

Ressourcenausgleich

1. Der Ressourcenausgleich als Kernstück des neuen Finanzausgleichs

Der Ressourcenausgleich bildet das Kernstück des neuen Ausgleichssystems (vgl. Abbildung 1). Er erfolgt auf der Basis des neuen Ressourcenindex, welcher die Kantone in ressourcenstarke und ressourcenschwache Kantone unterteilt.¹ Das Ziel des Ressourcenausgleichs ist die Verbesserung der finanziellen Leistungsfähigkeit der ressourcenschwachen Kantone. Es soll angestrebt werden, dass jeder ressourcenschwache Kanton pro Einwohner über eigene, frei verfügbare Ressourcen im Umfang von mindestens 85% des Schweizer Durchschnitts verfügt.

Der Ressourcenausgleich setzt sich aus einem horizontalen Ressourcenausgleich (HRA) und einem vertikalen Ressourcenausgleich (VRA) zusammen. Der horizontale Ressourcenausgleich wird von den ressourcenstarken Kantonen finanziert. Dabei handelt es sich um diejenigen Kantone, welche Ressourcenindex-Werte von über 100 Punkten aufweisen. Gemäss den neuesten Berechnungen für das Jahr 2002 sind dies die Kantone Zug, Basel-Stadt, Zürich, Genf, Nidwalden, Basel-Landschaft und Schwyz. Den vertikalen Ressourcenausgleich finanziert der Bund.

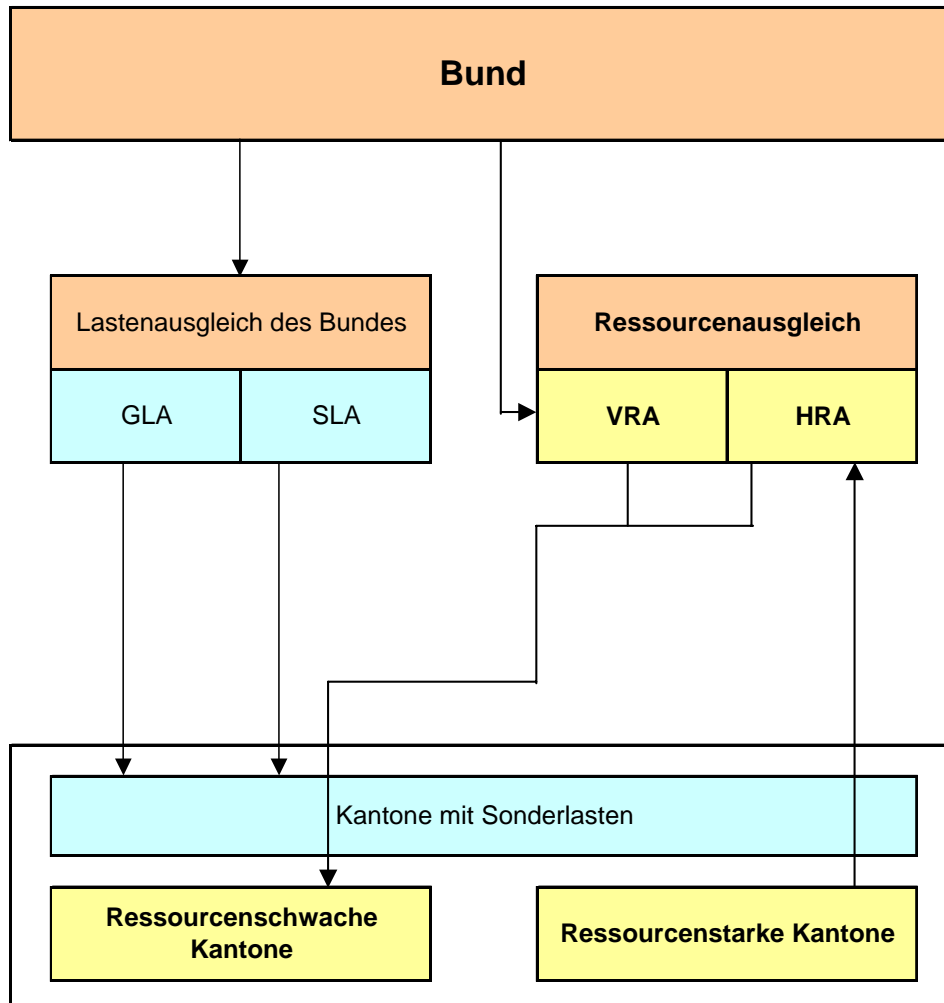
Die Beiträge aus dem Ressourcenausgleich sind nicht zweckgebunden. Dadurch entfallen die mit dem heutigen Finanzausgleich verbundenen Fehlanreize. Der Ressourcenausgleich ermöglicht eine Verwendung der Ausgleichsmittel durch die ressourcenschwachen Kantone nach ihren eigenen Prioritäten. Je nach Bedarf und Notwendigkeit können die

¹ Vgl. Faktenblatt zum Ressourcenindex.



frei verfügbaren Mittel für Steuersenkungen, Schuldenabbau oder öffentliche Aufgaben verwendet werden.

Abbildung 1 Der Ressourcenausgleich im Ausgleichsystem der NFA



GLA = Geografisch-topografischer Lastenausgleich
SLA = Soziodemografischer Lastenausgleich
HRA = Horizontaler Ressourcenausgleich
VRA = Vertikaler Ressourcenausgleich

Neben dem Ressourcenausgleich profitieren Kantone mit Sonderlasten vom neuen Lastenausgleich des Bundes. Der Lastenausgleich ist jedoch nicht Gegenstand der folgenden Ausführungen; er wird in einem gesonderten Faktenblatt beschrieben.

2. Festlegung der Ausgleichssummen

2.1 Periodische Steuerbarkeit durch das Parlament

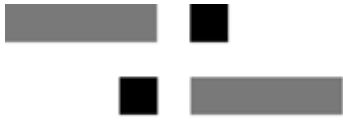
Im Gegensatz zum heute geltenden Finanzausgleich, der sich in über 30 Einzelmassnahmen widerspiegelt, wird der neue Ressourcenausgleich als politisch steuerbares Element ausgestaltet. So werden die eidgenössischen Räte alle vier Jahre unter Berücksichtigung eines Wirkungsberichts mit einem dem Referendum unterstehenden Bundesbeschluss sowohl die Höhe des Bundesbeitrags (= vertikaler Ressourcenausgleich) als auch die Höhe des Beitrags der ressourcenstarken Kantone (= horizontaler Ressourcenausgleich) neu festlegen. Bei der Festlegung dieser Beiträge soll ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem vertikalen und horizontalen Ressourcenausgleich bestehen. In der Bundesverfassung und im neuen Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich soll deshalb festgehalten werden, dass der jährliche Beitrag der ressourcenstarken Kantone an den Ressourcenausgleich mindestens zwei Drittel und maximal 80% des Bundesbeitrags entspricht.²

Bei der Festlegung der Beiträge ist zu beachten, dass mit dem Ressourcenausgleich angestrebt werden soll, dass jeder Kanton pro Einwohner über eigene, frei verfügbare Ressourcen im Umfang von mindestens 85% des Schweizer Durchschnitts verfügt. Der alle vier Jahre vom Bundesrat zu erstellende Wirkungsbericht des neuen Finanzausgleichs soll Aufschluss darüber geben, inwieweit die in der Bundesverfassung und im neuen Finanzausgleichsgesetz formulierten Ziele des Finanzausgleichs erreicht wurden. Besonderes Augenmerk kommt dabei dem Ziel zu, in den Kantonen international konkurrenzfähige Steuersätze zu erhalten.

2.2 Automatische Fortschreibung in den Zwischenjahren

Das Parlament legt die Ausgleichssummen für den horizontalen und vertikalen Ressourcenausgleich alle vier Jahre neu fest. Für die Zwischenjahre, das heisst für das zweite, dritte und vierte Jahr nach dem Beschluss des Parlaments, passt der Bundesrat die Aus-

² Vgl. Bundesbeschluss zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 3. Oktober 2003, Art. 135 sowie Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) vom 3. Oktober 2003, 2. Abschnitt.



gleichssummen automatisch an. Die Veränderung der Summe für den horizontalen Ressourcenangleich richtet sich dabei nach der Wachstumsrate des Ressourcenpotenzials der ressourcenstarken Kantone. Ist z.B. das Ressourcenpotenzial der ressourcenstarken Kantone nach einem Jahr um 3% angestiegen, so wird die Ausgleichssumme für den horizontalen Ressourcenangleich ebenfalls um 3% angehoben. Die Veränderung der Summe für den vertikalen Ressourcenangleich richtet sich nach der Wachstumsrate des gesamten Ressourcenpotenzials aller Kantone. Durch diesen Anpassungsmechanismus werden die Ausgleichssummen sowohl der realen Wirtschaftsentwicklung als auch der Teuerung angepasst.

Abbildung 2 Festlegung der Ausgleichssummen: Modellrechnung

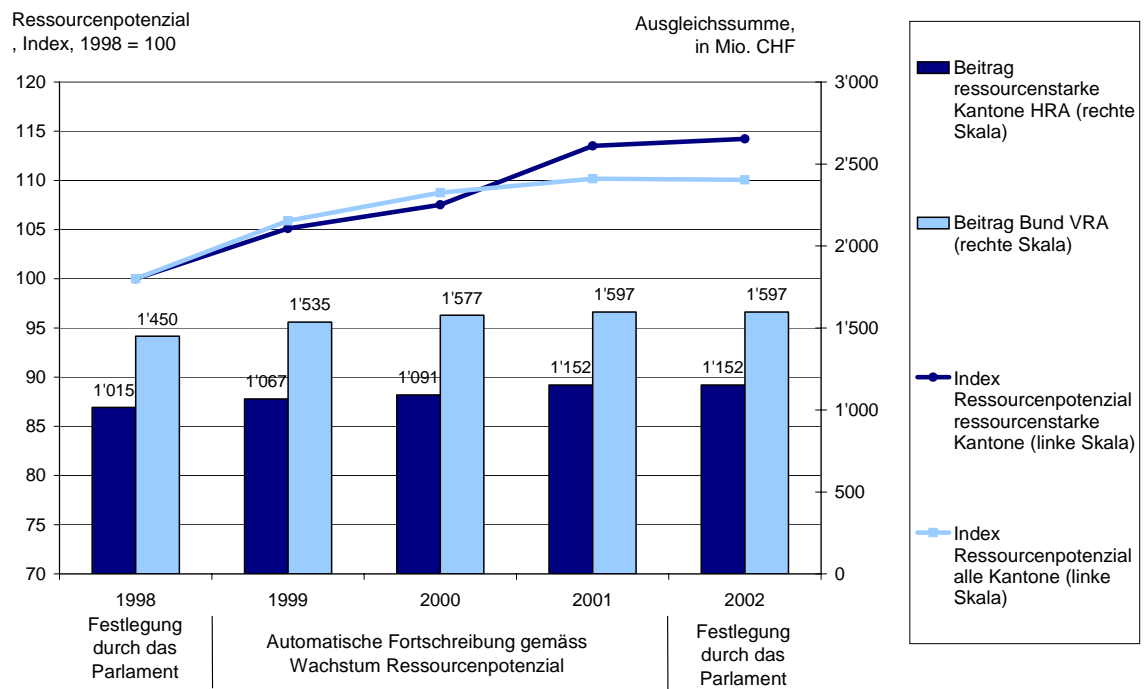


Abbildung 2 veranschaulicht die Entwicklung der Ausgleichssummen mit hypothetischen Ausgleichsbeiträgen als Ausgangspunkt. Gemäss der Grafik beschloss das Parlament für 1998 für den vertikalen Ressourcenangleich eine Dotation von 1,45 Milliarden Franken, für den horizontalen Ressourcenangleich eine Dotation von 1,015 Milliarden Franken. Für die folgenden Jahre werden diese Beträge gemäss den Wachstumsraten der entsprechenden Ressourcenpotenziale angepasst. Die Abbildung zeigt, dass in den Jahren 1999 und 2000 das Ressourcenpotenzial der ressourcenstarken Kantone etwas weniger stark



wuchs als das Ressourcenpotenzial aller Kantone. Dementsprechend wächst die Dotation für den horizontalen Ressourcenausgleich ebenfalls etwas weniger stark als jene für den vertikalen Ressourcenausgleich. Für das Jahr 2001 ist hingegen eine relativ starke Erhöhung des horizontalen Ressourcenausgleichs angezeigt, da das Ressourcenpotenzial der ressourcenstarken Kantone eine kräftige Zunahme verzeichnete. Das Ressourcenpotenzial der Gesamtheit der Kantone wuchs jedoch nur schwach, weshalb auch der vertikale Ressourcenausgleich nur eine geringe Zunahme seiner Dotation aufweist. Für das Jahr 2002 kann das Parlament – gestützt auf den Wirkungsbericht und unter Berücksichtigung der Ziele des Finanzausgleichs – die Beiträge neu festlegen. Dabei kann es die Beiträge erhöhen, senken oder – wie im Beispiel in Abbildung 2 - auf dem Vorjahresniveau belassen.

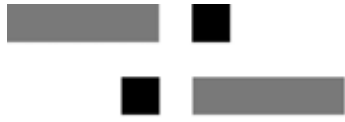
2.3 Ausgleichssummen im Jahr des Übergangs zur NFA

Der Übergang zur NFA stellt im Hinblick auf die Dotation der Ausgleichsgefässe einen Spezialfall dar, weil der Übergang zur NFA für den Bund und die Gesamtheit der Kantone haushaltsneutral gestalten werden soll.³ Das bedeutet, dass sich die finanziellen Auswirkungen für den Bund und die Gesamtheit der Kantone, die sich aus der Neuordnung der Aufgabenteilung, dem Wegfall des bisherigen Finanzausgleichs und der Einführung des neuen Ausgleichssystems ergeben, gerade aufheben sollen.

Das Konzept des haushaltneutralen Übergangs ist schematisch in Abbildung 3 dargestellt. Auf der linken Seite im Kasten der Grafik befinden sich jene vertikalen Transfers zwischen Bund und Kantonen, welche mit dem Übergang zur NFA wegfallen. Dazu gehören der Saldo der Aufgabenentflechtung, der Wegfall der vertikalen Finanzkraftzuschläge sowie die Reduktion des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer. Auf der rechten Seite stehen entsprechend diejenigen Elemente des neuen Ausgleichssystems, welche neue Beiträge vom Bund an die Kantone umfassen (vertikale Ressourcenausgleich und Lastenausgleich des Bundes).

In der Abbildung an den Rändern ausserhalb des Kastens aufgeführt sind diejenigen Elemente, welche lediglich horizontale Verschiebungen unter den Kantonen hervorrufen.

³ Eine Ausnahme ist der (befristete) Härteausgleich.



Diese sind zwar für den einzelnen Kanton mit Be- oder Entlastungen verbunden, sie verändern jedoch das Verhältnis zwischen Bund und der Gesamtheit der Kantone nicht und werden dadurch auch nicht von der Haushaltsneutralität der NFA tangiert. Dazu gehören die bisherigen horizontalen Finanzkraftabstufungen (z.B. bei den Anteilen der Kantone an der direkten Bundessteuer und am Gewinn der Nationalbank) sowie – im neuen Ausgleichssystem – der horizontale Ressourcenausgleich.

Abbildung 3 Haushaltsneutralität des Übergangs zur NFA

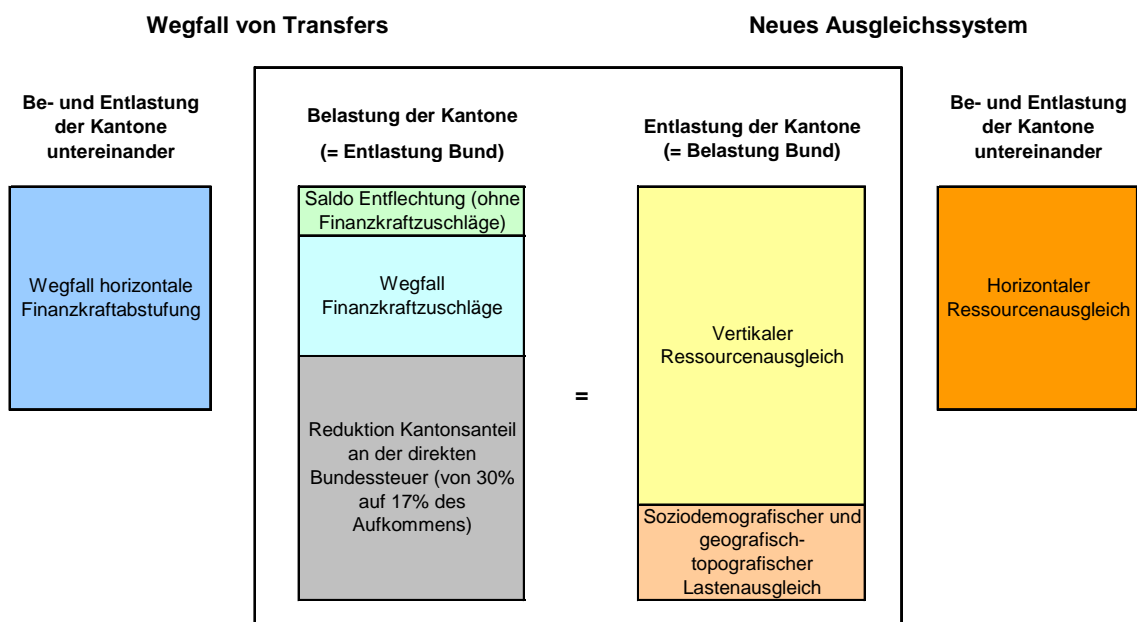


Abbildung 4 zeigt die Globalbilanz im Durchschnitt der Jahre 2001 und 2002 für den Bund und die Gesamtheit der Kantone. Die Modellrechnungen widerspiegeln die finanziellen Auswirkungen der NFA unter der Annahme, dass die NFA im Jahr 2001 in Kraft getreten wäre. In den Modellrechnungen 2001/02 wurde in Bezug auf die Dotierung und Finanzierung der neuen Ausgleichsinstrumente von den gleichen Parametern ausgegangen wie in der Globalbilanz der ersten NFA-Botschaft. Demnach betragen der vertikale Ressourcenausgleich 72,5 %, der geografisch-topografische und der soziodemografische Lastenausgleich je 13,75% des gesamten dem Bund zur Verfügung stehenden Ausgleichsvolumens. Innerhalb des soziodemografischen Lastenausgleichs stehen für die Abgeltung von Sonderlasten der Bevölkerungsstruktur 2/3 und für die Abgeltung von Sonderlasten der Kernstädte 1/3 des Ausgleichsvolumens zur Verfügung. Das Verhältnis zwischen horizontalem und vertikalem Ressourcenausgleich beträgt 70 Prozent, der Kantonsanteil an der direk-



ten Bundessteuer wird von 30 Prozent auf 17 Prozent reduziert.⁴ Die definitiven Dotierungen für das Übergangsjahr wird das Parlament im Rahmen einer dritten NFA-Botschaft noch zu beschliessen haben.

Auf der Belastungsseite der Kantone schlagen der Wegfall der vertikalen Finanzkraftzuschläge mit 1,041 Milliarden Franken und die Reduktion des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer von 30 auf 17 Prozent mit 1,541 Milliarden Franken zu Buche. Die Aufgabenentflechtung (ohne Finanzkraftzuschläge) führt hingegen zu einer Entlastung der Kantone von 435 Millionen Franken. Netto werden somit die Kantone durch den Wegfall von bisherigen vertikalen Transfers mit 2,147 Milliarden Franken belastet. Zur Wahrung der Haushaltsneutralität fliesst diese Summe vollumfänglich in den Ressourcen- und Lastenausgleich. Unter der Prämisse, wonach die Aufteilung dieser Summe auf die verschiedenen Ausgleichsinstrumente gleich erfolgt wie in der Modellrechnung der ersten Botschaft zur NFA, resultieren für den vertikalen Ressourcenausgleich 1,557 Milliarden Franken und für den Lastenausgleich 590 Millionen Franken.

Obwohl der horizontale Ressourcenausgleich die Lastenverschiebungen zwischen Bund und der Gesamtheit der Kantone nicht tangiert, wird er indirekt vom Umfang der Aufgabenentflechtung und der Dotation des vertikalen Ressourcenausgleichs beeinflusst. So wurde vom Gesetzgeber in der Verfassung eine Bandbreite für das Verhältnis zwischen horizontalem und vertikalem Ressourcenausgleich festgelegt. Demnach beträgt das horizontale Ausgleichsvolumen mindestens $\frac{2}{3}$ und maximal 80 Prozent des vertikalen Ressourcenausgleichs. Unter der Annahme eines Verhältnisses zum vertikalen Ressourcenausgleich von 70 Prozent resultiert ein horizontales Ausgleichsvolumen von 1,090 Milliarden Franken. Somit ergibt sich gemäss Modellrechnung 2001/02 für den Ressourcenausgleich ein Gesamtvolumen von 2,6 Milliarden Franken, das gesamte Ausgleichsvolumen inklusive Lastenausgleich beträgt 3,2 Milliarden Franken.

⁴ Der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer beträgt heute 30 Prozent, wobei 17 Prozent gemäss Aufkommen und 13 Prozent gemäss Finanzkraft (horizontale Finanzkraftabstufung) an die Kantone verteilt wird. Er soll im Rahmen der NFA maximal um 13 Prozentpunkte auf mindestens 17 Prozent reduziert werden. Der Anteil kann jedoch, sofern es die Finanzierung des Übergangs zum neuen Finanzausgleich erfordert, nochmals um zwei Prozentpunkte auf 15 Prozent gesenkt werden, er kann jedoch auch höher als 17 Prozent ausfallen. In den bisher erstellten Modellrechnungen wurde jeweils von einer Reduktion auf 17 Prozent ausgegangen.

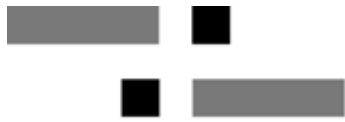
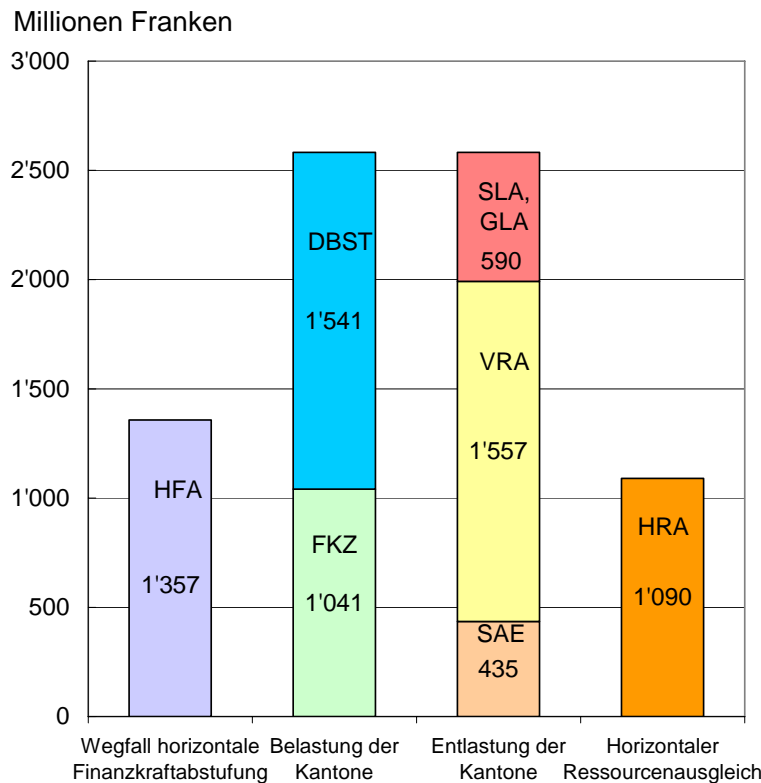


Abbildung 4 Finanzielle Auswirkungen des Übergangs zur NFA

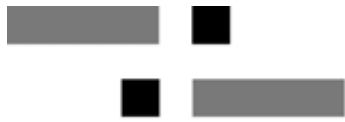
Modellrechnung für die Jahre 2001/2002



Legende:

- HFA = Wegfall horizontale Finanzkraftabstufung
- DBS = Reduktion Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer
- FKZ = Wegfall vertikale Finanzkraftzuschläge
- SAE = Saldo der Aufgabenentflechtung
- SLA = Soziodemografischer Lastenausgleich
- GLA = Geografisch-topografischer Lastenausgleich
- VRA = Vertikaler Ressourcenausgleich
- HRA = Horizontaler Ressourcenausgleich

In Abbildung 4 am linken Rand ersichtlich ist die mit der NFA wegfallende horizontale Finanzkraftabstufung des geltenden Systems im Umfang von 1,4 Milliarden Franken. Das neue Ausgleichssystem und insbesondere der neue horizontale Ressourcenausgleich sind jedoch nicht direkt mit der horizontalen Finanzkraftabstufung des geltenden Systems vergleichbar. So gehören bei der geltenden horizontalen Finanzkraftabstufung auch ressourcenschwache Kantone zu den Nettozahlern. Gemäss Modellrechnung 2001/02 sind dies



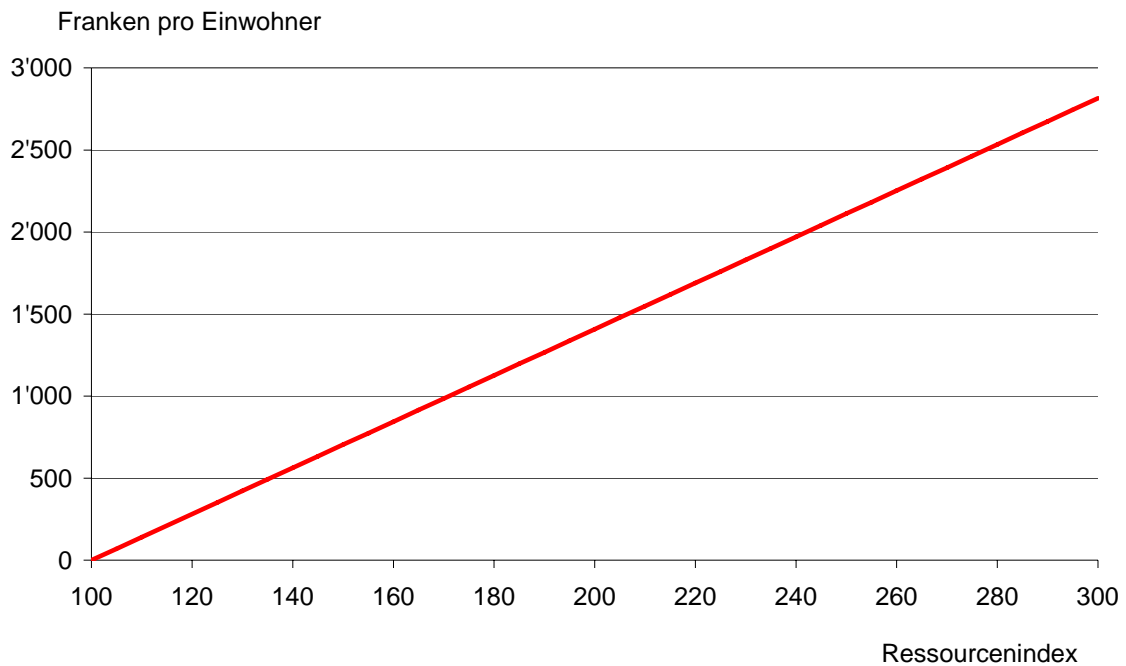
die Kantone Glarus, Schaffhausen, Aargau und Waadt. Des Weiteren erhalten im geltenden System auch finanzstarke Kantone vertikale Finanzkraftzuschläge, was deren horizontalen Beitrag teilweise wieder kompensiert.

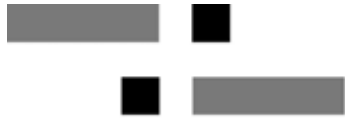
3. Verteilung der Mittel des Ressourcenausgleichs

3.1 Proportionale Einzahlung der ressourcenstarken Kantone

Die Einzahlungen der ressourcenstarken Kantone in den horizontalen Ressourcenausgleich sollen proportional zu ihrem Ressourcenindex erfolgen. Das heisst, dass für jeden über dem Schweizer Durchschnitt liegenden Indexpunkt ein fester Frankenbetrag pro Einwohner in den horizontalen Ressourcenausgleich einzuzahlen ist. Dieser Frankenbetrag ergibt sich aus dem Verhältnis der gesamten Ausgleichssumme zur Summe der bevölkerungsgewichteten Abweichungen des Ressourcenindex vom Schweizer Durchschnitt der ressourcenstarken Kantone. Er beträgt gemäss der Modellrechnung für das Jahr 2002 CHF 14.08.

Abbildung 5 Einzahlung in den Ressourcenausgleich pro Einwohner





Die pro-Kopf-Einzahlung in Abhängigkeit des Ressourcenindex gemäss Modellrechnung ist in Abbildung 5 dargestellt. Die Grafik zeigt deutlich den proportionalen Anstieg der pro-Kopf Beiträge mit zunehmender Höhe des Ressourcenindex. Die kantonale Einzahlung kann alternativ als Prozentsatz der Abweichung des Ressourcenpotenzials pro Einwohner vom Schweizer Durchschnitt (=6.8% gemäss Modellrechnung 2002) oder als Prozentsatz der Abweichung der standardisierten Steuererträge⁵ pro Einwohner vom Schweizer Mittel (=21.7% gemäss Modellrechnung 2002) dargestellt werden.

3.2 Progressive Auszahlung an die ressourcenschwachen Kantone

Im Gegensatz zur proportionalen Einzahlung in den Ressourcenausgleich soll die Auszahlung an die ressourcenschwachen Kantone progressiv erfolgen. Das heisst, dass mit abnehmendem Ressourcenindex für jeden unter dem Schweizer Mittel liegenden Indexpunkt ein höherer Betrag pro Einwohner ausbezahlt wird. Die progressive Auszahlung der Mittel aus dem Ressourcenausgleich erlaubt eine gezielte Begünstigung der ressourcenschwachen Kantone und ein Erreichen des Mindestausstattungsziels von 85% mit möglichst wenig Ausgleichsmittel.

Das Prinzip der progressiven Auszahlung gemäss Modellrechnung ist in Abbildung 6 dargestellt. Die Grafik zeigt deutlich, dass die Auszahlung pro Einwohner mit abnehmendem Ressourcenindex überproportional zunimmt, sodass die ressourcenschwächsten Kantone überdurchschnittlich stark vom Ressourcenausgleich profitieren. Kantone, deren Ressourcenindex nahe beim Schweizer Mittel von 100 liegen, erhalten hingegen relativ kleine Ausgleichsbeträge.

⁵ Zum Begriff der „standardisierten Steuererträge“ vgl. Absatz 4.1.

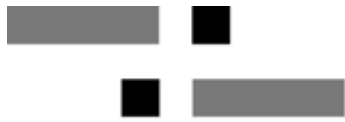
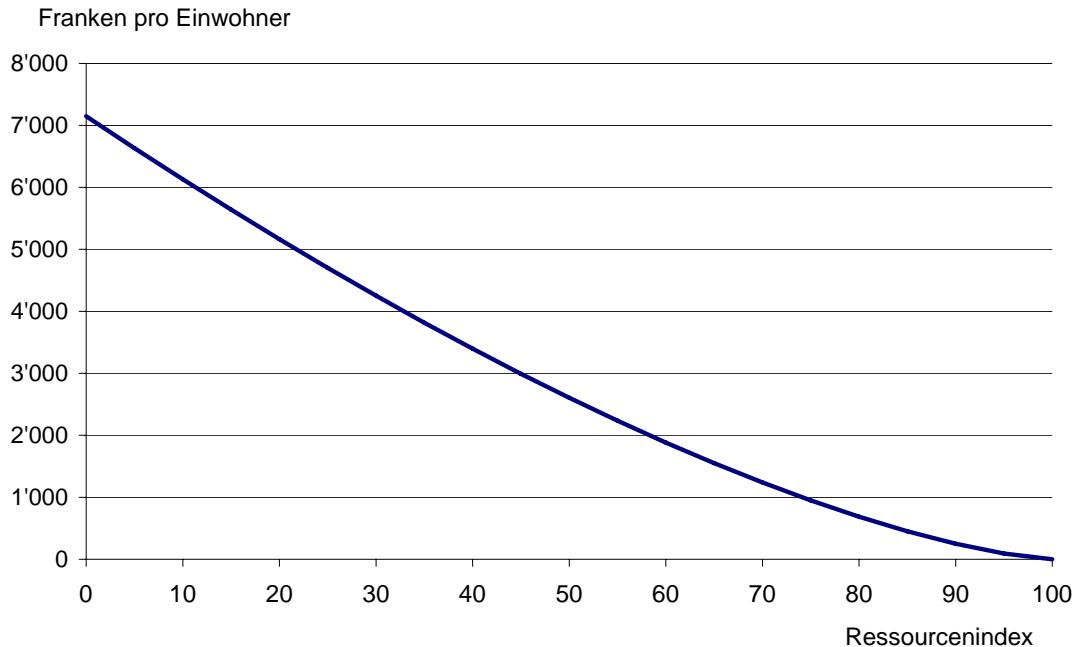
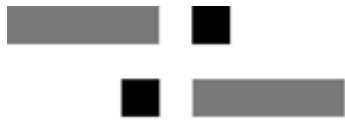


Abbildung 6 Auszahlung aus dem Ressourcenausgleich pro Einwohner



Die Stärke der Progression, das heisst die "Krümmung" der Kurve, kann nicht frei gewählt werden. Zum einen ist sicherzustellen, dass durch den Ressourcenausgleich die Rangfolge der Kantone bezüglich ihres Ressourcenpotenzials nicht verändert wird. Dieser Fall könnte bei einer zu starken Progression eintreten. Würde dies geschehen, so hätten Kantone den Fehlanreiz, ein möglichst tiefes Ressourcenpotenzial aufzuweisen. Aus diesem Grund wird im neuen Finanzausgleichsgesetz (FiLaG) festgehalten, dass durch den Ressourcenausgleich die Rangfolge der Kantone in Bezug auf ihre Ressourcen nicht verändert werden darf. Dadurch bleibt jeder Kanton umso besser gestellt, je höher sein Ressourcenpotenzial schon vor erfolgtem Ressourcenausgleich ausfällt, wodurch Fehlanreize vermieden werden. Des Weiteren kann die Progressionsstärke nicht unabhängig von der im FiLaG geforderten Zielgrösse für den ressourcenschwächsten Kanton gewählt werden. So soll mit dem Ressourcenausgleich angestrebt werden, dass jeder Kanton nach erfolgtem Ausgleich eigene Ressourcen im Umfang von mindestens 85% des Schweizer Durchschnitts verfügt.⁶ Ausserdem sind die Mittel des Bundes und der Kantone für den Ressourcenausgleich verfassungsmässigen Grenzen unterworfen, namentlich der Schul-

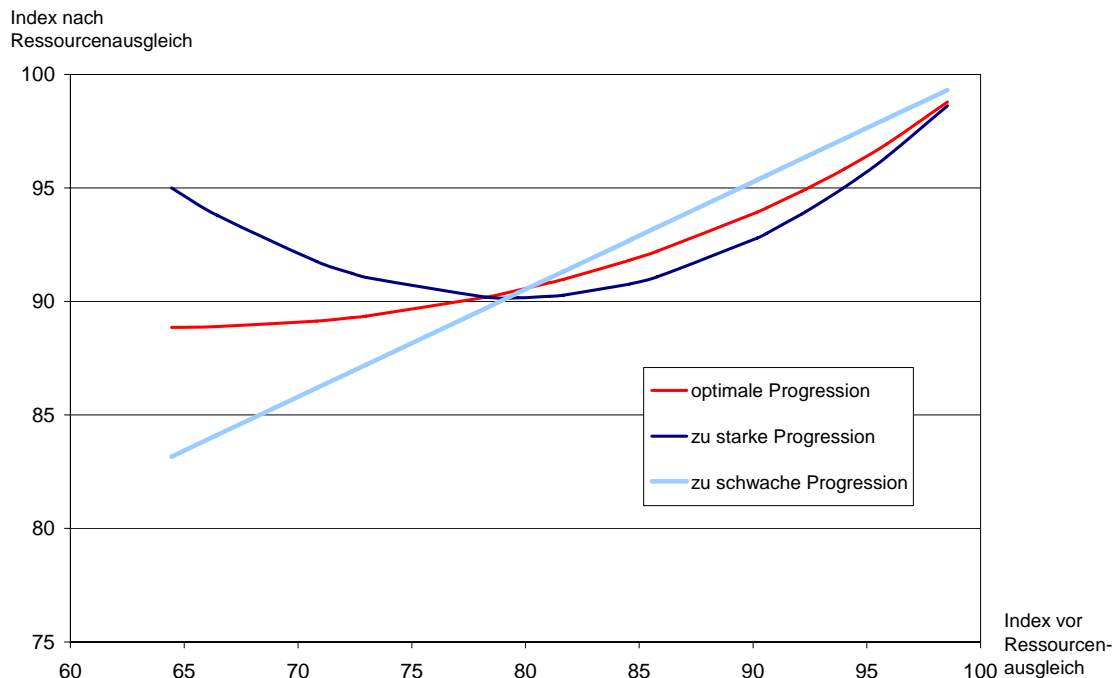
⁶ Massgebend ist der Schweizer Durchschnitt vor erfolgtem Ressourcenausgleich (= Index 100).



denbremse und der Bandbreite für das Verhältnis zwischen horizontalem und vertikalem Ressourcenausgleich.

Die Wirkung verschiedener Progressionsstärken auf die Ausgleichssumme der Modellrechnung 2002 (2,6 Milliarden Franken) ist in Abbildung 7 ersichtlich. Eine zu starke Progression (d.h. eine zu starke Krümmung der Kurve) führt dazu, dass z.B. ein Kanton, der vor Ausgleich einen Ressourcenindex von 80 Punkten aufweist, nach erfolgtem Ausgleich einen tieferen Indikatorwert erreicht als ein Kanton, der vor Ausgleich einen Index von 70 Punkten aufweist. Der Kanton mit 80 Punkten wäre deshalb im Ressourcenausgleich besser gestellt, wenn er ein tieferes Ressourcenpotenzial aufweisen würde. Eine zu schwache oder gar keine Progression (lineare Auszahlung) könnte hingegen dazu führen, dass die ressourcenschwächsten Kantone mit den zur Verfügung stehenden Mitteln die anzustrebende Mindestausstattung von 85% des Schweizer Durchschnitts nicht erreichen.

Abbildung 7 Progressive Auszahlung des Ressourcenausgleichs, verschiedene Progressionsstärken, Modellrechnung 2002



Die Bestimmung der Progression gestaltet sich somit als ein Optimierungsproblem unter Nebenbedingungen (konstante Rangfolge der Kantone, angestrebte Mindestausstattung



mit freien Ressourcen von 85% des Schweizer Durchschnitts, Bandbreite für das Verhältnis zwischen horizontalem und vertikalem Ressourcenausgleich). Die Komplexität dieser Fragestellung erfordert eine automatisierte Bestimmung der Ausgleichszahlungen. Die entsprechende Programmierung soll in der Verordnung zum Ressourcenausgleich festgeschrieben werden. Die Ausgleichsbeträge können mit einer geeigneten Software, z.B. auch mit Microsoft Excel, berechnet werden.

4. Die Wirkung des Ressourcenausgleichs

4.1 Standardisierte Steuererträge als Hilfsgrösse

Die Analyse der direkten Wirkung des Ressourcenausgleichs auf die finanzielle Situation der Kantone ist ein vorrangiges Anliegen. Sie erfordert einen Vergleich der Ausgleichszahlungen mit der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone. Die finanzielle Leistungsfähigkeit eines Kantons wird jedoch mit der NFA nicht durch die Betrachtung der tatsächlichen finanziellen Mittel der Kantone, sondern durch das ausschöpfbare Ressourcenpotenzial eines Kantons (Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage, ASG) beurteilt. Die Notwendigkeit einer Hilfsgrösse liegt nun darin begründet, dass die Ausgleichszahlungen und das Ressourcenpotenzial konzeptionell unterschiedliche Grössen darstellen, deren Frankenbeträge nicht direkt miteinander verglichen werden können. Bei den Ausgleichszahlungen handelt es sich um Finanzströme zwischen Bund und Kantonen bzw. zwischen den Kantonen. Das Ressourcenpotenzial hingegen reflektiert als Summe der steuerbaren Einkommen, Vermögen und Gewinne volkswirtschaftliche Grössen, d.h. die in den Kantonen erwirtschaftete und anfallende Wertschöpfung.

Des Weiteren kann das Ressourcenpotenzial eines Kantons durch Ausgleichszahlungen nicht direkt beeinflusst werden. Das Ressourcenpotenzial wird auf der Grundlage der steuerbaren Einkommen, Vermögen und Gewinne berechnet. Diese Grössen verändern sich nur durch den Wirtschaftsgang sowie die Zu- oder Abwanderung von Einwohnern und Firmen. Es versteht sich somit, dass der Ressourcenausgleich kurzfristig zwar die finanzielle Situation der Kantone, nicht jedoch das kantonale Ressourcenpotenzial zu beeinflussen vermag. Das Ressourcenpotenzial kann letztlich durch den Ressourcenausgleich nur indirekt beeinflusst werden, indem ein Kanton aufgrund der Ausgleichszahlun-



gen seine Standortqualität verändert (z.B. durch eine Anpassung der Steuerbelastung oder durch Investitionen in die Infrastruktur) und dadurch eine Zu- oder Abwanderung von Einwohnern und Firmen bewirkt. Diese indirekten Auswirkungen sind jedoch langfristiger Natur und hängen sehr stark von der Politik der Kantone ab.

Eine naheliegende Lösung dieses Messproblems liegt darin, die Ausgleichszahlungen und deren direkten Auswirkungen nicht mit dem Ressourcenpotenzial, sondern direkt mit der Ausschöpfung des Ressourcenpotenzials, d.h. mit den Steuereinnahmen der einzelnen Kantone zu vergleichen. Die effektiven Steuereinnahmen widerspiegeln jedoch die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kantone nur ungenügend, da jeder Kanton sein Steuersubstrat unterschiedlich ausschöpft. Vergleiche zwischen den Kantonen wären deshalb auf Grund der unterschiedlichen Steuerbelastung stark verzerrt. So weisen Kantone mit einer hohen Steuerbelastung im Vergleich zu ihrem Ressourcenpotenzial relativ hohe, Kantone mit einer tiefen Steuerbelastung relativ tiefe Steuereinnahmen auf. Die finanzielle Leistungsfähigkeit von Kantonen mit hoher Steuerbelastung würde deshalb im Vergleich zu ihrem Ressourcenpotenzial zu hoch, jene von Kantonen mit tiefer Steuerbelastung zu tief eingeschätzt. Die Steuereinnahmen der Kantone müssen deshalb zuerst bereinigt werden.

Zu diesem Zweck soll eine Hilfsgrösse definiert werden, welche sowohl das Ressourcenpotenzial – und somit den Ressourcenindex – als auch die Steuereinnahmen der Kantone widerspiegelt. Diese Hilfsgrösse wird in der Botschaft zur NFA vom November 2001 als *standardisierte Steuererträge* (SSE), im Bundesgesetz über den Finanzausgleich *massgebende eigene Ressourcen* genannt. Die standardisierten Steuererträge eines Kantons entsprechen dem vom Kanton erzielbaren Steuerertrag unter der Bedingung, dass alle Kantone ihr Ressourcenpotenzial mit einem einheitlichen Steuersatz ausschöpfen. Dieser Steuersatz wird so festgelegt, dass die Summe der standardisierten Steuererträge der Kantone der Summe der Steuereinnahmen der Kantone und Gemeinden (inklusive Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer von 17%) entsprechen. Er beträgt gemäss Modellrechnung 2002 31.5%. Mathematisch lässt sich die Berechnung des standardisierten Steuerertrags z.B. für den Kanton Luzern wie folgt ausdrücken:

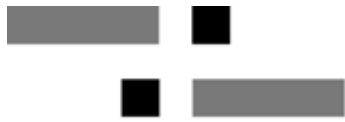
$$(1) \quad \text{Steuersatz}_{SSE} = \frac{\text{Summe der Steuereinnahmen der Kantone und Gemeinden}}{\text{Summe der Ressourcenpotenziale der Kantone}}$$

$$(2) \quad SSE_{LU} = \text{Steuersatz}_{SSE} \times \text{Ressourcenpotenzial}_{LU}$$

Analog zum Ressourcenindex können die SSE pro Einwohner eines Kantons mit dem Schweizer Durchschnitt verglichen und ein entsprechender Index berechnet werden. Der resultierende Indexwert eines Kantons entspricht aufgrund des einheitlichen Steuersatzes genau seinem Ressourcenindex. Zur Beurteilung der Wirkung des Ressourcenausgleichs werden die Ausgleichsbeträge zu den standardisierten Steuererträgen weg- oder dazugezählt. Die resultierenden Werte sind somit die standardisierten Steuererträge eines Kantons nach erfolgtem Ressourcenausgleich. Die standardisierten Steuererträge dienen auch zur Festlegung der Progressionsstärke (Mindestausstattung, konstante Rangfolge der Kantone).

Tabelle 1 **Ressourcenausgleich: Modellrechnung 2002, Auswirkungen auf die Kantone**

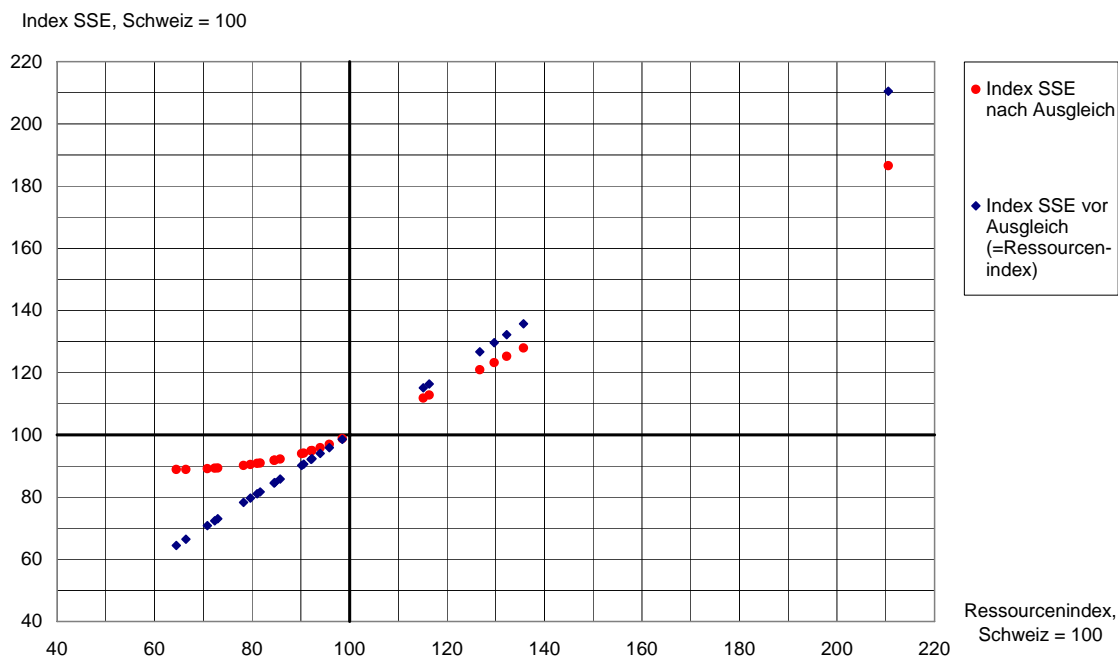
	Ressourcenpotenzial pro Einwohner	SSE pro Einwohner vor Ausgleich	Ressourcenindex = Index SSE vor Ausgleich	Ressourcenausgleich: Zahlungen pro Einwohner	SSE pro Einwohner nach Ausgleich	Veränderung der SSE in Prozent	Index SSE nach Ausgleich
Zürich	27'286	8'587	132.3	454	8'134	-5.3%	125.3
Bern	16'144	5'081	78.2	-775	5'856	15.3%	90.2
Luzern	16'724	5'263	81.1	-634	5'897	12.0%	90.8
Uri	15'059	4'740	73.0	-1'063	5'802	22.4%	89.4
Schwyz	23'754	7'476	115.1	213	7'263	-2.8%	111.9
Obwalden	14'929	4'699	72.4	-1'099	5'797	23.4%	89.3
Nidwalden	26'150	8'230	126.7	376	7'854	-4.6%	120.9
Glarus	18'607	5'856	90.2	-243	6'099	4.2%	93.9
Zug	43'429	13'668	210.5	1'555	12'113	-11.4%	186.5
Fribourg	14'611	4'599	70.8	-1'189	5'788	25.9%	89.1
Solothurn	17'439	5'489	84.5	-472	5'961	8.6%	91.8
Basel-Stadt	27'997	8'811	135.7	502	8'309	-5.7%	128.0
Basel-Landschaft	24'008	7'556	116.4	230	7'325	-3.0%	112.8
Schaffhausen	19'009	5'983	92.1	-176	6'159	2.9%	94.8
Appenzell A.Rh.	18'695	5'884	90.6	-228	6'112	3.9%	94.1
Appenzell I.Rh.	17'469	5'498	84.7	-466	5'964	8.5%	91.8
St. Gallen	17'701	5'571	85.8	-417	5'988	7.5%	92.2
Graubünden	20'332	6'399	98.5	-15	6'414	0.2%	98.8
Aargau	19'782	6'226	95.9	-69	6'295	1.1%	96.9
Thurgau	16'438	5'174	79.7	-702	5'876	13.6%	90.5
Ticino	19'048	5'995	92.3	-170	6'165	2.8%	94.9
Vaud	19'395	6'104	94.0	-119	6'223	1.9%	95.8
Valais	13'708	4'314	66.4	-1'458	5'772	33.8%	88.9
Neuchâtel	16'851	5'303	81.7	-604	5'907	11.4%	91.0
Genève	26'755	8'421	129.7	418	8'003	-5.0%	123.2
Jura	13'296	4'185	64.4	-1'586	5'770	37.9%	88.9
Schweiz	20'632	6'493	100.0				100.0



4.2 Ressourcenausgleich gemäss Modellrechnung 2002

Der Ressourcenausgleich sowie seine Wirkung auf die Kantone sind in Tabelle 1 ersichtlich. Die Daten entsprechen der Modellrechnung 2002, die einen horizontalen Ressourcenausgleich von 1,1 Milliarden Franken und einen vertikalen Ressourcenausgleich von 1,5 Milliarden Franken vorsieht. Die Tabelle zeigt, dass der ressourcenschwächste Kanton (Jura) mit einem Indexwert vor Ausgleich von 64.4 Punkten nach erfolgtem Ausgleich einen Indexwert von 88.9 Punkten aufweist. Das bedeutet, dass gemäss Modellrechnung im Jahr 2002 die Mindestausstattung von 85% (= Index 85.0 Punkte) erreicht worden wäre. Eine grafische Darstellung der Ausgleichswirkung gibt Abbildung 8.

Abbildung 8 Ausgleichswirkung des Ressourcenausgleichs, Modellrechnung 2002



In der NFA-Globalbilanz, welche die direkten finanziellen Auswirkungen des Übergangs zur NFA abbildet, werden jeweils zweijährige Durchschnittswerte verwendet. Im Frühjahr 2004 wurde die Globalbilanz von der Eidgenössischen Finanzverwaltung mit Hilfe der von der NFA betroffenen Bundesämtern für die Jahre 1998/99 und 2001/02 neu berechnet.⁷

⁷ Vgl. dazu das Faktenblatt zur Globalbilanz

Die entsprechenden Ausgleichszahlungen in absoluten Beträgen sowie in Prozent der standardisierten Steuererträge sind in Fehler! Ungültiger Eigenverweis auf Textmarke. ersichtlich.

Tabelle 2 Ressourcenausgleich in den Globalbilanzen 1998/99 und 2001/02

(+) Belastung der Kantone = Entlastung Bund; (-) Entlastung der Kantone = Belastung Bund

	Ressourcenindex		Ressourcenausgleich in 1'000 Franken				SSE in 1'000 Franken		Ressourcenausgleich in Prozent der SSE	
	1998/99	2001/02	1998/99		2001/02		1998/99	2001/02	1998/99	2001/02
			Belastung	Entlastung	Belastung	Entlastung				
Zürich	136.1	132.7	636'498	0	578'211	0	10'045'269	10'259'197	6.3%	5.6%
Bern	81.0	78.7	0	-664'826	0	-749'119	4'857'921	4'834'033	-13.7%	-15.5%
Luzern	80.2	81.3	0	-245'143	0	-225'482	1'685'394	1'791'609	-14.5%	-12.6%
Uri	78.7	74.7	0	-28'259	0	-35'308	172'642	168'829	-16.4%	-20.9%
Schwyz	92.6	111.8	0	-24'495	21'176	0	686'259	890'967	-3.6%	2.4%
Obwalden	74.8	73.6	0	-31'088	0	-33'696	144'800	150'020	-21.5%	-22.5%
Nidwalden	118.9	126.4	9'826	0	14'009	0	258'252	293'868	3.8%	4.8%
Glarus	86.2	88.6	0	-17'647	0	-13'007	210'567	222'089	-8.4%	-5.9%
Zug	204.5	207.2	139'243	0	148'239	0	1'139'845	1'256'679	12.2%	11.8%
Fribourg	72.1	70.6	0	-255'303	0	-285'885	999'037	1'049'510	-25.6%	-27.2%
Solothurn	82.6	85.2	0	-145'105	0	-112'708	1'214'738	1'316'994	-11.9%	-8.6%
Basel-Stadt	135.3	134.2	105'813	0	99'781	0	1'697'698	1'715'908	6.2%	5.8%
Basel-Landschaft	115.1	116.3	54'343	0	60'532	0	1'735'397	1'894'986	3.1%	3.2%
Schaffhausen	93.9	93.2	0	-11'129	0	-11'593	430'626	442'637	-2.6%	-2.6%
Appenzell A.Rh.	95.8	91.4	0	-5'073	0	-11'743	321'927	317'880	-1.6%	-3.7%
Appenzell I.Rh.	75.6	84.9	0	-13'845	0	-7'027	67'726	79'312	-20.4%	-8.9%
St. Gallen	88.3	86.3	0	-159'886	0	-187'892	2'417'159	2'474'179	-6.6%	-7.6%
Graubünden	89.8	97.8	0	-56'737	0	-6'793	1'047'364	1'191'621	-5.4%	-0.6%
Aargau	97.3	96.6	0	-27'049	0	-30'817	3'150'960	3'309'953	-0.9%	-0.9%
Thurgau	83.9	80.0	0	-121'270	0	-162'293	1'141'636	1'161'350	-10.6%	-14.0%
Ticino	88.5	91.5	0	-105'075	0	-66'202	1'636'315	1'782'473	-6.4%	-3.7%
Vaud	91.7	93.6	0	-139'716	0	-91'311	3'497'416	3'734'550	-4.0%	-2.4%
Valais	64.5	66.6	0	-421'480	0	-402'282	1'069'351	1'160'008	-39.4%	-34.7%
Neuchâtel	81.3	82.2	0	-111'947	0	-102'243	837'189	881'603	-13.4%	-11.6%
Genève	129.5	128.6	172'228	0	167'785	0	3'166'255	3'306'393	5.4%	5.1%
Jura	58.9	64.2	0	-129'950	0	-111'092	248'157	280'280	-52.4%	-39.6%
Schweiz / Total	100.0	100.0	1'117'950	-2'715'021	1'089'732	-2'646'492	43'879'897	45'966'927		