

Lastenausgleich des Bundes

1. Der Lastenausgleich als Element des neuen Finanzausgleichs

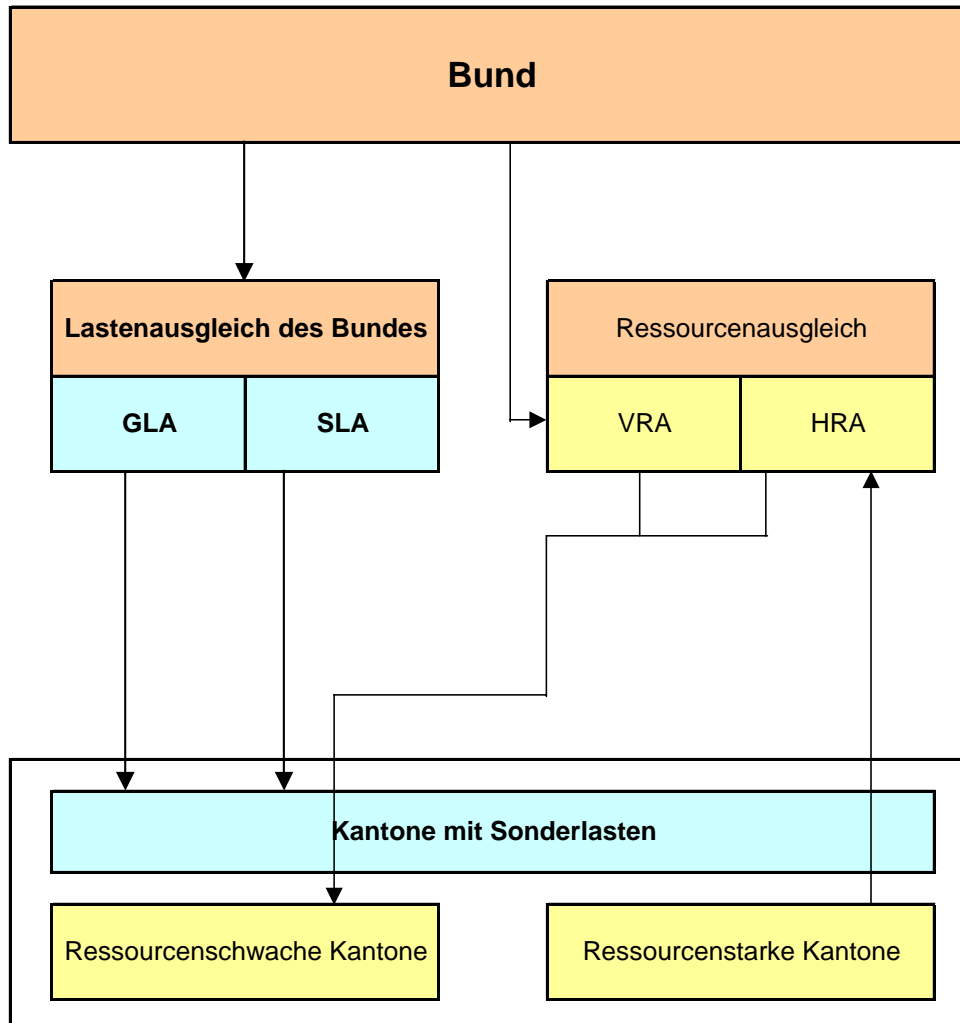
Der Lastenausgleich des Bundes ist Bestandteil des neuen Finanzausgleichssystems und ergänzt den Ressourcenausgleich, welcher das Kernelement des neuen Finanzausgleichs darstellt (vgl. Abbildung 1). Während der Ressourcenausgleich die finanzielle Leistungsfähigkeit ressourcenschwacher Kantone verbessern will, soll der Lastenausgleich spezifisch Kantone unterstützen, welche aufgrund von strukturellen Gegebenheiten übermässig hohe Lasten bei der Bereitstellung von bestimmten öffentlichen Gütern aufweisen.

Der Lastenausgleich erfolgt auf der Basis von Indikatoren, welche – unabhängig von den effektiv ausgewiesenen Ausgaben - die strukturellen Ursachen von Sonderlasten abbilden. Im Gegensatz zum Finanzkraftindex des heutigen Finanzausgleichssystems erfolgt also eine vom Ressourcenpotenzial getrennte Erfassung der Lastenelemente der Kantone, was die Transparenz des Finanzausgleichssystems wesentlich erhöht. Die Beiträge aus dem Lastenausgleich sind analog zum Ressourcenausgleich nicht zweckgebunden. Der Lastenausgleich ermöglicht somit bedarfsgerechte Verwendung der Ausgleichsmittel durch die begünstigten Kantone nach ihren eigenen Präferenzen. Der Lastenausgleich wird ausschliesslich vom Bund finanziert.

Im geltenden Finanzausgleich werden die Lasten der Bergregionen durch den Teilindikator "Anteil Berggebiet" im Finanzkraftindex berücksichtigt. Im neuen Ausgleichssystem sollen jedoch nicht nur die geografisch-topografisch bedingten Sonderlasten der Berg- und Randregionen, sondern auch die soziodemografisch bedingten Sonderlasten der Städte und Agglomerationen berücksichtigt werden. Der neue Lastenausgleich besteht deshalb aus einem geografisch-topographischen Lastenausgleich (GLA) und einem soziodemografischen Lastenausgleich (SLA). Beim GLA wird zwischen den Faktoren Höhe, Steilheit und feingliedrige Besiedelung unterschieden. Der SLA unterteilt sich weiter in eine Abgeltung für Sonderlasten im Zusammenhang mit der Bevölkerungsstruktur und in

eine Abgeltung für Sonderlasten im Zusammenhang mit der Zentrumsfunktion der Kernstädte.

Abbildung 1 Der Lastenausgleich im Ausgleichsystem der NFA



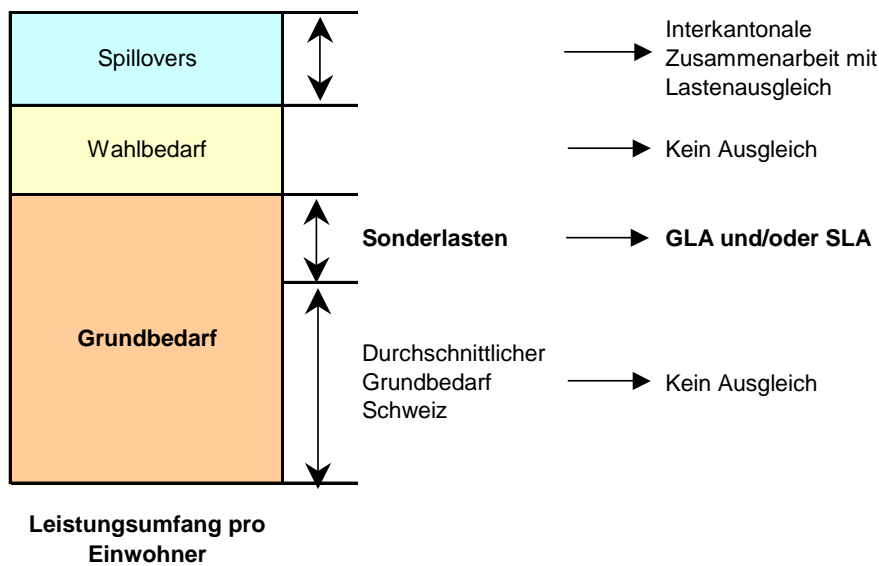
GLA = Geografisch-topografischer Lastenausgleich
SLA = Soziodemografischer Lastenausgleich
HRA = Horizontaler Ressourcenausgleich
VRA = Vertikaler Ressourcenausgleich

2. Das Konzept der Sonderlasten

Als Sonderlasten werden jene Ausgaben pro Einwohner bezeichnet, welche einzelne Kantone aufgrund von spezifischen strukturellen Gegebenheiten finanziell übermässig stark belasten. Dabei sind Sonderlasten nicht generell mit überdurchschnittlich hohen

Ausgaben pro Einwohner gleichzusetzen. So können z.B. höhere Ausgaben im Gesundheitswesen sowohl Sonderlasten als auch unterschiedliche Präferenzen der Kantone (Wahlbedarf) reflektieren. Diese Unterscheidung erschwert zwar die Quantifizierung von Sonderlasten, ist jedoch methodisch notwendig. Das Konzept der Sonderlasten ist in Abbildung 2 veranschaulicht.

Abbildung 2 Abgrenzung von Sonderlasten¹



Die Pro-Kopf-Ausgaben eines Kantons für die Bereitstellung von staatlichen Gütern und Dienstleistungen können aus der Sicht des Finanzausgleichs in die drei Kategorien Grundbedarf, Wahlbedarf und Spillovers unterteilt werden. Der Grundbedarf beinhaltet den Aufwand für ein Mindestmass an staatlichen Gütern und Dienstleistungen. Solche "Mindeststandards" für das staatliche Angebot können implizit durch die Verfassung oder die Bundesgesetzgebung bestimmt sein, wie z.B. in den Bereichen Bildung, Gesundheit und soziale Sicherheit. So sind die Kantone durch die Verfassung verpflichtet, für einen ausreichenden Grundschulunterricht zu sorgen, der allen Kindern offen steht. Im Gesundheitswesen müssen z.B. die Kantone einen bestimmten Anteil der Spitalkosten ihrer Bürger tragen (Leistungskatalog für die Grundversicherung), unabhängig davon, ob der ein-

¹ In Anlehnung an: Moser, Walter; Die Beurteilung der Finanzkraft im Rahmen des Neuen Rechnungsmodells, in: Emissionszentrale der Schweizer Gemeinden; Der interkommunale Finanzausgleich im Wandel, Bern 1990.

zelne Kanton die Bereitstellung im konsumierten Ausmass auch tatsächlich wünschen und selbst bereitstellen würde oder nicht. Im Sozialbereich garantiert die Verfassung das Recht auf Hilfe und Betreuung in Notlagen, welche für ein menschenwürdiges Leben unerlässlich sind. Je nach Bevölkerungs- und Siedlungsstruktur sowie der geografischen Lage eines Kantons kann die Bereitstellung des Grundbedarfs mit überdurchschnittlich hohen Kosten verbunden sein. Diese höheren Kosten des Grundbedarfs werden als Sonderlasten bezeichnet und bilden die Grundlage für den Lastenausgleich des Bundes.

Ausgaben für staatliche Leistungen, welche den Grundbedarf übersteigen, gelten als Wahlbedarf und somit nicht als Sonderlasten. Beispiele sind öffentliche Schwimmbäder oder kulturelle Einrichtungen. Häufig kommt jedoch das staatliche Angebot eines Kantons auch Einwohnern aus anderen Kantonen zu Gute, ohne dass diese oder deren Wohnkanton die Kosten des Konsums vollständig abgelten. In diesem Fall spricht man von sogenannten Spillovers. Um solche Spillovers zu vermeiden oder abzugelten besteht in zahlreichen Aufgabenbereichen eine interkantonale Zusammenarbeit zwischen einzelnen Kantonen. Im Rahmen der NFA wird die interkantonale Zusammenarbeit stärker geregelt, wodurch Spillovers vermehrt abgegolten werden. Andererseits erhalten die mitfinanzierenden Kantone mehr Mitspracherechte. Auch Spillovers gelten nicht als Sonderlasten. Sie sind deshalb auch nicht Gegenstand des vorliegenden Faktenblatts.²

Sowohl der geografisch-topografische als auch der soziodemografische Lastenausgleich basieren auf neuen Indikatoren, welche strukturelle Ursachen von Sonderlasten abbilden. Ähnlich wie im Ressourcenindex auf die Berücksichtigung von effektiven Steuereinnahmen verzichtet wird, werden auch im Lastenausgleich keine effektiven Ausgaben als Kriterium für den Ausgleich herangezogen, wodurch Fehlanreize vermieden werden sollen.

3. Der geografisch-topografische Lastenausgleich

Durch den GLA werden Sonderlasten abgegolten, welche durch die topografische Beschaffenheit des Geländes und einer geringen Siedlungsdichte bedingt sind. Die Sonderlasten werden in drei Kategorien unterteilt:

² Vgl. dazu das Faktenblatt zur interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich.

- **Lasten der Höhe:**
Höhere Kosten für den Winterdienst, höhere Investitions- und Unterhaltskosten für die Infrastruktur usw.
- **Lasten der Steilheit:**
Kosten der Waldbewirtschaftung (Schutz und Nutzwald), des Gewässerbaus, der Lawinerverbauungen usw.
- **Lasten der feingliedrigen Besiedelung:**
Höhere Kosten der Infrastruktur, des Schulwesens, der Versorgung mit Gesundheitsdienstleistungen usw.

Die Sonderlasten dieser drei Kategorien sollen durch vier Teilindikatoren abgebildet werden. Diese sind in Tabelle 1 abgebildet. Die Kombination dieser Teilindikatoren hat sich in empirischen Untersuchungen als kostenrelevant erwiesen. Das heisst, dass die Teilindikatoren gut dazu geeignet sind, geografisch-topografische Sonderlasten der Kantone abzubilden.³ Die Gewichte der Teilindikatoren sollen periodisch überprüft und gegebenenfalls neu festgelegt werden.

Tabelle 1: Teilindikatoren des geografisch-topografischen Lastenausgleichs

	Indikator	Gewichtung in den Modellrechnungen
Steilheit	Höhenmedian der produktiven Fläche	33.3%
Höhe	Anteil der Einwohner mit einer Wohnhöhe von über 800 m.ü.M.	33.3%
Feingliedrige Besiedelung	Anteil der Einwohner in Siedlungen mit weniger als 200 Einwohnern	16.7%
	Einwohner pro Hektare	16.7%

Die vier Teilindizes werden alle nach dem gleichen Grundmuster berechnet:

³ Vgl. dazu *Ecoplan*, "Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich", Gutachten im Auftrag der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (FDK), Bern, 2004.

- In einem ersten Schritt wird für jeden Kanton der Index für die entsprechende Masszahl errechnet, wobei der Schweizer Durchschnitt auf 100 gesetzt wird.
- Von den kantonalen Index-Werten werden in einem zweiten Schritt 100 Punkte abgezogen, so dass nur noch Kantone mit einer Indexzahl von über 100 einen positiven Wert aufweisen. Negative Werte werden auf 0 gesetzt.
- Der „bereinigte“ Index wird anschliessend mit der entsprechenden Grundgesamtheit (z.B. Fläche oder Bevölkerung, die auf einer Höhe von über 800m wohnt) multipliziert. Die so errechnete Masszahl der einzelnen Kantone bildet die Grundlage zur Aufteilung der für die einzelnen Teilindizes reservierten Geldmittel.

Tabelle 2 **Indikatorwerte GLA, Modellrechnung 2002**

	Steilheit	Höhe	Feingliedrige Besiedelung	
	Höhenmedian produktive Fläche	Anteil Einwohner mit einer Wohnhöhe von über 800 m.ü.M.	Antahl Einwohner in Siedlungen mit weniger als 200 Einwohnern	Geringe Bevölkerungsdichte
ZH	47	2	48	25
BE	91	129	154	109
LU	63	49	170	76
UR	184	244	189	541
SZ	98	215	155	124
OW	127	204	226	267
NW	92	38	170	131
GL	149	84	91	311
ZG	59	46	105	43
FR	70	159	232	123
SO	51	4	58	57
BS	25	0	5	3
BL	47	1	32	35
SH	48	0	55	71
AR	84	759	194	79
AI	96	791	359	206
SG	75	66	124	79
GR	195	658	203	658
AG	43	0	56	45
TG	45	1	166	76
TI	132	41	74	161
VD	63	89	97	89
VS	206	437	105	334
NE	93	516	83	84
GE	39	0	25	12
JU	60	189	163	216
CH	100	100	100	100

Die Indexwerte sind in Tabelle 2 abgebildet. Indexwerte grösser als 100 sind fett dargestellt. Dadurch werden diejenigen Kantone hervorgehoben, welche von den entsprechenden Ausgleichssummen profitieren. Der Index für die Lasten der Steilheit zeigt, dass vor allem die Alpenkantone hohe Werte aufweisen. Bei den Lasten der Höhe ergibt sich hingegen ein differenzierteres Bild. So weisen insbesondere Kantone im Voralpenraum – insbesondere die beiden Appenzell - und im Jurabogen (z.B. Neuenburg) relativ hohe Indexwerte auf. Dies ist darauf zurückzuführen, dass in diesen Kantonen ein beachtlicher Teil des Kantonsgebietes über 800 Meter über Meer liegt und somit von Sonderlasten der Höhe betroffen ist. Demgegenüber verfügen z.B. die Kantone Wallis und Tessin neben den Bergregionen über relativ grosse Siedlungsräume in der Talebene. Von Lasten der feingliedrigen Besiedelung schliesslich sind auch Kantone im Mittelland, wie z.B. der Kanton Thurgau, betroffen.

Tabelle 3: Ausgleichszahlungen GLA an die Kantone gemäss Modellrechnung 2002, in CHF

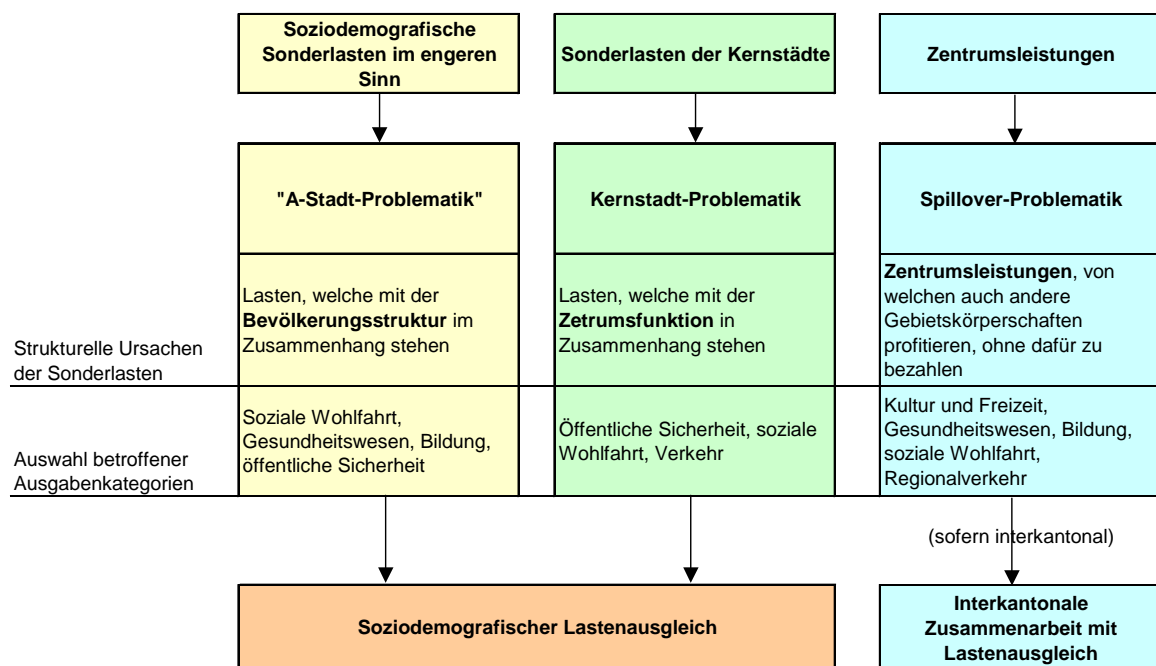
	Steilheit	Höhe	Feingliedrige Besiedelung		Total	Total pro Einwohner
	Höhenmedian produktive Fläche	Anteil Einwohner mit einer Wohnhöhe von über 800 m.ü.M.	Anteil Einwohner in Siedlungen mit weniger als 200 Einwohnern	Geringe Bevölkerungsdichte		
ZH	0	0	0	0	0	0
BE	0	1'849'761	11'853'608	1'659'177	15'362'546	16
LU	0	0	5'944'950	0	5'944'950	17
UR	4'854'140	634'729	876'469	2'986'715	9'352'053	274
SZ	0	1'454'268	1'435'495	607'682	3'497'446	27
OW	1'306'868	324'608	1'262'057	1'043'153	3'936'686	121
NW	0	0	603'345	222'995	826'340	22
GL	2'567'598	0	0	1'580'979	4'148'578	109
ZG	0	0	72'581	0	72'581	1
FR	0	1'052'794	9'956'049	1'076'102	12'084'945	50
SO	0	0	0	0	0	0
BS	0	0	0	0	0	0
BL	0	0	0	0	0	0
SH	0	0	0	0	0	0
AR	0	13'773'928	1'457'599	0	15'231'527	288
AI	0	3'989'894	1'964'524	302'404	6'256'823	425
SG	0	0	1'967'448	0	1'967'448	4
GR	47'812'520	33'601'033	5'488'797	20'506'042	107'408'391	571
AG	0	0	0	0	0	0
TG	0	0	3'480'625	0	3'480'625	15
TI	7'457'669	0	0	3'615'298	11'072'966	36
VD	0	0	0	0	0	0
VS	31'193'345	19'374'475	203'700	12'460'286	63'231'806	230
NE	0	18'550'637	0	0	18'550'637	111
GE	0	0	0	0	0	0
JU	0	586'010	1'028'821	1'535'236	3'150'068	47
CH	95'192'139	95'192'139	47'596'069	47'596'069	285'576'417	39

Die Ausgleichszahlungen des GLA gemäss Modellrechnung 2002 sind in Tabelle 3 ersichtlich. Die Festlegung der Ausgleichssummen wird in Kapitel 5 beschrieben.

4. Der soziodemografische Lastenausgleich

Beim soziodemografischen Lastenausgleich SLA wird zwischen den Sonderlasten im Zusammenhang mit der Bevölkerungsstruktur (sog. "A-Lasten") und der Kernstadtproblematik unterschieden. Für beide Bereiche werden separate Indikatoren berechnet und Auszahlungsbeträge festgelegt. Die Abgrenzung zwischen diesen beiden Typen von soziodemografischen Lasten einerseits und der Spillover-Problematik andererseits ist in Abbildung 3 ersichtlich.

Abbildung 3 Abgrenzung zwischen A-, Kernstadt- und Spillover-Problematik



4.1 Soziodemografische Lasten im engeren Sinn

4.1.1 Indikator

Zahlreiche Kantone verfügen über relativ hohe Bevölkerungsanteile von Personen, welche staatliche Unterstützung benötigen. Diese Lasten werden häufig unter dem Begriff der

so genannten "A-Stadt-Problematik" subsummiert, weil typischerweise Städte überdurchschnittlich hohe Anteile an alten und armen Personen, Arbeitslosen, Ausgesteuerten, Alleinerziehenden, Abhängigen und Ausländern in der Bevölkerungsstruktur aufweisen. Das Ausgleichsinstrument beschränkt sich jedoch nicht ausschliesslich auf städtische Regionen. Im NFA-Jargon werden diese Lasten auch als soziodemografische Lasten im engeren Sinne bezeichnet.

Bei der Messung der soziodemografischen Lasten im engeren Sinne geht es nicht darum, für jede betroffene Bevölkerungsgruppe einen Indikator zu bilden. Analog zum GLA soll mit Hilfe von geeigneten Indikatoren das Phänomen der soziodemografischen Lasten im engeren Sinne abgebildet werden. Das Indikatorenkonzept ist in Tabelle 4 dargestellt. Die soziodemografischen Lasten im engeren Sinne sollen mit den drei Teilindikatoren A – Armut, B – Altersstruktur und C – Ausländerintegration erfasst werden. Der Teilindikator A – Armut berücksichtigt die Sozialhilfe im engeren und weiteren Sinn und dabei auch die sozialen Folgen der Suchtabhängigkeit und der Langzeitarbeitslosigkeit. Der Teilindikator B bildet Sonderlasten ab, welche mit der Alterstruktur der Bevölkerung in Zusammenhang stehen. Im Vordergrund stehen dabei insbesondere die höheren Gesundheits- und Pflegekosten der älteren Mitbürger. Der Teilindikator C schliesslich erfasst Sonderlasten im Zusammenhang mit der Integration von Ausländern.

Tabelle 4 Indikatorenkonzept für die soziodemografischen Lasten im engeren Sinn

Grundpfeiler	Bez.	Indikator	Quelle und Aufdatierung	Gewicht
Armut	A	Anteil Sozialhilfeempfänger an der Wohnbevölkerung	Sozialhilfestatistik (ab 2006 verfügbar), jährlich	40%
Altersstruktur	B	Anteil Einwohner im Alter von 80 Jahren und mehr an der Wohnbevölkerung	Bevölkerungsstatistik, jährlich	25%
Ausländerintegration	C	Anteil Personen mit Herkunft ausserhalb der Schweiz und ihrer Nachbarstaaten, die maximal 12 Jahre in der Schweiz leben, an der Wohnbevölkerung	Zentrales Ausländerregister, jährlich	35%

Der Indikator sowie die Gewichte der Teilindikatoren werden jährlich mit Hilfe einer Hauptkomponentenanalyse neu bestimmt⁴. Der Mittelwert aller Kantone ist gleich 0, die Standardabweichung beträgt 1. Die Indikatorwerte und die Gewichte verhalten sich gemäss den vorliegenden Analysen im Zeitverlauf relativ stabil.

Tabelle 5: Indikator soziodemografische Lasten im engeren Sinn, Modellrechnung 2002

Gewichte	Bereich A (Armut)			Bereiche A-C			SLA-Indikator A-C
	Anteil Langzeitarbeitslose	Anteil EL-Bezüger	Anteil Alleinerziehende	A: Armutsindikator	B: Anteil Hochbetagte	C: Anteil Einwanderer	
	34%	30%	36%	40%	23%	36%	
1 ZH	0.5%	2.1%	2.3%	0.43	3.8%	3.5%	0.60
2 BE	0.2%	2.7%	2.0%	-0.07	4.6%	1.9%	-0.09
3 LU	0.2%	2.9%	1.9%	-0.09	3.7%	2.7%	-0.11
4 UR	0.1%	1.9%	1.5%	-1.09	3.9%	1.3%	-1.21
5 SZ	0.1%	1.8%	1.8%	-0.81	3.2%	2.4%	-0.82
6 OW	0.0%	1.9%	1.7%	-0.99	3.7%	2.3%	-0.74
7 NW	0.0%	1.3%	1.6%	-1.24	2.9%	1.9%	-1.35
8 GL	0.1%	2.1%	2.0%	-0.46	4.3%	2.4%	-0.16
9 ZG	0.3%	1.2%	1.9%	-0.47	2.7%	3.4%	-0.34
10 FR	0.2%	2.9%	2.1%	0.16	3.3%	3.1%	0.02
11 SO	0.3%	1.9%	2.0%	-0.19	4.0%	2.1%	-0.31
12 BS	0.2%	4.2%	2.5%	1.10	6.1%	4.3%	2.23
13 BL	0.2%	1.7%	2.2%	-0.23	3.4%	2.2%	-0.54
14 SH	0.4%	2.1%	2.2%	0.23	4.8%	2.6%	0.45
15 AR	0.1%	1.9%	1.8%	-0.82	4.7%	1.7%	-0.56
16 AI	0.0%	1.4%	1.4%	-1.46	4.0%	1.5%	-1.24
17 SG	0.2%	2.3%	2.1%	-0.15	3.8%	2.5%	-0.18
18 GR	0.1%	1.7%	2.0%	-0.58	4.0%	2.3%	-0.42
19 AG	0.3%	1.4%	1.9%	-0.52	3.1%	2.5%	-0.64
20 TG	0.2%	1.6%	1.9%	-0.56	3.8%	2.0%	-0.61
21 TI	0.5%	4.6%	2.7%	1.86	4.7%	2.4%	1.12
22 VD	0.7%	3.5%	2.6%	1.66	4.2%	4.2%	1.69
23 VS	0.2%	1.4%	2.3%	-0.20	3.2%	2.9%	-0.24
24 NE	0.5%	3.4%	2.5%	1.22	4.4%	3.0%	0.97
25 GE	1.0%	3.2%	3.2%	2.60	3.8%	5.4%	2.54
26 JU	0.2%	3.9%	2.2%	0.65	4.2%	1.6%	-0.05
CH	0.4%	2.5%	2.3%	0.00	4.0%	3.0%	0.00

Tabelle 5 zeigt die kantonalen Indikatorwerte der die soziodemografischen Lasten im engeren Sinn der Modellrechnung 2002. Da die für den Bereich A – Armut benötigte Sozialhilfestatistik erst im Jahr 2006 vorliegen wird, musste in den Modellrechnungen ein provisorischer Indikator konstruiert werden (Armutsindikator). Dieser setzt sich zusammen aus den Anteilen der Langzeitarbeitslosen, der Bezüger von Ergänzungsleistungen und der Alleinerziehenden an der Wohnbevölkerung.

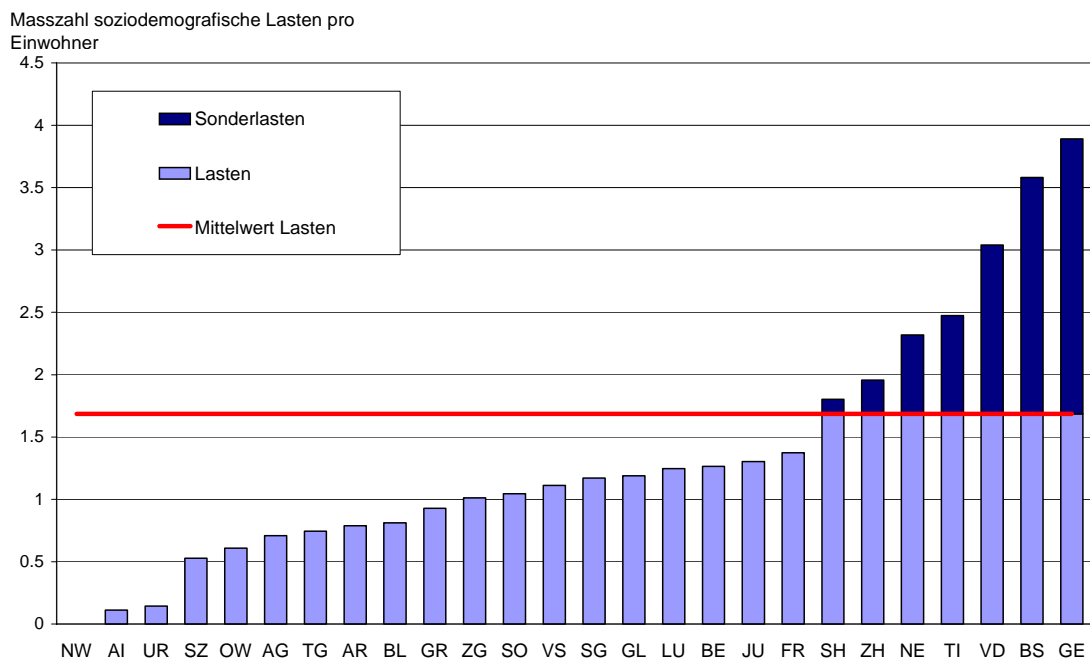
⁴ Die Hauptkomponentenanalyse ist ein statistisches Verfahren zur Zusammenfassung und Gewichtung von mehreren, miteinander korrelierten Variablen zu sogenannten Hauptkomponenten. Dabei werden die Gewichte der einzelnen Variablen so bestimmt, dass möglichst viel an Information aus den einzelnen Variablen einfließt.

Die letzte Spalte der Tabelle zeigt, dass die Kantone Genf (2.54), Basel-Stadt (2.23) und Waadt (1.69) die höchsten Indikatorwerte aufweisen. Das bedeutet, dass in diesen Kantonen die strukturellen Ursachen für soziodemografische Lasten im engeren Sinn am stärksten ausgeprägt sind. Auf der anderen Seite der Skala befinden sich Nidwalden, Appenzell-Innerrhoden und Uri. In diesen Kantonen sind die strukturellen Ursachen für soziodemografische Lasten im engeren Sinn relativ gering.

4.1.2 Bestimmung der ausgleichsberechtigten Kantone

Bei der Bestimmung der ausgleichsberechtigten Kantone steht das eingangs erwähnte Konzept im Vordergrund, dass durch den Lastenausgleich nicht Kosten (=Lasten) generell, sondern eben nur Spitzenbelastungen, d.h. Sonderlasten, abgegolten werden sollen. Es sollen somit lediglich jene Kantone einen Beitrag erhalten, welche aufgrund ihrer Bevölkerungsstruktur mit übermässig hohen Lasten konfrontiert sind. Es steht somit die Frage im Zentrum, welche durch soziodemografische Faktoren bedingte Kosten der Kantone effektiv als **Sonderlasten** bezeichnet werden können. Oder anders formuliert: ab welchem Indikatorwert erhalten die Kantone Ausgleichszahlungen?

Abbildung 4 Bestimmung der Sonderlasten A-C, Modellrechnung 2002



In einem ersten Schritt werden die Indikatorwerte, welche positive und negative Werte aufweisen, in eine Masszahl für soziodemografische Lasten der Kantone überführt. Zu diesem Zweck wird für jeden Kanton die Abweichung zwischen seinem Indikatorwert und dem tiefsten Indikatorwert aller Kantone (Nidwalden gemäss Modellrechnung 2002) berechnet. Diese Abweichung kann als Masszahl für die soziodemografischen Lasten pro Einwohner bezeichnet werden. Der bevölkerungsgewichtete Mittelwert der Lasten aller Kantone bildet sodann der Schwellenwert für die ausgleichsberechtigten Kantone. Als **Sonderlasten** wird somit jener Teil der Lasten bezeichnet, der über dem Mittelwert liegt.⁵

Tabelle 6 Auszahlung SLA Bereiche A-C gemäss Modellrechnung 2002

	Indikator A-C	Masszahl Lasten A-C	Auszahlung in CHF	Auszahlung in CHF pro Einwohner
ZH	0.60	1.96	22'335'166	19
BE	-0.09	1.26	0	0
LU	-0.11	1.25	0	0
UR	-1.21	0.14	0	0
SZ	-0.82	0.53	0	0
OW	-0.74	0.61	0	0
NW	-1.35	0.00	0	0
GL	-0.16	1.19	0	0
ZG	-0.34	1.01	0	0
FR	0.02	1.37	0	0
SO	-0.31	1.04	0	0
BS	2.23	3.58	24'642'335	131
BL	-0.54	0.81	0	0
SH	0.45	1.80	593'111	8
AR	-0.56	0.79	0	0
AI	-1.24	0.11	0	0
SG	-0.18	1.17	0	0
GR	-0.42	0.93	0	0
AG	-0.64	0.71	0	0
TG	-0.61	0.75	0	0
TI	1.12	2.47	16'754'209	54
VD	1.69	3.04	57'532'084	93
VS	-0.24	1.11	0	0
NE	0.97	2.32	7'228'017	44
GE	2.54	3.89	61'299'354	152
JU	-0.05	1.30	0	0
CH	0.00		190'384'278	27
Schwellenwert		1.69		

⁵ Die Berechnung der Sonderlasten richtet sich nach dem wissenschaftlich abgestützten Modellvorschlag von Ecoplan. Vgl. dazu *Ecoplan*, "Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich", Gutachten im Auftrag der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (FDK), Bern, 2004

Die Berechnung der Sonderlasten ist in Abbildung 4 veranschaulicht. Demnach weisen die Kantone Genf, Basel-Stadt, Waadt, Tessin, Neuenburg, Zürich und Schaffhausen soziodemografische Sonderlasten im engeren Sinne auf. Die für die soziodemografischen Lasten im engeren Sinne zur Verfügung stehende Ausgleichssumme wird gemäss den Sonderlasten linear auf die Kantone verteilt. Die entsprechenden Beiträge der Modellrechnung 2002 sind in Tabelle 6 ersichtlich.

4.2 Lasten der Kernstädte

4.2.1 Indikator

Grosse Städte weisen aufgrund ihrer Funktion als Zentren der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Aktivität in verschiedenen öffentlichen Aufgabenbereichen höhere Kosten pro Einwohner auf als kleinere Gemeinden. Deutlich treten diese z.B. im Bereich der öffentlichen Sicherheit (Polizei, Rechtswesen, Zivilschutz, Verkehr) zu tage, zeigen sich jedoch auch in höheren Kosten, welche mit der Grösse und dichteren Besiedelung der Städte in Verbindung stehen (stärkere Professionalisierung, höhere Organisationskosten usw. = "diseconomies of scale").

Tabelle 7 Indikatorenkonzept für die Lasten der Kernstädte

Indikator	Berechnung	Datenquellen, Verfügbarkeit	Gewicht ⁶
Einwohnerzahl	Wohnbevölkerung	Bevölkerungsstatistik, jährlich	35%
Siedlungsdichte	Wohnbevölkerung sowie Beschäftigte im Verhältnis zur produktiven Fläche	Bevölkerungsstatistik, jährlich; Beschäftigungsstatistik, alle drei Jahre; Arealstatistik, 1994	37%
Beschäftigungsdichte	Anzahl Beschäftigte im Verhältnis zur Wohnbevölkerung	Beschäftigungsstatistik, alle drei Jahre; Bevölkerungsstatistik, jährlich	28%

⁶ Wird periodisch neu berechnet.

Analog zu den soziodemografischen Lasten im engeren Sinne geht es auch bei der Kernstadtproblematik nicht darum, die einzelnen Mehrkosten zu erfassen und abzugelten. Vielmehr soll auch hier ein Indikator zur Anwendung kommen, welcher die strukturellen Ursachen von Sonderlasten der Kernstädte möglichst gut abbildet. Zu diesem Zweck wurde von einer aus Vertretern des Bundes, der Kantone und der Städte zusammengesetzte Arbeitsgruppe ein sogenannter Kernstadtindikator entwickelt. Der Indikator wurde von der Projektleitung NFA und dem Büro Ecoplan mit statistischen Methoden getestet. Es hat sich gezeigt, dass der Indikator gut dazu geeignet ist, strukturelle Sonderlasten der Kantone abzubilden.

Tabelle 8 Kernstadtindikator, Modellrechnung 2002

Bevölkerungsgewichtete Durchschnittswerte der Gemeinden des Kantons

		Grösse	Siedlungsdichte	Beschäftigungsquote	Kernstadtindikator
	<i>Gewichte</i>	35%	37%	28%	
1	ZH	113'824	33	57%	7.06
2	BE	26'677	17	48%	2.05
3	LU	17'171	19	45%	1.69
4	UR	4'163	5	40%	0.31
5	SZ	7'958	7	39%	0.56
6	OW	5'524	1	41%	0.21
7	NW	4'099	6	41%	0.36
8	GL	2'745	2	44%	0.18
9	ZG	13'241	13	61%	1.45
10	FR	7'420	14	39%	0.88
11	SO	5'894	13	44%	0.83
12	BS	153'834	127	77%	13.78
13	BL	9'244	19	43%	1.29
14	SH	17'643	12	47%	1.38
15	AR	6'624	6	38%	0.43
16	AI	3'337	3	34%	0.06
17	SG	17'729	15	48%	1.56
18	GR	7'942	5	48%	0.62
19	AG	5'450	11	44%	0.73
20	TG	7'215	9	40%	0.66
21	TI	6'195	18	50%	1.18
22	VD	29'133	26	43%	2.52
23	VS	7'469	6	42%	0.53
24	NE	16'549	13	47%	1.36
25	GE	84'184	109	54%	9.31
26	JU	3'560	3	42%	0.23
	CH	39'303	26	48%	0.00

Grösse: Einwohner pro Gemeinde

Siedlungsdichte: Einwohner und Beschäftigte pro Hektare

Beschäftigungsquote: Beschäftigte pro Einwohner

Der Kernstadtindikator setzt sich aus den Teilindikatoren Einwohnerzahl, Siedlungsdichte und Beschäftigungsquote zusammen. Der Indikator sowie die Gewichte der Teilindikator-

ren werden analog zum SLA-Indikator A-C mit einer Hauptkomponentenanalyse jährlich neu berechnet.⁷ Der Kernstadtindikator basiert im Gegensatz zum SLA-Indikator A-E auf Gemeindedaten, wobei der Mittelwert aller Gemeinden der Schweiz 0 und die Standardabweichung 1 betragen. Die Kantonswerte sind bevölkerungsgewichtete Durchschnittswerte der Gemeinden des Kantons. Die aktuellsten Werte (Modellrechnung 2002) des Kernstadtindikators sind in Tabelle 8 ersichtlich. Sowohl die Indikatorwerte als auch die Gewichte verhalten sich im Zeitverlauf sehr stabil.

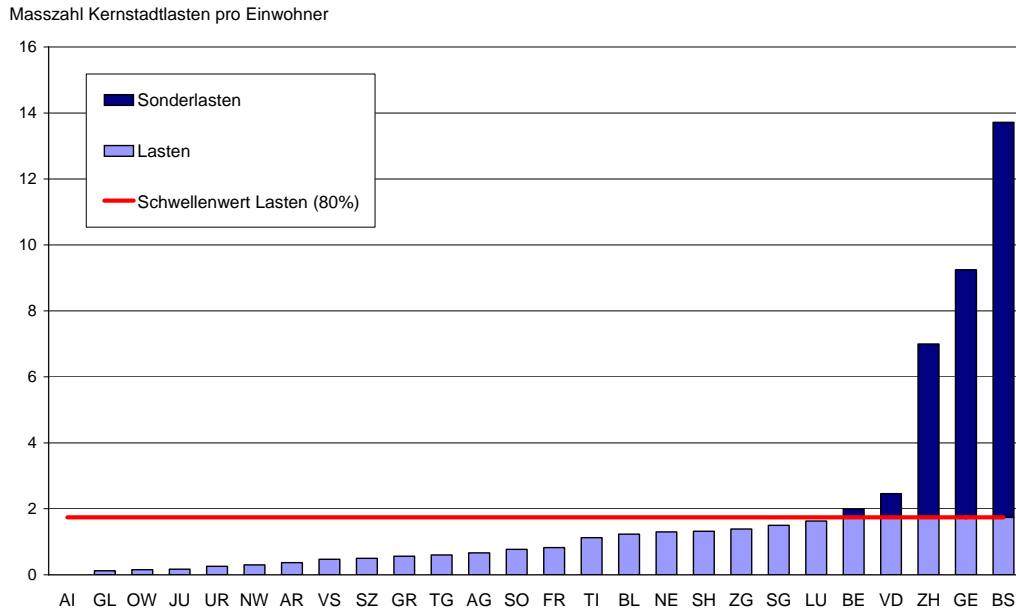
Tabelle 8 zeigt, dass die beiden "Stadtkantone" Basel und Genf sowie der Kanton Zürich mit Abstand die höchsten Indikatorwerte aufweisen, gefolgt von den Kantonen Waadt und Bern. In diesen Kantonen sind somit die strukturellen Ursachen für Kernstadtlasten am stärksten ausgeprägt. Die tiefsten Werte verzeichnen Appenzell-Innerrhoden, Glarus und Obwalden.

4.2.2 Bestimmung der ausgleichsberechtigten Kantone

Analog zu den soziodemografischen Lasten im engeren Sinn werden in einem ersten Schritt die Indikatorwerte, welche positive und negative Werte aufweisen können, in eine Masszahl für die Kernstadtlasten der Kantone überführt. Anschliessend wird wiederum für jeden Kanton die Abweichung zwischen seinem Indikatorwert und dem tiefsten Indikatorwert aller Kantone (Appenzell-Innerrhoden gemäss Modellrechnung 2002) berechnet. Diese Abweichung kann als Masszahl für die Kernstadtlasten pro Einwohner bezeichnet werden. Anders als bei den soziodemografischen Lasten im engeren Sinne wurde jedoch bei der Abgeltung der Kernstadtlasten nicht der gewichtete Mittelwert (50%-Schwellenwert), sondern ein 80%-Schwellenwert als Kriterium für die Bestimmung der Sonderlasten gewählt. Somit kommen alle Kantone, welche über eine Kernstadt von mehr als 100'000 Einwohnern verfügen, in den Genuss von Ausgleichszahlungen. Ein Schwellenwert bei 80% bedeutet, dass die Summe der Abweichungen vom Schwellenwert nach oben vier mal so gross ist wie die Summe der Abweichungen nach unten.

⁷ Zur Hauptkomponentenanalyse vgl. Fussnote 4.

Abbildung 5 Bestimmung der Sonderlasten der Kernstädte



Die Berechnung der Sonderlasten ist in Abbildung 5 veranschaulicht. Demnach weisen insbesondere die Kantone Genf, Basel-Stadt und Zürich relativ hohe Sonderlasten der Kernstädte auf, in geringem Masse auch die Kantone Waadt und Bern. Die für die Kernstadtlasten zur Verfügung stehende Ausgleichssumme wird gemäss den Sonderlasten linear auf die Kanton verteilt. Die Beiträge gemäss Modellrechnung 2002 sind in Tabelle 9 ersichtlich.

Tabelle 9 Auszahlung SLA Bereich Kernstadtlasten, Modellrechnung 2002

	Kernstadt- indikator	Masszahl Kernstadt- lasten	Auszahlung in CHF	Auszahlung in CHF pro Einwohner
ZH	7.06	7.00	48'923'567	41
BE	2.05	1.99	1'808'200	2
LU	1.69	1.63	0	0
UR	0.31	0.25	0	0
SZ	0.56	0.50	0	0
OW	0.21	0.15	0	0
NW	0.36	0.30	0	0
GL	0.18	0.12	0	0
ZG	1.45	1.39	0	0
FR	0.88	0.82	0	0
SO	0.83	0.77	0	0
BS	13.78	13.72	17'534'620	93
BL	1.29	1.23	0	0
SH	1.38	1.32	0	0
AR	0.43	0.36	0	0
AI	0.06	0.00	0	0
SG	1.56	1.50	0	0
GR	0.62	0.56	0	0
AG	0.73	0.67	0	0
TG	0.66	0.60	0	0
TI	1.18	1.12	0	0
VD	2.52	2.46	3'430'626	6
VS	0.53	0.47	0	0
NE	1.36	1.30	0	0
GE	9.31	9.25	23'495'126	58
JU	0.23	0.17	0	0
Total	0.00	0.00	95'192'139	13
Schwellenwert		1.74		

5. Festlegung der Ausgleichssummen

5.1 Periodische Steuerbarkeit durch das Parlament

Analog zum Ressourcenausgleich werden die eidgenössischen Räte alle vier Jahre unter Berücksichtigung eines Wirkungsberichts mit einem dem Referendum unterstehenden Bundesbeschluss die Dotierung der Lastenausgleichstöpfe festlegen. Dabei sollen für den GLA und den SLA einerseits sowie für die beiden Bereiche des SLA, Bevölkerungsstruktur und Kernstadtproblematik andererseits separate Beträge definiert werden.

Bei der Festlegung der Ausgleichssummen ist das Parlament grundsätzlich frei. Der Hinweis im Gesetz, wonach die Ergebnisse des Wirkungsberichts berücksichtigt werden sollen, legt jedoch nahe, dass dieser Entscheid nicht unabhängig vom effektiven Ausmass

der Sonderlasten gefällt werden kann. Ein von der Eidgenössischen Finanzverwaltung und der Konferenz der Kantonsregierungen in Auftrag gegebenes Gutachten gibt Aufschluss über die durch die Indikatoren erklärbaren Sonderlasten der Kantone. Gemäss der Analyse fallen von den gesamten Sonderlasten

- 26% bis 28% wegen geografisch-topografischen Lasten,
- 45% bis 47% auf Grund der Kernstadtproblematik und
- 27% auf Grund soziodemografischer Lasten im Zusammenhang mit der Bevölkerungsstruktur an.

Es darf jedoch nicht vergessen werden, dass der Lastenausgleich nicht generell Sonderlasten, sondern nur die Spitzenbelastungen der Kantone, welche sich aus den Sonderlasten ergeben, abgelten soll. Des Weiteren ist der Ausgewogenheit und den anderen Zielen des neuen Ausgleichssystems Rechnung zu tragen.⁸ Die effektive Höhe der Sonderlasten ist deshalb neben dem Wirkungsbericht zwar ein wichtiges, jedoch nicht das einzige Kriterium für die periodische Festlegung der Ausgleichstöpfe.

5.2 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 Ausgleichssummen automatisch an die Teuerung an.

5.3 Ausgleichssummen im Jahr des Übergangs zur NFA

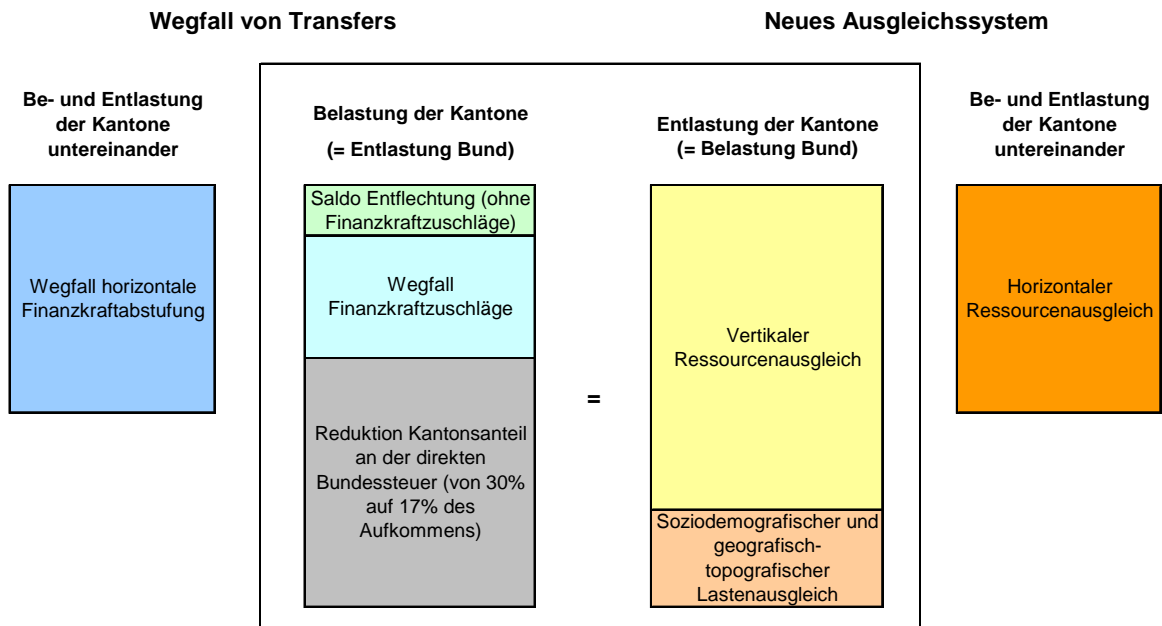
Der Übergang zur NFA stellt im Hinblick auf die Dotation der Ausgleichsgefässe einen Spezialfall dar, weil der Übergang zur NFA für den Bund und die Gesamtheit der Kantone haushaltsneutral gestalten werden soll.⁹ Das bedeutet, dass sich die finanziellen Auswirkungen für den Bund und die Gesamtheit der Kantone, die sich aus der Neuordnung der Aufgabenteilung, dem Wegfall des bisherigen Finanzausgleichs und der Einführung des neuen Ausgleichssystems ergeben, gerade aufheben sollen.

⁸ Vgl. dazu FiLag Art. 2 und Art. 6 Abs. 3.

⁹ Eine Ausnahme ist der (befristete) Härteaussgleich.

Das Konzept des haushaltneutralen Übergangs ist schematisch in Abbildung 6 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).

Abbildung 6 Haushaltsneutralität des Übergangs zur NFA



In der Abbildung an den Rändern ausserhalb des Kastens aufgeführt sind diejenigen Elemente, welche lediglich horizontale Verschiebungen unter den Kantonen hervorrufen. 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 7 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 direkten Bundessteuer wird von 30 Prozent auf 17 Prozent reduziert.¹⁰ Die definitiven Dotierungen beim Übergang zur NFA wird das Parlament im Rahmen der dritten NFA-Botschaft beschliessen.¹¹

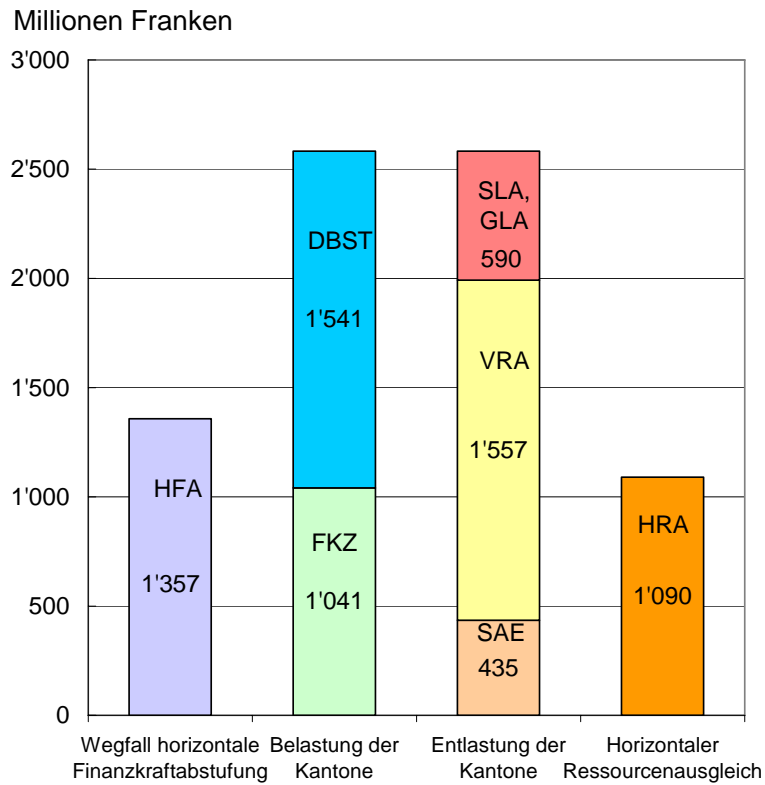
Auf der Belastungsseite der Kantone schlagen der Wegfall der Finanzkraftzuschläge mit 1,042 Milliarden Franken und die Reduktion des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer von 30 auf 17 Prozent mit 1,541 Milliarden Franken zu Buche. Die Aufgabenentflechtung (ohne Finanzkraftzuschläge) führt hingegen 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.

¹⁰ 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.

¹¹ Vgl. dazu die Ausführungen in Kapitel 5.1.

Abbildung 7 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

6. Lastenausgleich in den Globalbilanzen 1998/99 und 2001/02

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.¹² Die entsprechenden Ausgleichszahlungen in absoluten Beträgen sowie in Prozent der standardisierten Steuererträge sind in Tabelle 10 ersichtlich.

Tabelle 10 Lastenausgleich in den Globalbilanzen 1998/99 und 2001/02

in 1'000 CHF

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

	Geografisch-topografischer Lastenausgleich		Soziodemografischer Lastenausgleich: Bevölkerungsstruktur		Soziodemografischer Lastenausgleich: Kernstadtlasten		Total Lastenausgleich	
	1998/99	2001/02	1998/99	2001/02	1998/99	2001/02	1998/99	2001/02
Zürich	0	0	-25'690	-25'596	-51'356	-50'537	-77'046	-76'133
Bern	-16'064	-15'860	0	0	-1'992	-1'879	-18'056	-17'739
Luzern	-6'305	-6'146	0	0	0	0	-6'305	-6'146
Uri	-9'912	-9'666	0	0	0	0	-9'912	-9'666
Schwyz	-3'784	-3'626	0	0	0	0	-3'784	-3'626
Obwalden	-4'185	-4'070	0	0	0	0	-4'185	-4'070
Nidwalden	-888	-855	0	0	0	0	-888	-855
Glarus	-4'381	-4'288	0	0	0	0	-4'381	-4'288
Zug	-77	-75	0	0	0	0	-77	-75
Fribourg	-12'934	-12'506	0	0	0	0	-12'934	-12'506
Solothurn	0	0	0	0	0	0	0	0
Basel-Stadt	0	0	-29'690	-25'094	-19'869	-18'330	-49'559	-43'424
Basel-Landschaft	0	0	0	0	0	0	0	0
Schaffhausen	0	0	0	-558	0	0	0	-558
Appenzell A.Rh.	-16'155	-15'747	0	0	0	0	-16'155	-15'747
Appenzell I.Rh.	-6'637	-6'468	0	0	0	0	-6'637	-6'468
St. Gallen	-2'087	-2'034	0	0	0	0	-2'087	-2'034
Graubünden	-113'928	-111'045	0	0	0	0	-113'928	-111'045
Aargau	0	0	0	0	0	0	0	0
Thurgau	-3'692	-3'598	0	0	0	0	-3'692	-3'598
Ticino	-11'755	-11'455	-18'588	-17'797	0	0	-30'343	-29'252
Vaud	0	0	-58'560	-57'626	-3'612	-3'521	-62'173	-61'146
Valais	-67'109	-65'374	0	0	0	0	-67'109	-65'374
Neuchâtel	-19'675	-19'179	-6'175	-7'106	0	0	-25'850	-26'285
Genève	0	0	-63'226	-63'056	-24'135	-24'149	-87'361	-87'204
Jura	-3'324	-3'253	0	0	0	0	-3'324	-3'253
Schweiz / Total	-302'893	-295'248	-201'929	-196'832	-100'964	-98'416	-605'786	-590'495

¹² Vgl. dazu das Faktenblatt Nr. 8 zur Globalbilanz