volkseinkommen (VE)	0.5%	0.2%	0.4%
Bruttoinlandprodukt pro Einwohner	-	0.1%	0.8%
Volkseinkommen pro Einwohner	0.5%	0.1%	0.1%
Bevölkerung	-	0.1%	0.3%
Beschäftigung	-	0.2%	0.5%
Staatsausgaben in Prozent des Volkseinkommens (= Steuerbelastung)*	-2.2%	-1.1%	-1.1%

* In den Modellen wird angenommen, dass Bund und Kantone ihre Ausgaben ausschliesslich über Steuern finanzieren (keine Schulden und keine anderen Einnahmen)

Die Resultate der Modellrechnungen sind in Tabelle 19 ersichtlich. Sie lassen sich zu fünf grundsätzlichen Thesen zusammenfassen:

Moderate Auswirkungen auf gesamtschweizerischer Ebene

Die NFA führt gesamtschweizerisch zu einem Anstieg von Bruttoinlandprodukt (BIP), Volkseinkommen, Beschäftigung und Bevölkerung sowie zu einem Rückgang der staatlichen Ausgaben und der Steuerbelastung. Wie Tabelle 19 zeigt, sind jedoch diese Auswirkungen insgesamt als sehr moderat zu bezeichnen. Auf der Basis der Daten des Jahres 2005 bewirkt die NFA eine Zunahme des BIP um rund eine Milliarde (Szenario 1) bzw. rund fünf Milliarden (Szenario 2) Franken und eine entsprechende Zunahme des Volkseinkommens um eine bzw. zwei Milliarden Franken. Trotz der Zunahme der Bevölkerung resultiert ein Rückgang der Staatsausgaben um rund eine Milliarde Franken.

Grosse kantonale Unterschiede

Zwischen den Kantonen sind die Auswirkungen erwartungsgemäss sehr unterschiedlich. Zwar lassen sich keine systematischen Muster für die ressourcenschwachen und die ressourcenstarken Kantone oder für die ländlichen und die städtischen Regionen finden. Jedoch verzeichnen in allen Modellen die ressourcenschwachen Kantone eine Zunahme von Volkseinkommen, Bruttoinlandprodukt, Bevölkerung und Beschäftigung, wobei aber die Stärke dieser Wirkungen je nach Modell und Kanton sehr stark variiert. Des Weiteren sind in keinem der untersuchten Modelle für die ressourcenstarken Kantone ausgesprochen negative Auswirkungen zu erwarten. Im Gegenteil, sie nehmen über die höhere Konsumnachfrage und das Güterangebot Anteil an den positiven Auswirkungen in den ressourcenschwachen Kantonen.

Haupteffekt durch Aufgabenentflechtung

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

Gesamtschweizerisch neutraler Effekt des grösseren Umverteilungsvolumens

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

Starker Effekt der Unternehmensbesteuerung

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

3.4 Organisatorische Auswirkungen

3.4.1 Institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen

3.4.1.1 Auf politischer Ebene

Gestützt auf das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997⁶⁸ sind Bundesrat und Departemente befugt, Organisationen und Personen, die nicht der Bundesverwaltung angehören, zur Beratung beizuziehen. Im Rahmen der NFA-Arbeiten nahm das unter der Leitung des Chefs EFD stehende und paritätisch zusammengesetzte Steuerungsorgan diese beratende Aufgabe wahr⁶⁹. Bund und Kantone sind sich darin einig, dass diese Form der Zusammenarbeit, namentlich der für die Projektarbeiten institutionalisierte Diskurs zwischen technischer und politischer Ebene, sich bewährt hat. Ob und inwieweit diese Zusammenarbeit im Hinblick auf die Umsetzung des neuen Finanzausgleichs in eine permanente Struktur überführt werden soll, ist Gegenstand der laufenden Gespräche zwischen Bund und Kantonen.

3.4.1.2 Auf technischer Ebene

Für die Umsetzung des Finanz- und Lastenausgleichsgesetzes (FiLaG) vom 3. Oktober 2003 ist die EFV zuständig. Diese ist daran, im Hinblick auf die Einführung der NFA eine eigenständige Sektion aufzubauen und die Abläufe zu definieren.

Bezüglich des Einbezugs der Kantone sollen gemäss Verordnungsentwurf zum FiLaG zwei paritätisch zusammengesetzte Arbeitsgruppen permanent eingesetzt werden. Sie haben die folgenden Aufgaben:

1. Gemäss Artikel 18 FiLaG legt der Bundesrat der Bundesversammlung alle vier Jahre einen Bericht über den Vollzug und die Wirksamkeit dieses Gesetzes vor. Der Wirksamkeitsbericht soll in Zusammenarbeit mit den Kantonen erstellt werden, weshalb die Erarbeitung von einer paritätisch zusammengesetzten Fachgruppe aus Vertreterinnen und Vertretern des Bundes und der Kantone begleitet werden soll. Das Mandat an die Fachgruppe ist im Verordnungsentwurf zum FiLaG bzw. im dazugehörigen erläuternden Bericht umschrieben.
2. Eine zweite Arbeitsgruppe soll im Zusammenhang mit der jährlichen Neuberechnung des Ressourcenpotenzials bzw. des Lastenausgleichs und der damit einhergehenden Qualitätssicherung bzw. -kontrolle eingesetzt werden. Auch deren Mandat ist bereits in der Verordnung zum FiLaG umschrieben (siehe dazu ausführlich Ziff. 3.4.2).

Das Sekretariat beider Arbeitsgruppen wird durch die EFV wahrgenommen.

⁶⁸ SR **172.010**. Vgl. hierzu Artikel 57 Absatz 1.

⁶⁹ Zur Funktionsweise der NFA-Projektorganisation vgl. Wettstein, Gérard, in: LeGes, Gesetzgebung und Evaluation, 2002/2, S. 35 ff.

3.4.2 Qualitätskontrolle

3.4.2.1 Übersicht

Durch den Ressourcenausgleich werden im Einführungsjahr der NFA gemäss Antrag in der vorliegenden Botschaft gut drei Milliarden Franken von den ressourcenstarken Kantonen und dem Bund an die ressourcenschwachen Kantone umverteilt. Mit dem geografisch-topografischen und dem soziodemografischen Lastenausgleich sollen gemäss Entwurf des Bundesbeschlusses zur Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcen- und Lastenausgleichs je rund 341 Millionen Franken vom Bund an die übermässig belasteten Kantone transferiert werden.

Damit kommt der *Erhebung* der entsprechenden Basisdaten und der damit einhergehenden *Qualitätssicherung und -kontrolle* eine zentrale Rolle zu. Dabei soll für die jährliche Neuberechnung des Ressourcenpotenzials und der Lastenindizes folgender standardisierter Prozess zum Tragen kommen⁷⁰ (vgl. Tabellen 20 und 21).

Tabelle 20

Verantwortliche Stellen für die Qualitätssicherung

	Ressourcenausgleich	Lastenausgleich
Datenerfassung	ESTV, Kontrolle durch EFK gemäss Art. 6 Bst. j FKG, Begleitung durch Fach- gruppe Qualitätssicherung	BFS, Kontrolle durch EFK gemäss Art. 6 Bst. j FKG, Begleitung durch Fach- gruppe Qualitätssicherung
Datenaufbereitung	ESTV, Kontrolle durch EFK gemäss Art. 6 Bst. j FKG	BFS, Kontrolle durch EFK gemäss Art. 6 Bst. j FKG
Berechnung Indizes und Ausgleichszahlungen	EFV, Kontrolle durch EFK gemäss Art. 6 Bst. j FKG	EFV, Kontrolle durch EFK gemäss Art. 6 Bst. j FKG

⁷⁰ Grundlage: Verordnungsentwurf zum FiLaG, Art. 41 f

Übersicht über den jährlich wiederkehrenden Prozess zur Berechnung der Ressourcen- und Lastenindizes

Idealtypischer Ablauf in zeitlicher Hinsicht (alljährlich wiederkehrend)	Ressourcenausgleich	Lastenausgleich
bis Ende März	Datenerfassung ESTV	Berechnung und Lieferung Daten BFS
bis Ende April	Datenaufbereitung ESTV	Weiterverarbeitung EFV
Mai–Juni	Qualitätskontrolle	Qualitätskontrolle
Anfang Juli	Berechnungen Indizes und Ausgleichszahlungen EFV, Mitteilung an die FDK	Berechnung Indizes und Ausgleichszahlungen EFV, Mitteilung an die FDK
Mitte Oktober	Berichterstattung FDK an das EFD	Berichterstattung FDK an das EFD
November	Verabschiedung durch den Bundesrat	Verabschiedung durch den Bundesrat

3.4.2.2 Der jährliche Prozess im Einzelnen

Datenerfassung

Die Datenerfassung für das Ressourcenpotenzial erfolgt durch die Kantone auf der Basis der von der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) erarbeiteten und von der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und -direktoren (FDK) genehmigten Detailspezifikationen. Die Detailspezifikationen enthalten detaillierte technische Anweisungen und Fristen für die Datenlieferung. Die kantonalen Steuerverwaltungen liefern die Daten der einzelnen Bemessungsjahre jeweils gemäss den vorgegebenen Abgabeterminen an die ESTV. Datengrundlage für den Lastenausgleich sind Statistiken des Bundes gemäss Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992⁷¹, Bundesgesetz vom 26. Juni 1998⁷² über die eidgenössische Volkszählung und den dazugehörigen Verordnungen des jeweils letzten verfügbaren Jahres.

Aufbereitung

Für den Ressourcenausgleich plausibilisiert die ESTV die Daten. Stellt sie Fehler, mangelhafte oder fehlende Zahlen fest, weist sie die Daten zur Überarbeitung innerhalb einer kurzen Frist (zwei bis drei Wochen) an den betreffenden Kanton zurück. Die überarbeiteten Daten werden wiederum vom Kanton der ESTV eingereicht. Die Daten für den Lastenausgleich werden durch das BFS plausibilisiert.

⁷¹ SR 431.01

⁷² SR 431.112

Qualitätskontrolle

Für die Qualitätskontrolle wird vom EFD eine begleitende und paritätisch zusammengesetzte Fachgruppe «Qualitätssicherung Ressourcen- und Lastenausgleich» eingesetzt werden. Die Fachgruppe wird durch die EFK unterstützt. Die EFK berät die Fachgruppe und ist befugt, jederzeit zur Überprüfung der Qualität der gelieferten Daten Kontrollen vor Ort vorzunehmen.

Die Fachgruppe wird durch die ESTV laufend über die Datenlage bezüglich Ressourcenausgleich und durch die EFV bezüglich Lastenausgleich orientiert. Die Fachgruppe tagt zur gegebenen Zeit in kurzem Rhythmus. Sie beurteilt die Datenlage und erörtert in Absprache mit der EFK die zu treffenden Massnahmen, insbesondere allfällige zusätzliche Kontrollen vor Ort.

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

- bei qualitativ ungenügenden, aber weiterverwertbaren Daten: angemessene Korrektur der eingegebenen 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 werden in der Verordnung zum Finanz- und Lastenausgleichsgesetz (FiLaV) festgelegt.

Bei fehlerhaften, fehlenden oder nicht weiter verwertbaren Daten zu den Lastenindizes treffen das BFS und die EFV in Zusammenarbeit mit der Fachgruppe Korrekturen oder Schätzungen.

Die Feststellungen zur Datenqualität und die getroffenen Massnahmen werden dem betroffenen Kanton und der FDK mitgeteilt. Der betroffene Kanton hat Gelegenheit, sich innerhalb einer kurzen Frist zu den vorgenommenen Korrekturen und Schätzungen zu äussern.

Berechnung des Ressourcenpotenzials und der Lastenindizes

Aufgrund der Daten der letzten drei verfügbaren Bemessungsjahre sowie der Anträge der Fachgruppe Qualitätssicherung berechnet die EFV jährlich das Ressourcenpotenzial für das folgende Referenzjahr. Die Indikatoren des Lastenausgleichs für das folgende Jahr werden auf der Basis der Daten des jeweils letzten verfügbaren Bemessungsjahres 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. Die EFV berechnet parallel die Ausgleichszahlungen des geografisch-topografischen und soziodemografischen Lastenausgleich unter Anpassung der vom Parlament verabschiedeten Ausgleichssummen an die Teuerung gemäss Artikel 9 Absatz 2 FiLaG.

Kenntnisnahme durch die Kantone

Die EFV leitet die Berechnungen an die 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 und eine allfällige Stellungnahme zu Anträgen einzelner Kantone an das EFD weiter.

Verabschiedung durch Bundesrat

Die FiLaV wird jährlich mit den aktualisierten Werten zum Ressourcen- und Lastenausgleich angepasst und durch den Bundesrat verabschiedet.

3.4.3 Auswirkungen auf die Informatik

3.4.3.1 Auf Stufe Bund

In Bezug auf die Informatiksicherheit ist die federführende Stelle (EFV) dabei, im Hinblick auf die Einführung der NFA auf den 1. Januar 2008 ein adäquates Informatikkonzept zu entwickeln. Dabei muss es namentlich darum gehen, den gesamten Prozess ab dem Zeitpunkt der Datenerfassung bis zur Berechnung der Ausgleichszahlungen in Übereinstimmung mit den Richtlinien der EFK vom 31. Mai 2002 über die Minimalanforderungen, die bei der Behandlung von Buchhaltungsdaten im Rahmen der Informatik zu beachten sind, zu gestalten⁷³. Bis spätestens im zweiten Quartal 2007 soll das Informatikkonzept stehen, so dass die ersten Auszahlungen gemäss neuem Finanzausgleich bereits auf der Basis der neuen Informatikarchitektur erfolgen können.

Bezüglich der jährlichen Erfassung und Auswertung der Daten für das Ressourcenpotenzial hat die ESTV die entsprechenden Anpassungen bereits vorgenommen.

3.4.3.2 Auf Stufe Kantone

Die *Kantone* sind im Rahmen der Projektarbeiten frühzeitig von der ESTV informiert worden, welche Daten wann und in welcher Form zu übermitteln sind. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die überwiegende Mehrheit der Kantone die entsprechenden Informatikanpassungen bereits vorgenommen haben. Die wenigen Kantone, welche die notwendigen Anpassungen bis zum Zeitpunkt der ersten Datenübermittlung im Frühjahr 2006 noch nicht vorgenommen haben, müssen dies im Hinblick auf eine einwandfreie Datenqualität so rasch wie möglich nachholen.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist im Bericht vom 25. Februar 2004 über die Legislaturplanung 2003–2007 als Richtliniengeschäft angekündigt⁷⁴.

⁷³ Die Richtlinie kann abgerufen werden unter: www.efk.admin.ch/pdf/richtlinien-d.pdf.

⁷⁴ BBl 2004 1171 1197

neuen Ausgleichssystems ist, werden die Modalitäten in einem vom Ressourcen- und Lastenausgleich getrennten Bundesbeschluss geregelt.

Mit dem Inkrafttreten der neuen gesetzlichen Grundlage für die Bundesbeiträge zur Prämienverbilligung⁷⁷ wird der Bundesbeschluss vom 10. März 2005⁷⁸ über die Bundesbeiträge in der Krankenversicherung hinfällig und muss – gemäss dem Grundsatz der normativen Äquivalenz – ebenfalls mit einfachem Bundesbeschluss aufgehoben werden.

Insgesamt sind somit zwei dem Referendum unterstehende Bundesbeschlüsse und ein einfacher Bundesbeschluss vorgesehen.

5.3.2 Beantragte Gesetzesänderungen

Da die erforderlichen Gesetzesänderungen im Rahmen der dritten Botschaft konzeptionell nicht voneinander zu trennen sind, werden sie analog dem Vorgehen für die Ausführungsgesetzgebung (zweite NFA-Botschaft) in Form eines Mantelerlasses, des Bundesgesetzes über die Änderung von Erlassen im Rahmen des Übergangs zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, zusammengefasst. Dieser Mantelerlass untersteht dem fakultativen Referendum.

5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Gemäss Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b der Bundesverfassung bedürfen Subventionsbestimmungen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen, der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder beider Räte.

Demzufolge unterliegen die folgenden gesetzlichen Bestimmungen der Ausgabenbremse:

- Artikel 2 des Bundesbeschlusses zur Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcen- und Lastenausgleichs (Grundbeitrag des Bundes an den Ressourcenausgleich),
- Artikel 3 des Bundesbeschlusses zur Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcen- und Lastenausgleichs (Grundbeitrag des Bundes an den geografisch-topografischen Lastenausgleich),
- Artikel 4 des Bundesbeschlusses zur Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcen- und Lastenausgleichs (Grundbeitrag des Bundes an den soziodemografischen Lastenausgleich),
- Artikel 1 Absatz 2 des Bundesbeschlusses zur Festlegung des Härteausgleichs (Anfangsbeitrag des Bundes an den Härteausgleich).

⁷⁷ Ziff. II / 26 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2006 über die Schaffung und Änderung von Erlassen zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

⁷⁸ BBl 2005 4927

Glossar

Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage (ASG)	Die Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage (ASG) 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 steuerbaren Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen sowie der Gewinne der juristischen Personen.
A-Lasten	Die für den → soziodemografischen Lastenausgleich (SLA) relevanten so genannten A-Lasten sind Lasten, welche den Kantonen aus einem überdurchschnittlichen Anteil an älteren und armen Personen sowie an Ausländern erwachsen. Diese A-Gruppen verbindet, dass sie einerseits verhältnismässig hohe Kosten verursachen und andererseits nur wenig Steuereinnahmen einbringen.
Aufgabenentflechtung	Von einer Aufgabenentflechtung wird dann gesprochen, wenn eine öffentliche Aufgabe, die zuvor von Bund und Kantonen gemeinsam erfüllt worden ist, neu nur noch von einer staatlichen Ebene erfüllt wird (vgl. → Teilentflechtung und → Verbundaufgabe).
externer Effekt, Externalität	Ein externer Effekt oder eine Externalität ist die Auswirkung einer ökonomischen Aktivität, bei welcher Verursacher und Betroffene nicht übereinstimmen. Beispiel negativer externer Effekt: Lärm, Beispiel positiver externer Effekt: Leuchtturm.
Finanzausgleich	Der Finanzausgleich umfasst alle finanziellen Transfers zwischen staatlichen Körperschaften, welche als Anreiz zur Erfüllung von Staatsaufgaben oder dem Ausgleich von Unterschieden in der finanziellen Leistungsfähigkeit dienen.
Finanzausgleich im engeren Sinn	Der Finanzausgleich im engeren Sinn umfasst alle finanziellen Transfers, welche der Umverteilung zwischen den Kantonen sowie dem Ausgleich übermässiger struktureller Lasten dienen.
Finanzausgleich im weiteren Sinn	Der Finanzausgleich im weiteren Sinn umfasst alle horizontalen und vertikalen finanziellen Transfers, die mit der Aufgaben- und Einnahmenverteilung zusammenhängen.
Finanzkraftindex	Der Finanzkraftindex ist die Masszahl im geltenden bundesstaatlichen Finanzausgleich zur Bemessung der Finanzkraft der Kantone. Der Index wird in der NFA durch den neuen Ressourcenindex ersetzt.
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.
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	Mit dem Instrument des Härteausgleichs soll sichergestellt werden, dass kein ressourcenschwacher Kanton durch den Übergang zur NFA finanziell schlechter gestellt wird als heute. Er ist auf maximal 28 Jahre befristet und wird ab dem neunten Jahr nach Inkrafttreten der NFA jährlich abgebaut.

Haushaltsneutralität	«Haushaltsneutralität» bedeutet, dass die NFA zwischen Bund und Kantonen per Saldo keine Lastenverschiebung bewirkt. Einzig der → Härtausgleich, der sich im Laufe der Zeit aufgrund seiner funktionalen Befristung jedoch zurückbilden wird, führt anfänglich 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.
Lastenausgleich	→ geografisch-topografischer Lastenausgleich und → soziodemografischer Lastenausgleich.
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 ins Verhältnis zum gesamtschweizerischen Mittel. Der Ressourcenindex basiert auf der → Aggregierten Steuerbemessungsgrundlage (ASG). Er löst den Finanzkraftindex des geltenden bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab.
Ressourcenpotenzial	Das Ressourcenpotenzial umfasst die fiskalisch ausschöpfbaren Ressourcen eines Kantons (vgl. → Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage, ASG) ohne Berücksichtigung der effektiven Steuereinnahmen und Steuerbelastungen und entspricht damit seiner finanziellen Leistungsfähigkeit.
Ressourcenschwache Kantone	Ressourcenschwache Kantone sind solche mit unterdurchschnittlichen eigenen Ressourcen, d.h. solche mit einem → Ressourcenindex von weniger als 100, wenn das gewogene Mittel aller Kantone 100 beträgt.
Ressourcenstarke Kantone	Ressourcenstarke Kantone sind solche mit überdurchschnittlichen eigenen Ressourcen, d.h. solche mit einem → Ressourcenindex von mehr als 100, wenn das gewogene Mittel aller Kantone 100 beträgt.
Sonderlasten der Kernstädte	Die für den → soziodemografischen Lastenausgleich (SLA) relevanten Sonderlasten der Kernstädte sind Lasten, welche den Kernstädten aus ihrer an der Bevölkerungszahl gemessenen Grösse, ihrer Siedlungsdichte und der Anzahl Beschäftigter erwachsen. Je höher die Werte der entsprechenden Indikatoren sind, desto höher sind in der Regel auch die von den Kernstädten zu tragenden Kosten pro Einwohner.
Soziodemografischer Lastenausgleich (SLA)	Kantone, die durch ihre Bevölkerungsstruktur (→ A-Lasten) oder durch ihre Zentrumsfunktion (→ Sonderlasten der Kernstädte) übermässig belastet sind, werden durch den SLA entlastet. Der SLA wird vollständig durch den Bund finanziert.
Spezialfinanzierung Strassenverkehr (SFSV)	Aus dem Ertrag der Mineralölsteuer werden Mittel zweckgebunden für den Strassenverkehr eingesetzt. Über so genannte werkgebundene und nicht werkgebundene Beiträge kommen diese Mittel auch den Kantonen zu.
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. Liegen Spillovers vor, wird das Gebot der fiskalischen Äquivalenz verletzt. Sollen Spillovers und die mit ihnen verbundenen, volkswirtschaftlichen Verluste internalisiert werden, bedarf es eines interkantonalen Lastenausgleichs.

Standardisierter Steuerertrag	Der standardisierte Steuerertrag (SSE) ist eine Hilfsgrösse zur Beurteilung der Ausgleichswirkung des Ressourcenausgleichs. Der SSE eines Kantons entspricht seinen Steuereinnahmen, die er erzielen würde, wenn er sein → Ressourcenpotenzial mit einem für alle Kantone einheitlichen, proportionalen Steuersatz besteuern würde. Dieser 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. Der Index der SSE eines Kantons ist gleich dem SSE pro Einwohner im Verhältnis zum SSE pro Einwohner der Gesamtheit der Kantone, multipliziert mit 100. Da sich der SSE definitionsgemäss proportional zum Ressourcenpotenzial verhält, entspricht der Index der SSE dem → Ressourcenindex. Zur Beurteilung der Ausgleichswirkung werden den kantonalen Werten des SSE die Beträge des horizontalen und vertikalen → Ressourcenausgleichs dazugeschlagen bzw. abgezogen. Daraus resultiert der «SSE nach erfolgtem Ressourcenausgleich», woraus sich der «Index der SSE nach erfolgtem Ausgleich» berechnen lässt.
Teilentflechtung	Von einer Teilentflechtung wird dann gesprochen, wenn innerhalb eines Aufgabenbereichs nur gewisse Teilbereiche entflochten werden. In den entflochtenen Teilbereichen ist dann nur noch eine Staatsebene (Bund oder Kantone) zuständig, während die nicht entflochtenen Teilbereiche nach wie vor von beiden Staatsebenen gemeinsam getragen werden (vgl. → Entflechtung und → Verbundaufgabe).
Verbundaufgabe	Von einer Verbundaufgabe im Sinne der NFA wird dann gesprochen, wenn ein Aufgabenbereich von Bund und Kantonen finanziell gemeinsam getragen wird (vgl. → Entflechtungen und → Teilentflechtungen).
Vertikaler Ressourcenausgleich	Der vertikale Ressourcenausgleich ist der vom Bund finanzierte Teil des → Ressourcenausgleichs. Kantone, welche im Vergleich zum gesamtschweizerischen Mittel ein unterdurchschnittliches → Ressourcenpotenzial aufweisen, die → ressourcenschwachen Kantone also, werden vom Bund finanziell unterstützt.

Aufgabenentflechtung und Haushaltsneutralität 2008

1. Bund

(+) = Belastung Bund bzw. (Mehr-)ausgaben; (-) = Entlastung Bund bzw. (Mehr-)einnahmen

NFA- Rubrik	FP 2008		Saldo
	ohne NFA	mit NFA	
1 1 2 Leistungen des Bundes an AHV	5'593'000'000	6'646'000'000	1'053'000'000
1 2 2 Leistungen des Bundes an IV	4'695'000'000	3'800'525'000	-894'475'000
1 7 1 Ergänzungsleistungen zur AHV	412'000'000	517'500'000	105'500'000
1 7 2 Ergänzungsleistungen zur IV	339'000'000	557'200'000	218'200'000
1 8 Prämienverbilligungen KVG	2'389'105'000	1'842'760'000	-546'345'000
1 9 2 Leistungen des Bundes an Familienzulagen in der Landwirtschaft	91'600'000	91'600'000	0
1 11 2 Fachhochschulen GSK	140'000'000	159'500'000	19'500'000
2 2 Natur- und Landschaftsschutz	53'237'000	49'337'000	-3'900'000
2 3 1 Wald: Waldpflege- und Bewirtschaftungsmassnahmen	75'100'000	66'839'000	-8'261'000
2 3 2 Wald: Schutz vor Naturereignissen	41'870'000	33'914'700	-7'955'300
2 3 3 Wald: Strukturverbesserungen und Erschliessungsanlagen	16'560'000	14'904'000	-1'656'000
2 4 Hochwasserschutz	60'696'500	54'019'885	-6'676'615
2 5 1 Jagd und Fischerei, Wildhut	2'785'000	2'670'000	-115'000
2 5 2 Jagd und Fischerei, Fischerei	720'000	900'000	180'000
2 6 1 Gewässerschutz (GSchG Art. 61)	52'000'000	52'000'000	0
2 6 3 Gewässerschutz (GSchG Art. 64)	1'550'000	1'550'000	0
2 7 1 Luftreinhalte-massnahmen	0	0	0
2 7 2 Lärmschutz	8'881'300	6'591'749	-2'289'551
3 1 1 Nationalstrassen, Unterhalt	605'929'500	609'477'874	3'548'374
3 1 2 Nationalstrassen, Betrieb	133'929'300	271'721'191	137'791'891
3 1 3 Nationalstrassen, Ausbau	552'743'800	631'962'557	79'218'757
3 1 4 Nationalstrassen, Netzfertigstellung	917'000'000	917'000'000	0
3 2 Hauptstrassen	193'584'900	162'729'997	-30'854'903
3 3 1 Allg. Strassenbeiträge und Finanzausgleich	421'278'700	353'073'420	-68'205'280
3 3 2 Allg. Strassenbeiträge und Finanzausgleich (a.o. Anteil)	58'609'000	0	-58'609'000
3 3 3 Beiträge für internat. Alpenstrassen und Kantone ohne Nationalstrassen	26'890'100	7'205'580	-19'684'520
3 4 Ortsbilderschutz (Umfahrungsstrassen)	0	0	0
3 5 Lawinengalerien und Tunnels	0	0	0
4 1 Agglomerationsverkehr***	0	0	0
5 1 Verkehrstrennung	13'195'000	13'195'000	0
5 2 Niveauübergänge	0	0	0
5 3 1 Abgeltung Regionalverkehr	1'356'607'112	1'075'838'386	-280'768'726
5 3 2 Technische Verbesserungen und Umstellung des Betriebs	140'635'588	140'635'588	0
6 1 Abgeltung der amtlichen Vermessung****	34'235'000	18'829'250	-15'405'750
6 2 Unterhalt Armeematerial	10'000'000	13'000'000	3'000'000
7 1 Landwirtschaftliche Strukturverbesserungen	93'000'000	83'000'000	-10'000'000
7 2 Tierzucht	21'980'000	38'100'000	16'120'000
7 3 Landwirtschaftliches Beratungswesen	19'079'300	11'110'000	-7'969'300

(+) = Belastung Bund bzw. (Mehr-)ausgaben; (-) = Entlastung Bund bzw. (Mehr-)einnahmen

NFA- Rubrik	FP 2008			
	ohne NFA	mit NFA	Saldo	
7_4	Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten*	5'000'000	5'000'000	0
7_4_K	Zusatzverbilligung Mietzinse**	103'000'000	98'000'000	-5'000'000
7_5	Ökologische Direktzahlungen	536'000'000	532'000'000	-4'000'000
7_6	Soziale Begleitmassnahmen (Betriebshilfe)	11'000'000	10'000'000	-1'000'000
7_7	Weinlesekontrolle	1'084'000	856'000	-228'000
8_1_1	Heimatschutz	25'587'700	20'565'775	-5'021'925
8_1_2	Kulturgüterschutz	850'000	680'000	-170'000
8_1_3	Historische Verkehrswege der Schweiz	2'024'600	2'024'600	0
8_2	Beiträge an die kant. Ausbild'beihilfen	75'660'000	25'000'000	-50'660'000
8_3_2	Berufsbildung: Pauschalbeiträge und Übergangsrecht	466'061'500	485'561'500	19'500'000
8_4_2	Hochschulförderung, Sachinvestitionsbeiträge	82'934'400	60'542'100	-22'392'300
9_1	Baubeiträge an Strafvollzugs- und Erziehungsanstalten	17'255'000	17'255'000	0
9_2	Betriebsbeiträge an Erziehungseinrichtungen	72'324'500	72'324'500	0
9_3	Beiträge an Modellversuche	2'537'500	2'537'500	0
9_4	Beitrag an das Schweiz. Ausbildungszentrum für das Strafvollzugspersonal	0	1'300'000	1'300'000
	Aufgaben Total	19'973'121'300	19'578'337'153	-394'784'147
10_1	Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer	4'814'000'000	2'728'000'000	-2'086'000'000
	Total Aufgaben und Kantonsanteile	24'787'121'300	22'306'337'153	-2'480'784'147
11_1	Ressourcenausgleich Total	0	3'057'566'461	3'057'566'461
12_1	Geogr.-topogr. Lastenausgleich	0	341'107'820	341'107'820
12_2	Soziodemogr. Lastenausgleich	0	341'107'820	341'107'820
11_2	Horizontaler Ressourcenausgleich	0	-1'258'997'955	-1'258'997'955
	Saldo neue Ausgleichsinstrumente	0	2'480'784'147	2'480'784'147
	Total NFA (ohne Härteausgleich)	24'787'121'300	24'787'121'300	0
13_1	Härteausgleich	0	430'454'285	430'454'285
	Beitrag der Kantone an Härteausgleich	0	-143'484'762	-143'484'762
	Total NFA (mit Härteausgleich)	24'787'121'300	25'074'090'823	286'969'523

* Abbau von altrechtlichen Verpflichtungen, Kompensation via Zusatzverbilligung Mietzinse

** Kompensation für Abbau von altrechtlichen Verpflichtungen im Bereich Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten

*** Beiträge für die Dauer des Infrastrukturfonds sistiert

**** Es handelt sich bei den Beträgen gemäss NFA um theoretische Beträge zur korrekten Erfassung des Wegfalls der Finanzkraftzuschläge. Der effektive Betrag mit NFA liegt im Jahr 2008 bei 26 Millionen, weil durch den Verzicht auf den Neustart von Projekten im Jahr 2007 Mittel auf 2008 verschoben werden konnten.

2. Sozialversicherungen

(+) = Belastung Sozialvers. bzw. (Mehr-)ausgaben; (-) = Entlastung Sozialvers. bzw. (Mehr-)einnahmen

NFA- Rubrik	FP 2008		
	ohne NFA	mit NFA	Saldo
1 1 1 Kantonsbeitrag an AHV	-1'245'000'000	0	1'245'000'000
1 1 2 Leistungen des Bundes an AHV	-5'593'000'000	-6'646'000'000	-1'053'000'000
1 2 1 Kantonsbeitrag an IV	-1'565'000'000	0	1'565'000'000
1 2 2 Leistungen des Bundes an IV	-4'695'000'000	-3'800'525'000	894'475'000
1 3 Förderung der Betagten- und Behindertenhilfe	285'000'000	93'000'000	-192'000'000
1 4 Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, Werkstätten, Tagesstätten	1'551'000'000	0	-1'551'000'000
1 5 Beiträge an Ausbildungsstätten für Fachpersonal der Sozialberufe	65'000'000	0	-65'000'000
1 6 1 Sonderschulung: Bau- und Betriebsbeiträge	460'000'000	0	-460'000'000
1 6 2 Sonderschulung: Individuelle Leistungen	408'000'000	0	-408'000'000
1 9 1 Beitrag der Kantone an Familienzulagen in der Landwirtschaft	-43'700'000	-43'700'000	0
1 9 2 Leistungen des Bundes an Familienzulagen in der Landwirtschaft	-91'600'000	-91'600'000	0
1 10 Leistungen der Kantone an die Arbeitslosenversicherung	-118'000'000	-118'000'000	0
1 12 Zinsbelastung nachschüssige Zahlungen IV	0	24'525'000	24'525'000
Aufgaben Total	-10'582'300'000	-10'582'300'000	0

3. Kantone

(+) = Belastung Kanton bzw. (Mehr-)ausgaben; (-) = Entlastung Kanton bzw. (Mehr-)einnahmen

NFA- Rubrik	FP 2008			
	ohne NFA	mit NFA	Saldo	
1_1_1	Kantonsbeitrag an AHV	1'245'000'000	0	-1'245'000'000
1_2_1	Kantonsbeitrag an IV	1'565'000'000	0	-1'565'000'000
1_3	Förderung der Betagten- und Behindertenhilfe	-285'000'000	-93'000'000	192'000'000
1_4	Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, Werkstätten, Tagesstätten	-1'551'000'000	0	1'551'000'000
1_5	Beiträge an Ausbildungsstätten für Fachpersonal der Sozialberufe	-65'000'000	0	65'000'000
1_6_1	Sonderschulung: Bau- und Betriebsbeiträge	-460'000'000	0	460'000'000
1_6_2	Sonderschulung: Individuelle Leistungen	-408'000'000	0	408'000'000
1_7_1	Ergänzungsleistungen zur AHV	-412'000'000	-517'500'000	-105'500'000
1_7_2	Ergänzungsleistungen zur IV	-339'000'000	-557'200'000	-218'200'000
1_8	Prämienverbilligungen KVG	-2'389'105'000	-1'842'760'000	546'345'000
1_9_1	Beitrag der Kantone an Familienzulagen in der Landwirtschaft	43'700'000	43'700'000	0
1_10	Leistungen der Kantone an die Arbeitslosenversicherung	118'000'000	118'000'000	0
1_11_2	Fachhochschulen GSK	-140'000'000	-159'500'000	-19'500'000
1_12	Zinsbelastung nachschüssige Zahlungen IV	0	-24'525'000	-24'525'000
2_2	Natur- und Landschaftsschutz	-53'237'000	-49'337'000	3'900'000
2_3_1	Wald: Waldpflege- und Bewirtschaftungsmassnahmen	-75'100'000	-66'839'000	8'261'000
2_3_2	Wald: Schutz vor Naturereignissen	-41'870'000	-33'914'700	7'955'300
2_3_3	Wald: Strukturverbesserungen und Erschliessungsanlagen	-16'560'000	-14'904'000	1'656'000
2_4	Hochwasserschutz	-60'696'500	-54'019'885	6'676'615
2_5_1	Jagd und Fischerei, Wildhut	-2'785'000	-2'670'000	115'000
2_5_2	Jagd und Fischerei, Fischerei	-720'000	-900'000	-180'000
2_6_1	Gewässerschutz (GSchG Art. 61)	-52'000'000	-52'000'000	0
2_6_3	Gewässerschutz (GSchG Art. 64)	-1'550'000	-1'550'000	0
2_7_2	Lärmschutz	-8'881'300	-6'591'749	2'289'551
3_1_1	Nationalstrassen, Unterhalt	-605'929'500	-609'477'874	-3'548'374
3_1_2	Nationalstrassen, Betrieb	-133'929'300	-271'721'191	-137'791'891
3_1_3	Nationalstrassen, Ausbau	-552'743'800	-631'962'557	-79'218'757
3_1_4	Nationalstrassen, Netzfertigstellung	-917'000'000	-917'000'000	0
3_2	Hauptstrassen	-193'584'900	-162'729'997	30'854'903
3_3_1	Allg. Strassenbeiträge und Finanzausgleich	-421'278'700	-353'073'420	68'205'280
3_3_2	Allg. Strassenbeiträge und Finanzausgleich (a.o. Anteil)	-58'609'000	0	58'609'000
3_3_3	Beiträge für internat. Alpenstrassen und Kantone ohne Nationalstrassen***	-26'890'100	-7'205'580	19'684'520
5_1	Verkehrstrennung	-13'195'000	-13'195'000	0
5_3_1	Abgeltung Regionalverkehr	-1'356'607'112	-1'075'838'386	280'768'726
5_3_2	Technische Verbesserungen und Umstellung des Betriebs	-140'635'588	-140'635'588	0
6_1	Abgeltung der amtlichen Vermessung****	-34'235'000	-18'829'250	15'405'750
6_2	Unterhalt Armeematerial	-10'000'000	-13'000'000	-3'000'000

(+) = Belastung Kanton bzw. (Mehr-)ausgaben; (-) = Entlastung Kanton bzw. (Mehr-)einnahmen

NFA-		FP 2008		
Rubrik		ohne NFA	mit NFA	Saldo
7_1	Landwirtschaftliche Strukturverbesserungen	-93'000'000	-83'000'000	10'000'000
7_2	Tierzucht	-21'980'000	-38'100'000	-16'120'000
7_3	Landwirtschaftliches Beratungswesen	-19'079'300	-11'110'000	7'969'300
7_4	Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten*			
		-5'000'000	-5'000'000	0
7_4_K	Zusatzverbilligung Mietzinse**	-103'000'000	-98'000'000	5'000'000
7_5	Ökologische Direktzahlungen	-536'000'000	-532'000'000	4'000'000
7_6	Soziale Begleitmassnahmen (Betriebshilfe)	-11'000'000	-10'000'000	1'000'000
7_7	Weinlesekontrolle	-1'084'000	-856'000	228'000
8_1_1	Heimatschutz	-25'587'700	-20'565'775	5'021'925
8_1_2	Kulturgüterschutz	-850'000	-680'000	170'000
8_1_3	Historische Verkehrswege der Schweiz	-2'024'600	-2'024'600	0
8_2	Beiträge an die kant. Ausbild/beihilfen	-75'660'000	-25'000'000	50'660'000
8_3_2	Berufsbildung: Pauschalbeiträge und Übergangsrecht	-466'061'500	-485'561'500	-19'500'000
8_4_2	Hochschulförderung, Sachinvestitionsbeiträge	-82'934'400	-60'542'100	22'392'300
9_1	Baubeträge an Strafvollzugs- und Erziehungsanstalten	-17'255'000	-17'255'000	0
9_2	Betriebsbeiträge an Erziehungseinrichtungen	-72'324'500	-72'324'500	0
9_3	Beiträge an Modellversuche	-2'537'500	-2'537'500	0
9_4	Beitrag an das Schweiz. Ausbildungszentrum für das Strafvollzugspersonal	0	-1'300'000	-1'300'000
Aufgaben Total		-9'390'821'300	-8'996'037'153	394'784'147
10_1	Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer	-4'814'000'000	-2'728'000'000	2'086'000'000
Total Aufgaben und Kantonsanteile		-14'204'821'300	-11'724'037'153	2'480'784'147
11_1	Ressourcenausgleich Total	0	-3'057'566'461	-3'057'566'461
12_1	Geogr.-topogr. Lastenausgleich	0	-341'107'820	-341'107'820
12_2	Soziodemogr. Lastenausgleich	0	-341'107'820	-341'107'820
11_2	Horizontaler Ressourcenausgleich	0	1'258'997'955	1'258'997'955
Saldo neue Ausgleichsinstrumente		0	-2'480'784'147	-2'480'784'147
Total NFA (ohne Härteausgleich)		-14'204'821'300	-14'204'821'300	0
13_1	Härteausgleich	0	-430'454'285	-430'454'285
	Beitrag der Kantone an Härteausgleich	0	143'484'762	143'484'762
Total NFA (mit Härteausgleich)		-14'204'821'300	-14'491'790'823	-286'969'523

* Abbau von altrechtlichen Verpflichtungen, Kompensation via Zusatzverbilligung Mietzinse.

** Kompensation für Abbau von altrechtlichen Verpflichtungen im Bereich Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten.

*** Beiträge für die Dauer des Infrastrukturfonds sistiert.

**** Es handelt sich bei den Beträgen gemäss NFA um theoretische Beträge zur korrekten Erfassung des Wegfalls der Finanzkraftzuschläge. Der effektive Betrag mit NFA liegt im Jahr 2008 bei 26 Millionen, weil durch den Verzicht auf den Neustart von Projekten im Jahr 2007 Mittel auf 2008 verschoben werden konnten.

Ressourcenpotential der Kantone 2006

	in 1'000 Franken					in Franken pro Einwohner					Ressourcen- index
	Massgebende Einkommen	Massgebende Einkommen besteuere quellen-	Massgebende Vermögen	Massgebende Gewinne	Total	Massgebende Einkommen	Massgebende Einkommen besteuere quellen-	Massgebende Vermögen	Massgebende Gewinne	Total	
1 ZH	27'386'801	1'054'858	3'983'871	797'802	40'404'332	22'073	850	3'211	6'431	32'565	131.5
2 BE	13'084'369	376'475	1'191'892	245'0862	17'103'599	13'730	395	1'251	2'572	17'948	72.5
3 LU	4'867'058	161'791	401'085	884'586	6'314'520	13'969	464	1'151	2'539	18'124	73.2
4 UR	393'250	15'983	20'182	90'866	520'281	11'397	463	585	2'633	15'079	60.9
5 SZ	2'989'369	57'828	214'890	685'929	3'958'016	23'090	445	1'654	5'280	30'469	123.1
6 OW	431'908	21'351	36'138	601'132	549'528	13'300	657	1'113	1'852	16'922	68.4
7 NW	850'997	17'879	119'698	192'641	1'181'215	22'662	476	3'188	5'130	31'456	127.1
8 GL	490'335	19'142	57'283	152'737	719'497	12'856	502	1'502	4'005	18'864	76.2
9 ZG	2'930'013	667'31	278'551	2'349'869	5'625'164	29'213	665	2'777	23'429	56'084	226.5
10 FR	3'203'088	124'810	170'317	647'362	4'145'576	13'270	517	706	2'682	17'175	69.4
11 SO	3'638'562	807'96	161'080	616'495	4'496'934	14'947	332	662	2'532	18'473	74.6
12 BS	3'851'737	580'926	211'481	1'864'277	6'508'421	20'192	3045	1'109	9'773	34'119	137.8
13 BL	5'273'608	271'570	366'936	841'476	6'753'489	20'340	1'047	1415	3'246	26'048	105.2
14 SH	1'070'082	90'521	98'431	327'200	1'586'234	14'597	1'235	1'343	4'463	21'637	87.4
15 AR	821'310	218'11	96'369	139'464	1'078'954	15'514	412	1'820	2'634	20'380	82.3
16 AI	224'213	49'70	29'433	45'987	304'802	15'255	338	2'003	3'129	20'725	83.7
17 SG	6'448'976	238'662	670'220	1'401'649	8'759'506	14'267	528	1'483	3'101	19'379	78.3
18 GR	2'722'306	255'204	399'454	611'889	3'988'853	14'373	1'347	2'109	3'231	21'060	85.1
19 AG	9'131'948	817'099	844'410	1'545'277	12'338'733	16'689	1'493	1'543	2'824	22'549	91.1
20 TG	3'144'984	129'359	253'360	612'811	4'140'514	13'784	567	1'110	2'686	18'148	73.3
21 TI	4'849'798	640'099	395'577	2'703'726	8'589'200	15'604	2'060	1'273	8'699	27'636	111.6
22 VD	12'259'043	540'327	909'479	1'962'240	15'671'089	19'314	851	14'333	3'091	24'689	99.7
23 VS	3'650'223	220'917	269'080	586'179	4'276'401	13'241	803	976	2'126	17'144	69.2
24 NE	2'471'156	155'696	173'275	796'801	3'596'928	14'810	931	1'038	4'775	21'566	87.1
25 GE	9'306'858	1'605'535	772'214	4'370'503	16'055'111	22'379	3'861	18'57	10'509	38'606	155.9
26 JU	780'568	563'39	54'805	205'395	1'097'107	11'547	833	811	3'038	16'230	65.6
	126'282'559	7'826'680	12'179'410	34'125'187	180'213'805	173'49	10'48	1673	4'688	247'68	100

Indikatorenwerte und Ausgleichsbeträge geografisch-topografischer Lastenausgleich 2006

		Lastenindizes										Ausgleichsbeträge (Entlastung in 1000 Franken)										
		Siedlungs- höhe		Höhe produktive Fläche		Siedlungs- struktur		Bevölkerungs- dichte		Siedlungs- höhe		Höhe produktive Fläche		Siedlungs- struktur		Bevölkerungs- dichte		Total		Total pro Einwohner*		
1	ZH	2.2	60.0	48.1	24.5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2	BE	128.6	102.1	153.9	113.0	2'081	1'313	14'215	2'721	20'330	2'721	20'330	21									
3	LU	46.5	80.8	170.1	74.5	0	7'085	0	7'085	0	7'085	0	7'085	20								
4	UR	233.3	182.9	188.8	654.4	639	5'148	1'045	3'509	10'340	3'509	10'340	300									
5	SZ	213.8	120.8	154.2	116.2	1'851	1'965	1'706	481	6'002	481	6'002	46									
6	OW	199.9	151.5	225.9	267.0	383	2'672	1'504	1'217	5'776	1'217	5'776	178									
7	NW	32.9	118.3	170.2	113.9	0	497	719	119	1'335	119	1'335	36									
8	GL	78.5	154.6	91.1	325.6	0	3'079	0	1'910	4'989	1'910	4'989	131									
9	ZG	45.5	81.2	105.1	36.8	0	84	0	84	0	84	0	84	1								
10	FR	157.8	88.9	231.2	119.0	1'303	0	11'827	1'030	14'161	1'030	14'161	59									
11	SO	3.3	64.8	57.5	59.0	0	59.0	0	0	0	0	0	0	0								
12	BS	0.0	32.3	5.0	3.7	0	3.7	0	0	0	0	0	0	0								
13	BL	0.8	59.5	32.0	36.0	0	36.0	0	0	0	0	0	0	0								
14	SH	0.2	60.6	54.7	74.2	0	74.2	0	0	0	0	0	0	0								
15	AR	752.1	106.4	194.1	84.4	15'508	199	1'738	0	17'445	0	17'445	330									
16	AI	803.4	118.1	356.9	211.6	4'882	372	2'328	368	7'951	368	7'951	541									
17	SG	64.3	92.8	124.5	78.5	0	78.5	0	2'368	0	2'368	0	2'368	5								
18	GR	661.6	210.7	202.8	699.8	41'072	59'654	6'583	24'655	131'965	24'655	131'965	697									
19	AG	0.0	54.7	55.7	45.8	0	45.8	0	0	0	0	0	0	0								
20	TG	0.7	58.9	165.9	68.5	0	68.5	0	4'163	0	4'163	0	4'163	18								
21	TI	40.2	136.8	73.6	159.1	0	159.1	0	4'124	13'313	4'124	13'313	43									
22	VD	92.6	84.6	96.8	81.3	0	81.3	0	0	0	0	0	0	0								
23	VS	449.1	188.0	105.3	336.8	25'242	27'599	253	14'640	67'934	14'640	67'934	246									
24	NE	501.5	121.8	82.8	79.0	19'984	2'014	0	0	21'999	0	21'999	132									
25	GE	0.0	50.0	25.0	10.7	0	10.7	0	0	0	0	0	0	0								
26	JU	196.0	75.2	162.9	223.6	758	0	1'233	1'877	3'869	1'877	3'869	57									
		100.0	100.0	100.0	100.0	113'703	113'703	56'851	56'851	341'108	56'851	341'108	47									

* Durchschnittliche mittlere Wohnbevölkerung der Bemessungsjahre des Ressourcenpotenzials (2000-2002)

Indikatorenwerte und Ausgleichszahlungen soziodemografischer Lastenausgleich 2006

Sonderlasten der Bevölkerungsstruktur										Sonderlasten der Kernstädte					SLA Total	
Teilindikatoren										Teilindikatoren**						
Teil-indikator	Teil-indikator Alter	Teil-indikator Integration	Teil-indikator Masszahl Lasten	Ausgleichs-beträge in '000 Franken	Ausgleichs-beträge pro Einwohner*	Teil-indikator Gemeindegrosse	Teil-indikator Beschäftigungsquote	Teil-indikator Siedlungsdichte	Teil-indikator Masszahl Lasten	Ausgleichs-beträge in '000 Franken	Ausgleichs-beträge pro Einwohner*	Ausgleichs-beträge in '000 Franken	Ausgleichs-beträge pro Einwohner*			
1	ZH	0.403	4.2%	7.5%	1.940	41'409	33	107'295	59.7%	33	6.682	59'177	48	100'586	81	
2	BE	-0.100	5.2%	4.3%	1.247	0	0	25'168	49.6%	17	1.904	427	0	427	0	
3	LU	-0.056	3.9%	5.8%	1.223	0	0	16'676	46.4%	19	1.565	0	0	0	0	
4	UR	-1.263	4.9%	2.8%	0.182	0	0	4'141	39.6%	5	0.215	0	0	0	0	
5	SZ	-0.806	3.4%	5.6%	0.606	0	0	8'457	38.4%	8	0.531	0	0	0	0	
6	OW	-1.019	4.1%	5.1%	0.625	0	0	5'723	41.4%	1	0.157	0	0	0	0	
7	NW	-1.268	3.5%	4.0%	0.032	0	0	4'470	45.5%	6	0.390	0	0	0	0	
8	GL	-0.358	5.0%	5.8%	1.411	28	1	2'802	45.4%	2	0.130	0	0	28	1	
9	ZG	-0.431	3.1%	7.2%	1.088	0	0	14'001	64.0%	14	1.461	0	0	0	0	
10	FR	-0.017	3.6%	6.7%	1.348	0	0	7'107	38.9%	13	0.746	0	0	0	0	
11	SO	-0.205	4.4%	5.0%	1.091	0	0	5'790	44.2%	13	0.726	0	0	0	0	
12	BS	1.386	6.4%	9.3%	3.602	25'184	132	147'802	82.9%	126	13'231	20'835	109	46'019	241	
13	BL	-0.180	3.9%	4.8%	0.899	0	0	9'326	43.6%	20	1.205	0	0	0	0	
14	SH	0.110	5.3%	6.1%	1.821	1'911	26	17'569	47.4%	12	1.289	0	0	1'911	26	
15	AR	-0.600	5.1%	3.7%	0.816	0	0	6'517	39.5%	6	0.360	0	0	0	0	
16	AI	-1.413	4.0%	3.6%	0.000	0	0	3'391	34.7%	3	0.000	0	0	0	0	
17	SG	-0.044	4.2%	6.1%	1.371	0	0	17'070	48.6%	15	1.435	0	0	0	0	
18	GR	-0.648	4.5%	4.9%	0.904	0	0	7'845	49.0%	5	0.552	0	0	0	0	
19	AG	-0.525	3.4%	5.8%	0.821	0	0	5'635	44.3%	11	0.680	0	0	0	0	
20	TG	-0.419	4.1%	5.0%	0.889	0	0	7'286	40.8%	9	0.582	0	0	0	0	
21	TI	1.688	5.1%	5.6%	2.452	20'463	66	6'267	50.0%	18	1.102	0	0	20'463	66	
22	VD	1.392	4.4%	9.2%	2.907	59'026	93	27'369	45.0%	26	2.350	3'085	5	62'110	98	
23	VS	-0.366	3.9%	6.3%	1.167	0	0	7'761	41.1%	6	0.460	0	0	0	0	
24	NE	1.079	5.2%	6.7%	2.405	10'292	62	16'214	48.6%	13	1.279	0	0	10'292	62	
25	GE	2.724	4.0%	11.6%	4.046	68'737	165	83'450	55.7%	111	9.110	30'179	73	98'915	238	
26	JU	0.938	4.7%	3.7%	1.483	355	5	3'521	44.3%	3	0.193	0	0	355	5	
CH	0.000	4.4%	5.9%	1.399	227'405	31	37'512	49.8%	26	1.858	113'703	16	341'108	47	47	

* Durchschnittliche mittlere Wohnbevölkerung der Bemessungsjahre des Ressourcenpotenzials (2000-2002)

** Bevölkerungsgewichtete Durchschnittswerte der Gemeinden des Kantons

Ressourcenindex 1998–2006

(bis 2002 Ressourcenpotenzial ohne massgebende quellenbesteuerte Einkommen)

Ausgleichsjahr	1998		1999		2000		2001		2002 o.Q. 2002 m.Q.		2003		2004		2005		2006		Delta*
	1992-94	1993-95	1994-96	1995-97	1996-98	1996-98	1996-98	1997-99	1997-99	1998-2000	1998-2000	1999-2001	1999-2001	2000-2002	2000-2002	2000-2002	2000-2002	2000-2002	
1	ZH	136.1	136.1	135.3	133.2	132.3	130.1	129.7	129.7	131.4	131.4	131.9	131.9	131.5	131.5	131.5	131.5	131.5	+/-0.9
2	BE	80.8	81.1	80.9	79.3	78.2	76.6	74.1	74.1	72.4	72.4	72.2	72.2	72.5	72.5	72.5	72.5	72.5	+/-1.0
3	LU	79.3	81.1	81.5	81.5	81.1	79.5	78.6	78.6	76.6	76.6	73.7	73.7	73.2	73.2	73.2	73.2	73.2	+/-1.1
4	UR	79.0	78.4	77.5	76.4	73.0	71.9	67.9	67.9	64.8	64.8	62.4	62.4	60.9	60.9	60.9	60.9	60.9	+/-2.1
5	SZ	89.3	95.9	99.9	108.4	115.1	111.4	123.6	123.6	127.6	127.6	128.2	128.2	123.1	123.1	123.1	123.1	123.1	+/-6.0
6	OW	74.0	75.7	76.4	74.9	72.4	72.0	68.4	68.4	67.0	67.0	66.5	66.5	68.4	68.4	68.4	68.4	68.4	+/-1.7
7	NW	116.7	121.2	123.0	126.0	126.7	122.9	124.7	124.7	125.2	125.2	127.5	127.5	127.1	127.1	127.1	127.1	127.1	+/-1.9
8	GL	87.0	85.4	86.1	87.0	90.2	88.5	95.1	95.1	95.1	95.1	88.0	88.0	76.2	76.2	76.2	76.2	76.2	+/-4.0
9	ZG	207.9	201.1	198.7	203.8	210.5	203.6	212.1	212.1	217.4	217.4	222.5	222.5	226.5	226.5	226.5	226.5	226.5	+/-5.5
10	FR	72.5	71.7	70.4	70.4	70.8	69.8	70.7	70.7	69.5	69.5	68.9	68.9	69.4	69.4	69.4	69.4	69.4	+/-0.7
11	SO	81.7	83.5	84.8	86.0	84.5	82.3	80.1	80.1	76.8	76.8	74.3	74.3	74.6	74.6	74.6	74.6	74.6	+/-1.8
12	BS	136.5	134.0	131.5	132.8	135.7	143.1	147.4	147.4	148.0	148.0	144.3	144.3	137.8	137.8	137.8	137.8	137.8	+/-3.0
13	BL	115.7	114.5	114.9	116.2	116.4	115.9	115.4	115.4	113.7	113.7	108.3	108.3	105.2	105.2	105.2	105.2	105.2	+/-1.7
14	SH	93.1	94.8	95.4	94.3	92.1	93.7	90.3	90.3	88.7	88.7	86.9	86.9	87.4	87.4	87.4	87.4	87.4	+/-1.6
15	AR	96.1	95.4	94.3	92.3	90.6	88.4	85.6	85.6	84.2	84.2	82.7	82.7	82.3	82.3	82.3	82.3	82.3	+/-1.4
16	AI	73.6	77.6	81.0	85.2	84.7	82.2	82.5	82.5	82.3	82.3	82.5	82.5	83.7	83.7	83.7	83.7	83.7	+/-1.7
17	SG	88.3	88.2	87.9	86.9	85.8	84.3	80.8	80.8	78.1	78.1	77.5	77.5	78.3	78.3	78.3	78.3	78.3	+/-1.3
18	GR	88.5	91.1	93.3	97.0	98.5	100.6	96.3	96.3	91.9	91.9	86.3	86.3	85.1	85.1	85.1	85.1	85.1	+/-3.2
19	AG	97.3	97.3	97.5	97.4	95.9	98.2	95.2	95.2	91.9	91.9	90.0	90.0	91.1	91.1	91.1	91.1	91.1	+/-1.4
20	TG	84.5	83.3	81.8	80.4	79.7	78.6	76.9	76.9	77.3	77.3	74.0	74.0	73.3	73.3	73.3	73.3	73.3	+/-1.4
21	TI	88.2	88.8	89.6	90.7	92.3	96.8	99.8	99.8	106.2	106.2	107.7	107.7	111.6	111.6	111.6	111.6	111.6	+/-2.4
22	VD	92.2	91.3	91.6	93.2	94.0	93.2	95.3	95.3	95.1	95.1	98.5	98.5	99.7	99.7	99.7	99.7	99.7	+/-1.3
23	VS	64.1	64.9	65.8	66.7	66.4	66.7	67.0	67.0	66.5	66.5	68.0	68.0	69.2	69.2	69.2	69.2	69.2	+/-0.8
24	NE	80.9	81.6	82.4	82.7	81.7	81.9	82.0	82.0	83.0	83.0	85.4	85.4	87.1	87.1	87.1	87.1	87.1	+/-1.0
25	GE	130.8	128.1	127.6	127.6	129.7	139.4	145.5	145.5	151.3	151.3	157.7	157.7	155.9	155.9	155.9	155.9	155.9	+/-3.2
26	JU	58.4	59.5	61.7	63.9	64.4	65.1	66.3	66.3	67.7	67.7	66.5	66.5	65.6	65.6	65.6	65.6	65.6	+/-1.3
Standardabw.		30.0	28.6	28.0	28.7	30.3	30.1	32.6	32.6	34.3	34.3	35.7	35.7	35.8	35.8	35.8	35.8	35.8	35.8

o.Q. = ohne massgeb. quellenbest. Einkommen; m.Q. = mit massgeb. quellenbest. Einkommen; * = durchschnittliche jährliche Veränderung

Ressourcenausgleich 1998–2006 unter der Annahme einer konstanten Ausgleichssumme

(bis 2002 Ressourcenpotenzial ohne massgebende quellenbesteuerte Einkommen)

in Tausend Franken; (+) = Belastung, (-) = Entlastung

Ausgleichsjahr	1998		1999		2000		2001		2002 o.Q.		2002 m.Q.		2003		2004		2005		2006		Delta*
	Bemessungsjahr	1992-94	1993-95	1994-96	1995-97	1996-98	1996-98	1996-98	1997-99	1998-2000	1998-2000	1999-2001	1999-2001	1999-2001	1999-2001	1999-2001	1999-2001	1999-2001	1999-2001	1999-2001	
1	ZH	703760	726056	726221	686126	650361	595463	552022	537613	532641	539530	+/-21004									
2	BE	-1714291	-1728099	-755773	-841320	-867330	-920322	-983394	-981996	-936341	-932011	+/-33437									
3	LU	-290788	-265969	-263839	-262705	-259949	-275587	-285056	-271722	-311461	-326472	+/-12848									
4	UR	-294908	-317000	-342990	-36521	-42857	-43717	-50166	-53603	-56714	-60530	+/-3783									
5	SZ	-43374	-12212	-39	18218	31952	23681	45925	49475	49298	41425	+/-13646									
6	OW	-37261	-35210	-34320	-37411	-41693	-40899	-46045	-45242	-43844	-40002	+/-2688									
7	NW	9852	12901	14344	16324	13753	13895	13895	13059	13897	14049	+/-1055									
8	GL	-16581	-20398	-19458	-17567	-11066	-12770	-2754	-2125	-8954	-29345	+/-6377									
9	ZG	170226	164493	164188	173453	180128	165908	168433	162491	165349	175153	+/-5388									
10	FR	-299190	-321868	-348691	-349860	-335044	-338968	-303334	-294418	-287120	-281875	+/-15321									
11	SO	-171781	-154573	-140752	-124186	-135853	-155142	-164897	-187122	-209227	-208667	+/-14238									
12	BS	109528	105235	99678	104146	110672	131148	135450	126352	113723	99540	+/-7632									
13	BL	63893	60973	63874	69807	68951	65726	59814	49017	28960	18612	+/-7466									
14	SH	-13215	-9455	-8112	-10676	-15477	-9891	-15756	-16735	-19985	-19622	+/-2866									
15	AR	-4300	-5749	-7969	-11684	-14413	-17979	-21389	-21279	-23181	-24913	+/-2158									
16	AI	-17254	-14250	-11542	-8093	-4596	-9387	-8108	-7156	-6563	-6032	+/-1565									
17	SG	-169475	-181116	-191394	-210342	-223046	-239215	-289156	-315225	-309726	-298333	+/-18309									
18	GR	-69783	-51498	-35320	-10979	-3533	1903	-8730	-24649	-55728	-66968	+/-16890									
19	AG	-27173	-28610	-26117	-26367	-4596	-11231	-38225	-71213	-94159	-82237	+/-14782									
20	TG	-127599	-147430	-168365	-186242	-188369	-191696	-196114	-169045	-200011	-212466	+/-16960									
21	TI	-118553	-115779	-106174	-89176	-63382	-5631	-135	26591	32206	49770	+/-15069									
22	VD	-136187	-167096	-161672	-118381	-90725	-98076	-42875	-35367	-4309	-343	+/-2527									
23	VS	-497201	-495360	-486441	-472081	-467778	-449365	-418923	-393952	-344259	-325436	+/-19169									
24	NE	-124164	-123268	-117429	-114457	-118730	-109682	-96286	-75889	-54718	-46442	+/-19653									
25	GE	201739	189339	190693	190957	200611	261416	283460	294400	322923	320920	+/-10898									
26	JU	-150010	-147928	-139870	-129519	-124633	-118020	-106224	-90830	-91266	-95872	+/-7201									
Total	VRA	-1798569	-1798569	-1798569	-1798569	-1798569	-1798569	-1798569	-1798569	-1798569	-1798569	-1798569									
	HRA	+/-1258998	+/-1258998	+/-1258998	+/-1258998	+/-1258998	+/-1258998	+/-1258998	+/-1258998	+/-1258998	+/-1258998	+/-1258998									

o.Q. = ohne massgeb. quellenbest. Einkommen; m.Q. = mit massgeb. quellenbest. Einkommen; * = durchschnittliche jährliche Veränderung; VRA = vertikaler Ressourcenausgleich;

HRA = horizontaler Ressourcenausgleich

Ressourcenausgleich pro Einwohner 1998–2006 unter der Annahme einer konstanten Ausgleichssumme

(bis 2002 Ressourcenpotenzial ohne massgebende quellenbesteuerte Einkommen)

in Franken; (+) = Belastung, (–) = Entlastung

Ausgleichsjahr	1998		1999		2000		2001		2002 o.Q.		2003		2004		2005		2006		Delta*
	Bemessungsjahr	1992-94	1993-95	1994-96	1995-97	1996-98	1996-99	1997-99	1998-2000	1999-2001	2000-2002	1997-1999	1998-2000	1999-2001	2000-2002	1999-2001	2000-2002	2000-2002	
1	ZH	567	585	585	553	524	480	445	433	429	435	445	433	429	435	429	435	435	+/-17
2	BE	-750	-764	-793	-883	-910	-966	-1032	-1030	-983	-978	-1032	-1030	-983	-978	-983	-978	-978	+/-35
3	LU	-835	-763	-757	-754	-746	-791	-761	-780	-894	-937	-761	-780	-894	-937	-894	-937	-937	+/-37
4	UR	-852	-919	-994	-1058	-1242	-1267	-1454	-1554	-1644	-1754	-1454	-1554	-1644	-1754	-1644	-1754	-1754	+/-110
5	SZ	-334	-94	0	140	246	182	354	381	380	319	354	381	380	319	380	319	319	+/-105
6	OW	-1147	-1084	-1057	-1152	-1284	-1259	-1418	-1393	-1350	-1232	-1418	-1393	-1350	-1232	-1350	-1232	-1232	+/-83
7	NW	262	344	382	434	435	366	370	348	370	374	370	348	370	374	370	374	374	+/-28
8	GL	-435	-535	-510	-461	-290	-335	-72	-56	-235	-769	-72	-56	-235	-769	-235	-769	-769	+/-167
9	ZG	1697	1640	1637	1729	1796	1654	1679	1620	1649	1746	1679	1620	1649	1746	1649	1746	1746	+/-54
10	FR	-1240	-1333	-1445	-1449	-1388	-1404	-1257	-1220	-1189	-1168	-1257	-1220	-1189	-1168	-1189	-1168	-1168	+/-63
11	SO	-706	-635	-578	-510	-558	-637	-677	-769	-859	-857	-677	-769	-859	-857	-859	-857	-857	+/-58
12	BS	574	552	523	546	580	688	710	662	596	522	710	662	596	522	596	522	522	+/-40
13	BL	246	235	246	269	266	254	231	189	112	72	231	189	112	72	112	72	72	+/-29
14	SH	-180	-129	-111	-146	-211	-135	-215	-228	-273	-268	-215	-228	-273	-268	-273	-268	-268	+/-39
15	AR	-81	-109	-151	-221	-272	-340	-404	-402	-438	-471	-404	-402	-438	-471	-438	-471	-471	+/-41
16	AI	-1174	-970	-785	-551	-550	-639	-552	-487	-447	-410	-552	-487	-447	-410	-447	-410	-410	+/-106
17	SG	-375	-401	-423	-465	-493	-529	-640	-697	-685	-660	-640	-697	-685	-660	-685	-660	-660	+/-41
18	GR	-368	-272	-186	-58	-19	10	-46	-130	-294	-354	-46	-130	-294	-354	-294	-354	-354	+/-89
19	AG	-50	-52	-48	-48	-83	-21	-70	-172	-172	-150	-70	-172	-172	-150	-172	-150	-150	+/-27
20	TG	-559	-646	-738	-816	-826	-840	-860	-741	-877	-931	-860	-741	-877	-931	-877	-931	-931	+/-74
21	TI	-381	-373	-342	-287	-204	-50	0	86	104	160	0	86	104	160	104	160	160	+/-48
22	VD	-215	-263	-255	-187	-143	-155	-68	-56	-7	-1	-68	-56	-7	-1	-7	-1	-1	+/-40
23	VS	-1804	-1797	-1764	-1712	-1697	-1630	-1520	-1429	-1249	-1180	-1520	-1429	-1249	-1180	-1249	-1180	-1180	+/-70
24	NE	-744	-739	-704	-686	-712	-657	-577	-455	-328	-278	-577	-455	-328	-278	-328	-278	-278	+/-58
25	GE	485	455	459	459	482	629	682	708	777	772	682	708	777	772	777	772	772	+/-26
26	JU	-2219	-2188	-2069	-1916	-1844	-1746	-1571	-1344	-1350	-1418	-1571	-1344	-1350	-1418	-1350	-1418	-1418	+/-107

o.Q. = ohne massgeb. quellenbest. Einkommen; m.Q. = mit massgeb. quellenbest. Einkommen; * = durchschnittliche jährliche Veränderung

Ressourcenausgleich 1998–2006 unter der Annahme der Inkraftsetzung der NFA im Jahr 1998

(bis 2002 Ressourcenpotenzial ohne massgebende quellenbesteuerte Einkommen)

In Tausend Franken: (+) = Belastung, (-) = Entlastung

Ausgleichsjahr Bemessungsjahr	1998	1999	2000	2001	2002 o. Q.	2002 m. Q.	2003	2004	2005	2006	Delta*	
	1992-94	1993-95	1994-96	1995-97	1996-98	1996-98	1997-1999	1998-2000	1999-2001	2000-2002		
1	ZH	637'254	688'909	703'657	673'139	641'709	586'767	574'531	596'025	645'524	688'451	+/-31'813
2	BE	-672'811	-715'759	-754'018	-840'702	-863'784	-915'656	-1'009'823	-1'103'565	-1'140'955	-1'140'354	+/-52'034
3	LU	-258'983	-252'059	-257'592	-260'725	-258'841	-274'421	-276'710	-296'639	-364'604	-401'765	+/-18'102
4	UR	-27'668	-31'200	-34'321	-36'625	-42'298	-43'182	-50'371	-55'477	-62'276	-68'981	+/-5'054
5	SZ	-38'340	-12'644	-64	-17'539	31'145	23'052	47'530	54'832	59'760	62'859	+/-14'137
6	OW	-32'176	-32'227	-32'328	-35'518	-39'487	-38'888	-45'052	-46'529	-48'856	-47'605	+/-2'316
7	NIW	8'618	11'956	13'696	15'852	16'037	13'493	14'431	14'446	16'826	17'926	+/-1'481
8	GL	-16'321	-20'978	-20'614	-18'955	-12'268	-14'120	-37'08	-3'083	-12'391	-36'996	+/-7'289
9	ZG	143'010	146'805	151'704	164'264	173'451	159'548	172'635	178'669	199'786	223'498	+/-11'799
10	FR	-247'149	-280'825	-312'256	-319'016	-310'186	-314'122	-296'442	-303'612	-322'983	-337'662	+/-17'448
11	SO	-155'043	-148'410	-140'210	-127'419	-139'005	-157'981	-175'238	-205'977	-246'989	-259'608	+/-17'605
12	BS	109'944	110'186	105'696	110'584	116'733	138'149	148'412	144'903	140'080	127'015	+/-5'928
13	BL	55'928	57'169	62'431	69'067	68'686	65'387	62'910	54'857	35'304	23'749	+/-6'895
14	SH	-13'344	-10'445	-9'403	-12'427	-17'393	-11'666	-18'934	-20'920	-27'065	-28'154	+/-3'552
15	AR	-4'613	-6'531	-9'169	-13'333	-16'080	-19'883	-24'456	-25'401	-29'883	-33'358	+/-3'117
16	AI	-15'259	-13'414	-11'306	-8'273	-8'286	-9'556	-8'768	-8'234	-8'371	-8'213	+/-1'077
17	SG	-158'910	-179'978	-195'724	-217'651	-229'805	-246'719	-307'354	-348'298	-374'426	-383'242	+/-25'927
18	GR	-66'429	-53'476	-39'128	-31'689	-4'770	1'930	-12'088	-32'419	-74'648	-126'639	+/-19'557
19	AG	-27'987	-31'872	-30'769	-32'334	-53'457	-50'051	-52'738	-133'628	-126'639	-126'639	+/-19'170
20	TG	-114'730	-140'233	-164'520	-184'339	-187'280	-191'155	-203'871	-186'843	-235'628	-261'665	+/-22'140
21	TI	-108'712	-113'930	-108'854	-94'856	-69'208	-19'401	-291	29'611	39'159	63'508	+/-16'581
22	VD	-130'925	-169'146	-169'908	-130'745	-102'269	-111'250	-56'446	-50'292	-6'975	-1'052	+/-27'115
23	VS	-422'159	-442'792	-445'944	-437'753	-435'948	-420'622	-408'305	-404'203	-386'993	-389'316	+/-8'716
24	NE	-114'279	-119'610	-117'459	-116'407	-120'478	-112'614	-88'345	-88'345	-72'479	-66'317	+/-21'838
25	GE	180'258	177'930	183'227	185'841	196'407	255'601	293'460	335'331	390'759	409'500	+/-21'963
26	JU	-130'820	-134'735	-130'291	-121'865	-117'705	-112'038	-104'811	-94'782	-102'291	-112'141	+/-6'945
Total	VRA	-1'621'946	-1'717'010	-1'763'467	-1'786'347	-1'784'379	-1'843'426	-1'918'674	-2'075'644	-2'190'019	-2'190'019	
	HRA	+/-1'135'012	+/-1'192'954	+/-1'220'411	+/-1'236'285	+/-1'243'927	+/-1'243'927	+/-1'313'908	+/-1'527'198	+/-1'606'505	+/-1'606'505	

o. Q. = ohne massgeb. quellenbest. Einkommen; m. Q. = mit massgeb. quellenbest. Einkommen; * = durchschnittliche jährliche Veränderung; VRA = vertikaler Ressourcenausgleich; HRA = horizontaler Ressourcenausgleich

Ressourcenausgleich pro Einwohner 1998–2006 unter der Annahme der Inkraftsetzung der NFA im Jahr 1998

in Franken; (+) = Belastung, (-) = Entlastung

Ausgleichsjahr	1998	1999	2000	2001	2002 o.Q.	2002 m.Q.	2003	2004	2005	2006	Delta*	
Bemessungsjahr	1992-94	1993-95	1994-96	1995-97	1996-98	1996-98	1997-1999	1998-2000	1999-2001	2000-2002		
1	ZH	541	583	592	564	536	490	492	527	555	+/- 25	
2	BE	-700	-748	-793	-885	-911	-965	-1110	-1146	-1197	+/- 55	
3	LU	-775	-748	-759	-766	-758	-804	-864	-1055	-1153	+/- 50	
4	UR	-790	-889	-977	-1045	-1213	-1238	-1605	-1451	-1999	+/- 148	
5	SZ	-327	-106	-1	143	251	186	433	466	407	+/- 115	
6	OW	-1046	-1037	-1034	-1130	-1250	-1231	-1418	-1517	-1466	+/- 71	
7	NW	250	342	387	443	444	374	395	454	477	+/- 38	
8	GL	-419	-536	-527	-487	-318	-366	-81	-324	-970	+/- 189	
9	ZG	1619	1633	1657	1764	1836	1689	1840	2024	2228	+/- 95	
10	FR	-1125	-1258	-1381	-1395	-1343	-1360	-1292	-1357	-1399	+/- 67	
11	SO	-661	-630	-591	-535	-580	-660	-728	-853	-1019	-1066	+/- 72
12	BS	548	549	529	557	593	702	762	732	666	+/- 30	
13	BL	235	234	249	275	272	259	248	215	137	92	+/- 26
14	SH	-183	-142	-128	-169	-237	-159	-259	-370	-384	+/- 49	
15	AR	-86	-121	-170	-248	-300	-370	-476	-562	-630	+/- 59	
16	AI	-1069	-935	-785	-574	-573	-661	-605	-572	-559	+/- 76	
17	SG	-364	-410	-443	-491	-518	-556	-692	-834	-848	+/- 56	
18	GR	-358	-285	-207	-73	-25	10	-64	-396	-490	+/- 104	
19	AG	-54	-61	-59	-61	-101	-28	-94	-247	-231	+/- 36	
20	TG	-531	-640	-741	-823	-832	-850	-903	-1037	-1147	+/- 94	
21	TI	-370	-383	-363	-315	-230	-64	97	127	204	+/- 54	
22	VD	-215	-277	-277	-212	-165	-180	-91	-81	-2	+/- 44	
23	VS	-1603	-1662	-1663	-1626	-1616	-1560	-1489	-1416	-1412	+/- 32	
24	NE	-695	-725	-709	-702	-726	-679	-630	-436	-397	+/- 45	
25	GE	463	453	464	468	493	642	732	804	953	985	+/- 49
26	JU	-1949	-1998	-1927	-1803	-1745	-1661	-1409	-1517	-1659	+/- 100	

o. Q. = ohne massgeb. quellenbest. Einkommen; m. Q. = mit massgeb. quellenbest. Einkommen; * = durchschnittliche jährliche Veränderung

Globalbilanz 2004/05

In 1'000 CHF: (+) Belastung Kanton = Entlastung Bund; (-) Entlastung Kanton = Belastung Bund

Ressourcen- Index	Wegfall bisherige Transfers				Neues Ausgleichssystem						Saldo	
	Entflechtung	Reduktion Kantonsanteil DBSt	Finanz- ausgleich heute	Total	Ressourcen- ausgleich	Lastenausgleich			Total	vor Härte- ausgleich	nach Härte- ausgleich	
						SLA A-C	SLA F	GLA				
ZH	131.7	-68740	3627092	-601749	-308'397	484'375	-33884	-53694	0	396798	88401	112687
BE	72.3	-63943	132995	714911	783963	-876211	0	-393	-18'306	-894910	-110947	-115545
LU	75.2	-45663	59927	221'170	235434	-263513	0	0	-6423	-269936	-34502	-38561
UR	63.6	-20870	32986	467054	28471	-51'106	0	0	-9370	-60476	-32'006	-31'317
SZ	127.9	-7800	48'323	-44661	-44'661	44'701	0	0	-5467	39234	35096	37639
OW	66.8	-3490	3740	50855	51'105	-40'582	0	0	-5'236	-45818	5287	-4'390
NW	126.4	-18580	12229	-3040	-9400	12183	0	0	-1'212	10971	1571	2305
GL	91.6	-8549	4755	17494	13700	-4894	-55	0	-4521	-9469	4230	-1'326
ZG	220.0	-6291	106440	-132655	-32506	147559	0	0	-76	147484	114977	116930
FR	69.2	5370	38'304	269633	313'307	-262076	0	0	-12881	-274958	38349	-30897
SO	75.6	-20649	32232	80737	92320	-179880	0	0	0	-179880	-87560	-82734
BS	146.2	-23472	76536	-130529	-77465	111426	-22623	-19'105	0	69698	-7767	-3938
BL	111.0	-21774	48058	-51'310	-25026	35523	0	0	0	35523	10497	15611
SH	87.8	2'197	22535	-12'150	12581	-16305	-1'277	0	0	-17582	-5001	-4075
AR	83.5	-12669	7673	33843	28847	-20'131	0	0	-15814	-36945	-7098	-6036
AI	82.4	-2976	2'621	7364	7009	-6142	0	0	-7205	-13347	-6338	-6047
SG	77.8	-84497	591908	154818	130229	-281'154	-1615	0	-2'147	-284915	-154686	-145766
GR	89.1	-39744	25941	185050	171247	-35500	0	0	-119643	-155143	16104	-9145
AG	91.0	-92097	94'107	-21'126	-19'115	-17'832	0	0	0	-71832	-90947	-80194
TG	75.7	9110	28480	62435	100005	-167593	0	0	-3774	-171366	-71361	-68936
TI	107.0	-129629	57242	99'140	26754	26727	-20'304	0	-12069	-5646	21'107	27214
VD	96.8	-22085	117756	33542	129203	-17012	-51'734	-2794	0	-71540	57663	-1222
VS	67.3	-14804	28'676	436153	450025	-335767	0	0	-61642	-397409	52616	-36985
NE	84.2	-19453	34032	140885	155463	-58428	-8'997	0	-19943	-87367	68096	-12318
GE	154.5	-16114	164440	-254765	-278820	65478	-27089	0	0	186253	79813	87934
JU	67.1	-8600	7337	103784	102521	-83640	-183	0	-3495	-87317	15204	-9157
Divers	-799	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-799
Total	-736'630	1'579'644	1'405'883	2'248'897	-1'630'450	-206'149	-103'074	-309'223	-2'248'897	0	-288'970	0

SLA = Soziodemografischer Lastenausgleich, A-C = Bereiche Armut, Alter, Ausländerintegration, F = Kernstadtproblematik, GLA = Geografisch-topografischer Lastenausgleich

Berechnung Härteausgleich

In 1'000 CHF: (+) Belastung Kanton = Entlastung Bund; (-) Entlastung Kanton = Belastung Bund

Kanton	Ressourcenindex	Wohnbevölkerung 2004/05	SSE			Bilanz vor HA			Härteausgleich (HA)			Bilanz nach HA		
			in 1'000 Franken		in Prozent der SSE	in 1'000 Franken		in Prozent der SSE	Entlastungs-grenze		Differenz		Auszahlung	Einzahlung
			1'217'781	11'331'429	884'01	0.8%	884'01	0.00%	0.0%	0	24'286		112'687	
2 BE	72.3	950'176	4'855'397	-110'947	-2.3%	-2.77%	0.5%	-23'548	18'949	-115'545				
3 LU	75.2	344'512	1'828'239	-34'502	-1.9%	-2.49%	0.6%	-10'929	6'871	-38'561				
4 UR	63.6	34'535	155'020	-32'006	-20.6%	-3.64%	-17.0%	0	689	-31'317				
5 SZ	127.9	127'493	1'152'561	350'96	3.0%	0.00%	0.0%	0	2'543	37'639				
6 OW	66.8	32'084	151'262	52'87	3.5%	-3.33%	6.8%	-10'316	640	-4'390				
7 NW	126.4	36'800	328'643	15'71	0.5%	0.00%	0.0%	0	734	2'305				
8 GL	91.6	38'227	247'166	4'230	1.7%	-0.85%	2.6%	-6'319	762	-1'326				
9 ZG	220.0	97'894	1'522'251	114'977	7.6%	0.00%	0.0%	0	1'952	116'930				
10 FR	69.2	236'557	1'156'307	38'349	3.3%	-3.08%	6.4%	-73'964	4'718	-30'897				
11 SO	75.6	241'982	1'290'924	-87'560	-6.8%	-2.45%	-4.3%	0	4'826	-82'734				
12 BS	146.2	191'973	1'982'082	-77'67	-0.4%	0.00%	0.0%	0	3'828	-3'936				
13 BL	111.0	256'427	2'010'232	104'97	0.5%	0.00%	0.0%	0	5'114	15'611				
14 SH	87.8	73'093	453'485	-5'001	-1.1%	-1.22%	0.1%	-532	14'58	-4'075				
15 AR	83.5	53'256	314'022	-7'098	-2.3%	-1.66%	-0.6%	0	1'062	-6'036				
16 AI	82.4	14'596	84'982	-6'338	-7.5%	-1.76%	-5.7%	0	291	-6'047				
17 SG	77.8	447'278	2'458'809	-154'686	-6.3%	-2.22%	-4.1%	0	8'920	-145'766				
18 GR	89.1	188'099	1'183'131	16'104	1.4%	-1.09%	2.5%	-29'000	3'751	-9'145				
19 AG	91.0	539'218	3'465'567	-90'947	-2.6%	-0.91%	-1.7%	0	10'754	-80'194				
20 TG	75.7	226'871	1'211'755	-71'361	-5.9%	-2.44%	-3.5%	0	4'524	-66'836				
21 TI	107.0	306'225	2'315'262	211'07	0.9%	0.00%	0.0%	0	6'107	27'214				
22 VD	96.8	626'599	4'286'938	57'663	1.3%	-0.32%	1.7%	-71'381	12'496	-1'222				
23 VS	67.3	272'341	1'295'150	52'616	4.1%	-3.28%	7.3%	-95'032	5'431	-36'985				
24 NE	84.2	166'212	989'404	68'096	6.9%	-1.58%	8.5%	-83'729	3'315	-12'318				
25 GE	154.5	407'206	4'446'675	79'813	1.8%	0.00%	0.0%	0	8'121	87'934				
26 JU	67.1	67'346	319'165	15'204	4.8%	-3.29%	8.1%	-25'704	1'343	-9'157				
divers	0	0	0	-799	0	0	0	0	0	-799				
Total	100.0	7'194'777	50'835'857	0	0.0%			-430'454	143'485	-286'970				

HA = Härteausgleich; SSE = Standardisierter Steuereintrag

Berechnung Bundesanteil an AHV und IV

1. Berechnung des neuen Prozentsatzes für den Bundesanteil an den Ausgaben der AHV

Berechnung des neuen Prozentsatzes für den Bundesanteil an den Ausgaben der AHV

in Millionen Franken

	VA 2006	VA 2007	FP 2008	FP 2009	FP 2010
Gesamtausgaben der AHV ohne NFA	32'077	33'375	34'190	36'161	36'737
mit NFA wegfallende Ausgaben	-192	-192	-192	-196	-199
Gesamtausgaben der AHV mit NFA	31'885	33'183	33'998	35'965	36'538
mit NFA wegfallende Kantonsbeiträge	1'168	1'215	1'245	1'316	1'337
Nettobelastung der AHV durch NFA	976	1'023	1'053	1'120	1'138
Bundesbeitrag ohne NFA	5'163	5'460	5'593	5'717	5'572
Nettobelastung der AHV durch die NFA 2008			1'053		
Satzbestimmender Bundesbeitrag mit NFA 1)			6'646		
Prozentsatz des Bundesbeitrags mit NFA 2)			19.55		
Abzug Vorruhestandsregelung				199	438
Bundesbeitrag mit NFA 3)	6'234	6'487	6'646	6'832	6'705

1) Bundesbeitrag ohne NFA zuzüglich Nettobelastung der AHV durch NFA

2) bezogen auf die Gesamtausgaben der AHV mit NFA

3) 19.55 % der Gesamtausgaben der AHV mit NFA abzüglich Beitrag für Vorruhestandsregelung

2. Berechnung des neuen Prozentsatzes für den Bundesanteil an den Ausgaben der IV

in Millionen Franken

	VA 2006	VA 2007	FP 2008	FP 2009	FP 2010
Gesamtausgaben der IV ohne NFA	12'048.0	12'406.0	12'520.0	13'208.0	13'482.0
mit der NFA wegfallende Ausgaben	-2'311.0	-2'387.0	-2'484.0	-2'582.0	-2'693.0
Zinsbelastung nachschüssige Zahlungen	24.5	24.5	24.5	24.5	24.5
Gesamtausgaben der IV mit NFA	9'761.5	10'043.5	10'060.5	10'650.5	10'813.5
mit der NFA wegfallende Kantonsbeiträge	1'506.0	1'550.8	1'565.0	1'651.0	1'685.3
Nettoentlastung der IV durch NFA	-780.5	-811.8	-894.5	-906.5	-983.3
Bundesbeitrag ohne NFA	4'518.0	4'652.3	4'695.0	4'953.0	5'055.8
Nettoentlastung der IV durch NFA 2008			-894.5		
Satzbestimmender Bundesbeitrag mit NFA 1)			3'800.5		
Prozentsatz des Bundesbeitrags mit NFA 2)			37.78		
Bundesbeitrag mit NFA 3)	3'687.9	3'794.4	3'800.5	4'023.8	4'085.3

1) Bundesbeitrag ohne NFA abzüglich Nettoentlastung der IV durch NFA im Jahr 2008

2) bezogen auf die Gesamtausgaben der IV mit NFA

3) 37.78 % der Gesamtausgaben der IV mit NFA

Ausgleich der Spezialfinanzierung Strassenverkehr 2008

Aufgabe	bisher	NFA	Saldo
Natur- und Landschaftsschutz	1'700'000	1'530'000	-170'000
Wald: Waldpflege- und Bewirtschaftungsmassnahmen	37'550'000	33'419'500	-4'130'500
Wald: Schutz vor Naturereignissen	20'935'000	16'957'350	-3'977'650
Wald: Strukturverbesserungen und Erschliessungsanlagen	6'624'000	5'961'600	-662'400
Hochwasserschutz	20'029'845	17'826'562	-2'203'283
Luftreinemassnahmen	0	0	0
Lärmschutz	8'881'300	6'591'749	-2'289'551
Nationalstrassen, Fertigstellung	917'000'000	917'000'000	0
Nationalstrassen, Unterhalt	605'929'500	609'477'874	3'548'374
Nationalstrassen, Betrieb	133'929'300	271'721'191	137'791'891
Nationalstrassen, Ausbau	552'743'800	631'962'557	79'218'757
Hauptstrassen	193'584'900	162'729'997	-30'854'903
Beiträge für internat. Alpenstrassen und Kantone ohne Nationalstrassen	26'890'100	7'205'580	-19'684'520
Ortsbilderschutz (Umfahrungsstrassen)	0	0	0
Lawinengalerien und Tunnels	0	0	0
Verkehrstrennung	13'195'000	13'195'000	0
Niveaubergänge	0	0	0
Heimatschutz	8'047'800	6'571'800	-1'476'000
Historische Verkehrswege der Schweiz	2'024'600	2'024'600	0
Summe	2'549'065'145	2'704'175'361	155'110'216

Kompensationsgefässe

Allg. Strassenbeiträge und Finanzausgleich (Reduktion von 12% auf 10%)	421'278'700	353'073'420	-68'205'280
Allg. Strassenbeiträge und Finanzausgleich (a.O. Anteil)	58'609'000	0	-58'609'000

Saldo *	2'607'674'145	2'704'175'361	28'295'936
---------	---------------	---------------	------------

* positiver Saldo = Fehlbetrag zu Lasten der Globalbilanz

Berechnungsgrundlagen

Heute	
Nicht werkgebundene Beiträge: gesetzlicher Mindestanteil der Kantone an den zweckgebundenen Strasseneinnahmen von 12%, aufgeteilt in allgemeine Strassenbeiträge und Beiträge für Kantone ohne Nationalstrassen	448'168'800
NFA	
Mindestanteil der Kantone	10.0%
	373'474'000
Altrechtliche Verpflichtungen Verkehrstrennung	13'195'000
Bereinigter Mindestanteil	360'279'000
Kantone ohne Nationalstrassen (2% von bereinigtem Mindestanteil)	7'205'580
Allgemeine Strassenbeiträge (98% von bereinigtem Mindestanteil)	353'073'420

Aufteilung der Kantonsanteile an den nachschüssigen Liquiditätstransfers

Beträge gemäss Finanzplan 2008 in Millionen Franken, IV-Verteilschlüssel gem. Berechnung, Aufteilung der übrigen Transfers gemäss Durchschnitt 2004/2005

	Mittelabfluss			Mittelzufluss						Saldo	
	Finanzierungsbeiträge			Prämienverbilligung		Ausbildungsbeitrillen		Landw. Beratung		Mittelfluss	
	Verteil- schlüssel	Leistungen IV	kollektive	%-Aufteil.	Anteile nachsch.B.	%-Aufteil.	Anteile nachsch.B.	%-Aufteil.	Anteile nachsch.B.		
ZH	22.62	55.4		12.05	75.2	4.9	2.5	3.69	0.4		22.6
BE	7.72	18.9		17.64	110.1	24.4	12.4	19.41	1.9		105.6
LU	3.19	7.8		5.45	34.0	5.7	2.9	6.19	0.6		29.7
UR	0.19	0.5		0.53	3.3	0.7	0.3	0.96	0.1		3.3
SZ	1.50	3.7		1.48	9.2	1.3	0.7	1.03	0.1		6.3
OW	0.15	0.4		0.70	4.3	0.8	0.4	1.76	0.2		4.6
NW	0.47	1.2		0.27	1.7	0.2	0.1	1.16	0.1		0.7
GL	0.43	1.1		0.53	3.3	0.6	0.3	0.82	0.1		2.6
ZG	2.15	5.3		0.60	3.8	0.6	0.3	0.51	0.1		-1.1
FR	2.14	5.2		4.76	29.7	4.8	2.5	13.00	1.3		28.2
SO	2.93	7.2		2.94	18.3	2.4	1.2	1.80	0.2		12.5
BS	6.26	15.3		2.12	13.3	1.7	0.9	0.00	0.0		-1.2
BL	4.42	10.8		2.93	18.3	2.1	1.1	0.98	0.1		8.6
SH	0.99	2.4		1.02	6.4	0.4	0.2	0.58	0.1		4.2
AR	0.46	1.1		0.83	5.1	0.7	0.4	0.76	0.1		4.5
AI	0.10	0.3		0.20	1.2	0.3	0.2	0.84	0.1		1.2
SG	5.71	14.0		4.74	29.6	3.2	1.6	5.17	0.5		17.7
GR	1.47	3.6		2.49	15.5	5.0	2.5	6.69	0.7		15.1
AG	8.29	20.3		4.73	29.5	3.8	1.9	2.12	0.2		11.4
TG	2.76	6.8		3.79	23.6	3.1	1.6	5.13	0.5		19.0
TI	4.46	10.9		5.10	31.8	7.5	3.8	2.60	0.3		25.0
VD	8.84	21.7		9.82	61.3	8.1	4.1	9.11	0.9		44.7
VS	1.61	4.0		5.88	36.7	7.1	3.6	5.23	0.5		36.9
NE	1.88	4.6		3.14	19.6	2.7	1.4	3.22	0.3		16.7
GE	8.66	21.2		4.84	30.2	4.6	2.3	1.24	0.1		11.4
JU	0.60	1.5		1.43	8.9	3.3	1.7	6.01	0.6		9.7
TOTAL	100.00	245.0		100.00	624.0	100.0	51.0	100.0	10.0		440.0