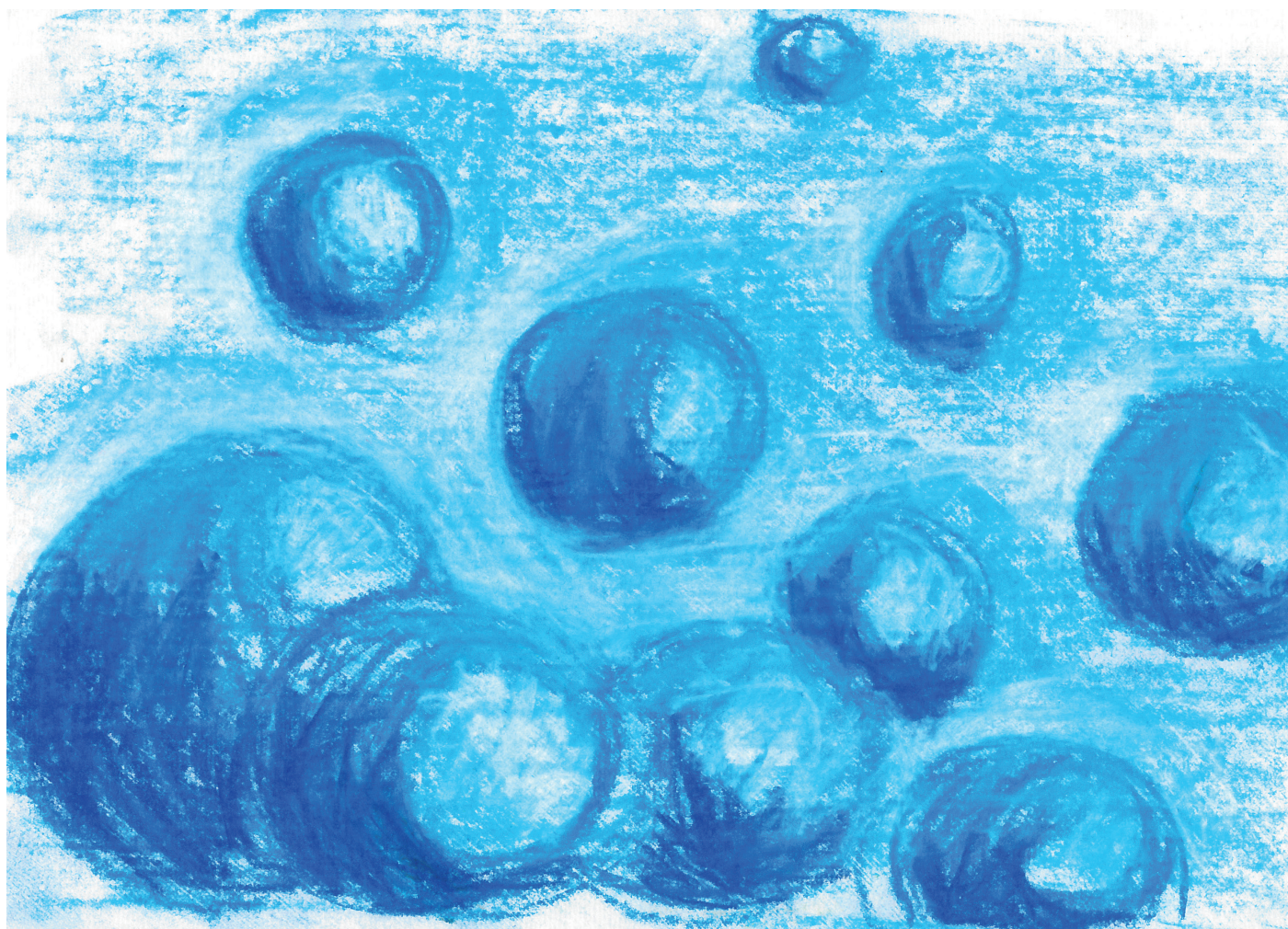


Wirksamkeitsbericht 2012–2015

des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	5
Übersicht	7
1 Ausgangslage und Inhalt	13
1.1 Einleitung	13
1.2 Gesetzliche Grundlagen	14
1.3 Inhalt und Struktur des zweiten Wirksamkeitsberichts	19
2 Ressourcen- und Lastenausgleich 2012–2014	21
2.1 Ressourcenausgleich	22
2.2 Lastenausgleich	30
2.3 Dotationsverhältnis zwischen den Ausgleichsgefässen	34
3 Volatilität der Beiträge des Ressourcenausgleichs	39
4 Datengrundlagen und Qualitätssicherung	47
4.1 Datenerhebung und -verarbeitung	47
4.2 Qualitätssicherung	49
5 Zielerreichung des Finanzausgleichs	57
5.1 Zielsetzungen und Wirkungszusammenhänge	57
5.2 Stärkung der kantonalen Finanzautonomie	62
5.3 Verringerung der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und in der Steuerbelastung der Kantone	64
5.4 Erhalt der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit im nationalen und internationalen Verhältnis	81
5.5 Gewährleistung einer minimalen Ausstattung mit finanziellen Ressourcen der Kantone	104
5.6 Ausgleich von übermässigen geografisch-topografischen (GLA) und soziodemografischen Belastungen (SLA)	111
5.7 Gewährleistung eines angemessenen interkantonalen Lastenausgleichs	118
5.8 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	126
6 Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen	129
6.1 Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung	129
6.2 Die Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen	144
7 Überprüfung der Bemessungsgrundlagen	159
7.1 Bestimmung des Ressourcenpotenzials	159
7.2 Kalibrierung der Parameter für die Vierjahresperiode 2016–2019	164
8 Alternativen zum bestehenden Ressourcenausgleich	169
8.1 Neutrale Zone	169
8.2 Fixierung des Abschöpfungssatzes	178
8.3 Alternativmodell zum bestehenden Ressourcenausgleichsmechanismus	186

9	Massnahmen für den Finanzausgleich 2016–2019	191
9.1	Beiträge für den Ressourcen- und Lastenausgleich 2016-2019	191
9.3	Belastungsobergrenze für die ressourcenstarken Kantone	208
9.4	Beurteilung des Alternativmodells	213
9.5	Weitere abweichende Meinungen in der Fachgruppe	216
	Glossar	223
	Literaturverzeichnis	227
	Anhang 1	229
	Grundzüge des Finanzausgleichs	229
	Anhang 2	235
	Zeitreihen Finanzausgleich	235
	Anhang 3	243
	Verfügung über die Einsetzung der Fachgruppe Wirksamkeitsbericht	243
	Anhang 4	245
	Interkantonale Vereinbarungen	245
	Anhang 5	253
	Transferausgaben Bund – Kantone	253
	Anhang 6	259
	Kriterien und Messgrössen zur Beurteilung der Wirksamkeit gemäss Anhang 17 der FiLaV	259
	Anhang 7	261
	Dynamik der Nettoausgaben der Städte	261
	Anhang 8	265
	Entscheide der Fachgruppe Qualitätssicherung	265

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
ASG	Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAK	BAK Basel Economics AG
BBI	Bundesblatt
BFS	Bundesamt für Statistik
BIP	Bruttoinlandprodukt
BSV	Bundesamt für Sozialversicherung
BV	Bundesverfassung
CLASS	Conférence Latine des Affaires Sanitaires et Sociales
CVP	Christlich-demokratische Volkspartei der Schweiz
DBSt	Direkte Bundessteuer
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EL	Ergänzungsleistungen
EU	Europäische Union
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
FDK	Finanzdirektorenkonferenz
FHV	Interkantonale Fachhochschulvereinbarung
FiLaG	Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (SR 613.2)
FiLaV	Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (SR 613.21)
FkF	Fachgruppe für kantonale Finanzfragen
FKG	Finanzkontrollgesetz (SR 614.0)
GG	Grenzgänger
GLA	Geografisch-topografischer Lastenausgleich
HA	Härteausgleich
HARMOS	Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule
HRA	Horizontaler Ressourcenausgleich
IFEG	Bundesgesetzes über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (SR 831.26)
IKS	Internes Kontrollsystem
IKZ	Interkantonale Zusammenarbeit
IRV	Rahmenvereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich
IUV	Interkantonale Universitätsvereinbarung
IV	Invalidenversicherung
IVG	Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (SR 831.20)
IVHSM	Interkantonale Vereinbarung über die hochspezialisierte Medizin
IVSE	Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KVA	Kehrichtverbrennungsanlage
LA	Lastenausgleich

LIK	Landesindex der Konsumentenpreise
Mrd.	Milliarden
MWSTG	Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer (SR 641.20)
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
NP	Natürliche Personen
PHZ	Konkordat über die Pädagogische Hochschule Zentralschweiz
QS	Quellenbesteuerte Einkommen
RA	Ressourcenausgleich
RI	Ressourcenindex
RSA	Regionale Schulabkommen über die gegenseitige Aufnahme von Auszubildenden und die Ausrichtung von Beiträgen
RZS	Regionales Schulabkommen Zentralschweiz
SAB	Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Berggebiete
SAV	Standardisiertes Abklärungsverfahren
SEVAL	Schweizerische Evaluationsgesellschaft
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
SLA	Soziodemografischer Lastenausgleich
SNB	Schweizerische Nationalbank
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
SPS	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SSE	Standardisierter Steuerertrag
SST	Standardisierter Steuersatz
SuG	Subventionsgesetz (SR 616.1)
USR	Unternehmenssteuerreform
VIG	Vernehmlassungsgesetz (SR 172.061)
VRA	Vertikaler Ressourcenausgleich
VStG	Bundesgesetz über die Verrechnungssteuer (SR 642.21)
ZEW	Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung

Übersicht

Der Bundesrat legt der Bundesversammlung gemäss Artikel 18 des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) alle vier Jahre einen Bericht über den Vollzug und die Wirksamkeit des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen vor. Der Bericht gibt Aufschluss über die Erreichung der Ziele des nationalen Finanzausgleichs in der vergangenen Vierjahresperiode und diskutiert mögliche Massnahmen für die kommende Periode. Der vorliegende zweite Bericht über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs analysiert die Periode 2012 bis 2015. Er liefert zudem die Entscheidungsgrundlagen für die Festlegung der Dotationen des Ressourcen- und des Lastenausgleichs für die Periode 2016 bis 2019 und für allfällige Änderungen oder Anpassungen im System des nationalen Finanzausgleichs. Die der Analyse zugrunde liegenden Daten sind jedoch teilweise erst mit einer erheblichen zeitlichen Verzögerung verfügbar, so dass die Periode 2012 bis 2015 nur unvollständig abgedeckt werden kann. Aus diesem Grund umfasst der Analysebereich mancherorts auch den Zeitraum 2008 bis 2011.

Die 2008 in Kraft getretene Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) hat als Hauptziele die Verringerung kantonaler Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit sowie in der Steuerbelastung und die Steigerung der Effizienz bei der Aufgabenerfüllung im schweizerischen Bundesstaat. Das System des nationalen Finanzausgleichs besteht aus vier Elementen:

- Zuteilung der Aufgaben und der Verantwortung für deren Finanzierung (Aufgabentflechtung zwischen Bund und Kantonen)
- Regelung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bei den Verbundaufgaben
- interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich
- Finanzausgleich im engeren Sinn: Ressourcenausgleich, Lastenausgleich, Härteausgleich

Der Finanzausgleich im engeren Sinn sowie die interkantonale Zusammenarbeit werden durch das FiLaG geregelt. Der vorliegende Bericht behandelt diese beiden Bereiche und geht zusätzlich auf die beiden Themen Aufgabentflechtung und Zusammenarbeit bei den Verbundaufgaben ein. In diesem Sinn stellt der zweite Wirksamkeitsbericht eine umfassende Analyse und Beurteilung der Funktionsweise des gesamten Systems des nationalen Finanzausgleichs dar. Im Gegensatz zum ersten Wirksamkeitsbericht steht für den zweiten Bericht eine weitaus bessere und umfassendere Daten- und Informationsgrundlage zur Verfügung, sodass die vorliegende Analyse u.a. auch die im ersten Wirksamkeitsbericht nicht bzw. nur summarisch behandelten Aspekte vertieft darstellen kann. Der Bericht fokussiert sich auf die Periode 2012 bis 2015. Angesichts der einzuhaltenden Terminabfolge (Durchführung einer dreimonatigen Vernehmlassung, Erarbeitung der bundesrätlichen Botschaft, parlamentarische Beratungen, Referendumsfrist, Inkrafttreten der betreffenden Bundesbeschlüsse auf den 1.1.2016) muss der Bericht bereits im ersten Quartal 2014 vorliegen und kann daher das letzte Jahr der Vierjahresperiode nicht mehr einschliessen; dieses wird später bei der Erarbeitung der bundesrätlichen Botschaft noch berücksichtigt. Demgegenüber greift die Analyse in manchen Bereichen zeitlich weiter als 2012 zurück, was eine grundlegendere Beurteilung der Wirkungsweise des Finanzausgleichs erlaubt.

Der vorliegende Bericht enthält zwei Schwerpunkte: Zum einen wird als Kernelement der Wirksamkeitsüberprüfung die Zielerreichung des Finanzausgleichs im engeren Sinn sowie der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich thematisiert. Dies entspricht dem Auftrag von Artikel 18 FiLaG. Zum anderen wird die mit dem Projekt NFA vorgenommene neue Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen analysiert. Damit wird der Auftrag gemäss Artikel 57 der Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaV) erfüllt, wonach die Wirksamkeitsberichte der ersten beiden Perioden den Übergang vom alten zum neuen Finanzausgleichssystem darzustellen haben. Während der erste Wirksamkeitsbericht

insbesondere den Aspekt der Haushaltsneutralität berücksichtigte, behandelt der vorliegende Bericht die Erfahrungen in den entflochtenen Aufgabenbereichen sowie eine Evaluation der Zusammenarbeit bei jenen Verbundaufgaben, die mittels Programmvereinbarungen gesteuert werden. Der Bereich der Aufgabenteilung ist, wie erwähnt, Gegenstand der Analyse in den beiden ersten Wirksamkeitsberichten. Künftige Berichte werden dieses Thema nicht mehr aufnehmen, sondern sich auf die Zielerreichung des Finanzausgleichs i.e.S. und auf die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich fokussieren.

Erreichung der Ziele des Finanzausgleichs

Die vorliegende Wirkungsanalyse zeigt, dass die im FiLaG aufgeführten Ziele in der Berichtsperiode weitgehend erreicht werden. Bezüglich der einzelnen Ziele kann folgendes festgehalten werden:

- *Stärkung der kantonalen Finanzautonomie:* Der Anteil der zweckfreien Transfers am Gesamtvolumen der Transfers zwischen Bund und Kantonen ist ein wichtiger Gradmesser für die kantonale Finanzautonomie. Mit der Inkraftsetzung der NFA im Jahr 2008 wurde dieser Anteil substantiell erhöht und beläuft sich seither auf rund 40 Prozent der gesamten Transferzahlungen des Bundes an die Kantone. Die Finanzautonomie der Kantone wird im Weiteren von der Entwicklung der Bundesgesetzgebung beeinflusst. Diese kann den Handlungsspielraum der Kantone einschränken.
- *Verringerung der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und in der Steuerbelastung:* Die primäre Aufgabe des Ressourcenausgleichs besteht in der Umverteilung von Mitteln. Dieser Umverteilungsmechanismus bewirkt per se eine erhebliche Reduktion der Disparitäten (primärer Effekt). Er entfaltet im Weiteren Anreizwirkungen auf die finanzpolitischen Entscheide der Kantone, welche längerfristig die Disparitäten (vor Ressourcenausgleich) beeinflussen können (Sekundäreffekte). Die Analyse der Entwicklung der Aggregierten Steuerbemessungsgrundlage (ASG) zwischen 1998 und 2010 zeigt, dass sich die Disparitäten vor Ressourcenausgleich gemessen an der Standardabweichung und an der Spannweite (Differenz zwischen höchstem und tiefstem Wert) zwischen den Kantonen bis 2007 vergrössert und anschliessend wieder leicht reduziert haben. Diese Entwicklung wurde vor allem von den ressourcenstarken Kantonen geprägt und war stark durch die konjunkturelle Dynamik beeinflusst. Verantwortlich dabei waren insbesondere die starke Zunahme der ASG in den entsprechenden Kantonen während des Wirtschaftsbooms 2006 und 2007 sowie der Rückgang in der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 und 2010. Es ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich, eine Aussage über die Bedeutung des Finanzausgleichs für die Entwicklung der Disparitäten im Sinne der Sekundäreffekte zu machen. Sein Einfluss auf die Entwicklung der kantonalen Wertschöpfung und damit auf die Entwicklung der Disparitäten bei der ASG bzw. beim Ressourcenpotenzial dürfte im Vergleich zum primären Effekt eher von untergeordneter Bedeutung sein. Die Auswirkungen des Finanzausgleichs i.e.S. auf die Disparitäten bei der Steuerbelastung sind ebenfalls Sekundäreffekte und werden unter anderem von den Anreizwirkungen bestimmt. Seit Einführung der NFA haben insbesondere verschiedene ressourcenschwache Kantone ihre Steuersätze teilweise merklich gesenkt. Wird die Gesamtheit der Kantone betrachtet, so kann jedoch nicht generell von einem Abbau der Unterschiede bei der Steuerbelastung gesprochen werden.
- *Erhalt der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit im nationalen und internationalen Verhältnis:* Die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz und der Kantone ist sowohl bei der Unternehmens- wie auch bei den Einkommenssteuern nach wie vor hoch. Die

Grenzabschöpfungsquoten bei den ressourcenstarken Kantonen im Rahmen des horizontalen Ressourcenausgleichs sind relativ tief, sodass kaum von einer dämpfenden Wirkung des Finanzausgleichs auf deren Position im Steuerwettbewerb gesprochen werden kann. Die ressourcenschwachen Kantone konnten ihre Position im Steuerwettbewerb insbesondere im Bereich der Unternehmensbesteuerung und der Besteuerung im oberen Einkommenssegment gegenüber den ressourcenstarken Kantonen verbessern. Dies kann indessen nicht so sehr auf die Einführung der NFA, sondern vielmehr auf Sonderfaktoren wie die Ausschüttungen der SNB sowie die günstige Konjunktur- und Budgetlage zurückgeführt werden. Die Analysen haben gezeigt, dass ein ressourcenschwacher Kanton beim geltenden (progressiven) Umverteilungsmechanismus des Ressourcenausgleichs wenig Anreize hat, sein Ressourcenpotenzial zu steigern. So beträgt die Grenzabschöpfungsquote im Durchschnitt rund 80 Prozent. Dies bedeutet, dass eine Zunahme des Ressourcenpotenzials eine erhebliche Reduktion der Ausgleichszahlungen zur Folge hat, so dass nach Ressourcenausgleich die Zunahme der standardisierten Steuererträge pro Einwohner nur noch 20 Prozent der ursprünglichen Steigerung des Ressourcenpotenzials beträgt. Trotz dieser Anreizstruktur findet ein Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen statt, der sich mit der Einführung der NFA möglicherweise noch intensiviert hat, obwohl vom Finanzausgleich keine entsprechenden Anreize ausgehen. Analysen zeigen, dass Steuersatzanpassungen seit 2008 deutlich stärker räumlich korreliert sind, was auf einen intensiveren Steuerwettbewerb hinweist.

- *Gewährleistung einer minimalen Ausstattung mit finanziellen Ressourcen:* Die gemäss Artikel 6 FiLaG anzustrebende Ausstattung pro Einwohner von mindestens 85 Prozent des schweizerischen Durchschnitts wurde durch den Ressourcenausgleich in den betrachteten Jahren 2012 bis 2014 in sämtlichen Kantonen übertroffen. Der Kanton Uri als ressourcenschwächster Kanton erreichte 2012 eine Mindestausstattung von gut 85 Prozent, die bis 2014 auf 87 Prozent angestiegen ist. Im Gegensatz dazu wurde in der Periode 2008 bis 2011 dieses Ziel nicht in allen Jahren erreicht.
- *Ausgleich von übermässigen geografisch-topografischen und soziodemografischen Lasten:* Die aktualisierten Berechnungen des Büros Ecoplan auf Basis der Jahre 2008 bis 2011 weisen darauf hin, dass sich die Struktur der Sonderlasten weiter verschoben hat. So beläuft sich der Anteil der Sonderlasten aufgrund geografisch-topografischer Faktoren auf noch 18,5 Prozent (Gutachten Ecoplan 2009 27 %), 30,6 Prozent sind auf Faktoren der Bevölkerungsstruktur (Gutachten 2009 33 %) und 50,9 Prozent auf Faktoren der Kernstädte (Gutachten 2009 40 %) zurückzuführen. Diese Verschiebung führt dazu, dass der Grad der Abgeltung der Sonderlasten durch den Lastenausgleich in den drei Bereichen weiter auseinander driftet. So werden durch den geografisch-topografischen Lastenausgleich (GLA) 35,4 Prozent und durch den soziodemografischen Lastenausgleich (SLA) 14,2 Prozent (Bevölkerungsstruktur) bzw. 4,3 Prozent (Kernstädte) abgegolten. Insgesamt werden mit dem Lastenausgleich gemäss den Berechnungen von Ecoplan 13,1 Prozent der Sonderlasten gedeckt.
- *Gewährleistung eines angemessenen interkantonalen Lastenausgleichs:* Die interkantonale Zusammenarbeit war bereits vor Einführung der NFA recht intensiv und hat sich teilweise unabhängig davon entwickelt. Die Ergebnisse einer Umfrage bei den Kantonen weisen darauf hin, dass eine grosse Mehrheit der Kantone der Ansicht ist, dass sich das Instrument der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich, wie es im Rahmen des Projekts NFA konzipiert wurde, bewährt. Eine Mehrheit der Kantone sieht in der Tendenz eine qualitative Verbesserung der Zusammenarbeit. Verschiedene Kantone weisen darauf hin, dass die Rahmenvereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

(IRV) dazu führt, dass sich die Verrechnungspreise langsam den effektiven Kosten annähern. Die Lastenausgleichszahlungen in Aufgabengebieten gemäss Artikel 48a BV haben sich im Vergleich zur Periode vor NFA praktisch verdoppelt, was darauf hinweist, dass sich die interkantonale Zusammenarbeit deutlich verstärkt hat. Ausgeprägt war die Steigerung bei den Fachhochschulen und den Behinderteninstitutionen, während sich bei den kantonalen Universitäten und beim Straf- und Massnahmenvollzug die bereits vor Inkrafttreten der NFA festgestellte Entwicklung relativ kontinuierlich fortsetzte.

Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

Der Bericht untersucht die *Erfahrungen in den 2008 entflochtenen Bereichen* und konzentriert sich dabei auf die quantitativ bedeutendsten Aufgabengebiete, wie die Sonderschulung und das Behindertenwesen (neu Kantonsaufgaben) sowie die Nationalstrassen (neu Bundesaufgabe). Insgesamt weisen die Erkenntnisse aus den drei beobachteten Aufgabengebieten auf eine grösstenteils gelungene Entflechtung hin. Bei den Wohnheimen, Tagesstätten und Werkstätten für Menschen mit einer Behinderung sowie im Bereich Sonderschulung sorgten in der Verfassung verankerte Übergangsregelungen für einen geordneten Systemwechsel, indem die Kantone bis zum Vorliegen genehmigter Konzepte zur Weiterführung der bisherigen Leistungen der IV verpflichtet wurden. Die Einführung des neuen Versorgungssystems stellt einen mehrjährigen, komplexen Veränderungsprozess dar, welcher schrittweise und in Zusammenarbeit mit den betroffenen Akteuren erfolgt und noch nicht abgeschlossen ist. Aufgrund dieser Systemänderungen in den beiden Bereichen sind keine quantitativen Aussagen zu allfälligen Effizienzgewinnen der Entflechtung möglich. Demgegenüber können im Bereich der Nationalstrassen die Effizienzgewinne beziffert werden. So wurden durch die NFA-bedingten Veränderungen der Rahmenbedingungen jährlich wiederkehrende Kosteneinsparungen von 141 bis 227 Millionen erzielt, was die zu Beginn geschätzten jährlichen Kosteneinsparungen von 100 Millionen deutlich übertrifft. In einer Umfrage äussern sich die Kantone mehrheitlich positiv zu den Erfahrungen mit der Aufgabenteilung.

Im Zusammenhang mit der durch die NFA vorgenommenen Aufgaben- und Lastenverschiebungen zwischen dem Bund und den Kantonen wurde im Weiteren die Ausgaben- und Lastendynamik in diesen Bereichen seit 2008 untersucht. Dabei wurden die 10 finanziell gewichtigsten Aufgabengebiete betrachtet. Es konnte festgestellt werden, dass sich die Ausgaben- und Lastendynamiken dieser Bereiche für Bund und Kantone insgesamt recht ausgeglichen präsentieren. Im Vergleich zum Ausgabenwachstum in diesen Aufgabengebieten ist der Ertrag der direkten Bundessteuer (bzw. deren reduzierter Kantonsanteil) in der gleichen Periode weniger stark angestiegen, während die Zahlungen des Ressourcenausgleichs deutlich stärker zugenommen haben.

Was die Frage allfälliger weiterer Aufgabenteilungen in der Zukunft betrifft, wird der Bundesrat die Bereitschaft und Bedürfnisse der Kantone im Rahmen der Vernehmlassung zum vorliegenden Bericht ausloten und diese aus seiner Sicht würdigen.

Der Bericht evaluiert ebenfalls das *Instrument der Programmvereinbarungen*, das im Jahr 2008 für die Steuerung von Verbundaufgaben eingeführt wurde. Die EFV führte eine umfassende Umfrage bei den kantonalen Stellen wie auch bei den Bundesämtern durch, die dieses Instrument einsetzen. Insgesamt resultiert eine positive Gesamtwürdigung der bisherigen Erfahrungen mit den Programmvereinbarungen. Es drängen sich jedoch bei spezifischen

Aspekten Anpassungen auf. Insgesamt können als prioritäre Ansatzpunkte für Verbesserungen eine Konzentration der Einflussnahme des Bundes auf die Zielebene sowie die Prüfung einer Reduktion der Regelungsdichte bei Programmvereinbarungen und den dazugehörigen Weisungen festgehalten werden, um den administrativen Aufwand von Bund und Kantonen zu reduzieren.

Zusammenhang zur Unternehmenssteuerreform III (USR III)

Die laufenden Arbeiten zur USR III betreffen u.a. auch den Ressourcenausgleich. Die Anpassung der Mechanik des Ressourcenausgleichs infolge der USR III ist jedoch nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts, sondern bildet einen Teil der USR III-Vorlage. Die USR III erfordert eine Anpassung der Gewichtung der massgebenden Gewinne der juristischen Personen im Ressourcenpotenzial, da die für die Gewichtung der Gewinne der Gesellschaften mit besonderem Steuerstatus verwendeten Beta-Faktoren voraussichtlich wegfallen werden und durch andere Gewichtungsfaktoren ersetzt werden müssen. Je nach dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der USR III könnte dies Auswirkungen auf den Vierjahresrhythmus beim Finanzausgleich haben. Falls beispielsweise die USR III 2018 in Kraft träte, müsste eine Kürzung der dritten Vierjahresperiode (2016-2019) geprüft werden.

Vom Bundesrat vorgeschlagene Massnahmen für die Vierjahresperiode 2016 bis 2019

- *Anpassung der Dotation des Ressourcenausgleichs:* Aufgrund der Analyse im Rahmen des zweiten Wirksamkeitsberichts schlägt der Bundesrat eine Reduktion der Dotation des Ressourcenausgleichs vor. Es hat sich gezeigt, dass der Ressourcenausgleich die angestrebten Ziele in der zweiten Vierjahresperiode erreicht, bzw. bezüglich des Mindestausstattungsziels mehr als erreicht hat. Über die gesamte erste Vierjahresperiode kam es zu einer Unterdotierung von durchschnittlich gut 28 Millionen oder 0,8 Prozent pro Jahr. Aufgrund dieser relativ guten Zielerreichung, sahen sich Bundesrat und Parlament nicht veranlasst, die Dotation für die zweite Periode anzupassen. Für die dritte Vierjahresperiode kommt der Bundesrat nun aber zum Schluss, dass die Grundbeiträge des horizontalen und vertikalen Ressourcenausgleichs nach unten anzupassen sind, da die Ausstattung in den ersten drei Jahren der zweiten Vierjahresperiode mit einer Überdotierung von durchschnittlich 7,3 Prozent deutlich zu hoch war. Mangels quantitativer Grundlagen für eine Prognose schlägt der Bundesrat ein vergangenheitsorientiertes Vorgehen vor: Das Ausmass der Anpassung der Dotation des Ressourcenausgleichs für die dritte Vierjahresperiode soll sich an den Finanzausgleichszahlen im Durchschnitt der gesamten zweiten Vierjahresperiode (Referenzjahre 2012–2015) orientieren. Anhand dieser Daten wird für jedes Jahr die Dotation berechnet, mit welcher der ressourcenschwächste Kanton nach Ausgleich einen Index SSE von genau 85,0 Punkten erreicht hätte. Die durchschnittliche Differenz zwischen den effektiven Ausgleichszahlungen und den so berechneten Beträgen entspricht dem Anpassungsbetrag. Der Grundbeitrag für die dritte Vierjahresperiode bestimmt sich nun aufgrund der ordentlichen Fortschreibung der effektiven Dotation 2015 abzüglich des Anpassungsbetrages. Auf Basis der Finanzausgleichszahlen 2012–2014 hätte das Gesamtvolumen des Ressourcenausgleichs so um knapp 270 Millionen reduziert werden können (vertikaler Ressourcenausgleich 160 Mio. und horizontaler Ressourcenausgleich 109 Mio.). Der effektive Betrag lässt sich jedoch erst nach Vorliegen der Finanzausgleichszahlen für das Jahr 2015 berechnen. Bei diesem Vorgehen handelt es sich nicht um eine ex post Korrektur des Volumens des

Ressourcenausgleichs, sondern um eine Neujustierung der Dotation aufgrund der Ergebnisse der Periode 2012–2015.

- *Unveränderte Weiterführung des Lastenausgleichs:* Das FiLaG verlangt, dass bei der Dotation von GLA und SLA alle vier Jahre die Ergebnisse des Wirksamkeitsberichts zu berücksichtigen sind, enthält aber diesbezüglich keine konkreten Vorgaben oder Kriterien. Somit ist nicht bestimmt, welches Gewicht bei der Festlegung des Dotationsverhältnisses beispielsweise der Quantifizierung der geografisch-topografisch und der soziodemografisch bedingten Sonderlasten im Vergleich zu anderen Kriterien wie zum Beispiel der Tragbarkeit der Sonderlasten für die betroffenen Kantone zukommen soll. Werden die Argumente der diesbezüglichen Diskussionen während der Projektphase betrachtet, so gibt es sowohl für eine Beibehaltung der aktuellen 50/50-Prozent-Lösung als auch für eine einseitige Aufstockung des SLA Argumente. Die Ergebnisse der Ecoplan-Studie weisen darauf hin, dass die Bedeutung der geografisch-topografischen Sonderlasten im Vergleich zu den soziodemografischen Sonderlasten tendenziell abnimmt. Unter Würdigung der Argumente für und gegen eine einseitige Aufstockung des SLA und aufgrund der Tatsache, dass klare Kriterien für eine Änderung des Dotationsverhältnisses zwischen dem SLA und dem GLA fehlen, schlägt der Bundesrat unter den heute geltenden Rahmenbedingungen die Beibehaltung des heutigen Dotationsverhältnisses zwischen dem GLA und dem SLA auch für die Beitragsperiode 2016–2019 vor. Dementsprechend empfiehlt der Bundesrat für das Jahr 2016 und die drei Folgejahre eine Anpassung des GLA und des SLA jeweils im Ausmass der Teuerung.
- *Keine weiteren Anpassungen des Finanzausgleichs:* Die vorliegende Analyse der Wirksamkeit des Finanzausgleichs hat keine gravierenden Schwachstellen oder Mängel aufgezeigt. Aus diesem Grund sieht der Bundesrat keine Notwendigkeit, weitere Massnahmen vorzuschlagen. So erachtet er die von den ressourcenstarken Kantonen geforderte Änderung der Mechanik des Ressourcenausgleichs, eine Anpassung bei der Bestimmung des Ressourcenpotenzials oder eine Abschaffung bzw. eine stärkere Reduktion des Härteausgleichs als nicht notwendig oder opportun.

Abweichende Meinungen in der Fachgruppe Wirksamkeitsbericht

Die Erarbeitung des vorliegenden Wirksamkeitsberichts wurde von einer Fachgruppe mit paritätischer Vertretung von Bund und Kantonen begleitet. Bezüglich der vom Bundesrat vorgeschlagenen Massnahmen haben Kantonsvertreter die folgenden abweichenden Meinungen geäussert:

- Verzicht auf eine Reduktion der Dotation des Ressourcenausgleichs
- Erhöhung der Dotation des soziodemografischen Lastenausgleichs
- Stärkere Reduktion des Härteausgleichs
- Neues Modell für den Ressourcenausgleich
- Einschluss der Wasserzinsen im Ressourcenpotenzial
- Reduzierte Gewichtung der Gewinne juristischer Personen im Ressourcenpotenzial
- Weitere Reduktion der Gewichtung der Grenzängereinkommen im Ressourcenpotenzial
- Reduktion der Ausgleichszahlungen an ressourcenschwache Kantone mit einer Steuerausschöpfung unter dem Durchschnitt der ressourcenstarken Kantone

1 Ausgangslage und Inhalt

1.1 Einleitung

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) ist am 1.1.2008 in Kraft getreten. Mit ihr wurden die finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund und den Kantonen von Grund auf reformiert. Sie umfasste die Zuteilung der öffentlichen Aufgaben sowie die Umverteilung von öffentlichen Geldern zwischen den beiden Staatsebenen (Finanzausgleich im engeren Sinn). Sie verfolgte zwei Ziele: ein Abbau der kantonalen Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und die Steigerung der Effizienz bei der staatlichen Aufgabenerfüllung. Mit der NFA wurden zahlreiche bisher von Bund und Kantonen gemeinsam wahrgenommene Aufgaben entflochten und die verbleibenden Verbundaufgaben effizienter organisiert. Der neu eingeführte Finanzausgleich im engeren Sinn umfasst den Ressourcenausgleich, den Ausgleich für geografisch-topografische und soziodemografische Lasten sowie den Härteausgleich. Mit dem Ressourcenausgleich sollen Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone ausgeglichen werden. Er setzt sich zusammen aus dem vom Bund finanzierten vertikalen Ressourcenausgleich und dem horizontalen Ressourcenausgleich, der von den ressourcenstarken Kantonen alimentiert wird. Der Lastenausgleich entschädigt Kantone, die in bestimmten Aufgabenbereichen übermässige strukturell bedingte Kosten aufweisen. Der Härteausgleich ist zeitlich befristet (bis 2036) und verhindert, dass ressourcenschwache Kantone durch den Systemwechsel im Jahr 2008 finanziell schlechter gestellt werden. Sein Volumen wird ab 2016 jährlich um 5 Prozent des Anfangsbetrags reduziert.

Das Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) sieht vor, dass der Bundesrat periodisch über den Vollzug und die Wirkung des nationalen Finanzausgleichs Bericht erstattet. Im November 2010 veröffentlichte der Bundesrat den ersten Wirksamkeitsbericht zum Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen. Er umfasste die Zeitspanne 2008–2011 und somit die Einführungsphase der NFA. Der zweite Wirksamkeitsbericht gibt Auskunft, inwieweit die Ziele des nationalen Finanzausgleichs in der Vierjahresperiode 2012–2015 erreicht werden und soll dem Parlament u.a. als Grundlage für die alle vier Jahre zu erfolgende Neudotierung der Ausgleichsgefässe (Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleich) dienen.

Nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts ist die Unternehmenssteuerreform III (USR III), die u.a. auch Auswirkungen auf die Mechanik des Ressourcenausgleichs haben wird. Das Mandat für den Wirksamkeitsbericht beinhaltet eine ex post-Analyse, während die USR III prospektiv ausgelegt ist. Dennoch ist eine zeitliche Koordination zwischen den beiden Projekten notwendig, auf die in Kapitel 9 eingegangen wird.

1.2 Gesetzliche Grundlagen

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

Art. 18 FiLaG:

- ¹ *Der Bundesrat legt der Bundesversammlung alle vier Jahre einen Bericht über den Vollzug und die Wirksamkeit dieses Gesetzes vor.*
- ² *Der Bericht gibt Aufschluss über die Erreichung der Ziele des Finanzausgleichs in der vergangenen Periode und erörtert die möglichen Massnahmen für die kommende Periode.*
- ³ *Die Wirkungen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich werden gesondert dargelegt.*

Absatz 2 enthält Vorgaben zum Inhalt des Wirksamkeitsberichts. So stehen die Ziele des Finanzausgleichs nach Artikel 2 FiLaG im Zentrum der Analyse. Hinsichtlich des zeitlichen Horizonts der Untersuchungen steht die vergangene Vierjahresperiode, also die Jahre 2012 bis 2015 im Vordergrund. Auf der Basis der Ergebnisse soll der Wirksamkeitsbericht mögliche Massnahmen für die kommende Vierjahresperiode (2016 bis 2019) diskutieren. Eine besondere Stellung nimmt die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich ein, deren Wirkungen unabhängig von den Auswirkungen des Finanzausgleichs im engeren Sinn zu beurteilen sind.

Artikel 18 FiLaG wird in den Artikeln 46 bis 49 der Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaV) konkretisiert. Des Weiteren besteht mit Artikel 57 FiLaV eine Übergangsbestimmung zum Inhalt der beiden ersten Wirksamkeitsberichte, d.h. sie ist auch für den vorliegenden Bericht noch relevant.

1.2.1 Inhalt des Wirksamkeitsberichts

Art. 46 FiLaV:

¹ Der Wirksamkeitsbericht hat folgenden Inhalt:

a. Er gibt Auskunft über:

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

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

c. Er erörtert mögliche Massnahmen, namentlich:

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

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

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

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

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

Artikel 46 Absatz 1 FiLaV beschreibt den Untersuchungsgegenstand des Wirksamkeitsberichts. In Buchstabe a Ziffer 1 wird darauf hingewiesen, dass bei der Beurteilung des Vollzugs dem Prozess der Datenbeschaffung für den Ressourcen- und Lastenausgleich eine besondere Beachtung zukommt. Im Vordergrund stehen dabei Aussagen über die Massnahmen zur Sicherstellung der Datenqualität. In Ziffer 2 wird die Volatilität der Beiträge im Ressourcenausgleich zum expliziten

Untersuchungsgegenstand erklärt. Es geht namentlich darum, im Interesse einer verlässlichen Finanzpolitik die Bewegungen der einzelnen ressourcenstarken und -schwachen Kantone zu untersuchen und, falls notwendig, den daraus resultierenden Handlungsbedarf in konzeptioneller und rechtlicher Hinsicht aufzuzeigen.

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

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

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

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

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

1 Mit den «anerkannten Standards der Evaluation» sind die Evaluationsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL-Standards) gemeint. Für die Bundesverwaltung wurde hierzu ein «Leitfaden für Wirksamkeitsprüfungen beim Bund» geschaffen.

2 Siehe http://www.efv.admin.ch/dokumentation/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich.php

1.2.2 Datengrundlagen

Art. 47 FiLaV:

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

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

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

1.2.3 Paritätische Arbeitsgruppe

Art. 48 FiLaV:

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

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

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

⁴ Das Sekretariat der Fachgruppe wird durch die EFV wahrgenommen.

Der Wirksamkeitsbericht wurde von der Eidg. Finanzverwaltung (EFV) in Zusammenarbeit mit den Kantonen erstellt. Die Erarbeitung wurde von einer paritätisch zusammengesetzten Fachgruppe aus Vertreterinnen und Vertretern des Bundes und der Kantone begleitet. Unter paritätischer Zusammensetzung sind gleich grosse Delegationen von Bund und Kantonen

gemeint. Insbesondere die verschiedenen Sprachgruppen, Stadt- und Landregionen sowie die ressourcenstarken und ressourcenschwachen Stände waren einzubeziehen. Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) bestimmte die Vertretung der Kantone in der Fachgruppe.

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

1.2.4 Vernehmlassung

Art. 49 FiLaV:

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

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

1.2.5 Erster und zweiter Wirksamkeitsbericht

Art. 57 FiLaV:

Die Wirksamkeitsberichte für die zwei ersten Vierjahresperioden nach Inkrafttreten der Verordnung umfassen zusätzlich eine Darstellung des Übergangs vom alten zum neuen Finanzausgleich. Der Wirksamkeitsbericht für die erste Vierjahresperiode legt zusätzlich die Vorwirkungen der Neugestaltung des Finanzausgleichs dar.

Der erste und zweite Wirksamkeitsbericht beinhalten zusätzlich eine Darstellung des Übergangs vom alten zum neuen Finanzausgleich, was gemäss dem erläuternden Bericht zur FiLaV auch Aussagen zur Aufgabenentflechtung einschliesst. Die Thematik der Haushaltsneutralität wurde bereits im ersten Wirksamkeitsbericht behandelt. Der zweite Bericht erörtert in Kapitel 6 die mit der Aufgabenentflechtung gewonnenen Erfahrungen sowie die Ausgabendynamik in den entflochtenen Bereichen.

1.3 Inhalt und Struktur des zweiten Wirksamkeitsberichts

Die gesetzlichen Grundlagen geben sehr detaillierte Vorgaben in Bezug auf den Inhalt des Wirksamkeitsberichts. Es erweist sich deshalb als zweckmässig, dessen Aufbau und Struktur auf die Anforderungen der FiLaV auszurichten. Kapitel 2 stellt den Ressourcen- und den Lastenausgleich dar. Kapitel 3 behandelt die Thematik der Volatilität der Beiträge des Ressourcenausgleichs. Kapitel 4 geht auf die Datengrundlagen und die Frage der Qualitätssicherung ein. Das erste Kernelement des vorliegenden Berichts bildet Kapitel 5, das die Zielerreichung des Finanzausgleichs zum Thema hat. Im Rahmen der Erarbeitung des Wirksamkeitsberichts wurden verschiedene Fragestellungen vertieft analysiert, so z.B. Fragen zum Steuerwettbewerb aus nationaler wie auch internationaler Sicht. Das zweite Kernelement stellt Kapitel 6 dar, das die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen diskutiert. Die Erfahrungen mit der Aufgabenentflechtung und eine Analyse der Wirkungen mit dem Instrument der Programmvereinbarungen bilden die Schwerpunkte in diesem Kapitel. Zu beiden Themenbereichen wurden ebenfalls vertiefte Analysen vorgenommen. Kapitel 7 widmet sich der Überprüfung der Bemessungsgrundlagen. Kapitel 8 präsentiert einen alternativen Mechanismus für den Ressourcenausgleich, der von den Vertretern der ressourcenstarken Kantone ausgearbeitet wurde und Elemente der Standesinitiative Schwyz aufnimmt. Kapitel 9 schlägt Massnahmen für die Vierjahresperiode 2016–2019 vor und nimmt Stellung zu dem in Kapitel 8 beschriebenen Vorschlag.

Der erste Wirksamkeitsbericht

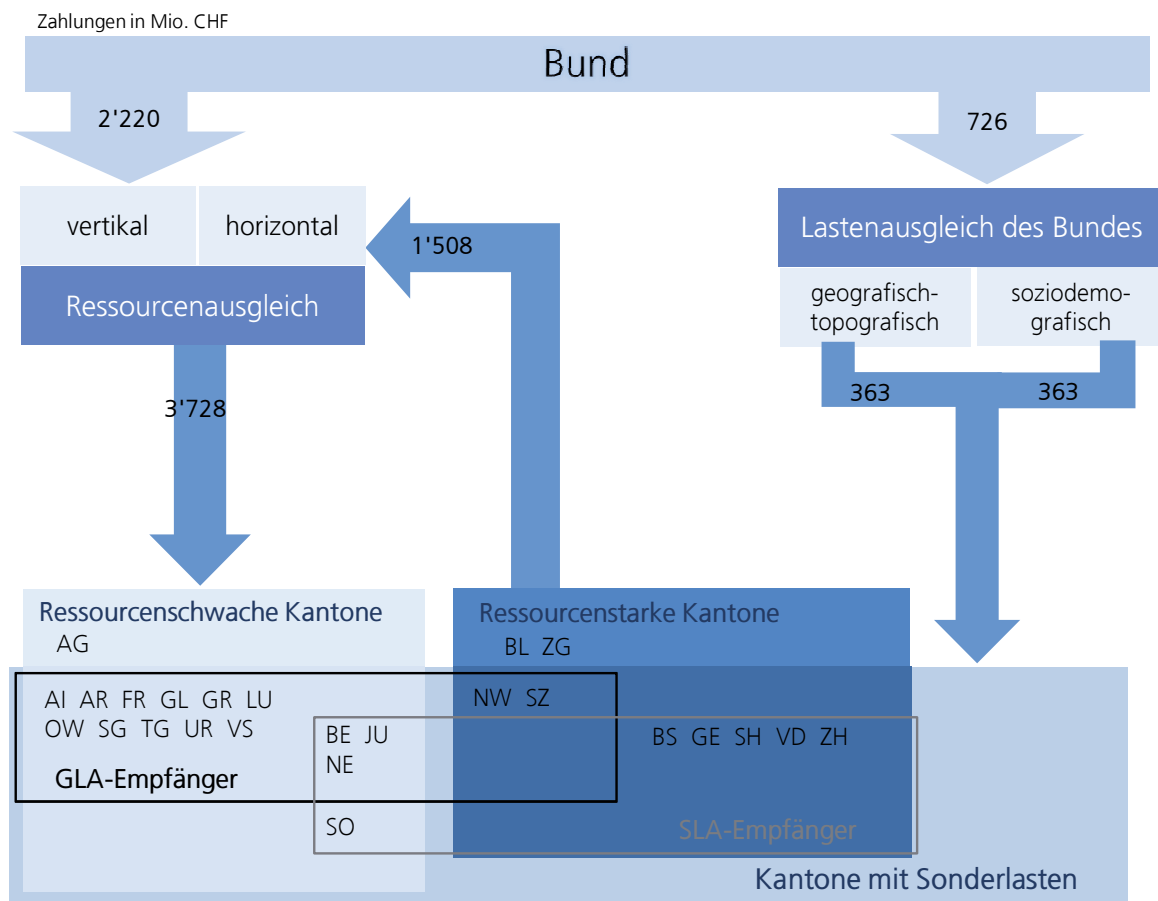
Eine umfassende Analyse der Auswirkungen des nationalen Finanzausgleichs war im ersten Wirksamkeitsbericht nur bedingt möglich, da sich dieser nur auf einen relativ kurzen Beobachtungszeitraum stützen konnte. Der erste Bericht zeigte, dass die angestrebten Ziele in der Berichtsperiode 2008–2011 weitgehend erreicht wurden. Die kantonale Finanzautonomie konnte gestärkt und die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit verringert werden. Die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz und der Kantone bei Unternehmens- und Einkommenssteuern wurde als nach wie vor hoch eingestuft. Im Weiteren konnte das Ziel einer minimalen Pro-Kopf-Ausstattung von 85 Prozent des schweizerischen Durchschnitts weitgehend erreicht werden. Ein spezielles Augenmerk legte der erste Wirksamkeitsbericht auf die Analyse des Systemwechsels und überprüfte dabei insbesondere den Aspekt der Haushaltsneutralität. Es wurde festgestellt, dass die Kantone im Vergleich zu den Annahmen in der dritten NFA-Botschaft effektiv um 100 Millionen belastet wurden. Dieser Betrag kommt inklusive Verzinsung 2008–2011 den Kantonen zugute, indem die Dotationen des (vertikalen) Ressourcen- und des Lastenausgleichs anteilmässig ab 2012 erhöht wurden. Der Bericht kam zum Schluss, dass sich beim System des Finanzausgleichs i.e.S. keine wesentlichen Änderungen aufdrängt. Bei der Festlegung der Bemessungsgrundlagen wurde aufgrund der grenzüberschreitenden Spillover-Effekte vorgeschlagen, die Einkommen der Grenzgänger im Ressourcenpotenzial mit einem reduzierten Gewicht zu berücksichtigen (sog. Faktor Delta von 0.75). Schliesslich schlug der Bericht vor, eine gesetzliche Basis für die Regelung von nachträglichen Fehlerkorrekturen zu schaffen. Eine entsprechende Bestimmung ist im FiLaG mit Artikel 9a seit 1.1.2012 in Kraft.

Der zweite Wirksamkeitsbericht weist neben den von der FiLaV vorgegebenen Untersuchungen zwei inhaltliche Schwerpunkte auf. So nimmt er jene Analysen vor, die im Anhang 17 der FiLaV vorgeschrieben sind, im Rahmen des ersten Wirksamkeitsberichts jedoch angesichts der mangelnden Datenverfügbarkeit noch nicht vorgenommen werden konnten. Dies betrifft namentlich eingehendere Analysen zum Steuerwettbewerb aus nationaler und internationaler Sicht, zu den Interdependenzen zwischen der Steuerbelastung und dem Immobilienmarkt sowie verschiedene Aspekte der neuen Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Im Weiteren behandelt der Bericht Themen, die entweder in der Vernehmlassung zum ersten Wirksamkeitsbericht oder in den parlamentarischen Beratungen angesprochen wurden. Besonders zu erwähnen sind dabei Zusatzuntersuchungen zur Entwicklung der Disparitäten, zur Effektivität und Reaktionsfähigkeit des Ausgleichssystems auf konjunkturelle Schwankungen sowie Überlegungen zur anzustrebenden Mindestausstattung von 85 Prozent. Der zweite Wirksamkeitsbericht weist somit eine sehr breite Palette von Themen auf. Zu mehreren dieser Themen wurden separate Detailstudien erarbeitet. Ihre Ergebnisse können hier aber aus Platzgründen nicht dargestellt werden. Der Wirksamkeitsbericht konzentriert sich daher auf die Darstellung der Hauptergebnisse der Evaluation und auf mögliche Massnahmen für die Periode 2016–2019. Die Berichte zu den zugrunde liegenden Studien sind jedoch – im Sinne von Materialien – auf der Internet-Seite der EFV verfügbar. Die genauen Hinweise finden sich in den entsprechenden Kapiteln dieses Berichts bzw. im Literaturverzeichnis.

2 Ressourcen- und Lastenausgleich 2012–2014

Im Finanzausgleich i.e.S. wird zwischen dem Ressourcenausgleich (Umverteilung von finanziellen Ressourcen) und dem Lastenausgleich (Beitrag für Sonderlasten) unterschieden. Der Ressourcenausgleich wird gemeinsam vom Bund (vertikaler Ressourcenausgleich) und von den ressourcenstarken Kantonen (horizontaler Ressourcenausgleich) finanziert. Der Lastenausgleich besteht aus einem geografisch-topografischen (GLA) und einem soziodemografischen Lastenausgleich (SLA) und wird vollumfänglich vom Bund getragen. Nachfolgende Abbildung zeigt schematisch das Ausgleichssystem mit den Beiträgen des Ressourcen- und Lastenausgleichs im Jahr 2014.

Abbildung 2.01 Finanzströme im Ausgleichssystem für das Jahr 2014, ohne Härteausgleich



Der Beitrag des Bundes an den Ressourcenausgleich beträgt im Referenzjahr 2014 knapp 2220 Millionen. Der Grundbeitrag des vertikalen Ressourcenausgleichs (VRA) wird jeweils im ersten Jahr einer neuen Vierjahresperiode (in diesem Fall 2012) vom Parlament festgelegt und in den Folgejahren gemäss Artikel 5 Absatz 2 FiLaG entsprechend der Entwicklung der Ressourcenpotenziale aller Kantone fortgeschrieben. Die ressourcenstarken Kantone stellen im Jahr 2014 einen Beitrag in der Höhe von 1508 Millionen bereit. Der Grundbeitrag der ressourcenstarken Kantone (horizontaler Ressourcenausgleich; HRA) wird ebenfalls vom Parlament festgelegt und schreibt sich gemäss Artikel 5 Absatz 2 FiLaG nur entsprechend der Entwicklung der Ressourcenpotenziale der ressourcenstarken Kantone fort.

Im Lastenausgleich stellt der Bund für den geografisch-topografischen und den soziodemografischen Lastenausgleich im Jahr 2014 Beiträge in der Höhe von je 363 Millionen bereit. Diese wurden nach der Festlegung durch das Parlament im Jahr 2012 gemäss Artikel 9 Absatz 2 FiLaG in den Folgejahren der Teuerung angepasst.

Nachstehend wird die Entwicklung von Ressourcen- und Lastenausgleich zwischen 2012 und 2014 näher analysiert. Um ein umfassendes Bild zu geben, werden stellenweise die Veränderung seit 2008 dargestellt. Sämtliche Ausgleichszahlungen pro Kanton im Zeitraum 2008–2014 finden sich in Anhang 2.

2.1 Ressourcenausgleich

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

Tabelle 2.01 Entwicklung der Dotation des Ressourcenausgleichs 2008 bis 2014

in CHF, Wachstumsraten (WR) in %

	Vertikale Dotation (VRA) jährl. WR	Horizontale Dotation (HRA) jährl. WR	Dotation Total	Verhältnis HRA/VRA
2008	1'798'568'507	1'258'997'955	3'057'566'462	70.0%
2009	1'861'854'451 3.5%	1'315'026'989 4.5%	3'176'881'441	70.6%
2010	1'961'871'735 5.4%	1'406'129'703 6.9%	3'368'001'438	71.7%
2011	2'100'592'081 7.1%	1'532'643'174 9.0%	3'633'235'256	
2012*	2'050'668'310 -2.4%			
	+ 81'200'000			
	2'131'868'310 1.5%	1'461'056'632 -4.7%	3'592'924'942	68.5%
2013	2'196'465'269 3.0%	1'500'218'846 2.7%	3'696'684'115	68.3%
2014	2'220'010'107 1.1%	1'507'952'065 0.5%	3'727'962'172	67.9%
Ø WR 2008-2014	3.6%	3.1%	3.4%	

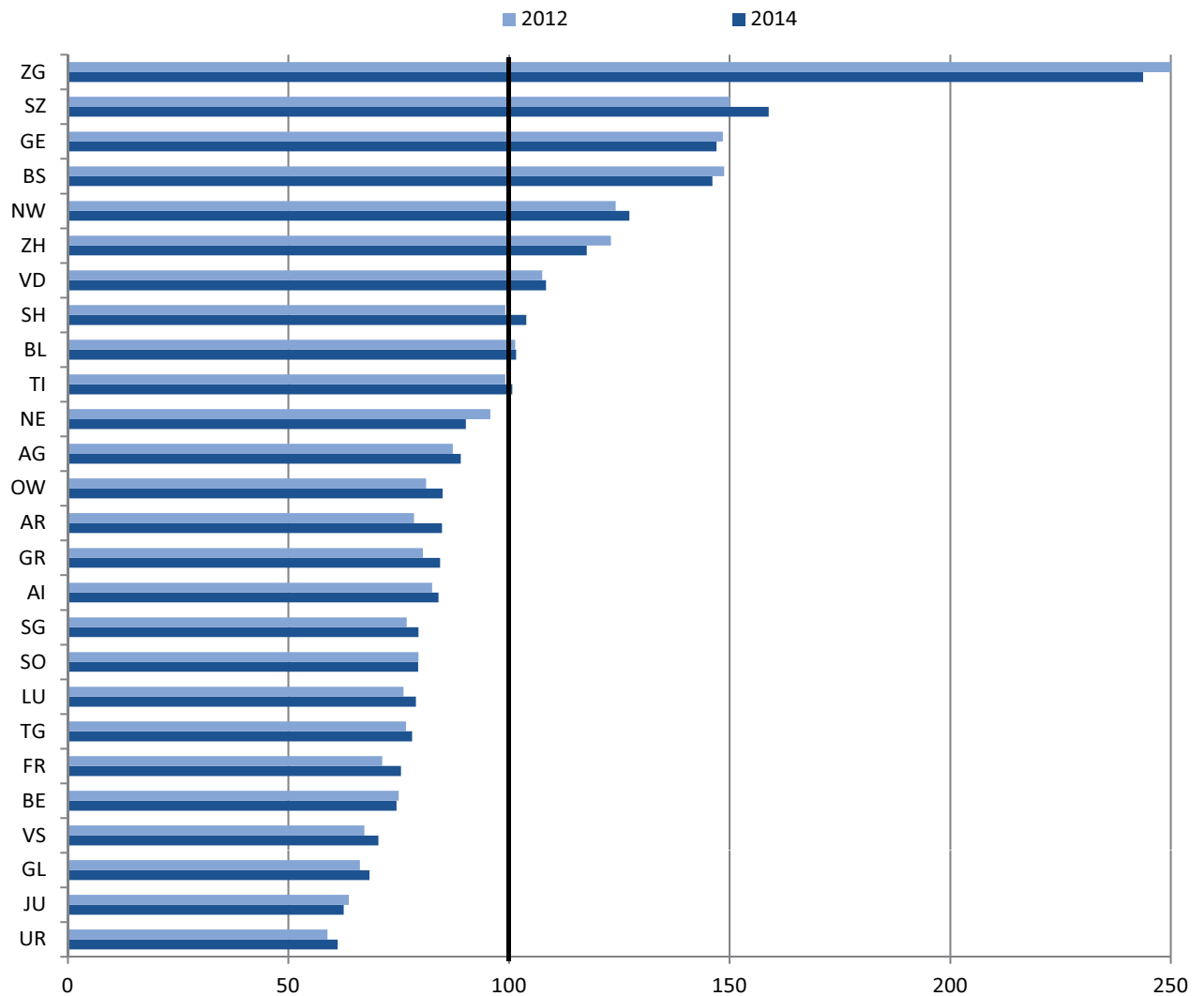
* Inkl. Erhöhung des VRA um 81.2 Mio. zur Kompensation der Abweichung von der Haushaltsneutralität beim Übergang zur NFA

Mit Ausnahme des Jahres 2012 hat sich die Gesamtdotation des Ressourcenausgleichs stetig erhöht. Der Rückgang im Jahr 2012 wurde durch die ausserordentliche Erhöhung des Bundesbeitrages zur Kompensation der Haushaltsneutralität gedämpft. Das Wachstum des HRA (das demjenigen des Ressourcenpotenzials der ressourcenstarken Kantone entspricht) lag bis und mit 2011 immer über dem Wachstum des VRA (d.h. demjenigen des Ressourcenpotenzials aller Kantone). Seit 2012 ist dies nicht mehr der Fall. Die Gründe sind in den zugrunde liegenden Bemessungsjahren zu suchen. Seit dem Referenzjahr 2012 fliessen die wirtschaftlich schwächeren Bemessungsjahre 2008 bis 2010 in das Ressourcenpotenzial ein. Es ist zu vermuten, dass die Krise überdurchschnittlich auf die ressourcenstarken Kantone wirkte, bzw. dass sie in der Hochkonjunktur von der Wirtschaftsentwicklung profitieren konnten (vgl. Kapitel 5.3.1).

Die Bundesverfassung gibt im Sinne einer indirekten Belastungsobergrenze eine Bandbreite für das Verhältnis zwischen horizontalem und vertikalem Ressourcenausgleich vor. Gemäss Artikel 135 Absatz 3 BV betragen im Ressourcenausgleich die Leistungen der ressourcenstarken Kantone mindestens zwei Drittel und höchstens 80 Prozent der Leistungen des Bundes. Das bei der erstmaligen Festlegung der Grundbeiträge im Jahr 2008 beschlossene Verhältnis von 70 Prozent für die ressourcenstarken Kantone nahm bis 2011 leicht zu und reduzierte sich seitdem auf 67,9 Prozent bis ins Jahr 2014, liegt also nur knapp über der verfassungsmässigen Untergrenze.

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

Abbildung 2.02 Ressourcenindex 2012 und 2014



Die Abbildung macht deutlich, dass Zug mit einem Ressourcenindex von 243,8 Punkten (2014) den mit Abstand grössten Ressourcenindex aufweist. Gefolgt von Schwyz, Genf und Basel-Stadt mit ca. 150 Indexpunkten. Alle Kantone oberhalb von 100 Punkten (vgl. schwarze

Linie) sind ressourcenstark. Im 2014 sind dies 10 Kantone. Die restlichen 16 Kantone sind ressourcenschwach. Die kleinsten Indexwerte im 2014 zeigen Uri (61,2), Jura (62,5), Glarus (68,4) und Wallis (70,4).

Die Veränderung beim Ressourcenindex eines Kantons ist sowohl durch die Entwicklung seines Ressourcenpotenzials pro Einwohner als auch durch die Veränderung des Schweizer Durchschnitts bedingt. Der Ressourcenindex eines Kantons nimmt nur zu, wenn sein Ressourcenpotenzial pro Einwohner stärker wächst als der Schweizer Durchschnitt. Somit ist es durchaus möglich, dass der Ressourcenindex eines Kantons sinkt, obwohl sein Ressourcenpotenzial pro Einwohner gestiegen ist, dann nämlich, wenn das Wachstum unter dem Durchschnitt liegt. Zur Illustration zeigt Abbildung 2.03 das Wachstum des Ressourcenpotenzials pro Einwohner aller Kantone zwischen 2012 und 2014 im Vergleich zum Schweizer Durchschnitt (1,8%).

Abbildung 2.03 Wachstum Ressourcenpotenzial pro Einw. zwischen 2012 und 2014

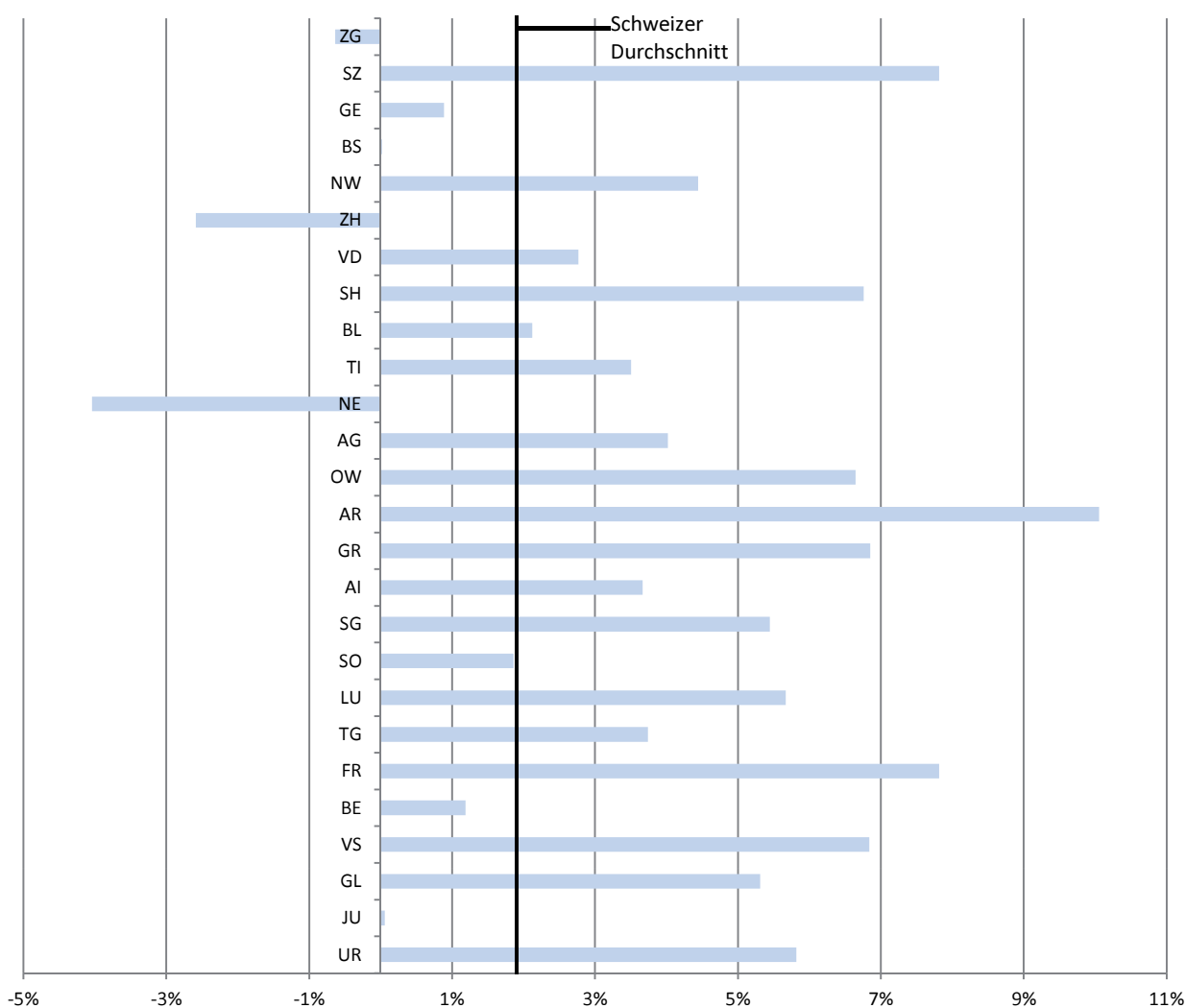
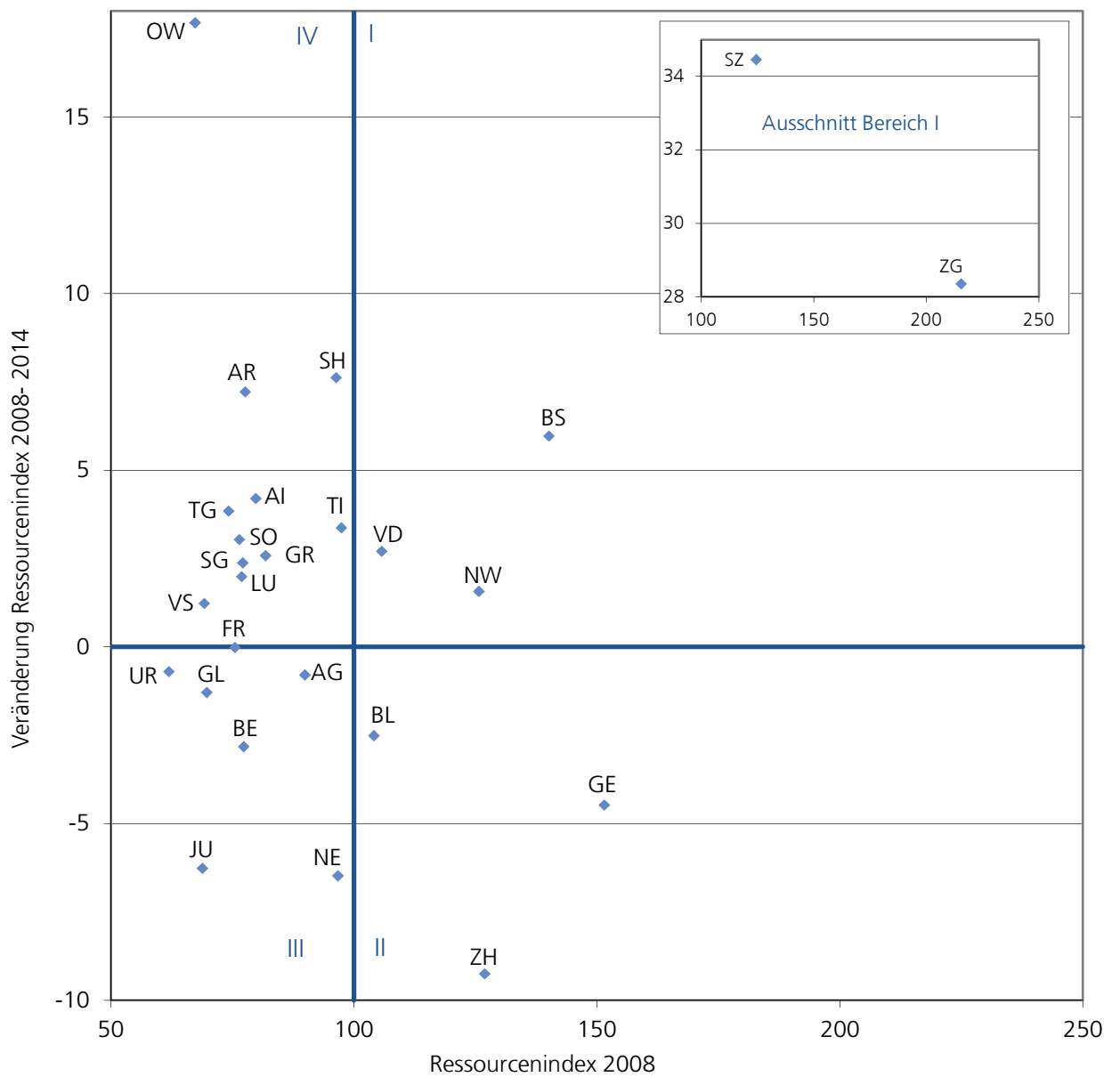


Abbildung 2.04 erlaubt genauere Aussagen über die Entwicklung der Ressourcenindizes seit Einführung der NFA. Die Veränderung des Ressourcenindex eines Kantons im Zeitraum 2008–2014 wird dem jeweiligen Ressourcenindex im Startjahr 2008 gegenübergestellt und in einem Koordinatensystem abgetragen.

Abbildung 2.04 Ressourcenindex 2008, Niveau und Veränderung zwischen 2008 und 2014 (in Indexpunkten)



Die fest ausgezogenen Linien unterteilen die Grafik in vier Bereiche:

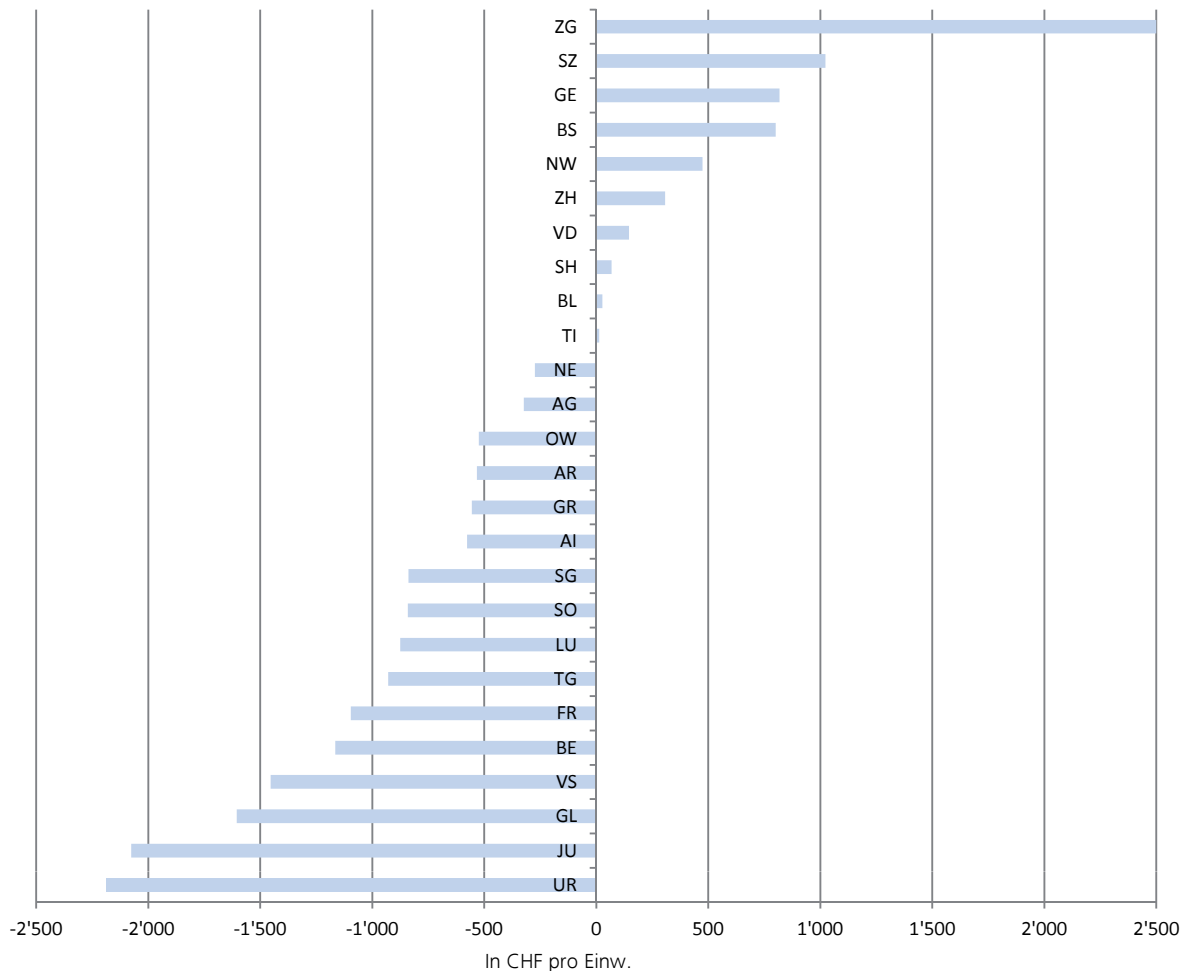
- Oben rechts befinden sich anfänglich ressourcenstarke Kantone (Index über 100) mit einer Zunahme des Ressourcenindex gegenüber 2008 (Bereich I).
- Im Bereich II sind ebenfalls ressourcenstarke Kantone abgebildet. Diese haben jedoch seit 2008 Indexpunkte verloren.
- Ebenfalls einen Rückgang im Index verzeichnen die ressourcenschwachen Kantone (Index unter 100), die sich unten links im Bereich III befinden.
- Die Kantone im Bereich IV gehören zur Gruppe der ressourcenschwachen Kantone mit steigendem Ressourcenindex zwischen 2008 und 2014.

Ins Auge sticht die Erhöhung des Ressourcenindex der Kantone Schwyz und Zug. Während die ressourcenstarken Kantone Basel-Stadt, Waadt und Nidwalden ihre Ressourcenindizes um knapp 6 Indexpunkte zu erhöhen vermögen, sind es in den Kantonen Schwyz und Zug über 28 Indexpunkte (Bereich I). Die drei restlichen ressourcenstarken Kantone Basel-Landschaft, Genf und Zürich verzeichnen einen Rückgang der Indexwerte gegenüber 2008. Der Kanton Zürich zeigt mit -9,2 Punkten den stärksten Rückgang von allen Kantonen (Bereich II). Bei den ressourcenschwachen Kantonen müssen zwischen 2008 und 2014 insgesamt 6 Kantone einen Rückgang ihres Index hinnehmen. Die stärksten Rückgänge verzeichnen die Kantone Neuenburg und Jura (Bereich III). Die restlichen zwölf anfänglich ressourcenschwachen Kantone vermochten ihren Index im Beobachtungszeitraum zu erhöhen. Die ressourcenschwachen Kantone (Schaffhausen und Tessin) wurden ressourcenstark. Am auffälligsten ist die Erhöhung des Kantons Obwalden um knapp 18 Indexpunkte (Bereich IV).

Die Darstellung gibt einen Eindruck, ob die Ressourcenindizes der Kantone konvergieren (Bereich II und IV) oder divergieren (Bereich I und III). Einerseits ist zu erkennen, dass die anfänglich ressourcenschwächsten wie auch ressourcenstärksten Kantone («Pole») weiter auseinanderdriften und sich die Disparitäten im Sinne der Spannweite vergrössert haben. Andererseits befindet sich die Mehrheit der Kantone im «Konvergenzbereich». Dies bedeutet, dass im «Mittelfeld» (ohne ZG, SZ, GE, UR, JU und GL) die Disparitäten abgenommen haben. Die Standardabweichung 2014 des «Mittelfelds» liegt unter derjenigen des Jahres 2008.

Abbildung 2.05 zeigt die Ressourcenausgleichsbeiträge, welche die einzelnen Kantone im Jahr 2014 bezahlen (positive Werte) bzw. erhalten (negative Werte). Um die Vergleichbarkeit zwischen den Kantonen zu erhöhen, werden diese Ausgleichszahlungen pro Einwohner dargestellt.

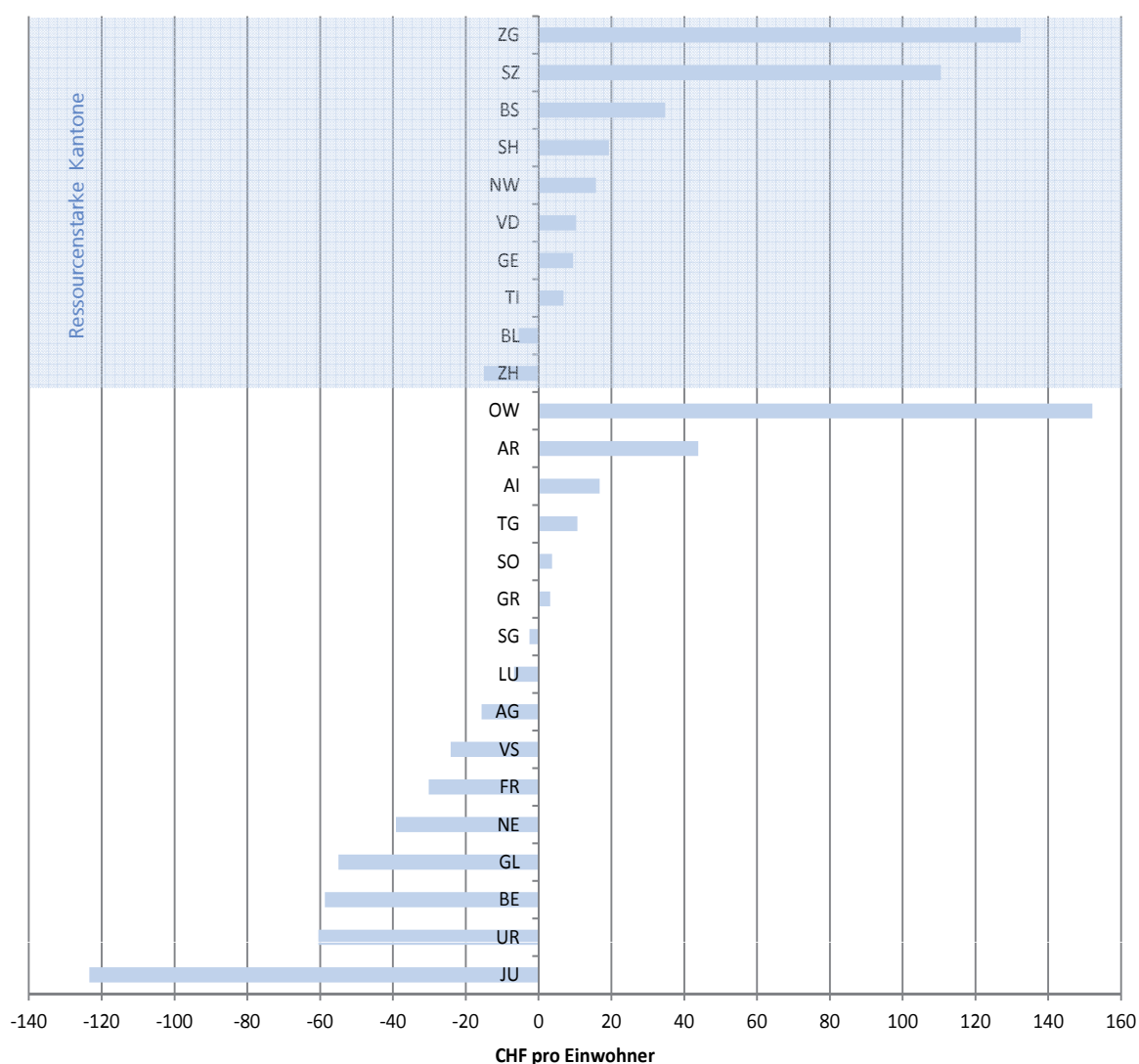
Abbildung 2.05 Ausgleichszahlungen 2014



Im Referenzjahr 2014 weist Zug mit 2500 Franken die höchsten Beiträge pro Einwohner aus, gefolgt von Schwyz mit gut 1000 Franken. Die Kantone Genf und Basel-Stadt zahlen ca. 800 Franken pro Einwohner in den Ressourcenausgleich ein. Die ressourcenschwächsten Kantone Uri und Jura erhalten je etwas mehr als 2000 Franken im Referenzjahr 2014. Weil der Beitrag pro Einwohner mit zunehmender Differenz zwischen den massgebenden eigenen Ressourcen eines Kantons und dem schweizerischen Durchschnitt progressiv ansteigt (vgl. Art. 6 FiLaG), erhalten die Kantone Neuenburg und Aargau mit Ressourcenindizes nahe bei 100 die geringsten Ausgleichsbeträge.

Abbildung 2.06 zeigt den Mittelwert der Veränderung der Ausgleichszahlungen pro Einwohner zwischen 2008 und 2014. Positive Werte bedeuten steigende Belastungen pro Einwohner (höhere Einzahlungen von ressourcenstarken bzw. tiefere Auszahlungen an ressourcenschwache Kantone). Die Beitragszahlungen der Kantone Zug und Schwyz nehmen zwischen 2008 und 2014 wegen des starken Anstiegs ihrer Ressourcenindizes deutlich zu. Seit 2008 zahlt der Kanton Zug jährlich einen um 130 Franken pro Einwohner höheren Beitrag an die ressourcenschwachen Kantone. Auch die Beitragszahlungen von Schwyz erhöhen sich durchschnittlich jährlich um 110 Franken pro Einwohner. Infolge des Rückgangs im Ressourcenindex reduzieren sich hingegen die Beitragszahlungen der Kantone Basel-Landschaft und Zürich.

Abbildung 2.06 Mittelwert der Veränderung der Ausgleichszahlungen zwischen 2008 und 2014



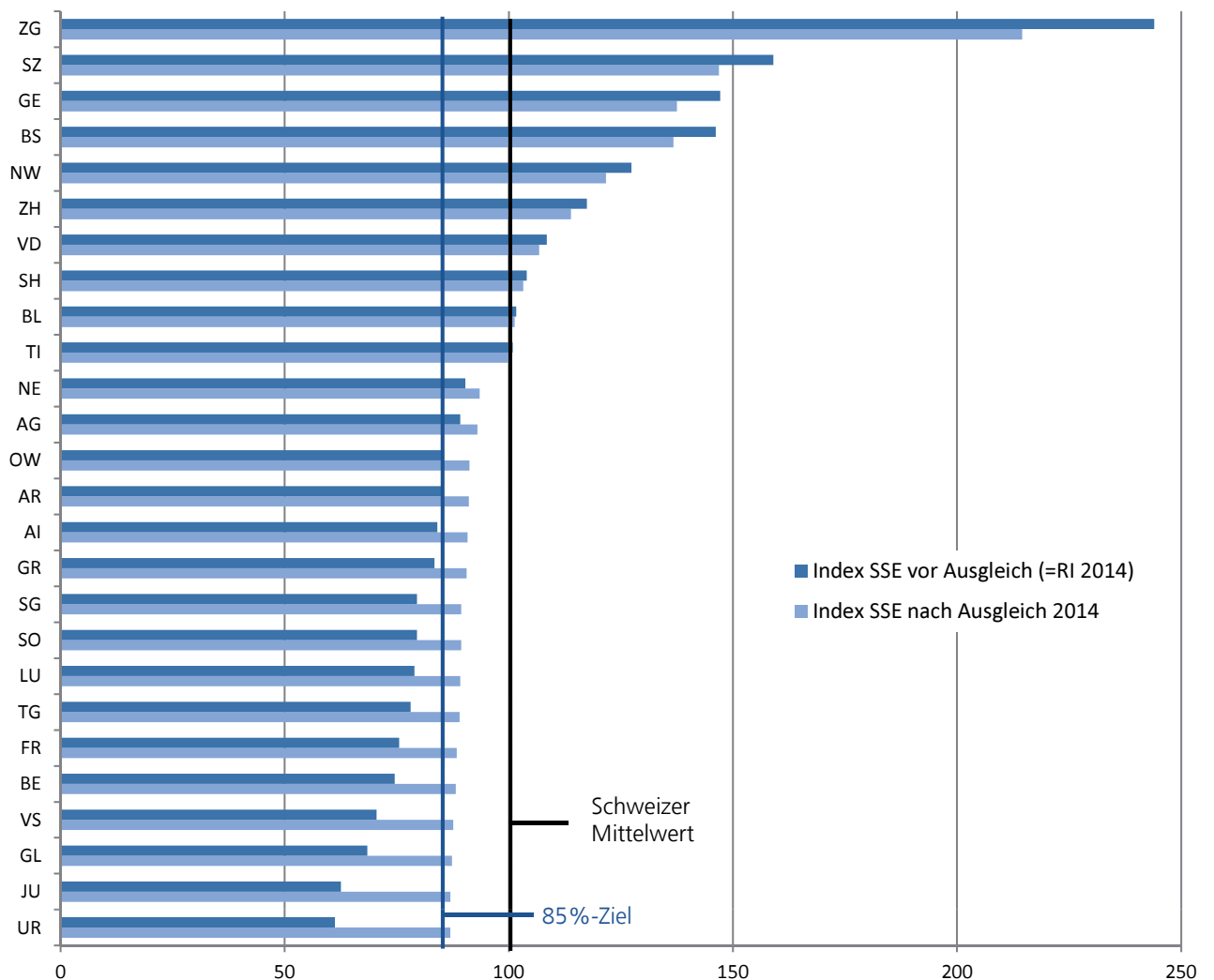
Bei den ressourcenschwachen Kantonen Obwalden, Appenzell-Ausserrhoden, Appenzell-Innerrhoden, Thurgau, Solothurn und Graubünden haben die Ausgleichszahlungen 2008–2014 abgenommen. Aus diesem Grund ist die mittlere Veränderung positiv, d.h. die Kantone erfahren eine Belastung. Demgegenüber sind die Ausgleichszahlungen in den Kantonen St. Gallen, Luzern, Aargau, Wallis, Freiburg, Neuenburg, Glarus, Bern, Uri und Jura angestiegen, d.h. die Kantone wurden im Beobachtungszeitraum zusätzlich entlastet.

Zur Beurteilung der Ausgleichswirkung des Ressourcenausgleichs wird der standardisierte Steuerertrag (SSE) herangezogen. Der SSE entspricht dem hypothetischen Steuerertrag, den ein Kanton erzielen würde, wenn er sein Ressourcenpotenzial mit einem, für alle Kantone identischen Satz, dem sogenannten standardisierten Steuersatz (SST), besteuern würde. Mit dem SSE kann ein Index analog zum Ressourcenindex gebildet werden (SSE pro Einwohner eines Kantons im Verhältnis zum Schweizer Durchschnitt). Dieser «Index SSE vor Ausgleich» entspricht dem Ressourcenindex. Werden die Ausgleichszahlungen mit dem SSE verrechnet

und ins Verhältnis zum Schweizer Durchschnitt gesetzt, erhält man den «Index SSE nach Ausgleich». Der standardisierte Steuersatz (SST)¹ aller Kantone veränderte sich seit Einführung NFA kaum. Dies ist ein Indiz dafür, dass die Kantone in den Bemessungsjahren 2003–2010 insgesamt ihre Steuerbelastung gleich behalten haben.

Nachfolgende Abbildung zeigt die Ausgleichswirkung im Ressourcenausgleich im Referenzjahr 2014. Die Ausgleichszahlungen an die ressourcenschwachen Kantone werden so festgelegt, dass die schwächsten Kantone überproportional begünstigt werden. Angestrebt wird, dass alle Kantone über einen «Index SSE nach Ausgleich» von mindestens 85 Indexpunkten verfügen.

Abbildung 2.07 Index SSE vor und nach Ausgleich, Referenzjahr 2014



¹ Für die Herleitung des SST vgl. Anhang 1 und für die Entwicklung seit 2008 Anhang 2 des Berichts. Der SST aller Kantone veränderte sich seit Einführung der NFA kaum. Dies ist ein Indiz dafür, dass die gesamtschweizerische Steuerbelastung in den Bemessungsjahren 2003–2010 insgesamt gleich geblieben ist. Zur Entwicklung der Steuerbelastung in den einzelnen Kantonen vgl. Kapitel 5.4.

Es ist klar ersichtlich, dass die ressourcenschwachen Kantone durch den Ressourcenausgleich eine deutliche Zunahme ihres Index SSE verzeichnen und die Zielgrösse von allen Kantonen erreicht wird. Seit der Einführung im Jahr 2008 wurde diese Zielgrösse nur in den Jahren 2010 und 2011 nicht erreicht (vgl. dazu Zeitreihe im Anhang 2).

2.2 Lastenausgleich

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

Entwicklung der Ausgleichszahlungen im Lastenausgleich

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

Tabelle 2.02 Teuerung und Dotation im Lastenausgleich 2008–2014

	Teuerung	Dotation (in Mio. CHF)
2008		682.2
2009	2.9%	702.0
2010	-1.0%	695.0
2011	1.4%	704.7
2012	0.3%	737.6*
2013	-1.0%	730.2
2014	-0.6%	725.8

* Aufgrund der Haushaltsneutralität wurde die Dotation 2012 um zusätzlich 30.8 Mio. CHF erhöht.

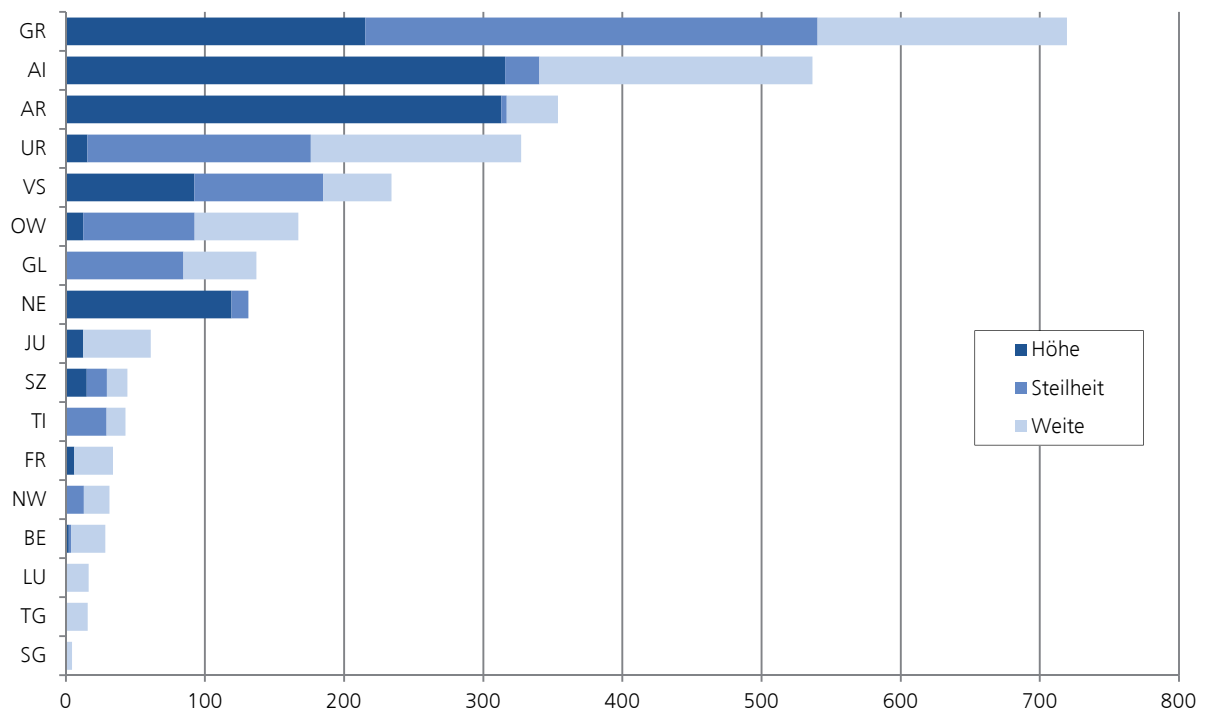
Zwischen 2008 und 2014 war in der Hälfte der Jahre die massgebende Jahresteuern negativ. Dennoch hat sich die Dotation in diesem Zeitraum um 43,6 Millionen (6,4 %) erhöht. Ein Teil davon (30,8 Mio.) ist darauf zurückzuführen, dass der Bund 2012 die Mehrbelastung der Kantone bei der Einführung der NFA (Verletzung der Haushaltsneutralität) kompensiert hat.

Der geografisch-topografische Lastenausgleich

Der geografisch-topografische Lastenausgleich besteht aus drei unabhängigen Teilelementen. Die Ausgleichszahlungen für die Sonderlasten aufgrund der Höhenlage werden mit dem Indikator «Anteil der Einwohner über 800 Meter» berechnet. Bei der Steilheit ist es der Indikator «Mittlere Höhe der produktiven Fläche», und die Lasten der Weite werden aufgrund der beiden Indikatoren «Anteil der Einwohner ausserhalb von Siedlungsgebieten»

und «Geringe Bevölkerungsdichte» ermittelt. Die nachfolgende Abbildung zeigt auf, wie die 17 ausgleichsberechtigten Kantone im Jahr 2014 für ihre geografisch-topografischen Sonderlasten entschädigt wurden.

Abbildung 2.08 GLA-Ausgleichsbeträge der berechtigten Kantone 2014 in Franken pro Einwohner



Die Ausgleichsbeträge insgesamt und die Verteilung auf die einzelnen Sonderlasten veränderten sich zwischen 2008–2013 kaum. Dies ist nicht weiter erstaunlich, weil sich aufgrund der Datenlage in den ersten fünf Jahren die Indikatoren Höhe und Steilheit überhaupt nicht, und der Indikator Weite nur sehr beschränkt aktualisieren liessen. Mit den System der neuen Volkszählung lassen sich ab dem Referenzjahr 2014 alle Indikatoren jährlich neu berechnen. Dennoch sind auch in Zukunft keine grossen Schwankungen zu erwarten, da es sich zum grossen Teil um stabile strukturelle Indikatoren handelt.

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

In absoluten Beträgen erhält der Kanton Graubünden mit 142 Millionen einen fast doppelt so hohen Ausgleichsbetrag wie der Kanton Wallis (72 Mio. CHF), welcher den zweithöchsten Betrag erhält. Die beiden Kantone erhalten damit zusammen fast 60 Prozent der gesamten

Dotation des GLA. Noch deutlicher wird die Entlastung der Gebirgskantone durch den GLA, wenn man die Ausgleichszahlungen pro Kopf betrachtet. Gemäss Abbildung 2.08 erhalten Mittellandkantone – wenn überhaupt – nur kleine Beträge aufgrund des Indikators «geringe Bevölkerungsdichte».

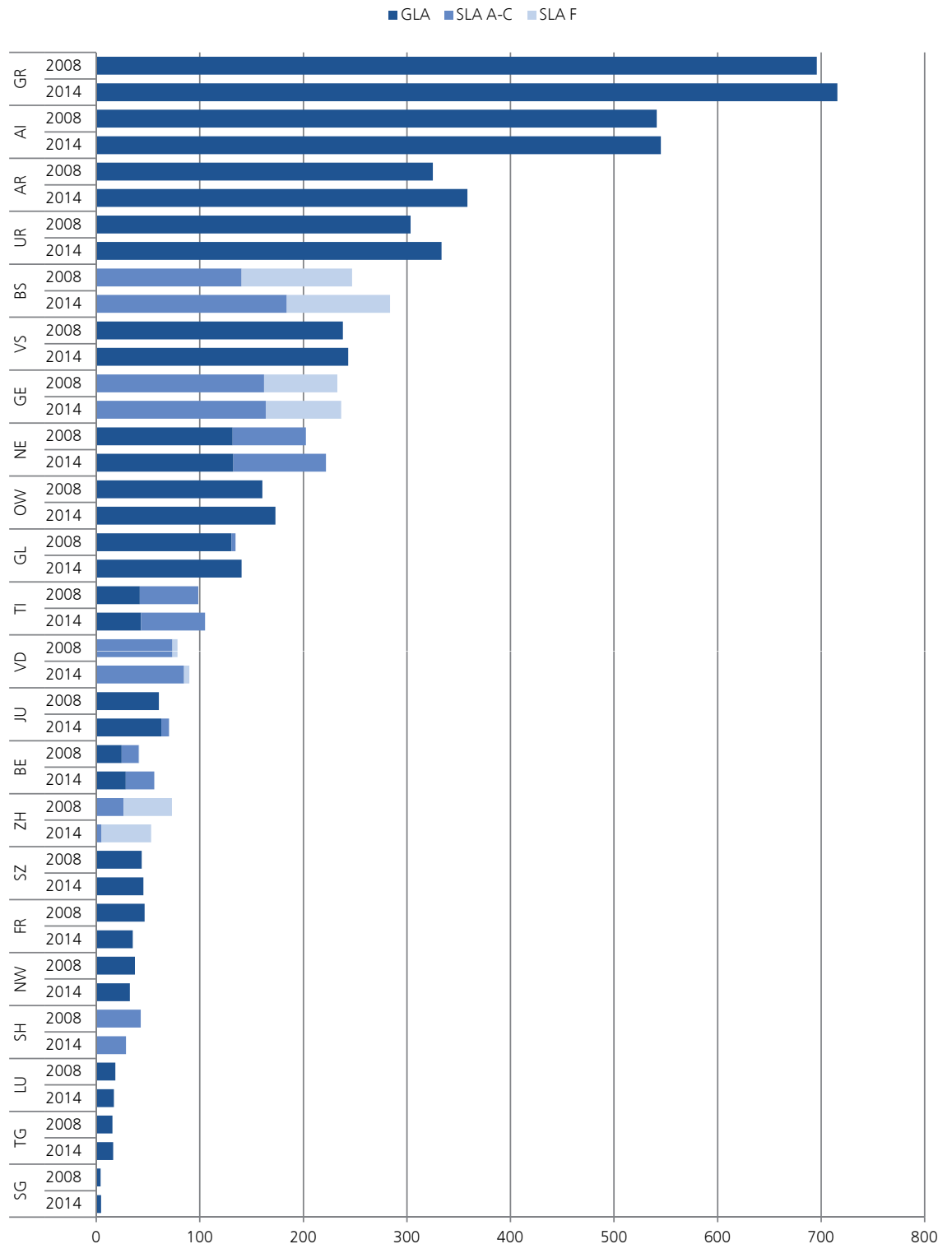
Der soziodemografische Lastenausgleich

In Abbildung 2.09 sind die Zahlungen pro Einwohner aus den drei Lastenausgleichsgefässen (GLA, SLA A-C und SLA F) für die Jahre 2008 und 2014 ersichtlich. Auch bei den Sonderlasten aufgrund der Bevölkerungsstruktur (SLA A-C) veränderten sich die Verhältnisse kaum. Von den zehn Kantonen, welche 2014 Ausgleichsbeiträge erhielten, waren einzig die Kantone Jura und Solothurn bei Einführung der NFA noch nicht anspruchsberechtigt. Jura erhält erst seit 2011 und Solothurn seit 2014 geringe Ausgleichsbeträge. Demgegenüber erhielt der Kanton Glarus nur im Jahr 2008 soziodemografische Lastenausgleichszahlungen.

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

Ausser den vier Kantonen Zug, Solothurn (2014 neu Anspruch auf SLA), Basel-Landschaft und Aargau hatten alle Kantone Anspruch auf Zahlungen aus dem Lastenausgleich. Die Veränderungen in den Ausgleichszahlungen zwischen 2008 und 2014 waren in den meisten Fällen gering und bewegen sich im Rahmen der Teuerung. Als einzige Kantone haben Zürich und Schaffhausen einen Rückgang der Ausgleichszahlungen zu verzeichnen. Dies aufgrund der Entwicklungen beim Indikator Armut. Die Ausgleichszahlungen für Zürich sind seit Einführung der NFA aufgrund der Bevölkerungsstruktur jedes Jahr rückläufig. So hatte der Kanton 2008 noch 14,8 Prozent der gesamten Dotation im SLA A-C erhalten. 2014 lag der Anteil bei gerade noch 2,8 Prozent.

Abbildung 2.09 Lastenausgleichszahlungen der berechtigten Kantone in Franken pro Einwohner; 2008 und 2014



2.3 Dotationsverhältnis zwischen den Ausgleichsgefässen

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

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

Abbildung 2.10 Haushaltsneutralität des Übergangs zur NFA

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

Wie die Abbildung 2.10 zeigt, waren vom Bund zu Gunsten der Kantone der Saldo aus der Aufgabenentflechtung, der Wegfall der Finanzkraftzuschläge auf den Bundesbeiträgen sowie die Reduktion des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer von 30 auf 17 Prozent zu «kompensieren», auf das Einführungsjahr 2008 hin insgesamt 2481 Millionen. Diesen Betrag steckte der Bund vollumfänglich in das neue Ausgleichssystem, was einerseits eine beträchtliche Aufstockung des Finanzausgleichs² und andererseits dank der Aufhebung jeglicher Zweckbindungen neu einen ausschliesslich zweckfreien Finanzausgleich ermöglichte.

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

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

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

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

Die Aufteilung wurde gemeinsam mit den Kantonen vorgenommen. Grundlage war der bereits im Hinblick auf die erste NFA-Botschaft³ erarbeitete Konsens zwischen Bund und Kantonen, wonach im Jahr des Inkrafttretens der NFA die gesamte dem Bund zur Verfügung stehende Summe zu rund 72,5 Prozent in den vertikalen Ressourcenausgleich und zu rund 27,5 Prozent in den Lastenausgleich fliessen sollte. Weiter sollte das Verhältnis zwischen horizontalem und vertikalem Ressourcenausgleich – wiederum analog den früheren Modellrechnungen – 70 Prozent betragen. Innerhalb des Lastenausgleichs schliesslich wurde – ebenfalls gemäss den früheren Verlautbarungen – eine gleichmässige Aufteilung des Betrages auf den geografisch-topografischen und den soziodemografischen Lastenausgleich vorgesehen. Mit diesen Eckwerten waren die Dotationen der Ausgleichsgefässe für das NFA-Startjahr 2008 bestimmt (s. nachfolgende Tabelle 2.03, Spalte Jahr 2008). Weitere Ausführungen zum Zusammenspiel der einzelnen Ausgleichsgefässe finden sich im Kapitel 5.6.2.

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

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

Mit den ursprünglichen Modellannahmen gingen für den Übergang vom früheren zum NFA-Regime nicht alle ressourcenschwachen Kantone als Gewinner hervor. Bereits in der ersten NFA-Botschaft wurde deshalb ein so genannter Härteausgleich vorgeschlagen. Mit diesem sollte durch den Systemwechsel kein ressourcenschwacher Kanton schlechter gestellt werden. Im Einführungsjahr der NFA waren dafür 366 Millionen aufzuwenden. Der Härteausgleich errechnete sich wie folgt: In der Gesamtbilanz aller finanziellen Auswirkungen der NFA sollte jeder ressourcenschwache Kanton pro abweichenden Punkt seines Ressourcenindex zum Schweizer Durchschnitt (=100 Punkte) und im Vergleich zum früheren Regime eine Entlastung

3 BBI 2002 2369 f.

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

von mindestens 0,1 Prozent seiner standardisierten Steuererträge aufweisen. Ein Kanton mit einem Ressourcenindex von 60 Punkten hatte demzufolge Anspruch auf eine Entlastung von mindestens 4 Prozent, ein Kanton mit einem Ressourcenindex von 80 Punkten auf eine Entlastung von mindestens 2 Prozent seiner standardisierten Steuererträge. Erreichte ein ressourcenschwacher Kanton diese Soll-Entlastung nicht, erhielt er den fehlenden Betrag als Härteausgleich. Von dieser Regelung profitierten im Einführungsjahr der NFA die Kantone Bern, Luzern, Obwalden, Glarus, Freiburg, Schaffhausen, Neuenburg und Jura⁵.

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

2.3.2 Entwicklung der Dotationen in den Jahren 2008 bis 2014

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

Tabelle 2.03 Entwicklung der Dotationen; Jahre 2008–2014

in Mio. CHF	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Ø jährliche WR* 2008-2014
Horizontaler Ressourcen- ausgleich (HRA)	1'259	1'315	1'406	1'533	1'461	1'500	1'508	3.1%
Vertikaler Ressourcen- ausgleich (VRA)	1'799	1'862	1'962	2'101	2'132	2'196	2'220	3.6%
Ressourcen- ausgleich (RA) total	3'058	3'177	3'368	3'633	3'593	3'697	3'728	3.4%
Geografisch- topografischer Lastenausgleich (GLA)	341	351	347	352	369	365	363	1.0%
Sozio- demografischer Lastenausgleich (SLA)	341	351	347	352	369	365	363	1.0%
Lastenausgleich (LA) total	682	702	695	705	738	730	726	1.0%
<i>zum Vergleich:</i>								
BIP nominell **								1.4%
Teuerung ***								0.1%
								Ø jährliche Variation ****
HRA in % VRA	70.0%	70.6%	71.7%	73.0%	68.5%	68.3%	67.9%	0.027
GLA in % SLA	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	0.000
LA in % RA	22.3%	22.1%	20.6%	19.4%	20.5%	19.7%	19.5%	0.058

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

** Für 2013 und 2014: BIP-Prognose der Expertengruppe Konjunkturprognosen des Bundes vom September 2013

*** gemäss Landesindex der Konsumentenpreise (LIK); für 2013 und 2014: LIK-Prognose der Expertengruppe Konjunkturprognosen des Bundes vom September 2013

**** Variationskoeffizient

Interessant in Tabelle 2.03 ist die Entwicklung der Verhältniswerte (unterste drei Zeilen der Tabelle) in der Periode 2008-2014:

Das Verhältnis zwischen GLA und SLA ist über alle Jahre mit 1:1 konstant geblieben. Die Gründe liegen darin, dass das Parlament bei den Neudotierungen per 1.1.2012 das Verhältnis zwischen GLA und SLA unverändert belassen hatte und die jährlichen Anpassungen jeweils aufgrund desselben Indikators, der jährlichen Teuerung, vorgenommen werden.

Das Verhältnis zwischen horizontalem und vertikalem Ressourcenausgleich lag in 6 von 7 Jahren näher bei der unteren Bandbreitengrenze⁶ und oszillierte mit relativ kleinen Ausschlägen um den Wert 70 Prozent, das heisst um jenen Wert, der bereits der ersten NFA-Botschaft zu Grunde gelegt wurde. In den letzten Jahren hatte sich der Anteil der ressourcenstarken Kantone kontinuierlich zurückgebildet; dies als Spätfolge der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 mit relativ gedämpftem Wachstum der Steuereingänge bei den ressourcenstarken Kantonen.

Das Verhältnis zwischen dem jährlich der Teuerung angepassten Lastenausgleich und dem jeweils entsprechend der (relativ dynamischen) Entwicklung der Ressourcenpotenziale fortgeschriebenen Ressourcenausgleich hat sich mit Ausnahme des Jahres 2012 kontinuierlich zurückgebildet, von 22,3 im Jahr 2008 auf noch 19,5 Prozent im Jahr 2014.

Es bleibt festzuhalten, dass das Parlament alle vier Jahre die Möglichkeit hat, eine Anpassung der Dotationen vorzunehmen, welche von den jährlichen Fortschreibungsmechanismen abweicht.

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

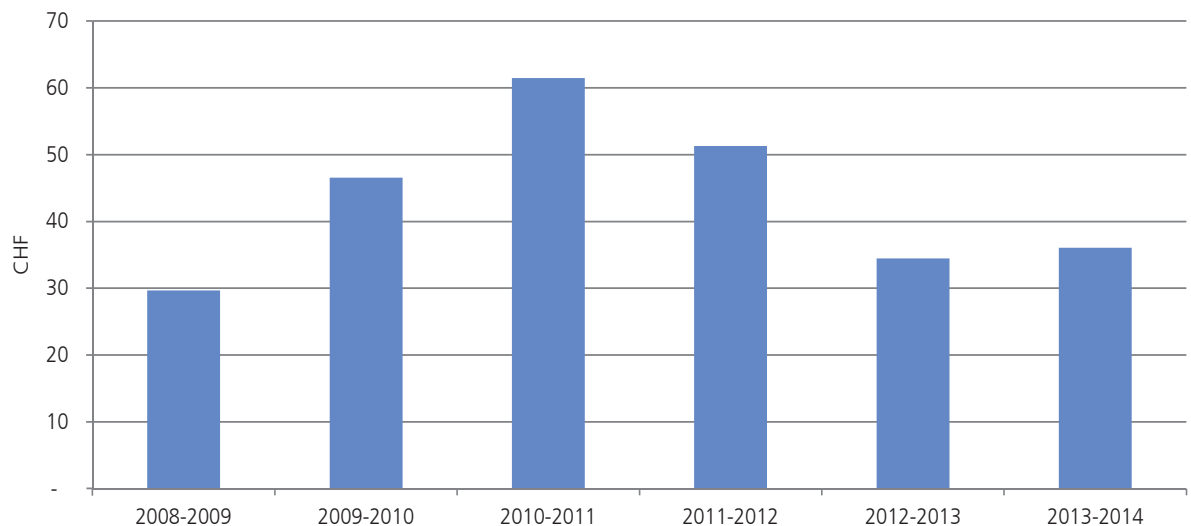
3 Volatilität der Beiträge des Ressourcenausgleichs

Nach Artikel 46 FiLaV gibt der Wirksamkeitsbericht Auskunft über die jährliche Volatilität der Beiträge der ressourcenstarken Kantone an den Ressourcenausgleich und der Ausgleichszahlungen an die ressourcenschwachen Kantone. Anders als beim ersten Bericht lässt sich anhand der längeren Beobachtungsperiode nun ein Volatilitätsmass berechnen, wie sie beispielsweise die Standardabweichung darstellt.

Volatilität der Beiträge des Ressourcenausgleichs 2008-2014

In diesem Kapitel werden die Standardabweichungen der absoluten jährlichen Veränderungen beim Ressourcenindex und den Ausgleichsbeträgen untersucht, die das Mass der Volatilität anzeigen. Nach der Querschnittsauswertung aller Kantone erfolgt eine Analyse nach Kanton im Zeitraum 2008-2014.

Abbildung 3.01 Volatilität der Ausgleichszahlungen pro Einwohner*



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

Die Querschnittsauswertung zeigt die Entwicklung der Volatilität der Ressourcenausgleichsbeiträge und der Disparitäten unter den Kantonen im Lauf der Zeit. Wie Abbildung 3.01 zeigt, zeichnet sich ein recht deutlicher Trend bei der Volatilität der Ausgleichsbeträge ab. 2008–2009 und 2010–2011 nimmt die Volatilität erheblich zu, geht bis 2012–2013 kontinuierlich zurück und steigt dann erneut leicht an.

Tabelle 3.01 Volatilität von Ressourcenindex und Ausgleichszahlungen 2008–2014

	Ressourcenindex 2008-2014			Ausgleichszahlungen pro Kopf (in CHF) 2008-2014			Durchschnittliche Veränderung der Ausgleichszahlungen 2008-2014 in % der Steuereinnahmen 2010*		
	2014	Standardabweichung der absoluten jährlichen Veränderungen	überdurchschnittlich	2014	Standardabweichung der absoluten jährlichen Veränderungen	überdurchschnittlich			überdurchschnittlich
Ressourcenstarke Kantone	ZG	243.8	4.1 ▲	2'500	72 ▲		± 1.6%	▲	
	SZ	158.9	4.1 ▲	1'024	72 ▲		± 1.9%	▲	
	GE	147.0	0.8	818	23		± 0.2%		
	BS	146.1	2.2 ▲	801	43 ▲		± 0.4%		
	NW	127.3	0.8	474	17		± 0.4%		
	ZH	117.7	1.6 ▲	307	22		± 0.4%		
	VD	108.4	5.4 ▲	146	80 ▲		± 0.8%	▲	
	SH	103.9	1.5	68	20		± 0.3%		
	BL	101.6	0.8	28	5		± 0.3%		
	TI	100.8	1.3	13	16		± 0.3%		
Ressourcenschwache Kantone	NE	90.2	0.9	-275	49 ▲		± 0.6%		
	AG	89.1	1.0	-323	36		± 0.7%		
	OW	85.0	2.3 ▲	-525	134 ▲		± 3.1%	▲	
	AR	84.8	1.4	-533	54 ▲		± 1.5%	▲	
	GR	84.4	1.1	-556	47 ▲		± 1.0%	▲	
	AI	84.0	0.6	-576	26		± 1.0%	▲	
	SG	79.5	1.0	-839	32		± 0.7%		
	SO	79.4	1.0	-841	39 ▲		± 0.7%		
	LU	78.9	0.6	-875	29		± 0.5%		
	TG	78.0	1.3	-929	33		± 0.5%		
	FR	75.5	0.5	-1'096	40 ▲		± 1.4%	▲	
	BE	74.5	0.6	-1'165	46 ▲		± 0.9%	▲	
	VS	70.4	0.6	-1'454	39 ▲		± 0.9%	▲	
	GL	68.4	0.9	-1'606	47 ▲		± 2.2%	▲	
	JU	62.5	0.9	-2'076	52 ▲		± 1.9%	▲	
UR	61.2	0.6	-2'188	57 ▲		± 1.6%	▲		
Gewichteter Durchschnitt	100.0	1.5		38		± 0.7%			

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

▲ bezeichnet Kantone mit überdurchschnittlicher Standardabweichung.

Tabelle 3.02 Korrelationskoeffizient zwischen der Volatilität von Ressourcenindex und Ausgleichszahlungen pro Einwohner

Ressourcenstarke Kantone	0.97
Ressourcenschwache Kantone	0.79
die 10 Kantone mit einem Ressourcenpotenzial im Intervall von [76 und 100]	0.92
die 6 ressourcenschwächsten Kantone	0.46
Alle Kantone	0.56

Tabelle 3.01 zeigt die Standardabweichung der absoluten jährlichen Veränderung von Ressourcenindex und Ausgleichszahlungen 2008–2014 nach Kanton. Die Kantone sind nach ihrem Ressourcenindex 2014 eingereiht. In der letzten Spalte der Tabelle ist die durchschnittliche jährliche Veränderung der Ausgleichszahlungen des Kantons 2008–2014 in Prozent seiner Steuereinnahmen 2010 angegeben.

Die gewichtete mittlere Standardabweichung der Ressourcenindizes der Kantone 2008–2014 beträgt 1,5 Punkte. Fünf der zehn ressourcenstarken Kantone liegen über der durchschnittlichen Standardabweichung aller Kantone (VD, ZG, SZ, BS und ZH). Waadt, Zug und Schwyz weisen mit 5,4, 4,1 und 4,1 Punkten die höchste Volatilität auf. Neben diesen vier ressourcenstarken Kantonen ist die Volatilität auch in Obwalden überdurchschnittlich hoch. Obwalden ist mit Schwyz und Zug einer der Kantone mit dem grössten Wachstum des Ressourcenpotenzials pro Kopf zwischen 2008 und 2014. Über den Gesamtzeitraum 2008–2014 ist die Standardabweichung in den ressourcenstarken Kantonen tendenziell grösser als in den ressourcenschwachen. Dieses Ergebnis ist jedoch auch auf das unterschiedliche Niveau beim Ressourcenindex der Kantone zurückzuführen. Zudem ist die Korrelation zwischen Ressourcenindex 2014 und Volatilität des Ressourcenindex 2008–2014 positiv, wenn auch nur schwach (Koeffizient = 0,63).

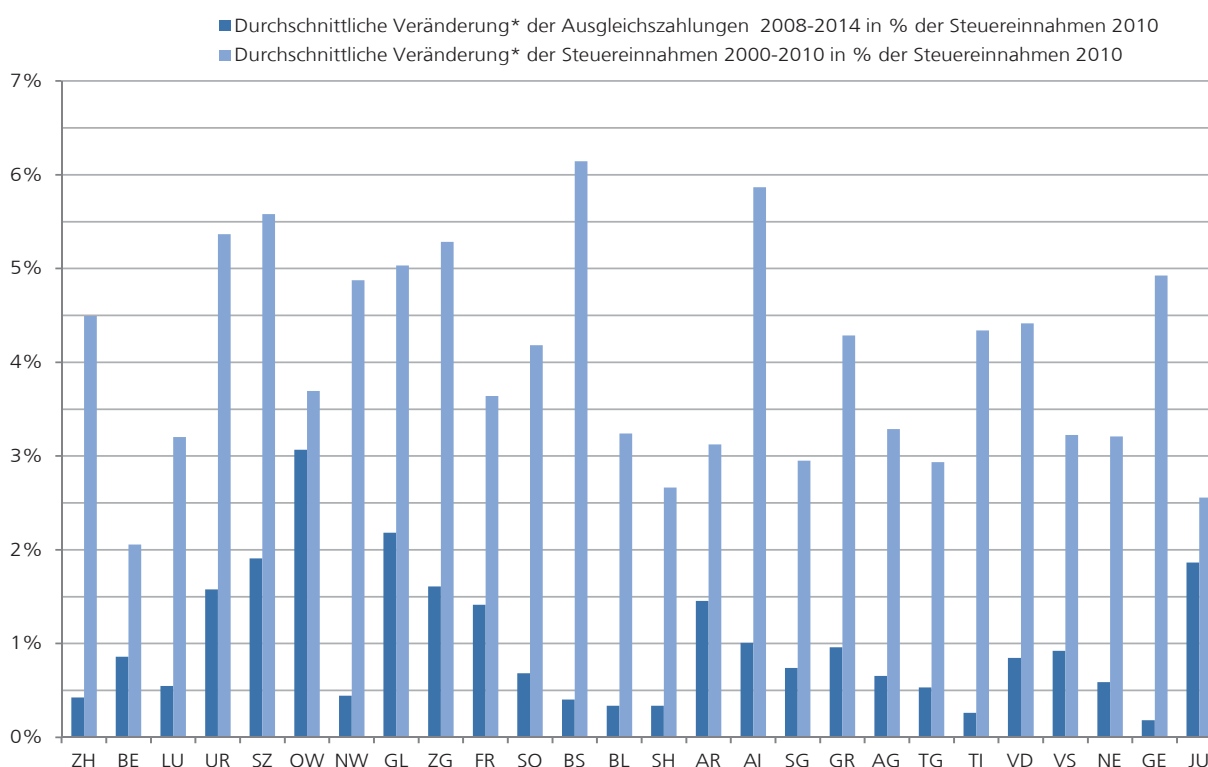
Mit der Standardabweichung der absoluten jährlichen Veränderung der Ausgleichszahlungen pro Kopf kann die Volatilität der Beiträge an den Ressourcenausgleich beurteilt werden. Im Zeitraum 2008–2014 liegt die gewichtete mittlere Standardabweichung aller Kantone bei 38 Franken pro Einwohner. Die Standardabweichung der Kantone variiert zwischen 5 (BL) und 134 Franken (OW) pro Kopf. Die Volatilität der Ausgleichszahlungen pro Kopf ist in ressourcenschwachen Kantonen stärker. Wie aus Tabelle 3.01 ersichtlich ist, weisen mehrere ressourcenschwache und namentlich die sechs ressourcenschwächsten Kantone (UR, JU, GL, VS, BE und FR) eine überdurchschnittliche Volatilität der Ausgleichszahlungen bei unterdurchschnittlicher Volatilität des Ressourcenindex auf. Dies ist auf die progressive Berechnungsmethode der Bezüge der ressourcenschwachen Kantone zurückzuführen. Das heisst je tiefer der Ressourcenindex ist, desto höher ist die Elastizität der Ausgleichszahlungen aufgrund dieses Indexes. In den Kantonen Obwalden und Appenzell Ausserrhoden ist die Volatilität wegen des starken Anstiegs des Ressourcenpotenzials hoch. Bei den ressourcenstarken Kantonen Waadt, Schwyz, Zug und Basel-Stadt ist die Volatilität der Beiträge pro Kopf überdurchschnittlich, dies aufgrund der hohen Volatilität ihres Ressourcenindex wie aus Tabelle 3.01 ersichtlich.

Tabelle 3.02 stellt den Korrelationskoeffizient zwischen der Volatilität des Ressourcenindex und der Beiträge an den Finanzausgleich dar. Nicht überraschend ist die Korrelation bei den ressourcenstarken Kantonen positiv und praktisch vollständig. Denn die Einzahlung der ressourcenstarken Kantone berechnet sich proportional zu demjenigen Teil ihres Ressourcenpotenzials, welcher über dem schweizerischen Durchschnitt liegt. Zum andern ist die Entwicklung der Bezüge der ressourcenschwachen Kantone progressiv: Der Pro-Kopf-Betrag steigt umso stärker an, je weiter der Ressourcenindex unter dem Durchschnitt liegt. Die Korrelation zwischen der Volatilität des Ressourcenindex und der Ausgleichszahlungen ist bei den sechs ressourcenschwächsten Kantonen gering (Koeffizient = 0,46), denn je tiefer der Ressourcenindex ist, desto höher ist die Elastizität der Bezüge aus dem Ressourcenausgleich. Wegen der Progression bei der Verteilung der Ausgleichsbeiträge ist die Elastizität in ressourcenschwachen Kantonen mit jedoch verhältnismässig hohem Ressourcenindex (z.B. NE, OW, SO oder LU) weniger stark. Damit bleibt die Korrelation zwischen der Volatilität von Ressourcenindex und Ausgleichszahlungen in den zehn ressourcenschwachen Kantonen im Intervall [76; 100] hoch.

Veränderung der Ausgleichszahlungen in Bezug auf die Fiskaleinnahmen

Interessante Vergleiche lassen sich auch anhand der Fiskaleinnahmen anstellen.

Abbildung 3.02 Durchschnittliche Veränderung der Ausgleichszahlungen 2008–2014 und durchschnittliche Veränderung der Steuereinnahmen 2000–2010



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

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

Die letzte Spalte in Tabelle 3.01 zeigt die durchschnittlichen Veränderungen der Ausgleichszahlungen 2008–2014 in Prozent der Fiskaleinnahmen 2010. Mit Ausnahme des Kantons Appenzell-Innerrhoden sind überdurchschnittliche Veränderungen bei den Fiskaleinnahmen nur in Kantonen mit überdurchschnittlicher Volatilität der Ausgleichszahlungen zu beobachten. Am höchsten sind die durchschnittlichen Veränderungen in den Kantonen Obwalden ($\pm 3,1$ %) und Glarus ($\pm 2,2$ %).

In Abbildung 3.02 werden diese Veränderungen den ebenfalls in Prozent der Fiskaleinnahmen 2010 ausgedrückten durchschnittlichen Veränderungen der Fiskaleinnahmen 2000–2010 gegenübergestellt. Letztere variieren in allen Kantonen stärker als die Ausgleichszahlungen. Damit werden die Unsicherheiten im Zusammenhang mit den Ausgleichsbeträgen relativiert. Andererseits scheint es keine Korrelation zwischen den Veränderungen der Ausgleichszahlungen und der Fiskaleinnahmen zu geben (Koeffizient = 0,10). Dabei ist jedoch auf den zeitlichen Abstand (wegen der Verfügbarkeit der Daten) und den Glättungseffekt bei der Berechnung des Ressourcenindex hinzuweisen. Dieser beruht nämlich auf dem Durchschnitt der drei letzten verfügbaren Jahre, das heisst t-6 bis t-4. Zum andern lässt sich die fehlende Korrelation zwischen den Veränderungen der Ausgleichszahlungen und der Fiskaleinnahmen dadurch erklären, dass die Entwicklung der Ausgleichszahlungen vom Niveau des Ressourcenindex abhängig ist: Bei den ressourcenstarken Kantonen ist diese Entwicklung proportional zum Ressourcenindex, bei den ressourcenschwachen Kantonen hingegen progressiv.

Vergleich nach Periode

Da die Methode zur Messung der Volatilität der Ausgleichszahlungen nicht mit derjenigen des ersten Wirksamkeitsberichts übereinstimmt, ist ein Vergleich mit dessen Ergebnissen nicht sinnvoll. Aber um zu ermitteln, ob die Volatilität mit der Zeit eher zu- oder abgenommen hat, kann ein Vergleich nach Vierjahresperioden vorgenommen werden.

Tabelle 3.03 Volatilität der Ausgleichszahlungen pro Kopf (in CHF)

	2008-2012	2009-2013	2010-2014
ZH	22	19	19
BE	54	47	24
LU	27	27	35
UR	49	64	32
SZ	85	51	57
OW	122	149	128
NW	14	22	21
GL	49	40	16
ZG	30	55	84
FR	42	44	48
SO	37	32	38
BS	55	46	22
BL	6	6	4
SH	18	22	17
AR	52	55	50
AI	26	26	31
SG	30	29	33
GR	39	51	53
AG	35	37	21
TG	40	41	43
TI	19	19	20
VD	71	81	100
VS	39	49	47
NE	11	25	57
GE	29	24	26
JU	58	59	61
Gewichteter Durchschnitt	38	38	37

Tabelle 3.03 zeigt die Standardabweichung der absoluten jährlichen Veränderungen der Ausgleichszahlungen der drei Perioden 2008–2012, 2009–2013 und 2010–2014 auf. Daraus ist ersichtlich, dass die gewichtete mittlere Volatilität aller Kantone über die drei Perioden stabil geblieben ist und zwischen 37 und 38 Franken beträgt. Die Entwicklung verläuft unterschiedlich: In einigen Kantonen ist ein abnehmender (BE oder BS) oder ein zunehmender (LU, FR oder NE), in anderen (UR, OW oder AR) gar kein Trend ersichtlich.

Fazit

Die Analyse zeigt bei fünf der zehn ressourcenstarken Kantone (VD, ZG, SZ, BS und ZH) in der Periode 2008–2014 eine überdurchschnittliche Volatilität, ohne dass eine starke Korrelation zwischen dem Niveau des Ressourcenindex und seiner Volatilität nachweisbar wäre. Hingegen weisen nur vier ressourcenstarke Kantone (VD, ZG, SZ und BS) auch eine überdurchschnittliche Volatilität der Ausgleichszahlungen auf. Während in ressourcenschwachen Kantonen (mit Ausnahme von OW) die Volatilität beim Ressourcenindex immer unterdurchschnittlich ist, erweist sie sich bei den Ausgleichszahlungen häufiger als überdurchschnittlich (z.B. UR, JU, GL, BE). Dies ist auf die progressive Entwicklung der Zahlungen an die ressourcenschwachen Kantone zurückzuführen. Die in diesem Kapitel ebenfalls dargestellten Korrelationskoeffizienten bestätigen dieses Ergebnis.

Zum andern zeigt sich, wenn man die Variation der Ausgleichszahlungen mit den Fiskaleinnahmen vergleicht, dass diese Veränderungen geringer ausfallen und bei durchschnittlich $\pm 0,7$ Prozent und maximal $\pm 3,1$ Prozent (OW) liegen. Der Vergleich nach Periode (2008–2012, 2009–2013 und 2010–2014) ergibt zudem eine verhältnismässig stabile mittlere Volatilität der Finanzausgleichsbeiträge.

Ausserdem ist anzumerken, dass die EFV 2013 (erstmalig für das Referenzjahr 2014) Ende April und Anfang Juni Trends für die Ausgleichsbeträge meldet. Diese provisorischen Zahlen helfen den Kantonen bei der Budgetierung und ermöglichen eine bessere Planung.

4 Datengrundlagen und Qualitätssicherung

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

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

4.1 Datenerhebung und -verarbeitung

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

Tabelle 4.01 Übersicht über den jährlichen Prozess zur Berechnung des Ressourcen- und Lastenausgleichs

Zeitraum	Ressourcenausgleich	Lastenausgleich
Für den <i>Ressourcenausgleich</i> : zwischen dem 15. Nov. und dem 1. März (je nach ASG-Komponenten)	Datenerhebung und -lieferung durch die kantonalen Steuerämter	
Für den <i>Lastenausgleich</i> : bis spätestens 31. März		Berechnung der Daten durch das BFS und Übermittlung an die EFV
Zwischen dem 15. April und Mitte Mai	Kontrollen durch EFK in den ausgewählten Kantonen	
bis spätestens Ende Mai	Datenaufbereitung ESTV und Datenübermittlung an die EFV	
Mai - Juni	Qualitätskontrolle / Berechnungen Indizes und Ausgleichszahlungen EFV	
Anfang Juli	Eröffnung der Anhörung (FDK)	
Ende September	Berichterstattung FDK an das EFD	
bis Mitte November	Verabschiedung durch den Bundesrat	

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

Datenerhebung

Die Datenerhebung für das Ressourcenpotenzial erfolgt durch die kantonalen Steuerämter auf der Basis der Weisungen des EFD vom 19. Dezember 2008.² Sie enthalten detaillierte technische Anweisungen (einschl. Fristen) für die Datenerhebung (Extraktion) und -lieferung. Die kantonalen Steuerverwaltungen liefern die Daten der einzelnen Bemessungsjahre jeweils bis zu den vorgegebenen Abgabeterminen an die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV).

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

Berechnung des Ressourcenpotenzials und der Lastenindizes

Aufgrund der Daten der letzten drei verfügbaren Bemessungsjahre sowie der Anträge der Fachgruppe Qualitätssicherung (vgl. Ziff. 4.2.1) berechnet die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) jährlich das Ressourcenpotenzial für das folgende Referenzjahr. Die Indikatoren des Lastenausgleichs für das folgende Referenzjahr werden auf der Basis der jeweils letzten verfügbaren Daten berechnet.

Berechnung der Ausgleichszahlungen

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

Stellungnahme der Kantone

Die EFV leitet die Berechnungen an die Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Direktoren (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, durch den Bundesrat im Verlaufe des Novembers verabschiedet und auf den 1. Januar des Folgejahres in Kraft gesetzt.

² Die Weisungen sind im Internet publiziert (http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich/datengrundlage.php).

³ SR 431.00

⁴ SR 431.112

4.2 Qualitätssicherung

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

Tabelle 4.02 Verantwortliche Stellen für die Qualitätssicherung

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

4.2.1 Qualitätskontrolle

Fachgruppe «Qualitätssicherung»

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

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

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

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

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

Die Fachgruppe diskutiert im Rahmen ihrer Sitzungen auch Probleme und Fragen, die sich in der Praxis bei der Datenlieferung der Kantone ergeben. Dabei handelt es sich vor allem um Fälle, welche in den Weisungen nicht, oder zu wenig präzise geregelt sind. Dabei besteht meistens ein Zielkonflikt zwischen der Genauigkeit der Daten und der Vollzugseffizienz der Datenerhebung. Das Ressourcenpotenzial soll die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit jedes Kantons möglichst korrekt abbilden, ohne dass von den Kantonen ein unverhältnismässiger Aufwand bei der Datenerhebung verlangt wird. Die Fachgruppe hat deshalb bei einzelnen Entscheiden bewusst eine gewisse Ungenauigkeit der Daten in Kauf genommen, um dafür eine praxistaugliche und pragmatische Lösung zu erhalten. Die entsprechenden Entscheide sind aus Gründen der Transparenz im Anhang 9 aufgeführt. Dabei wird unterschieden zwischen Fällen, welche

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

Prüfungen und Plausibilitätskontrollen

Im Rahmen der Aufbereitung der Statistik der direkten Bundessteuer (DBSt) werden verschiedene Prüfungen und Plausibilitätskontrollen der von den Kantonen gemeldeten Daten durchgeführt. Die Prüfungen sind in verschiedene Kategorien aufgeteilt:

Die Daten- und Plausibilitätskontrolle wird durch die folgenden Instanzen vorgenommen:

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

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

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

Die Datensätze der natürlichen und juristischen Personen werden von der ESTV einzeln durch ein Informatikprogramm geprüft. Pro zu verarbeitendes Steuerjahr sind dies ca. 5 Millionen Einzeldaten.

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

Kontrolle der Daten und Ergebnisse durch die Kantone

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

Nach Abschluss der Bearbeitung durch die ESTV wird jedem Kanton ein Testat zugestellt, mit welchem die Verarbeitungsergebnisse mitgeteilt werden. Hat die ESTV gegenüber der Datenlieferung des Kantons Korrekturen vorgenommen, werden diese im Detail erläutert. Der Kanton muss der ESTV die Richtigkeit der Ergebnisse formell mittels Unterschrift bestätigen und hat somit noch einmal Gelegenheit, Prüfungen und Plausibilitätskontrollen durchzuführen. Unabdingbar ist, dass die Person, welche die Korrektheit der ersten Datenlieferung mittels Lieferungsbulletin oder Meldefomular bestätigt (vgl. Tabelle 4.03), und die Person, welche anschliessend das Testat unterschreibt, nicht identisch sind. Nur auf diese Weise ist das Vieraugen-Prinzip gewährleistet.

Tabelle 4.03 Dokumentenregelung

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

Daten- / Plausibilitätskontrolle durch die ESTV

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

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

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

Qualitätssicherung bei der EFV

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

Im Bericht, welcher im Rahmen der Anhörung zu den Zahlen an die Kantone geht, werden detaillierte Tabellen publiziert, welche den Kantonen erlauben ihre Veränderungen gegenüber anderen Kantonen bzw. gegenüber dem Vorjahr zu analysieren. Auf grössere Differenzen wird im Bericht eingegangen.

Kontrolltätigkeiten der EFK

Die jährlichen Kontrolltätigkeiten der EFK stützen sich auf Artikel 6 Buchstabe j des Finanzkontrollgesetzes (FKG) vom 28. Juni 1967¹ und umfassen folgende Inhalte:

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

¹ SR 614.0

Schlusskontrolle im Rahmen der Anhörung

Obwohl grundsätzlich nur korrekte Daten als Grundlage für die Anhörung verwertet werden sollen, besteht im Rahmen des Anhörungsverfahrens eine allerletzte Möglichkeit für die Kantone zur Kontrolle der Daten und ihrer Verwendung.

4.2.2 Vollzugserfahrungen

Datenqualität Ressourcenpotenzial

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

Dennoch sind noch Lücken zu orten: So verfügen auch sechs Jahre nach Einführung der NFA noch nicht alle kantonalen Steuerämter über ein Qualitätssicherungskonzept. Zudem hat die EFK bei verschiedenen Kantonen mit einem Konzept noch Mängel, z.B. in der Dokumentation der Kontrollen, festgestellt. Weil eine konsequente Qualitätssicherung unabdingbar ist, um die Akzeptanz des Finanzausgleichs zu gewährleisten, ist die EFK bereits früher an die Kantone gelangt, die bestehenden Lücken im Bereich der Qualitätskontrolle so rasch wie möglich zu schliessen. Es ist jedoch in Erinnerung zu rufen, dass zur Berechnung der Ausgleichszahlungen über fünf Millionen Einzeldaten herangezogen und verarbeitet werden müssen. Eine absolute Nullfehlergarantie kann deshalb auch inskünftig nicht mit absoluter Sicherheit in Aussicht gestellt werden.

Korrekturen und Schätzungen

Für die Referenzjahre 2012 und 2013 mussten nur noch im Kanton Jura (Bemessungsjahre 2006–08) eine Korrektur und im Kanton Graubünden (Bemessungsjahre 2006 und 2007) eine Schätzung durchgeführt werden. Für das Bemessungsjahr 2009 musste erstmals seit Einführung der NFA keine Korrekturen oder Schätzungen vorgenommen werden. Damit hat sich die Datenqualität gegenüber der ersten Vierjahresperiode deutlich verbessert.

Datenübermittlungsfehler

In der zweiten Vierjahresperiode sind bei der Datenübermittlung von kantonalen Steuerämtern an die ESTV zwecks Berechnung der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage einzelne Übermittlungsfehler passiert. Diese wurden von der EFK, ESTV oder den Kantonen selbst rechtzeitig erkannt und konnten durch eine Nachlieferung korrigiert werden. Der grösste

Fehler betraf die juristischen Personen des Kantons Waadt. Dieser wurde zwar bereits im Referenzjahr 2011 entdeckt, konnte aber aufgrund seiner Komplexität erst im Referenzjahr 2012 bereinigt werden.²

In ihrem Bericht über die Prüfung der kantonalen Daten vom 19. September 2012³ weist die EFK darauf hin, dass es bei der Extraktion der Daten aus den kantonalen Systemen zu Fehlern kommen kann, wenn bei der Entwicklung der Programme die Informatik- und Fachabteilungen nicht intensiv zusammenarbeiten oder wenn die Extraktionsprogramme nicht genügend ausgetestet werden. Die Gefahr besteht hier, dass es dadurch zu systematischen Fehlern kommt.

Nachträgliche Fehlerkorrektur wegen des Faktors Alpha

Für jede Vierjahresperiode sind die Faktoren Alpha und Beta neu zu berechnen. Für die zweite Vierjahresperiode geschah dies zusammen mit den Zahlen 2012. Während der Anhörung zu den Zahlen 2012 hat der Kanton Aargau darauf hingewiesen, dass er bei der Überprüfung von Alpha einen leicht höheren Wert erhalten habe. Die EFV hat die Bemerkung des Kantons Aargau jedoch falsch interpretiert und den Fehler deshalb nicht bemerkt. Das Missverständnis wurde erst nach der Verabschiedung der Zahlen durch den Bundesrat entdeckt. Nach Ansicht der Fachgruppe Qualitätssicherung handelt es sich aus diesem Grund um einen in der Anhörung gemeldeten Fehler. Somit ist Artikel 42a FiLaV zur nachträglichen Fehlerkorrektur nicht anwendbar, und die Ausgleichszahlungen des Ressourcenausgleichs 2012 wurden zusammen mit den Zahlungen 2013 korrigiert.

Datenqualität Lastenausgleich

Die EFK hält in ihrem Bericht vom 19. Oktober 2009 fest, dass das Bundesamt für Statistik, das als Datenherr die Daten für die Berechnung des Lastenausgleichs bereitstellt, über ein adäquates internes Kontrollsystem verfügt. In ihrem Bericht vom 19. September 2012 weist sie jedoch darauf hin, dass noch Optimierungsbedarf bei den Prozessbeschreibungen und dem internen Kontrollsystem vorhanden ist.

Aufgrund einer ungenügenden Koordination zwischen dem BFS und der EFV wurden die Diplomaten beim SLA-F in den Jahren 2010 und 2011 nicht zu den Beschäftigten addiert. Der Kanton Genf hat dies anlässlich der Anhörung zu den Zahlen 2013 entdeckt. Die Ausgleichszahlungen im Lastenausgleich 2013 konnten so noch rechtzeitig korrigiert werden. Bei den früheren Jahren lag der Fehlbetrag deutlich unter der Erheblichkeitsgrenze und wurde deshalb nicht nachträglich korrigiert.

Berechnung der Ausgleichszahlungen durch die EFV

Für die Berechnungen des Referenzjahres 2011 wurde erstmals eine neue Informatiklösung eingesetzt. Aufgrund der Erfahrungen wurde diese in den folgenden Jahren optimiert, so dass heute bei der Berechnung der Ausgleichszahlungen die Fehlermöglichkeiten auf ein

² Eine Zusammenfassung dazu ist im «Bericht zu den Zahlen 2012», Kapitel 2.4.2. zu finden.

http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich.php

³ Bericht verfügbar unter:

http://www.efk.admin.ch/index.php?option=com_content&view=article&id=186&Itemid=187&lang=de

absolutes Minimum reduziert sind. Zudem müssen die Daten des BFS und der ESTV nun nicht mehr manuell in den Berechnungsprozess überführt werden, so dass auch hier Fehler praktisch auszuschliessen sind. Im Weiteren wurden in den letzten Jahren eine Vielzahl von neuen Kontrollmechanismen eingeführt, sowie die Dokumentation und die Archivierung stetig verbessert. Dadurch lässt sich der Berechnungsprozess lückenlos zurückverfolgen. Die EFK wies in ihrem Bericht vom 19. September 2012 darauf hin, dass die Prozessbeschreibungen und das interne Kontrollsystem der EFV noch unvollständig sind. Die Beschreibungen wurden inzwischen angepasst, verschiedene Kontrolljournale wurden eingeführt und die gesamte Berechnung wurde in das IKS integriert.

Fazit

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

Trotz der erkennbaren und erfreulichen Fortschritte bezüglich Datenqualität besteht nach wie vor punktueller Handlungsbedarf. Die EFK stellte bei ihren Prüfungen fest, dass einzelne Kantone für die NFA-Datenmeldung über kein Qualitätssicherungskonzept verfügen. Bei den anderen Kantonen sieht sie in der Umsetzung dieser Konzepte noch Verbesserungspotential. So waren gewisse Kontrollen im Qualitätssicherungskonzept nicht beschrieben, oder unzureichend dokumentiert.

Im Hinblick auf die grossen finanziellen Bedeutung des Finanzausgleichs wurde sowohl von Seiten des Bundes, wie auch der Kantone in den letzten Jahren ein erheblicher Aufwand unternommen, um die notwendige Qualität zu gewährleisten. Trotzdem werden auch in den nächsten Jahren noch Verbesserungen nötig und möglich sein.

5 Zielerreichung des Finanzausgleichs

5.1 Zielsetzungen und Wirkungszusammenhänge

Das Kapitel 5 des Wirksamkeitsberichts diskutiert, inwieweit die Ziele des Finanzausgleichs in der Berichtsperiode erreicht worden sind. In diesem einleitenden Abschnitt sollen die im FiLaG verankerten Ziele aufgeführt, die Interdependenzen zwischen diesen Zielen aufgezeigt und auf allfällige Zielkonflikte hingewiesen werden. Im Rahmen eines qualitativen Wirkungsmodells sollen die grundlegenden Zusammenhänge zwischen den anzustrebenden Zielen und den Instrumenten des Finanzausgleichs veranschaulicht werden. Der Einleitungsabschnitt schliesst mit einem Überblick über die in Kapitel 5 folgenden Analysen.

5.1.1 Ziele des Finanzausgleichs, Interdependenzen und Zielkonflikte

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

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

Beim zweiten Ziel geht es einerseits um einen Abbau der Disparitäten in der finanziellen Leistungsfähigkeit gemessen am Ressourcenindex mit Hilfe des Ressourcenausgleichs als Instrument der Umverteilung. Die primäre Aufgabe des Ressourcenausgleichs besteht daher in der Umverteilung von Mitteln. Dieser Umverteilungsmechanismus (primärer Effekt) bewirkt per se eine erhebliche Reduktion der Disparitäten. Er entfaltet im Weiteren Anreizwirkungen (Sekundäreffekte) auf die finanzpolitischen Entscheide der Kantone, welche längerfristig die Disparitäten (vor Ressourcenausgleich) beeinflussen können. Es ist jedoch zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich, eine Aussage über die Bedeutung des Finanzausgleichs für die Entwicklung der Disparitäten im Sinne dieser Sekundäreffekte zu machen. Sein Einfluss auf die Entwicklung der kantonalen Wertschöpfung und damit auf die Entwicklung der Disparitäten beim Ressourcenpotenzial dürfte im Vergleich zum primären Effekt eher von untergeordneter Bedeutung sein.

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

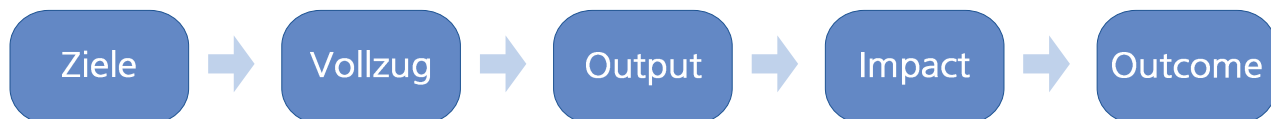
Hingegen bestehen auch negative bzw. ambivalente Beziehungen zwischen einzelnen Zielen. So besteht ein Zielkonflikt zwischen der Verringerung von Unterschieden in der Steuerbelastung und der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Verhältnis. Die Steuerbelastung wird durch den Finanzausgleich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

Hinsichtlich der Frage nach einer Hierarchie der Ziele des Finanzausgleichs lässt sich festhalten, dass die erste Botschaft des Bundesrates zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen von zwei übergeordneten Zielen des Finanzausgleichs i.e.S. spricht (S. 2369): Zum einen sollen die Kantone – vor allem die ressourcenschwachen Kantone – über genügend finanzielle Mittel verfügen, um die ihnen übertragenen Aufgaben selbständig erfüllen zu können. Zum anderen soll die Wirksamkeit des gesamten Ausgleichssystems gesteigert und damit die Disparitäten in der finanziellen Leistungsfähigkeit zwischen den Kantonen abgebaut werden. Mit der Botschaft wurde vorgeschlagen, in Artikel 135 Absatz 2 BV unter den Buchstaben a bis d die sog. vier Pfeiler des Finanzausgleichs zu verankern. Das FiLaG wiederholt diese Ziele (Ziel 2: Bst a; Ziel 4: Bst b; Ziel 5: Bst c; Ziel 6: Bst d). Zu beachten ist im Weiteren, dass die im FiLaG in Ziel 2 aufgeführte Verringerung der Unterschiede in der Steuerbelastung zwischen den Kantonen auf Verfassungsebene nicht explizit erwähnt wird. Zwischen den Zielen der Verringerung der Steuerbelastungsunterschiede und der Verringerung der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit besteht eine Wechselwirkung, denn das eine ist ohne das andere kaum erreichbar: Ohne Verringerung ihrer Steuerbelastung wird es «Hochsteuerkantone» kaum möglich sein, ihr Ressourcenpotenzial zu erhöhen. Das war mit ein Grund, weshalb die Projektorganisation NFA in der nach der Verfassungsvorlage erarbeiteten FiLaG-Vorlage das Ziel bezüglich der Verringerung der Steuerbelastungsunterschiede ebenfalls in den Zielkatalog aufgenommen hat. Im Verlauf der parlamentarischen Beratungen kam in Artikel 135 Absatz 2 BV mit Buchstabe e noch ein weiteres Ziel, die Erhaltung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit der Kantone im nationalen und internationalen Verhältnis, hinzu. Insgesamt lassen sich in allen drei NFA-Botschaften keine Hinweise auf weitere Priorisierungen finden. Weder die eidg. Räte noch der Bundesrat oder das Politische Steuerungsorgan haben während der Projektphase NFA eine eigentliche Hierarchisierung der Ziele des Finanzausgleichs vorgenommen. Aus diesem Grund werden in den Ausführungen im Kapitel 5 die Ziele bzw. die jeweilige Zielerreichung als gleichwertig betrachtet.

5.1.2 Wirkungsmodell

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

Abbildung 5.01 Generelles Wirkungsmodell

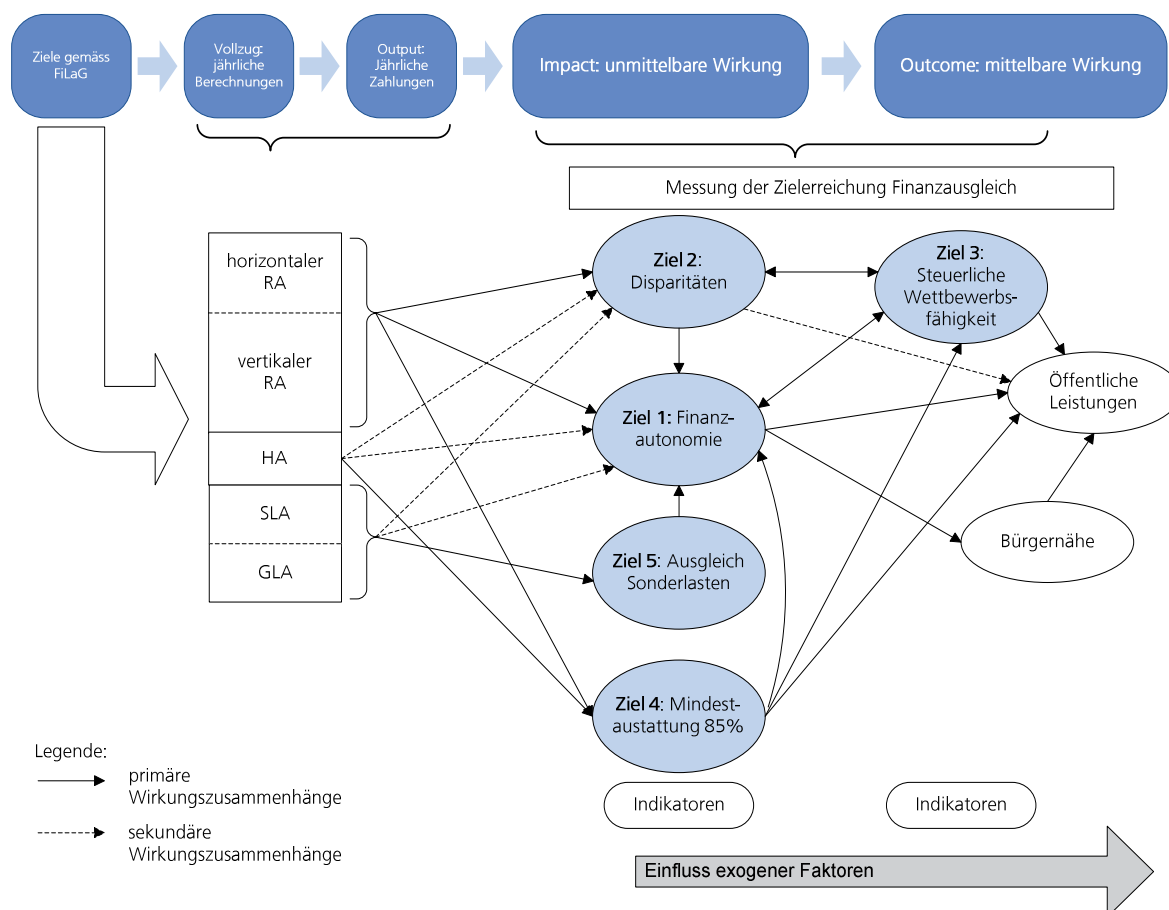


Gemäss Rieder (2007) beschreibt das Wirkungsmodell die spezifischen intendierten Wirkungszusammenhänge einer Politik und orientiert sich an den fünf Ebenen der Politikgestaltung. Das Wirkungsmodell geht von den strategischen Zielen aus, postuliert eine Vollzugsstruktur und formuliert Vorgaben für den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

Das hier verwendete Wirkungsmodell bezieht sich auf den Finanzausgleich im engeren Sinne (Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleich) sowie auf die interkantonale Zusammenarbeit. Übertragen auf den Finanzausgleich ist in Abbildung 5.02 eine Wirkungskette dargestellt, welche die primären Zusammenhänge abbildet.

Ausgehend von den im FiLaG festgelegten Zielen des Finanzausgleichs werden die Ausgleichszahlungen jährlich nach den in FiLaG und FiLaV aufgeführten Regeln berechnet (Vollzug), vom Bundesrat verabschiedet und im Folgejahr ausbezahlt (Output). Die Regeln für den Vollzug und den Output können vom Gesetzgeber auf der Basis des Wirksamkeitsberichts alle vier Jahre angepasst werden. Die Analyse im Rahmen von Kapitel 5 bezieht sich auf die Stufen Impact und Outcome. Je nachdem, ob die Ziele in der zugrundeliegenden Vierjahresperiode erreicht worden sind oder nicht, kann das Parlament (bzw. der Bundesrat bei Regelungen in der FiLaV) auf den Stufen Ziele, Vollzug oder Output Anpassungen vornehmen. Die Nummerierung der Ziele in Abbildung 5.02 entspricht derjenigen im Abschnitt 5.1.1.

Abbildung 5.02 Wirkungskette für den Ressourcen-, Lasten- und Härteaushleich



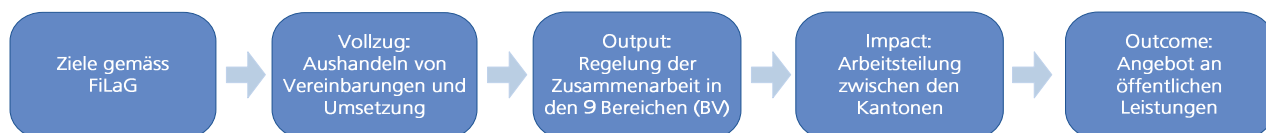
Als Impact, d.h. die unmittelbare Wirkung der Finanzausgleichszahlungen, stehen die Auswirkungen der Ausgleichszahlungen auf die Entwicklung der Disparitäten zwischen den Kantonen und auf die Finanzautonomie der Kantone im Zentrum.

Beim Outcome geht es um die mittelbare Wirkung des Finanzausgleichs auf die Effizienz und Effektivität der Leistungen der Kantone für ihre Bürgerinnen und Bürger. Die Verknüpfung von Impact und Outcome stellt bei einer Überprüfung der Wirksamkeit die grösste Herausforderung dar. Beim Outcome geht es letztendlich um die Frage, ob der Finanzausgleich massgeblich zu einer effizienten und effektiven Aufgabenerfüllung durch die Kantone (und den Bund) beiträgt. Dem vorgelagert sind die Aspekte der Steuerbelastung von natürlichen und juristischen Personen und die Position der Kantone im nationalen und internationalen Steuerwettbewerb. Die verschiedenen Aspekte auf Stufe Outcome werden jedoch nicht nur vom Finanzausgleich, sondern auch von anderen Faktoren beeinflusst. Der Einfluss von exogenen Faktoren wie beispielsweise der Konjunktur oder der Alterung der Bevölkerung wird umso stärker, je weiter man sich auf der Wirkungskette vom Impact entfernt. So ist die Aufgabenerfüllung von Bund und Kantonen massgeblich geprägt durch Faktoren, die unabhängig vom Finanzausgleichsmechanismus sind. Der empirische Nachweis des Einflusses des Finanzausgleichs wird daher immer schwieriger, je länger die Wirkungskette ist. Die Analysen im Rahmen von Kapitel 5 des Wirksamkeitsberichts umfassen daher nur einen Teil der Wirkungen auf Stufe Outcome.

Damit die Wirkungen auf Stufe Impact und Outcome beurteilt werden können, braucht es geeignete Messgrössen, die einen engen Zusammenhang mit dem zu beurteilenden Aspekt haben. Eine Reihe von Indikatoren und Kriterien führt Anhang 17 der FiLaV auf. Diese bilden eine wichtige Grundlage für die Beurteilung der Wirkungen. Zu nennen sind insbesondere finanzpolitische Kennzahlen (Einnahmen, Ausgaben, Schulden, Verhältnis zweckgebundene/zweckfreie Transfers), Kennzahlen aus dem Ressourcenausgleich (Ressourcenpotenzial, standardisierter Steuerertrag je Einwohner), steuerliche Kennzahlen (effektive Grenz- und Durchschnittssteuersätze), Indikatoren betreffend Sonderlasten (Sonderlasten je Einwohner, Verhältnis Lastenausgleich/Sonderlasten). Die Kriterien sind im Einzelnen in Anhang 6 des vorliegenden Berichts aufgeführt. Diese Kriterien dienen zur Beurteilung der Erreichung der im FiLaG aufgeführten Ziele. Sie sind indessen nicht für alle Wirksamkeitsberichte so vorgegeben, sondern können gegebenenfalls angepasst werden, falls dies aufgrund der Erfahrungen in der Wirksamkeitsanalyse als notwendig erachtet wird. Die beiden anderen in Abbildung 5.02 auf Stufe Outcome aufgeführten Ziele (öffentliche Leistungen, Bürgernähe) werden in Kapitel nicht näher thematisiert, da diese im FiLaG nicht erwähnt werden. Der Vollständigkeit halber sind sie im Wirkungsmodell aufgeführt. Einzelne Aspekte auf Stufe Outcome werden am Rande in Kapitel 6 bei der Diskussion der Erfahrungen in den entflochtenen Aufgabengebieten thematisiert.

Die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Ziel 6) wird ebenfalls in Kapitel 5 behandelt. Da kein direkter Zusammenhang mit dem Finanzausgleich i.e.S. besteht, wird die Wirkungskette in Abbildung 5.03 separat dargestellt.

Abbildung 5.03 Wirkungsmodell der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich



5.1.3 Übersicht über die einzelnen Unterkapitel

Die Analysen auf Stufe Impact gemäss dem Wirkungsmodell finden sich in den Unterkapiteln 5.2 (kantonale Finanzautonomie), 5.3 (Disparitäten) und 5.6 (Sonderlasten) sowie 5.5, das sich mit der im Rahmen des Ressourcenausgleichs anzustrebenden Zielgrösse für die Mindestressourcenausstattung eines Kantons von 85% des schweizerischen Mittels auseinandersetzt. Die Fragen zum Steuerwettbewerb befinden sich auf Stufe Outcome, gewisse Aspekte betreffen indessen die Stufe Impact und werden in Unterkapitel 5.3 dargestellt. Die restlichen Themen zum Steuerwettbewerb werden in 5.4 behandelt. Die Analysen in diesen Unterkapiteln beurteilen die Zielerreichung anhand verschiedener Messgrössen (gemäss Anhang 17 FiLaV). 5.7 behandelt den interkantonalen Lastenausgleich, und 5.8 fasst die Ergebnisse des Kapitels 5 zusammen und formuliert Schlussfolgerungen hinsichtlich der Dotationen für die einzelnen Gefässe.

5.2 Stärkung der kantonalen Finanzautonomie

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

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

Tabelle 5.01 Transferausgaben des Bundes an die Kantone

Mio. CHF	2007	2008	2009	2010	2011	2008-2011
Zweckfreie Transfers	5'101	6'548	6'353	6'483	6'644	
Kantonsanteile an Bundeseinnahmen *	5'101	3'824	3'546	3'582	3'595	
Finanzausgleich vom Bund **	-	2'725	2'808	2'901	3'049	
Zweckgebundene Transfers	11'362	9'920	10'183	10'540	10'832	
Bundesbeiträge an Kantone ***	11'362	9'920	10'183	10'540	10'832	
Total	16'464	16'468	16'536	17'023	17'476	
Anteil zweckfreie Transfers						
..... am Total	31%	40%	38%	38%	38%	39%
..... an den Fiskaleinnahmen der Kte	14%	17%	16%	16%	16%	17%
WR zweckfreie Transfers						
WR Finanzausgleich			-3.0%	2.0%	2.5%	0.5%
WR zweckgebundene Transfers						
			2.6%	3.5%	2.8%	3.0%

Quelle: EFV, Finanzstatistik

* *exklusive* die *zweckgebundenen* Kantonsanteile (total 909.525 Mio. CHF): Anteil am Ertrag der Schwerverkehrsabgabe (LSVA; Position 46008), Anteil am Ertrag der Mineralölsteuer (Position 46005), Anteil am Ertrag Eidg. Alkoholverwaltung (Position 46003): "Kantone insgesamt; Standardauswertungen", Arbeitsblatt "Einnahmen"

** Vertikaler Ressourcenausgleich + Lastenausgleich + Anteil Bund am Härteausschleich

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

Die Struktur der Transferausgaben des Bundes an die Kantone wurde mit der NFA massgeblich verändert. Im Jahr 2007 wurden 31 Prozent der Transfervolumens zweckfrei ausgerichtet. Mit der NFA stieg dieser Anteil 2008 auf 40 Prozent. Die zweckfreien Transfers wuchsen zwischen 2008 und 2011 mit durchschnittlich 0,5 Prozent pro Jahr. Demgegenüber wiesen die zweckgebundenen Transfers eine deutlich höhere Dynamik auf und nahmen in diesem Zeitraum im Durchschnitt um 3,0 Prozent zu. Die Triebfeder dieser Dynamik waren insbesondere die Bereiche Gesundheit und die soziale Wohlfahrt (Prämienverbilligung und Ergänzungsleistungen). Dies führte zu einer leichten Abnahme des Anteils der zweckfreien Transfers am gesamten Volumen (2011: 38 %). Demgegenüber blieb deren Anteil an den Fiskaleinnahmen der Kantone praktisch konstant.

Über die Aufteilung der zweckfreien und zweckgebundenen Transfers auf die einzelnen Kantone im Jahr 2011 gibt die Tabelle im Anhang 5 Aufschluss.

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

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

Diese Indikatoren sind gemäss OECD nur schwach miteinander korreliert. Dies weist darauf hin, dass die Finanzautonomie ein multidimensionales Phänomen darstellt.

Im internationalen Vergleich weisen die Kantone und Gemeinden zu den subnationalen Gebietskörperschaften anderer Staaten einen ausgesprochen hohen Grad an Finanzautonomie auf. Insbesondere ist der Anteil von eigenen Steuereinnahmen sehr hoch. Dieser Anteil beläuft sich auf rund 40 Prozent und weist im Zeitverlauf kaum grössere Schwankungen auf. Die Einführung der NFA hatte keine spürbaren Auswirkungen auf diesen Indikator. Demgegenüber wirkte sich die Einführung der NFA auf die Transfers aus (siehe oben). Indirekt schafft der höhere Anteil an zweckfreien Mitteln einen Handlungsspielraum für die ressourcenschwachen Kantone in der Steuerpolitik sowie bei Budgetierung und Finanzierung. Die Autonomie in den Bereichen Steuerpolitik, Budget sowie Finanzierung war hingegen durch NFA nicht direkt betroffen. Entscheidend insbesondere im Bereich Budgetierung sind in erster Linie institutionelle Faktoren wie Fiskalregeln auf der Ebene der Kantone, die den Grad der Budgetautonomie einschränken und die durch die Einführung der NFA nicht tangiert wurden. Dabei ist zu unterscheiden, ob eine solche Regel von der Gebietskörperschaft selbst gewählt (wie dies bei den Kantonen der Fall ist), oder von einer höheren Staatsebene vorgegeben ist. Nur bei letzterem wird die Finanzautonomie eingeschränkt. Eine Beurteilung der Finanzautonomie bezieht sich daher immer auf das Verhältnis zur höheren Staatsebene. Weil die Kantone im Rahmen des Vollzugsföderalismus Bundesrecht vollziehen, wird die kantonale Finanzautonomie durch gesetzgeberische Entscheide auf Bundesebene beeinflusst.

Fazit

Die NFA leistete einen Beitrag zur Stärkung der Finanzautonomie der Kantone. So wurde der Anteil der zweckfreien Transfers an den Fiskaleinnahmen der Kantone merklich erhöht. Seit der Einführung der NFA haben allerdings die zweckgebundenen Transfers wieder an Bedeutung gewonnen. Die Finanzautonomie umfasst neben diesem Indikator noch weitere Dimensionen und betrifft insbesondere die Steuerpolitik, das Budget sowie die Finanzierung. Diese Bereiche wurden von der NFA nicht direkt betroffen. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die Finanzautonomie der Kantone auch massgeblich durch andere Bestimmungen des Bundesrechts beeinflusst werden kann. Der bei der Einführung der NFA erhöhte Anteil der zweckfreien Transferzahlungen stärkte indessen die Autonomie der Kantone. Die Finanzautonomie der Kantone wird im Weiteren von der Entwicklung der Bundesgesetzgebung beeinflusst. Diese kann den Handlungsspielraum der Kantone einschränken (z.B. Spitalfinanzierung).

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

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

Im Folgenden wird die Entwicklung der Disparitäten in der finanziellen Leistungsfähigkeit gemessen am Ressourcenpotenzial seit Einführung der NFA analysiert. Im Weiteren wird die Reaktion des Ressourcenausgleichs auf konjunkturelle Schwankungen wie insbesondere das Boomjahr 2007 sowie das Krisenjahr 2009 untersucht. Anschliessend wird die Entwicklung der Unterschiede bei der Steuerbelastung gemessen am Steuerausschöpfungsindex vertieft.

5.3.1 Analysen zur Entwicklung der Disparitäten

Der Finanzausgleich verfolgt explizit das Ziel des Disparitätenabbaus, d.h. der Verringerung der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit zwischen den Kantonen. Dabei muss unterschieden werden zwischen der kurzen und der langen Frist. Das kurzfristige Ziel besteht darin, dass alle Kantone genügend Mittel besitzen, um ihre grundlegenden Aufgaben wahrnehmen zu können. Dies geschieht durch Transferzahlungen der ressourcenstarken Kantone (und des Bundes) an die ressourcenschwachen Kantone. Wenn die ressourcenstarken Kantone einen Teil ihrer Mittel an die ressourcenschwachen Kantone abgeben, führt dies automatisch zu einem Disparitätenabbau aufgrund des Finanzausgleichs (vgl. Kapitel 2.1).

Interessanter ist die mittel- bis langfristige Betrachtung. Die ressourcenschwachen Kantone haben die Möglichkeit, mit den Mitteln aus dem Finanzausgleich ihre Attraktivität und somit auch ihre finanzielle Leistungsfähigkeit nachhaltig zu verbessern, indem ihre Steuerbasis wächst. Dazu stehen ihnen drei Massnahmen zur Verfügung: Steuersenkung, Schuldenabbau und Ausgaben (z.B. für Infrastrukturausbau). Wenn die ergriffenen Massnahmen erfolgreich sind, sollten sie einen positiven Effekt auf das Ressourcenpotenzial entfalten und damit die Disparitäten zwischen den Kantonen verringern. Die EFV (2013a) hat untersucht, wie sich die Disparitäten in den letzten Jahren entwickelt haben. Dazu standen ihr Daten für die Jahre 1998 bis 2009 zur Verfügung.

Die Messung der Disparitäten

Datengrundlage für die Messung der Disparitäten ist die Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage (ASG). Weil das normalerweise verwendete Ressourcenpotenzial einem Mittelwert der ASG über drei Bemessungsjahre entspricht, würden mit ihm die hier zu untersuchenden Entwicklungen geglättet und die Zahl der verfügbaren Jahre wäre noch geringer. Der ASG-Index wird gleich berechnet wie der Ressourcenindex und hat somit auch die gleiche Aussagekraft, umfasst jedoch nur ein Bemessungsjahr. ASG-Indizes stehen für die Jahre 1998–2010 zur Verfügung, wobei die Jahre 1998 bis 2001 teilweise auf Schätzungen beruhen und für das Jahr 2002 überhaupt keine Daten vorhanden sind.

In diesem Bericht werden die Ergebnisse anhand der Standardabweichung präsentiert, welche das Standardmass ist um eine Streuung zu messen¹. Sie gibt die mittlere Abweichung vom Mittelwert der Stichprobe an. Wenn die Standardabweichung zunimmt, dann deutet dies auf eine Zunahme der Disparitäten hin. Als weiterer Indikator für die Messung der Disparitäten wird die

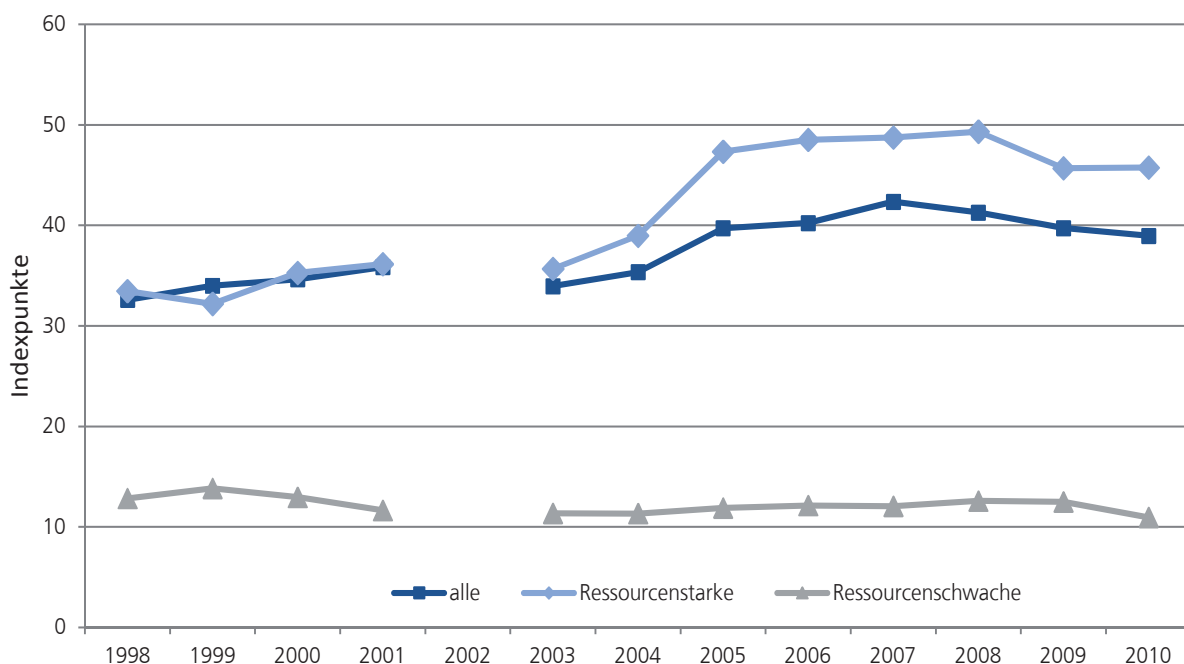
¹ In der Studie EFV (2013a) werden die Disparitäten der ASG noch zusätzlich mit dem Median der absolute Abweichung der Werte einer Stichprobe vom Median dieser Stichprobe (MAD) untersucht.

Spannweite, d.h. die Differenz zwischen grösstem und kleinstem Wert für den Ressourcenindex verwendet. Die Verwendung dieser beiden Messgrössen (Standardabweichung, Spannweite) zur Analyse der Disparitäten ist im erläuternden Bericht zur FiLaV aufgeführt.

Entwicklung der Disparitäten

In der nachfolgenden Abbildung lässt sich erkennen, dass die Standardabweichung aller Kantone seit 1998 tendenziell zugenommen hat. Das bedeutet, dass sich die Disparitäten zwischen 1998 und 2010 vergrössert haben. Während jedoch die ressourcenschwachen Kantone eine ziemlich stabile Standardabweichung aufweisen, sind die Werte bei den ressourcenstarken Kantonen grösseren Veränderungen unterworfen. Dies bedeutet, dass sich bei Letzteren die Disparitäten deutlich stärker verändern als bei Ersteren, wo kaum Bewegung auszumachen ist. Auch wird die Entwicklung aller Kantone wesentlich durch diejenige der ressourcenstarken Kantone beeinflusst. Dies impliziert, dass die Entwicklung der Disparitäten hauptsächlich von den ressourcenstarken Kantonen getrieben wird.

Abbildung 5.04 Standardabweichung des ASG-Index 1998–2010



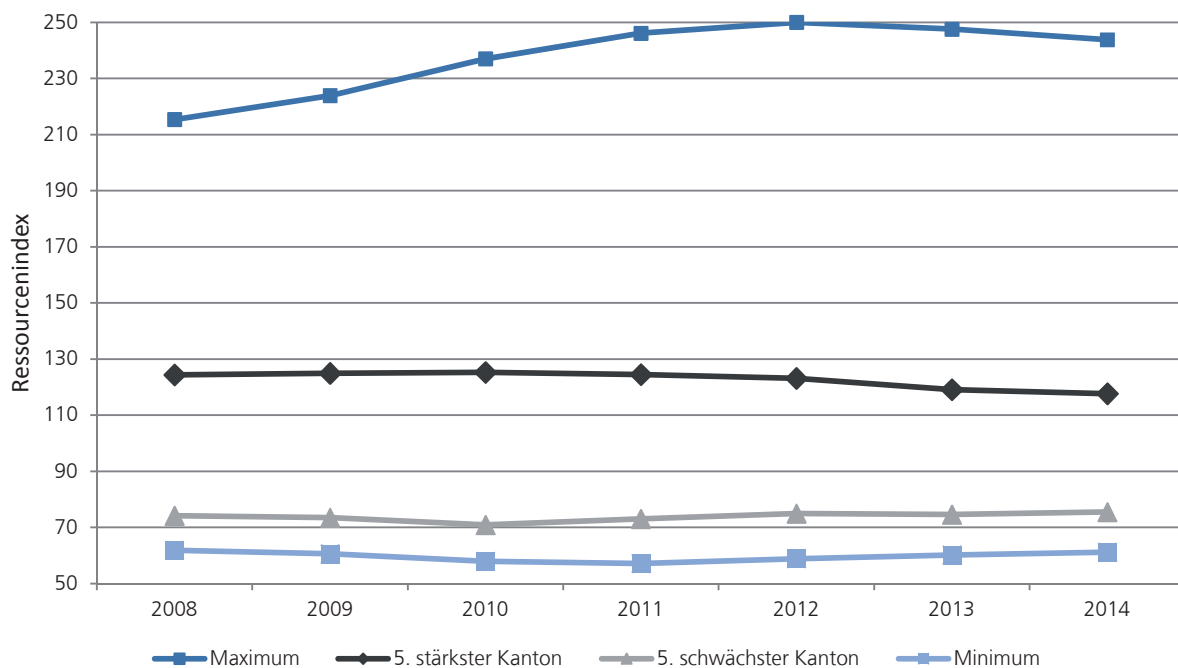
In der Abbildung ist weiter ersichtlich, dass sich die Disparitäten der ressourcenstarken Kantone in den Jahren 2003–2005 stark erhöht haben, worauf eine Phase der Stabilisierung eingetreten ist. Mit der Wirtschaftskrise im Jahr 2009 nahmen die Disparitäten innerhalb der ressourcenstarken Kantone wieder ab. Der Bericht der EFV (2013a) zeigt, dass namentlich die Kantone Zug, Basel-Stadt und Schwyz in diesem Zeitraum eine starke Zunahme des ASG-Index erfuhr (vgl. auch Kapitel 2.1). Im Gegensatz zu Zug und Basel-Stadt wuchs der ASG-Index im Kanton Schwyz auch in den Jahren der Wirtschaftskrise weiter. Dies weil in diesem Kanton die Gewinne der juristischen Personen einen deutlich geringeren Anteil am Ressourcenpotenzial ausmachen. Dass die Disparitäten im untersuchten Zeitraum nicht noch stärker zugenommen haben, liegt an den Kantonen Zürich und Genf, welche

über die gesamte Zeit einen rückläufigen ASG-Index aufweisen und so das Wachstum der ressourcenstarken Kantone dämpften. Bei den ressourcenschwachen Kantonen zeigt sich keine analoge Entwicklung. Die Disparitäten veränderten sich bei ihnen kaum.

Betrachtet man alle Kantone zusammen, so wurden die grössten Disparitäten im Boomjahr 2007 erreicht. Seither kam es wieder zu einem leichten Rückgang. Für die Gesamtheit der Kantone können jedoch keine statistisch signifikanten Aussagen über die Wirkungen der Wirtschaftskrise auf die Disparitäten gemacht werden, wie dies im nachfolgenden Kapitel dargelegt wird. So ist es schwer zu prognostizieren, ob der seit 2003 anhaltende Trend des Auseinanderdriftens der Kantone sich in Zukunft fortsetzt oder ob es durch die Wirtschaftskrise zu einer Trendumkehr kommt. Genausowenig lässt sich momentan darüber sagen, ob die Einführung der NFA zu einer Reduktion der Disparitäten geführt hat. Für die letzte Frage stehen erst drei Datenpunkte zur Verfügung (Bemessungsjahre 2008–10). Diese zeigen zwar eine sinkende Tendenz, doch lässt sich nicht sagen, ob dieser Disparitätenrückgang durch die Wirtschaftskrise, die Einführung der NFA oder andere Faktoren verursacht wurde. Je nachdem ist die Verringerung nur vorübergehend oder es hat tatsächlich eine Trendumkehr stattgefunden.

Interessant ist auch die nachfolgende Abbildung, aus welcher die Spannweiten des Ressourcenindex ersichtlich sind. Die blauen Linien zeigen für jedes Jahr den höchsten und den tiefsten Wert. Es handelt sich dabei jeweils um die Kantone Zug und Uri. Auch hier ist die Zunahme der Disparitäten über die Zeit ersichtlich, und auch der leichte Rückgang seit 2012. Interessant ist der Vergleich mit den grauen Linien. Diese zeigen die Spannweite zwischen dem 20 und dem 80-Prozent-Quantil, d.h. zwischen dem fünftschwächsten und dem fünftstärksten Kanton. Hier sind die Disparitäten über die gesamte Beobachtungsperiode zurückgegangen. Bei den ressourcenstarken Kantonen verlaufen die blaue und die schwarze Linie sehr unterschiedlich, während sie bei den ressourcenschwachen Kantonen fast parallel verlaufen. Das zeigt, dass die Entwicklung der Disparitäten hauptsächlich auf die ressourcenstärksten Kantone zurückzuführen ist. Diese Erkenntnis wird durch den Bericht EFV (2013a) gestützt. Die Disparitäten zwischen den Kantonen nehmen insbesondere zu, weil sich Zug, Schwyz und Basel-Stadt sehr dynamisch entwickeln.

Abbildung 5.05 Spannweiten des Ressourcenindex 2008–2014



Fazit

Die Entwicklung der Disparitäten in der finanziellen Leistungsfähigkeit (gemessen am Ressourcenindex bzw. ASG-Index) wird massgeblich von den ressourcenstarken Kantonen geprägt. In einer Boomphase steigen die Disparitäten, weil insbesondere wegen der steigenden Gewinne die ASG in den ressourcenstarken Kantonen deutlich stärker steigt als in den übrigen Kantonen. In Phasen geringeren Wirtschaftswachstums erfolgt eine Korrektur und die Disparitäten nehmen wieder etwas ab.

5.3.2 Reaktion der Bemessungsgrundlage auf die Konjunktur

Die EFV hat in einer Studie für den vorliegenden Wirksamkeitsbericht die Wirkung der Konjunktur auf den Ressourcenausgleich eingehend untersucht.¹ Es wurde analysiert, wie die Konjunktur auf die Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage, das Ressourcenpotenzial wie auch auf wichtige Branchen wirkt. Ein spezielles Augenmerk gilt den Auswirkungen von Konjunkturausschlägen (Boomjahr 2007 und Krisenjahr 2009).

Konjunktur und Bemessungsgrundlage

In der Schweiz dauert ein Konjunkturzyklus erfahrungsgemäss vier bis acht Jahre. In einem ersten Schritt wird gezeigt, dass die zwei wichtigsten Elemente der ASG, die massgebenden Einkommen natürlicher Personen und die massgebenden Gewinne juristischer Personen von der Konjunktur beeinflusst werden.²

Für die massgebenden Einkommen natürlicher Personen lassen sich die Ergebnisse wie folgt zusammenfassen:³

- Die Konjunktur der Schweiz (nationale Konjunktur) wirkt sich mit einer Verzögerung von bis zu drei Jahren auf die Einkommen aus. Diese Verzögerung ist hauptsächlich auf die nationale und internationale Konjunktur zurückzuführen.
- Die kantonale Konjunktur schlägt sich bereits nach einem Jahr in den Einkommen nieder.
- Für die Bankenwertschöpfung und damit den Finanzsektor lässt sich kein signifikanter Einfluss auf die Einkommen nachweisen.

Insgesamt deuten die Schätzungen darauf hin, dass sich die nationale und vor allem die Konjunktur der EU mit einer Verzögerung von bis zu drei Jahren auf die massgebenden Einkommen der natürlichen Personen auswirken, während sich die kantonale Konjunktur rascher auswirkt.

Für die Gewinne juristischer Personen sind die Ergebnisse wie folgt:

- Die nationale Konjunktur wirkt zeitnäher auf die Gewinne als auf die Einkommen (max. 2 Jahre).
- Einen signifikanten direkten Einfluss auf die Gewinne haben zudem die europäische Konjunktur (über die Wechselkurse), die Entwicklung des Finanzsektors und Ölpreisschwankungen.

1 Die Studie EFV (2013a) stellt eine eingehende Analyse der Wirkung der Konjunktur auf den Ressourcenausgleich dar. Die Ausführungen im Wirksamkeitsbericht fassen die Hauptergebnisse der Studie zusammen.

2 Diese zwei Elemente machen bereits über 85 Prozent der ASG aus. Der Nichteinbezug der Vermögen natürlicher Personen in die Analyse hat drei Gründe: 1. machen sie einen geringeren Anteil der ASG aus (weniger als 5 Prozent), 2. weisen sie durch die Anpassung des Faktors Alpha im Referenzjahr 2012 einen erheblichen Strukturbruch auf und 3. sind sie auch stark von anderen Faktoren wie z.B. der Entwicklung auf den Immobilienmärkten beeinflusst. Die Elemente quellenbesteuerte Einkommen und Steuerrepartition wurden auf Grund ihres geringen Anteils an der ASG nicht in die Analyse einbezogen. Die quellenbesteuerten Einkommen weisen im Übrigen eine hohe Korrelation mit den Einkommen der natürlichen Personen auf.

3 Für die Analyse der Konjunkturreffekte wurde eine sog. Paneldatenregression verwendet. Zur Erklärung des verwendeten Schätzmodells vgl. EFV (2013a) Kasten 1 und Tabelle 2.

- Die Schätzergebnisse zur kantonalen Konjunktur zeigen im Gegensatz zum Effekt auf die Einkommen der natürlichen Personen kein einheitliches, interpretierbares Bild. Ebenfalls keine schlüssigen Resultate weisen die Schätzungen mit den Variablen Exporte, BIP der 15 westlichen EU-Staaten, BIP der USA, Ertragslage der Industrie und den wichtigsten Schlüsselbranchen (Banken, Tourismus, Uhren-, und Maschinen- und Pharmaindustrie).

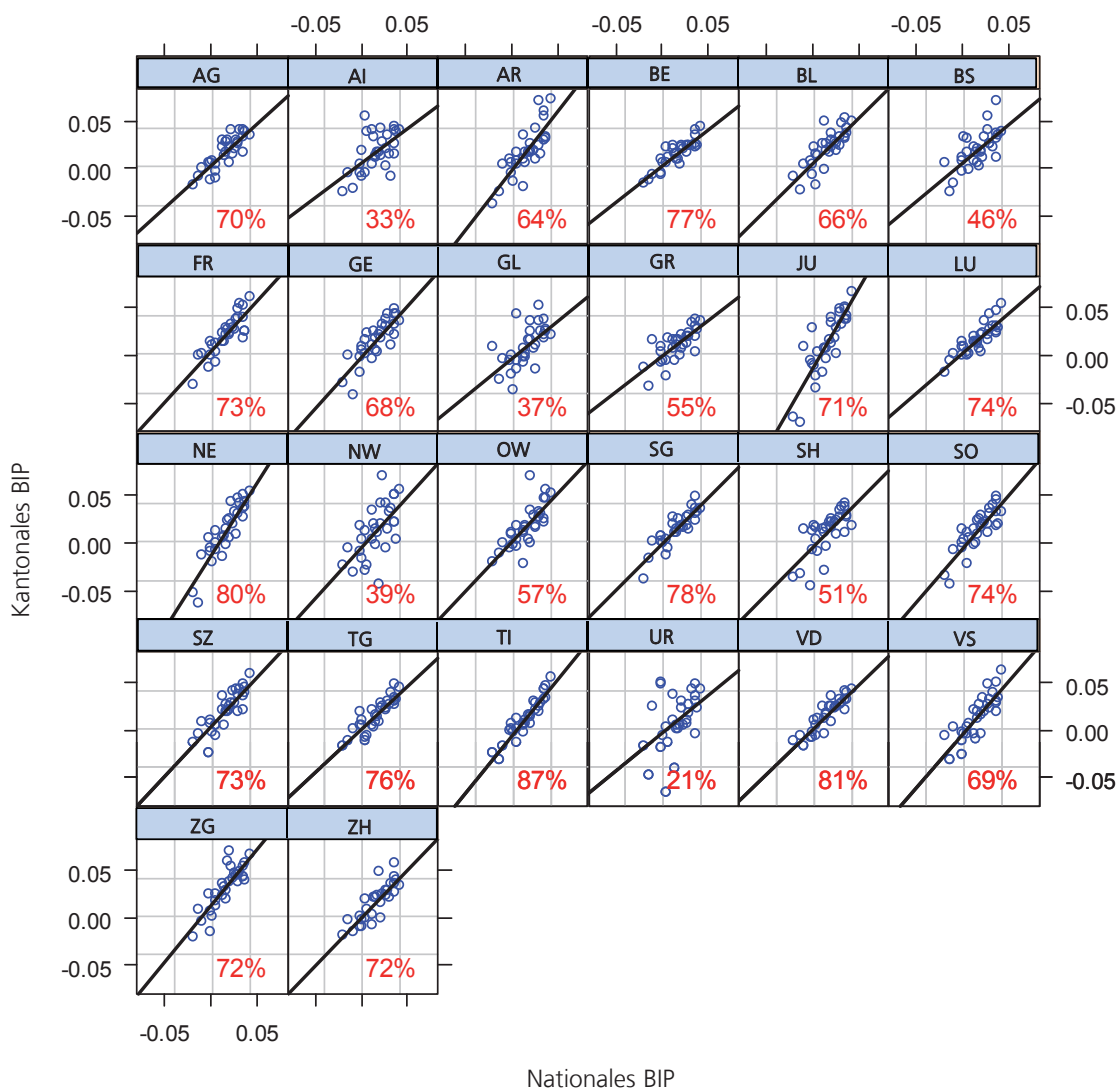
Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die massgebenden Gewinne juristischer Personen sowohl durch die kantonale, nationale und internationale (v.a. EU) Konjunktur relativ zeitnah beeinflusst werden. Allerdings kann durch die Konjunktur nur ein kleiner Teil des kurzfristigen Gewinnverlaufs erklärt werden. Insgesamt weisen die Einkommen der natürlichen Personen einen stärkeren Zusammenhang zur Konjunktur auf als die Unternehmensgewinne.

Kantonale und nationale Konjunktur

In einem zweiten Schritt wurde anhand von Streudiagrammen untersucht, wie unterschiedlich die Konjunkturreaktivität der kantonalen Konjunktur ist und welche Rolle gewisse Schlüsselbranchen für einzelne Kantone spielen.

Aus nachfolgender Abbildung lässt sich ablesen, dass die kantonalen Konjunkturentwicklungen grösstenteils mit dem nationalen Konjunkturzyklus synchronisiert sind. Auf der vertikalen Achse ist jeweils das Wachstum des kantonalen BIP und auf der horizontalen Achse das Wachstum des nationalen BIP aufgetragen. Jeder Datenpunkt im Diagramm zeigt die BIP-Entwicklung eines bestimmten Jahres. Die Steigung der eingezeichneten Regressionslinie sowie das sog. Bestimmtheitsmass zeigen den Zusammenhang zwischen der kantonalen und der nationalen Konjunktur. Der Kanton Zürich weist z.B. einen proportionalen Zusammenhang zur Schweizerischen Volkswirtschaft auf. So zeigt Abbildung 5.06, dass die Steigung der Regressionslinie ungefähr 1 beträgt. Zudem können 72 Prozent der Konjunkturschwankungen des Kantons Zürich durch die nationale Konjunktur erklärt werden (rot eingefärbte Prozentzahl, entspricht dem sog. Bestimmtheitsmass R^2). Stark durch die nationale Konjunkturentwicklung getrieben sind die Kantone Tessin, Waadt und Neuenburg (Bestimmtheitsmass 80 oder höher). Dagegen ist die Wirtschaft in den Kantonen Uri, Appenzell-Innerrhoden und Glarus weniger stark von der nationalen Konjunktur beeinflusst (Bestimmtheitsmass unter 40).

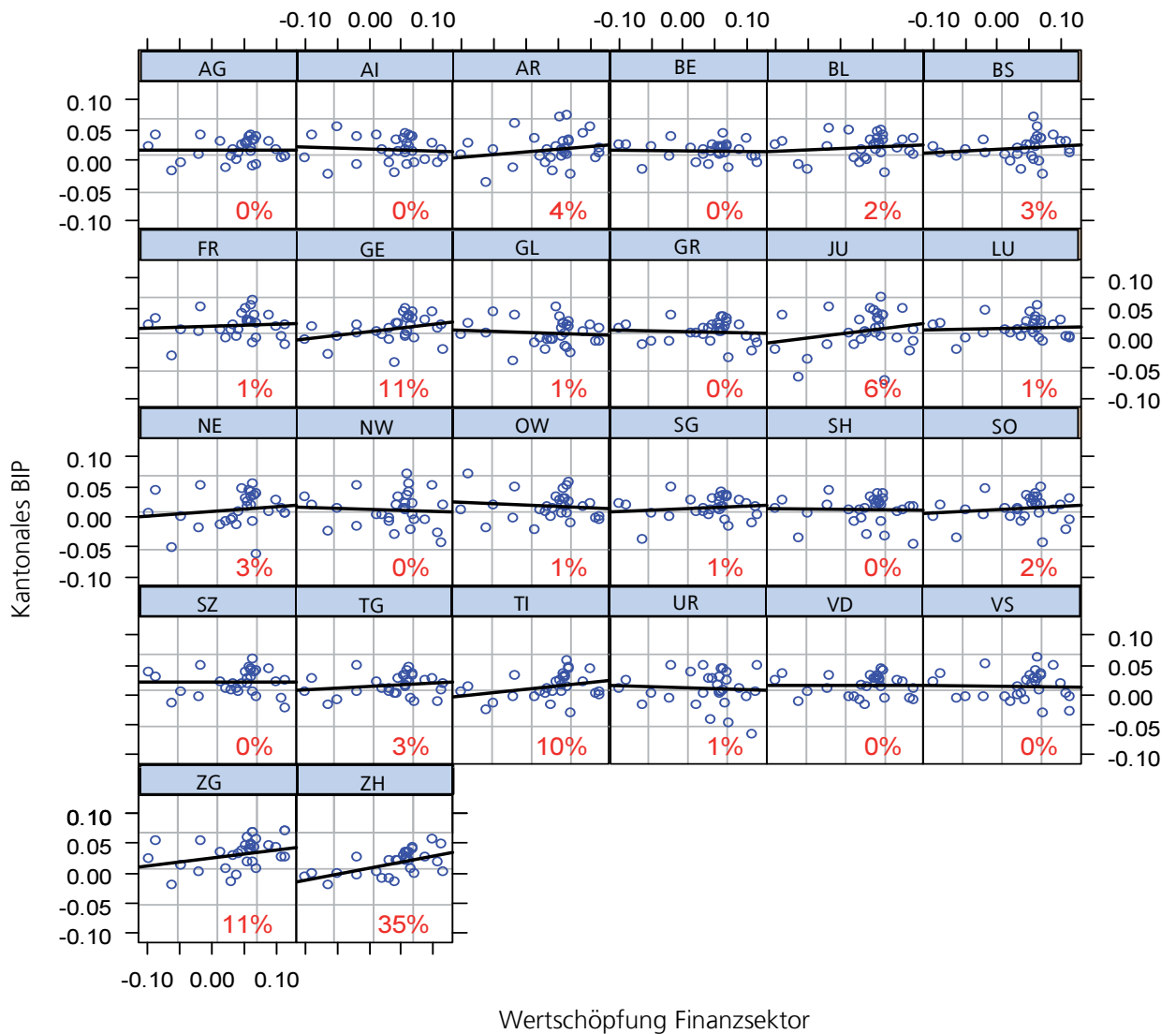
Abbildung 5.06 Kantonale versus nationale Konjunktur – Zusammenhang von nationalem und kantonalem realen BIP 1981–2011 (R²:= Prozentangabe in rot)



Zur Abklärung wie abhängig die kantonale Konjunktur von verschiedenen Schlüsselbranchen⁴ ist, wurde die Wachstumsrate des kantonalen BIP der Wachstumsrate der Wertschöpfung der jeweiligen Branche gegenübergestellt. Exemplarisch wird in nachfolgender Abbildung die Korrelation zwischen dem Finanzsektor (Kreditgewerbe und Versicherungen) und dem kantonalen BIP gezeigt.

⁴ Die untersuchten Schlüsselbranchen sind der Finanzsektor (Banken und Versicherungen), die pharmazeutische Industrie, die Uhren-, und Maschinenindustrie sowie der Tourismus. Die dazugehörigen Streudiagramme finden sich im Bericht EFV (2013a) in den Abbildungen 2 bis 7.

Abbildung 5.07 Zusammenhang von realer Wertschöpfung Finanzsektor und kantonalem realen BIP 1981–2010 (R²:= Prozentangabe in rot)



Erwartungsgemäss übt der Finanzsektor einen positiven Einfluss auf das BIP der Kantone mit einem relevanten Finanzplatz (Zürich, Genf und Tessin) sowie auf den Kanton Zug aus. Die Tatsache, dass die Entwicklung des Finanzsektors 35 Prozent der Schwankungen des BIP des Kantons Zürich erklärt, macht deutlich, dass der Finanzsektor für Zürich eine wesentlich grössere Bedeutung hat als für die anderen Kantone. In den Kantonen Genf, Zug und Tessin beträgt dieser Effekt noch rund 10 Prozent, während in den übrigen Kantonen praktisch kein Einfluss des Finanzsektors auf das BIP festgestellt werden kann (Bestimmtheitsmass nahe bei 0).

Bei den anderen untersuchten Schlüsselbranchen zeigt sich, dass wie erwartet die stärkste Abhängigkeit von der Pharmaindustrie im Kanton Basel-Stadt besteht. Die Uhrenindustrie ist für die Kantone Schaffhausen und Neuenburg von hoher Relevanz, die Maschinenindustrie

für die Kantone St. Gallen, Freiburg, Neuenburg, Solothurn, Bern, Luzern und Waadt. Der Verlauf der Konjunktur ist wie erwartet in den Tourismuskantonen Wallis und Graubünden besonders stark vom Tourismus abhängig.

Glättung des Konjunkturzyklus?

Bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials wird zur Glättung von Schwankungen der Mittelwert aus den drei letzten verfügbaren ASG gebildet. Statistisch lässt sich das Ausmass der Glättung des Ressourcenpotenzials gegenüber der ASG über einen Vergleich der Streuung (anhand ihrer Standardabweichungen) beider Zeitreihen ermitteln. Es zeigt sich, dass der Glättungseffekt des Ressourcenpotenzials in den Kantonen sehr unterschiedlich ist. So fällt beispielsweise die Glättung des Ressourcenpotenzials im betrachteten Zeitraum in den Kantonen Graubünden, Jura und Neuenburg mit 75 bis 80 Prozent hoch aus. Dagegen konnte in den Kantonen Basel-Landschaft oder Appenzell Ausserrhodon nur gerade 4 bis 9 Prozent der ASG-Schwankungen geglättet werden. Die grosse Bandbreite der Ergebnisse lässt sich dadurch erklären, dass die Verwendung eines Mittelwerts sehr sensitiv auf extreme Beobachtungen reagiert. Findet sich ein extremer Wert in der Dreijahresperiode zur Bildung des Durchschnitts, so ist der Dreijahresdurchschnitt aufgrund der Ausreissersensitivität des Mittelwerts stark in Richtung des Extremwerts verzerrt. Der Glättungseffekt fällt entsprechend gering aus. Die Glättung des Ressourcenpotenzials wird somit stärker durch das Muster der Konjunktur als durch die Konjunkturphase selbst bestimmt.

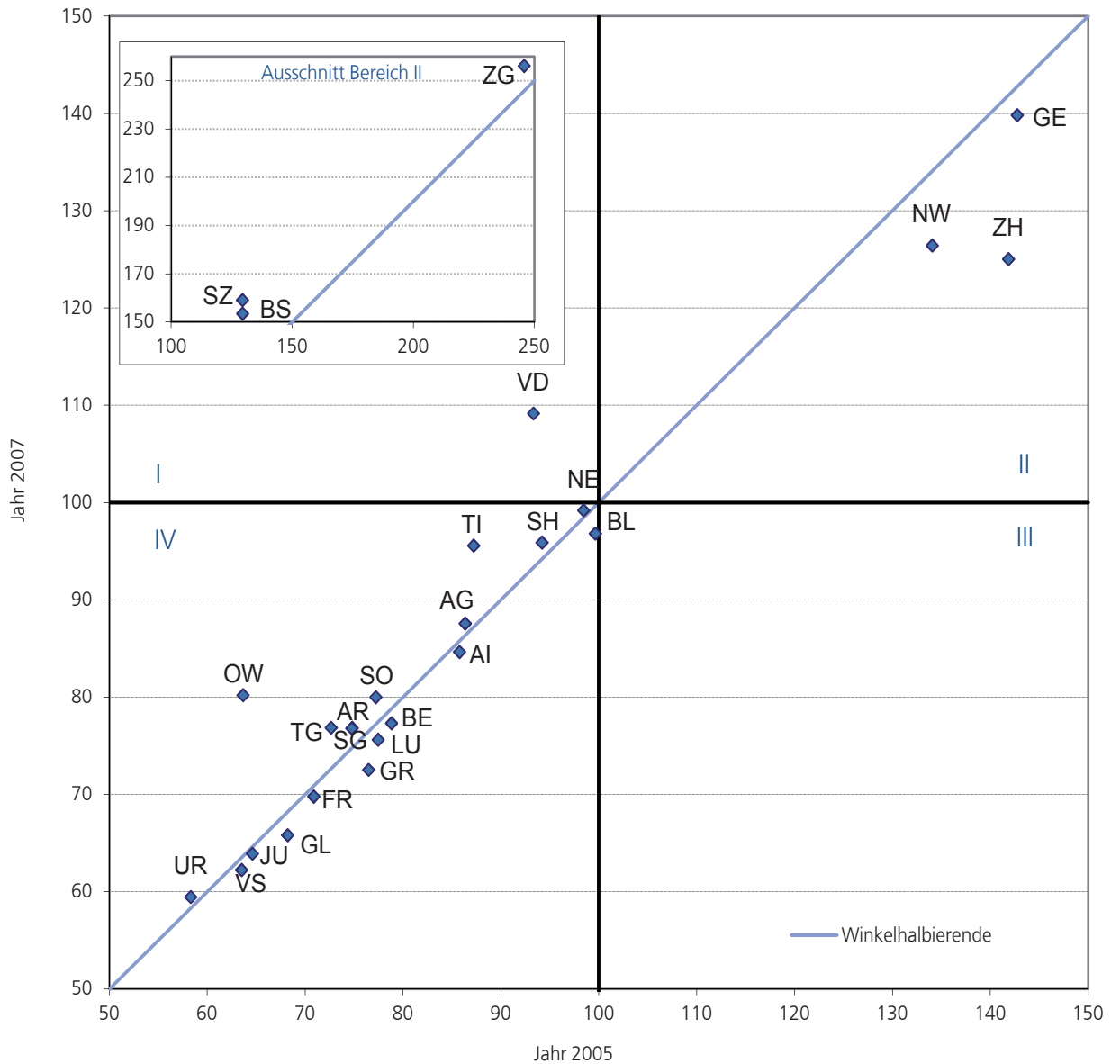
Wirkung starker Konjunkturausschläge

Ein Hauptaugenmerk der Studie der EFV lag bei der Analyse von Konjunkturausschlägen. Im Folgenden wird zusammengefasst, wie sich das Boomjahr 2007 und die Wirtschaftskrise 2009 auf die ASG auswirkte und wie die zwei Hauptelemente (die Einkommen natürlicher Personen und die Gewinne juristischer Personen) auf diese Konjunkturausschläge reagierten.

Die Untersuchung zeigt, dass die Mehrheit der Kantone gemäss ASG-Index ihre Position im Boomjahr 2007 und in der Wirtschaftskrise 2009 gegenüber dem Schweizer Mittel nur geringfügig verändert hat. Trotzdem ist in Bezug auf das Boomjahr 2007 und die Wirtschaftskrise 2009 kein durchgängig identisches kantonales Reaktionsmuster der ASG festzustellen. Dies gilt insbesondere für die ressourcenstarken Kantone. Die Analyse erfolgt mit Hilfe eines Vier-Quadranten-Schema des ASG-Index. Als Vergleichsjahre sind die Jahre 2005 bzw. 2008 (in Abbildung 5.08) genommen worden, in denen sich die Schweizer Volkswirtschaft in einer normalen Phase des Konjunkturzyklus befunden hat.⁵

⁵ Mit dem Vier-Quadranten-Schema soll die Veränderung der relativen Position der Kantone in einem Krisen- bzw. Boomjahr (y-Achse) gegenüber einem Vergleichsjahr (x-Achse) ermittelt werden. Ist ein Kanton im zweiten Quadranten (oben rechts) angesiedelt, ist dieser Kanton unabhängig von der Krise oder dem Boom gemäss ASG ressourcenstark. Der Umkehrfall gilt für einen Kanton im vierten Quadranten (unten links). Falls sich ein Kanton im ersten Quadranten (oben links) befindet bedeutet dies, dass er im Krisen- (bzw. Boomjahr) gemäss ASG als ressourcenstark eingestuft werden kann, aber im Referenzjahr als ressourcenschwach. Der Umkehrfall liegt vor, wenn sich der Kanton im dritten Quadranten (unten rechts) befindet. Weiterhin ist eine Winkelhalbierende eingezeichnet, mit der abgelesen werden kann, wie sich die Position eines Kantons gegenüber den anderen Kantonen im Krisen- (bzw. Boomjahr) verändert hat. Falls ein Kanton rechts der Winkelhalbierenden liegt, bedeutet dies, dass sich seine relative Position im Krisen- bzw. Boomjahr gegenüber dem Vergleichsjahr verschlechtert hat. Linksseitig der Winkelhalbierenden liegt eine Verbesserung vor. Befinden sich die Kantone auf der Winkelhalbierenden, hat sich ihre relative Position nicht verändert. Vgl. Kasten 4, EFV (2013a).

Abbildung 5.08 Reaktion der ASG im Boomjahr 2007



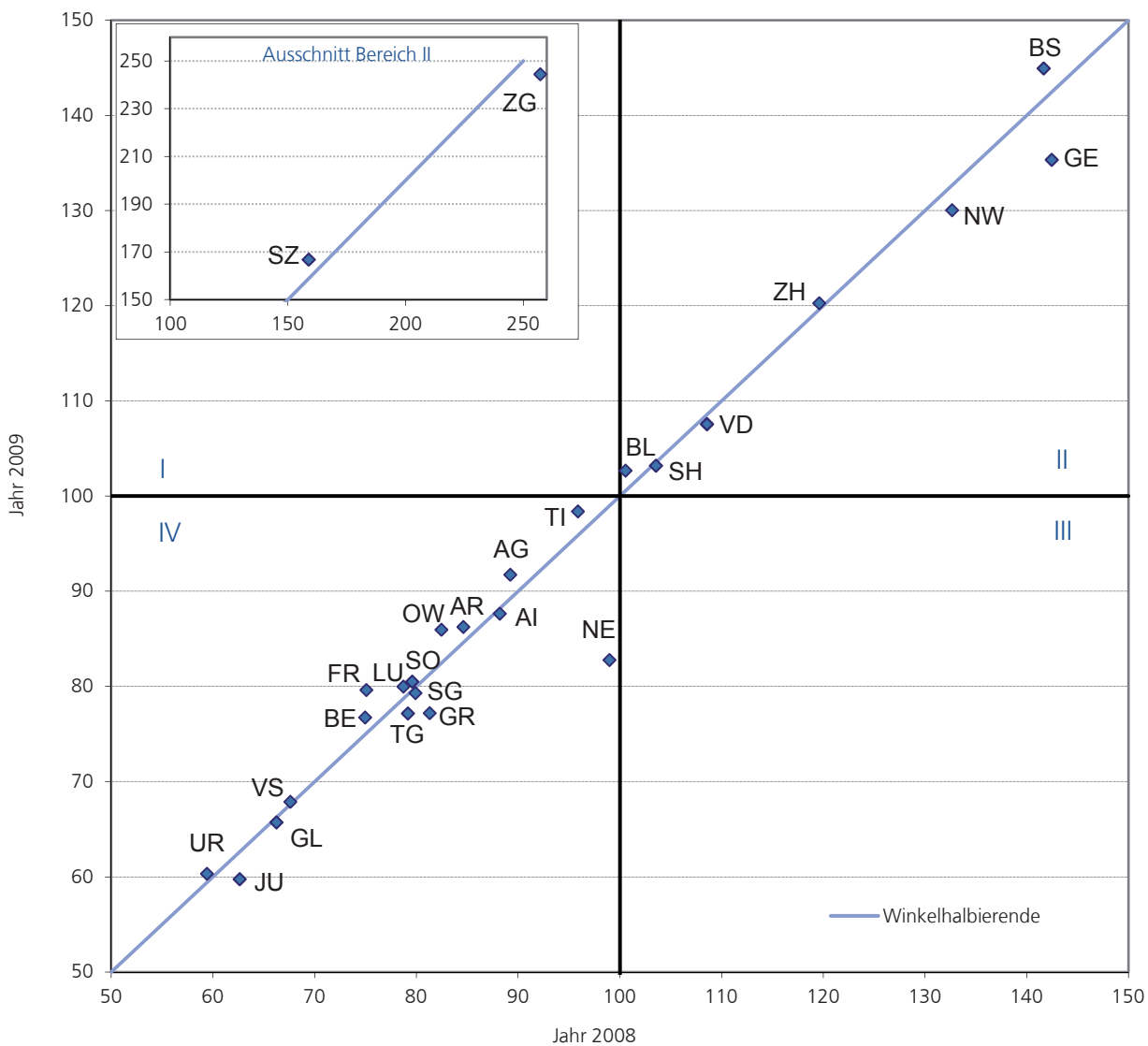
Im Boomjahr 2007 liegen die meisten Kantone nahe der Winkelhalbierenden. Dies bedeutet, dass die Mehrheit der Kantone ihre relative Position bezogen auf den ASG-Index nicht verändert hat. Jedoch verbessert sich die Position der Kantone Basel-Stadt und Waadt im Boomjahr gegenüber dem Vergleichsjahr 2005 deutlich. Dies ist aufgrund überdurchschnittlich steigender Gewinne im ASG-Index zurückzuführen.⁶ Die Verbesserung der Position der Kantone Schwyz und Zug erfolgte auf Grund ihrer überdurchschnittlich starken Einkommenszunahme. Hingegen verschlechtert sich der Kanton Zürich im ASG-Index aufgrund eines Sondereffekts

⁶ Für die Darstellung der Vier-Quadraten-Schema der Indizes der massgebenden Gewinne juristischer Personen sowie der Einkommen natürlicher Personen vgl. EFV (2013a) Abbildung 15 und 16.

bei den massgebenden Gewinnen deutlich. Der Rückgang des Ressourcenindex von Zürich hatte Auswirkungen auf die Höhe der Zahlungen der übrigen ressourcenstarken Kantone. Dieser Effekt ist systeminhärent. Kapitel 8 setzt sich mit diesem Effekt, der sogenannten «Solidarhaftung», vertieft auseinander. Die Verschlechterung des ASG-Index fällt im Übrigen bei den Kantonen Nidwalden und Genf viel geringer aus. Bei den ressourcenschwachen Kantonen verbessert sich die Position der Kantone Obwalden und Tessin.

Noch eine geringere Bewegung als in der Phase der Hochkonjunktur ist bei der relativen Position der Kantone im Krisenjahr 2009 gegenüber dem Vergleichsjahr 2008 festzustellen. Die meisten Kantone befinden sich praktisch auf der Winkelhalbierenden des Vier-Quadranten-Schemas.

Abbildung 5.09 Reaktion der ASG im Krisenjahr 2009



Von der Krise im Jahr 2009 sind die Kantone Genf, Neuenburg und Zug überdurchschnittlich betroffen, was auf die rückläufige Entwicklung bei den massgebenden Gewinnen in diesen Kantonen zurückzuführen ist.

Fazit

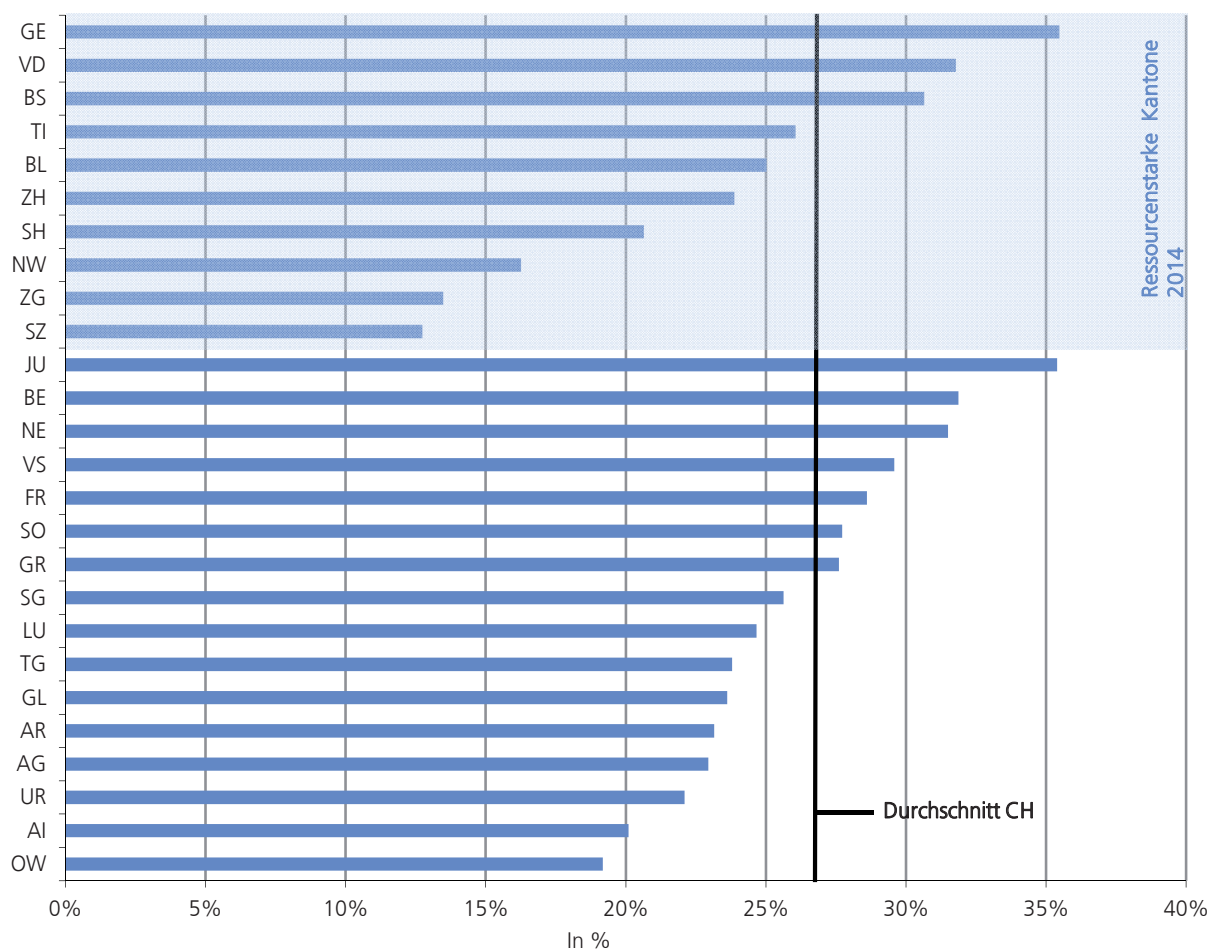
Die Analyse der Konjunkturwirkung auf den Ressourcenausgleich zeigt, dass die zwei wichtigsten Elemente der ASG (Einkommen und Gewinne) durch die nationale Konjunktur beeinflusst werden. Die Konjunktur wirkt mit einer Verzögerung von bis zu drei Jahren auf die massgebenden Einkommen und mit einer Verzögerung von nur einem Jahr auf die massgebenden Gewinne. Die ASG ist somit konjunkturabhängig. Die kantonale Konjunktur verläuft in den meisten Kantonen mehr oder weniger synchron zur nationalen Konjunktur. Es sind aber deutliche Unterschiede in der Reaktion auf starke Konjunkturausschläge sichtbar. Die Position eines Kantons gegenüber dem nationalen Durchschnitt verändert sich eher in der Hochkonjunktur (2007) als in der Rezession (2009) und eher bei einem ressourcenstarken als bei einem ressourcenschwachen Kanton. Die unterschiedliche Reaktion der Kantone auf die Konjunktur dürfte u.a. auf die Eigenheit in der kantonalen Wirtschaftsstruktur zurückzuführen sein. Des Weiteren ist kein systematischer Zusammenhang zwischen der ASG und dem Ressourcenpotenzial in Bezug auf die Konjunktur festzustellen. Dies ist auf die Bildung von Dreijahresdurchschnitten beim Ressourcenpotenzial (Glättung) zurückzuführen. Die Glättung fällt in den einzelnen Kantonen sehr unterschiedlich aus. Dies ist mit der Ausreissersensitivität bzgl. extremen Beobachtungen in den entsprechenden drei Jahren zu erklären.

5.3.3 Entwicklung der Unterschiede in der Steuerbelastung

Dieser Abschnitt vergleicht die interkantonale Gesamtsteuerbelastung gemessen am Steuerausschöpfungsindex, der seit 2009 jährlich publiziert wird. Dieser Index steht in einem engen Zusammenhang mit den Berechnungen des Ressourcenausgleichs. Der Index ist somit ähnlich zu interpretieren wie die Fiskalquote, die in der Schweiz auf nationaler Ebene ermittelt wird. Er stellt damit ein Abbild der gesamten Steuerbelastung in einem Kanton dar und zeigt, wie stark die steuerlich ausschöpfbare Wertschöpfung durch Fiskalabgaben belastet wird und somit nicht mehr für eine private Verwendung zur Verfügung steht. Der Steuerausschöpfungsindex widerspiegelt daher die makroökonomische Sichtweise. Er setzt sämtliche Fiskaleinnahmen eines Kantons (insbesondere direkte Steuern, Vermögens-, Erbschafts- und Motorfahrzeugsteuern) in Relation zum Ressourcenpotenzial. Dies ergibt die steuerliche Ausschöpfung eines Kantons. Diese wird wiederum in Beziehung gesetzt zum schweizerischen Mittel der Steuerausschöpfung, woraus der Steuerbelastungsindex resultiert. Die Steuerausschöpfung stellt ein umfassendes Mass für die Fiskalbelastung des Ressourcenpotenzials und erlaubt keine Rückschlüsse auf Steuertarif und Steuersätze. Die steuerliche Ausschöpfung fällt höher aus als die (durchschnittlichen) Einkommens- und Gewinnsteuersätze, da sie noch weitere Steuern berücksichtigt. Es ist dabei möglich, dass bei unveränderten Einkommens- und Gewinnsteuersätzen die steuerliche Ausschöpfung steigt. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn Steuerpflichtige in höhere Progressionsstufen gelangen und der Kanton deshalb höhere Steuereinnahmen erzielt. Der Steuerausschöpfungsindex eignet sich somit nicht als Messgrösse für die Belastung einzelner Wirtschaftssubjekte. Der Indikator ist für die Beurteilung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit zu ungenau, da dort die effektive und die marginale Steuerbelastung im Zentrum stehen.

Auf diese Aspekte wird in Abschnitt 5.4. vertieft eingegangen. Für Fragen des Steuerwettbewerbs im nationalen und internationalen Vergleich stehen insbesondere die effektiven Durchschnitts- und Grenzsteuerbelastungen bei mobilem Steuersubstrat wie die Unternehmensgewinne und die oberen Einkommenskategorien der privaten Haushalte im Zentrum des Interesses.

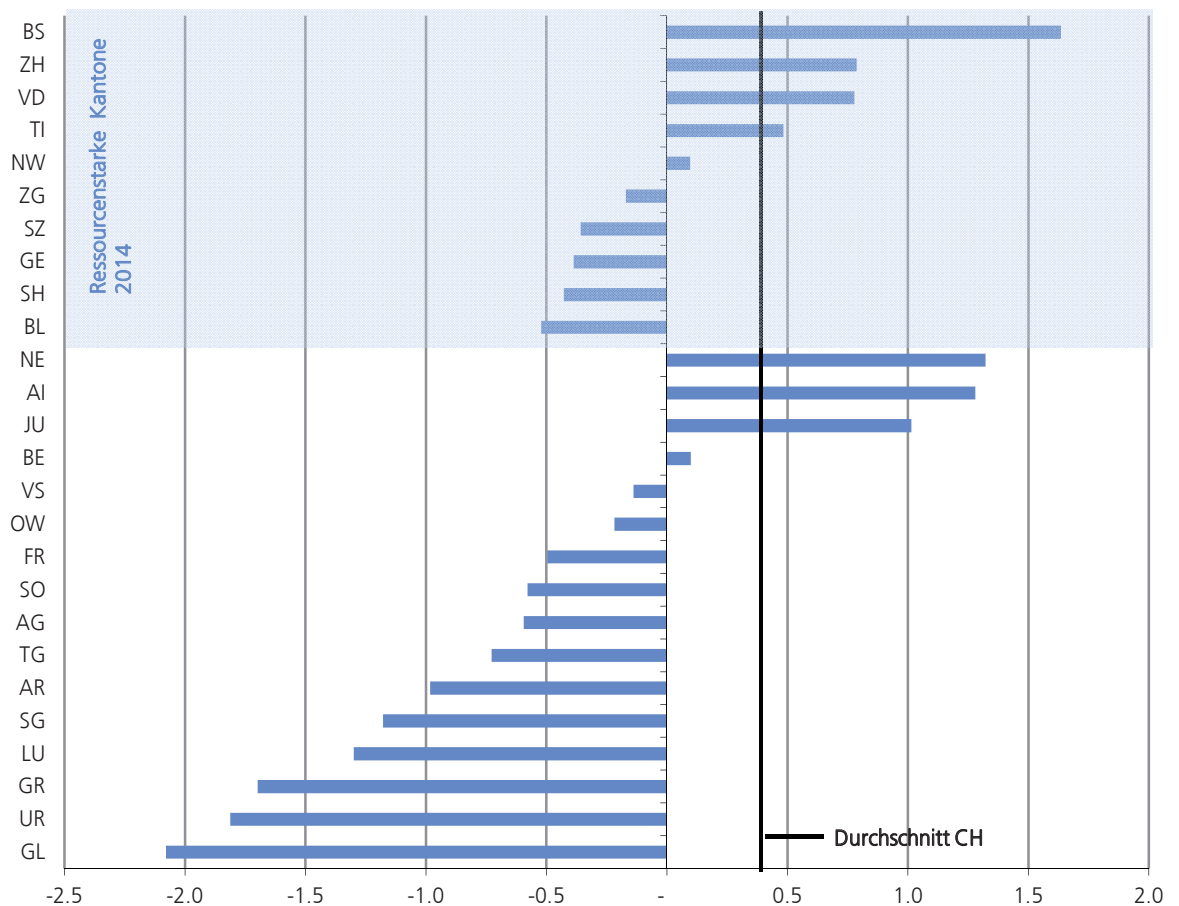
Abbildung 5.10 Steuerliche Ausschöpfung des Ressourcenpotenzials 2014



In Abbildung 5.10 sind die Werte der steuerlichen Ausschöpfung des Ressourcenpotenzials in den ressourcenstarken bzw. ressourcenschwachen Kantonen für das Referenzjahr 2014 in absteigender Reihenfolge dargestellt. Dieses Referenzjahr bezieht sich auf die steuerlichen Bemessungsjahre bzw. auf die Steuereinnahmen der Jahre 2008 bis 2010. Im Landesdurchschnitt wurden in diesen Jahren 26,7 Prozent des Ressourcenpotenzials durch Fiskalabgaben der Kantone und Gemeinden belastet. Weit unter dem Durchschnitt liegt die Ausschöpfung in den Kantonen Nidwalden, Zug und Schwyz. Mit 12,7 Prozent weist Schwyz den tiefsten Wert auf und belastet damit sein Ressourcenpotenzial knapp halb so stark wie der Durchschnitt der Kantone. Am oberen Ende der Skala sind verschiedene westschweizer Kantone sowie Bern zu finden, wobei Genf mit 35,5 Prozent die höchste Fiskalbelastung aufweist. Diese ist damit fast dreimal höher als in Schwyz. Auffallend ist, dass sich viele Kantone in der

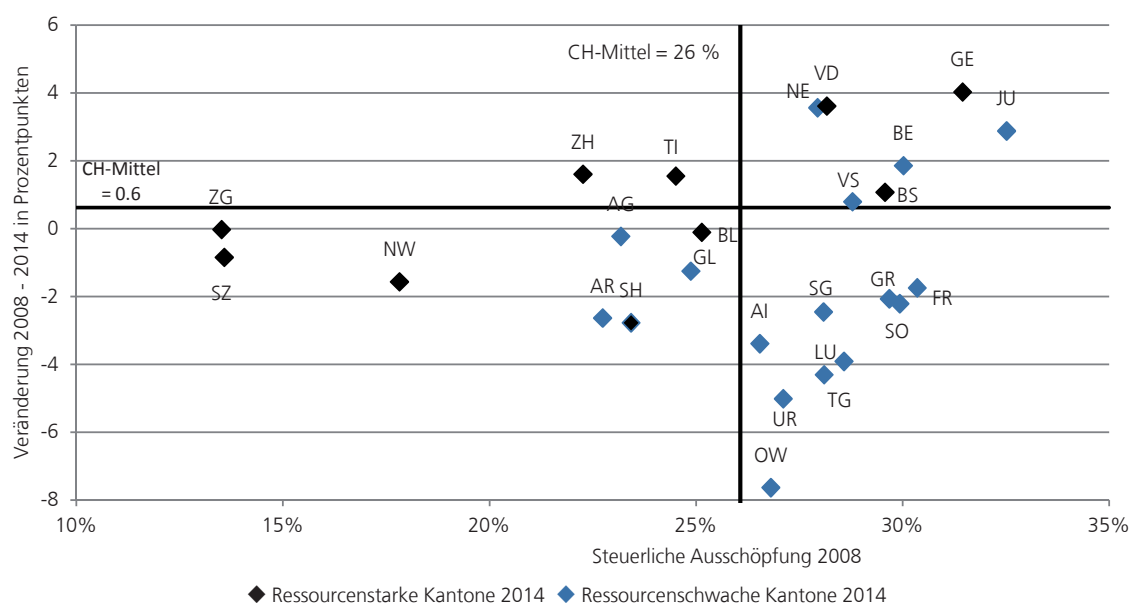
Nähe des Landesdurchschnitts befinden und dass die Abweichung vom Durchschnitt zu Genf mit 8,8 Prozentpunkten deutlich geringer ist als die Abweichung von Schwyz mit 14 Prozentpunkten.

Abbildung 5.11 Veränderung der steuerlichen Ausschöpfung 2013–2014



Die Entwicklung der steuerlichen Ausschöpfung ist in den Abbildungen 5.11 und 5.12 dargestellt. Im gesamtschweizerischen Mittel hat die Ausschöpfung im Referenzjahr 2014 gegenüber dem Vorjahr leicht zugenommen. 17 Kantone konnten ihre Fiskalbelastung senken, in 5 davon war der Rückgang mit über einem Prozentpunkt deutlich. Am stärksten nahm die Steueraus schöpfung in Glarus, Uri und Graubünden ab. Demgegenüber stieg der Steueraus schöpfungsindikator in 9 Kantonen an; am ausgeprägtesten in den Kantonen Basel-Stadt, Neuenburg und Jura.

Abbildung 5.12 Veränderung der steuerlichen Ausschöpfung 2008–2014



Die steuerliche Abschöpfung hat seit 2008 im schweizerischen Mittel nur unwesentlich zugenommen (+0,6 Prozentpunkte). Bei der Mehrheit der Kantone hat sie sogar abgenommen. Gestiegen ist die Ausschöpfung insbesondere in Kantonen, deren steuerliche Ausschöpfung über dem Landesmittel liegt (GE, VD, NE, JU und BE). Als Folge dieser Entwicklung haben die Disparitäten in der Steueraussschöpfung gemessen an der Spannweite zwischen dem höchsten und dem tiefsten Wert der Steueraussschöpfung wie auch gemessen an der Standardabweichung merklich ausgeweitet (vgl. Tabelle 5.02).

Tabelle 5.02 Disparitäten in der Steueraussschöpfung

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Spannweite (in Prozentpunkten)	19.0	18.4	18.9	19.6	21.8	22.8	22.7
Standardabweichung	4.9	5.1	5.2	5.3	5.6	5.8	6.0
Gew. Durchschnitt aller Kantone	26.1	25.7	25.3	24.8	26.8	26.7	26.7

Fazit

Der Steueraussschöpfungsindex misst die gesamte Steuerbelastung in einem Kanton. Seit 2008 haben sich die Unterschiede in der Steueraussschöpfung der Kantone akzentuiert. Manche Kantone mit einer bereits im Jahr 2008 überdurchschnittlichen Steueraussschöpfung haben die Steueraussschöpfung seither noch erhöht. Demgegenüber hat eine Mehrheit der Kantone, unter ihnen auch zahlreiche ressourcenschwache Kantone die Steueraussschöpfung merklich senken können. Die Berechnung des Steueraussschöpfungsindex stützt sich jeweils auf das Ressourcenpotenzial ab. Dies hat zur Folge, dass bei der Berechnung dieses Index bis 2013 steuerliche Bemessungsjahre einfließen, die aus der Zeit vor Einführung der NFA stammen. Der Einfluss der NFA auf den Steueraussschöpfungsindex lässt sich somit zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abschliessend beurteilen. Der Zusammenhang zwischen der Einführung der NFA und der Steuerpolitik der Kantone wird im Übrigen im Unterkapitel 5.4 untersucht.

5.3.4 Einfluss des Finanzausgleichs auf die Disparitäten

Das Kapitel 5.3 untersucht die Entwicklung der Disparitäten in der finanziellen Leistungsfähigkeit wie auch in der Steuerbelastung und bezieht sich damit auf das Ziel 2 gemäss dem Wirkungsmodell in Abbildung 5.01. Dieses Ziel befindet sich auf der Wirkungskette im Bereich des Impacts, d.h. der unmittelbaren Wirkung des Finanzausgleichs. Diese stellt die Umverteilungswirkung des Ressourcenausgleichs (primärer Effekt) dar. Neben dieser direkten, kurzfristigen Wirkung des Finanzausgleichs werden die Disparitäten indirekt vom Finanzausgleich beeinflusst (sekundäre Wirkungen). Doch bereits hier findet eine starke Beeinflussung durch exogene Faktoren statt. So kann ein ressourcenschwacher Kanton sein Ressourcenpotenzial durch eine Stärkung seiner steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit steigern und somit zu einem Abbau der Disparitäten in der finanziellen Leistungsfähigkeit wie auch in der Steuerbelastung beitragen. Im Gegensatz zur direkten Wirkung wirken sich solche Effekte erst längerfristig aus. Wie in Kapitel 5.3.2 aufgezeigt, hat insbesondere die Konjunktur grosse Auswirkungen auf die Entwicklung der Disparitäten. Weil für Untersuchungen der Zeit nach Einführung der NFA nur wenige Jahre zur Verfügung stehen, und diese Jahre zusätzlich noch von der Finanz- und Wirtschaftskrise geprägt waren, lassen sich die exogenen Faktoren nicht präzise isolieren. In Kapitel 5.3.3 zeigt sich, dass die Steueraussschöpfung in den Jahren 2008–13 gesamtschweizerisch leicht zugenommen hat. Die Disparitäten und die Standardabweichung zwischen den Kantonen haben sich dabei merklich erhöht. Dies ist aber vor allem auf die ressourcenstarken Kantone zurückzuführen, während die ressourcenschwachen Kantone tendenziell ihre Steueraussschöpfung reduziert haben. Gleichzeitig wird im Kapitel 5.3.1 aufgezeigt, dass sich die Disparitäten im Ressourcenpotenzial leicht reduziert haben. Weil sich jedoch nicht klar eruieren lässt, wie stark dafür der Finanzausgleich und wie stark die exogenen Faktoren verantwortlich sind, kann auch nichts darüber ausgesagt werden, ob der Rückgang der Disparitäten in den nächsten Jahren anhalten wird oder nicht.

Die Disparitäten haben sich somit je nach Betrachtungsweise widersprüchlich entwickelt. Während sie bei der Steuerbelastung seit Einführung der NFA zugenommen haben, verringerten sie sich beim Ressourcenpotenzial. Somit lässt sich festhalten, dass das Ziel 2 im beobachteten Zeitraum nur beim Ressourcenpotenzial erreicht wurde.

Exkurs: Lastenausgleich und Disparitäten

Mit dem Lastenausgleich sollen Sonderlasten kompensiert werden, welche die Kantone nicht beeinflussen können (vgl. Kapitel 2.2). Dies erfolgt bewusst unabhängig von der Ressourcenstärke eines Kantons. Aus diesem Grund wird der Lastenausgleich nicht in die Betrachtungen einbezogen, wenn es gilt, die Disparitäten bezüglich des Ressourcenindex zwischen den Kantonen zu untersuchen, auch wenn die Zahlungen im Lastenausgleich ebenfalls dazu führen, dass die anspruchsberechtigten Kantone mehr finanzielle Mittel zur Verfügung haben. Im Gegensatz zum Ressourcenausgleich sind aber beim Lastenausgleich die Mittel nur bedingt zur freien Verfügung, da der Kanton ja Sonderlasten hat, die er damit finanzieren muss. Betrachtet man aber dennoch den Einfluss des Lastenausgleichs auf die Disparitäten, so zeigt sich eine neutrale Wirkung.

Von den 17 Kantonen, welche GLA erhalten, sind 2014 nur die drei Kantone Schwyz, Nidwalden und Tessin ressourcenstark. Diese erhalten zusammen etwa 6 Prozent der Ausgleichssumme. Der überwiegende Teil der Dotation des GLA geht somit an die ressourcenschwachen Kantone und der GLA verringert somit die Disparitäten zwischen den Kantonen. Von den ressourcenschwachen Kantonen erhalten nur Solothurn und Aargau keine Zahlungen. Dies könnte darauf hindeuten, dass das Ressourcenpotenzial eines Kantons durch seine Topografie beeinflusst wird.

Beim SLA A-C ist die Situation gerade umgekehrt. Von den ressourcenschwachen Kantonen sind nur Bern, Solothurn, Neuenburg und Jura anspruchsberechtigt. Diese Kantone erhalten knapp 18 Prozent der Ausgleichssumme. Noch ausgeprägter ist die Situation beim SLA F. Hier erhält kein ressourcenschwacher Kanton Ausgleichszahlungen. Die sozio-demografischen Sonderlasten und die Wirtschaftskraft des Kantons sind positiv korreliert.

Insgesamt fliessen 53 Prozent des Lastenausgleichs zu den ressourcenschwachen und 47 Prozent zu den ressourcenstarken Kantonen. Auch wenn Zug als ressourcenstärkster Kanton keine Zahlungen aus dem Lastenausgleich erhält, ist der Einfluss auf die Disparitäten gemessen am Ressourcenpotenzial gering. Die Hauptursachen bestehen dabei darin, dass beide Lastenausgleichsgefässe gleich dotiert sind und dass die meisten Kantone Lastenausgleichszahlungen erhalten.

5.4 Erhalt der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit im nationalen und internationalen Verhältnis

Das folgende Unterkapitel beleuchtet die verschiedenen Aspekte des Steuerwettbewerbs. Ausgehend von einer Darstellung der steuerlichen Position der Kantone im nationalen und im internationalen Vergleich werden die Auswirkungen des Ressourcenausgleichssystems auf den interkantonalen Steuerwettbewerb dargestellt. Anschliessend wird die Frage der Mobilität der Steuersubjekte diskutiert sowie auf den Zusammenhang zwischen der Steuerbelastung eines Kantons und dem Immobilienmarkt eingegangen. Das Unterkapitel schliesst mit der Erörterung der Berücksichtigung von regionalpolitisch motivierten Steuererleichterungen im Ressourcenpotenzial.

5.4.1 Effektive Grenz- und Durchschnittssteuersätze der Kantone im nationalen und internationalen Vergleich

Die ESTV hat umfangreiche Berechnungen zur Steuerbelastung der natürlichen und juristischen Personen für die Steuerjahre 2004 bis 2012 durchgeführt. Bei den natürlichen Personen werden bei der Einkommenssteuer vier Haushaltstypen mit fünf unterschiedlichen Bruttoeinkommen berücksichtigt. Bei den juristischen Personen werden vier Typen unterschieden. Es sind dies die ordentlich besteuerten Kapitalgesellschaften sowie Kapitalgesellschaften mit einem kantonalen Steuerstatus als Holding-, Domicil- oder als gemischte Gesellschaft. Insgesamt wird die Steuerbelastung von 15 verschiedenen Steuersubjekten bei den juristischen Personen und von 20 Steuersubjekten bei den natürlichen Personen dargestellt. Die Ergebnisse sind im Detail im Bericht der ESTV (2013) aufgeführt, der im Weiteren auch Informationen zur Vermögenssteuerbelastung enthält.

Nationaler Vergleich

Ein interkantonaler Vergleich der durchschnittlichen Steuerbelastung bei den natürlichen Personen (Medianeinkommen, Top-1%-Einkommen) und bei den juristischen Personen (ordentlich besteuerte Gesellschaft, gemischte Gesellschaft) findet sich im Unterkapitel 5.4.2. Aufgeführt sind in der folgenden Tabelle die höchsten Grenzsteuersätze der Einkommenssteuer für verheiratete Steuerpflichtige in den Jahren 2004 und 2012 in der jeweils steuergünstigsten Gemeinde des jeweiligen Kantons. Die meisten Kantone haben diese Steuersätze seit 2004 gesenkt. Die Spannweite der Sätze belief sich im Jahr 2004 auf 24,4 Prozentpunkte und reduzierte sich 2012 auf 22,2.

Tabelle 5.03 Effektive Höchst-Grenzsteuersätze für verheiratete Steuerpflichtige

	Belastung in Prozenten			Rang		
	2004	2012	Δ 04-12	2004	2012	Δ 04-12
ZH	23.4	23.7	0.3	12	18	6
BE	27.5	26.5	-0.9	22	22	0
LU	17.5	15.2	-2.3	6	6	0
UR	23.0	14.3	-8.7	11	5	-6
SZ	8.3	7.4	-0.9	1	1	0
OW	18.4	13.6	-4.8	7	4	-3
NW	13.8	12.3	-1.5	4	3	-1
GL	23.8	21.3	-2.5	14	16	2
ZG	13.0	11.8	-1.1	3	2	-1
FR	23.6	18.0	-5.7	13	11	-2
SO	25.9	18.3	-7.6	19	12	-7
BS	27.5	25.2	-2.3	23	20	-3
BL	27.1	26.9	-0.2	21	23	2
SH	12.5	18.6	6.1	2	14	12
AR	19.0	16.9	-2.1	8	9	1
AI	15.8	16.1	0.2	5	7	2
SG	22.1	17.9	-4.2	10	10	0
GR	21.8	16.3	-5.6	9	8	-1
AG	25.9	21.2	-4.8	20	15	-5
TG	25.6	18.6	-7.0	18	13	-5
TI	24.1	23.1	-1.1	15	17	2
VD	30.6	29.4	-1.2	24	24	0
VS	25.0	24.0	-1.0	17	19	2
NE	24.7	26.4	1.7	16	21	5
GE	30.7	29.6	-1.1	25	26	1
JU	32.7	29.4	-3.3	26	25	-1

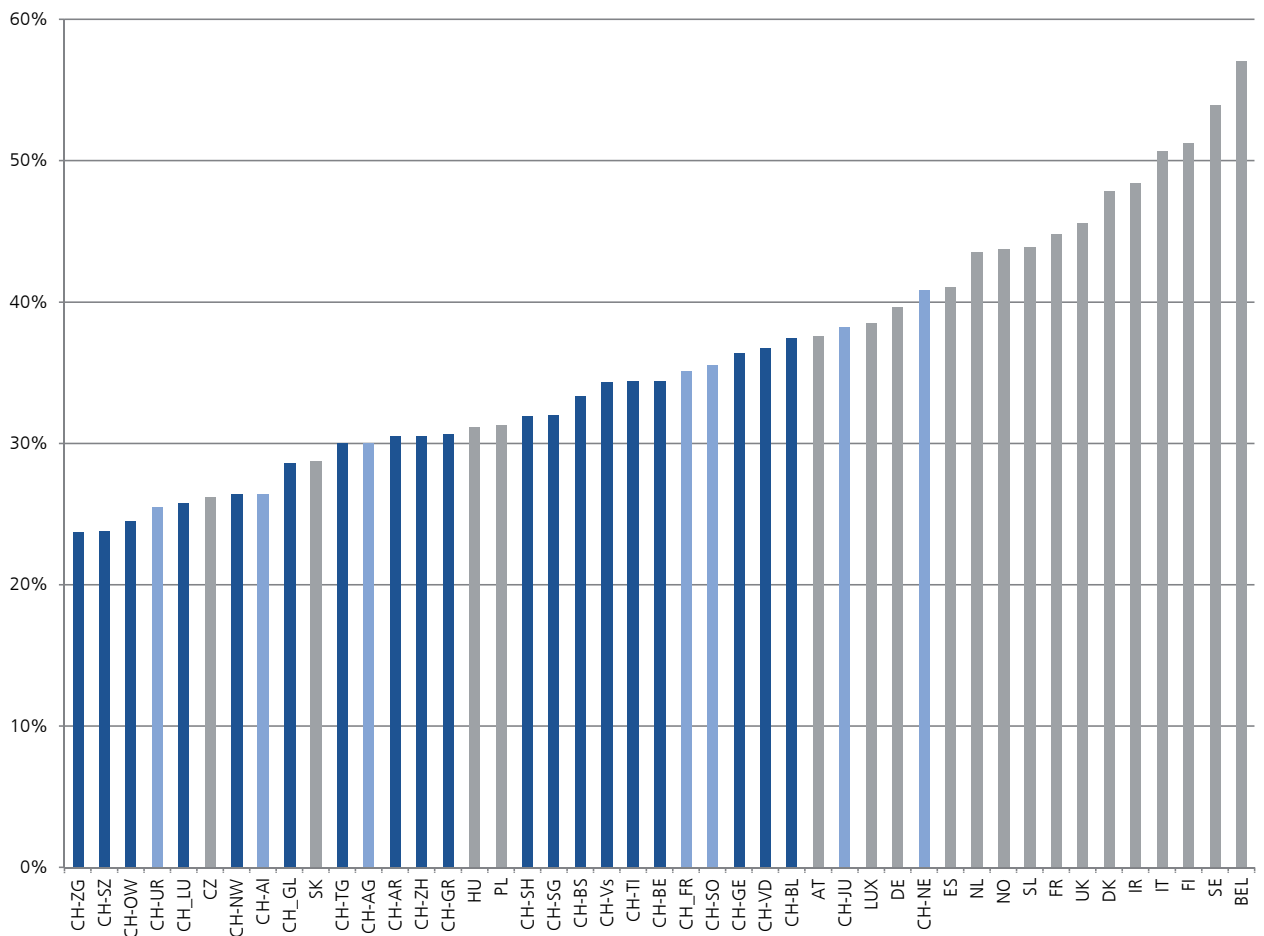
Quelle: ESTV. Bei den Tarifsystemen mit überschüssender Progression wird der Satz ausgewiesen, welcher der durchschnittlichen Höchstbelastung entspricht. Der so ermittelte tarifliche Höchst-Grenzsteuersatz wird mit den Vielfachen von Kantonen, Gemeinden und Kirchgemeinden multipliziert.

Internationaler Vergleich

Die sehr unterschiedlichen Steuersysteme in den einzelnen Staaten erschweren insofern einen aussagekräftigen Vergleich der Steuerbelastung, als nicht nur die Steuersätze differieren, sondern auch die Ermittlung der steuerbaren Bemessungsgrundlage sehr unterschiedlich ist. Ein aussagekräftiger internationaler Vergleich, der sich indessen auf die Steuerbelastung hochqualifizierter mobiler Arbeitnehmer beschränkt und nur 19 der 26 Kantone einschliesst, wird alle zwei Jahre von der BAKBASEL aktualisiert und veröffentlicht. Aufgrund der berechneten Steuerbelastung im Kantonshauptort für einen ledigen Arbeitnehmer mit einem Bruttoarbeitsseinkommen von 200 000 Franken und der entsprechenden verfügbaren Zahlenreihe der BAKBASEL hat die ESTV mit Hilfe eines Regressionsmodells für die übrigen 7 Kantone eine vergleichbare Masszahl geschätzt. Der gewählte Haushaltstyp entspricht weitestgehend dem hochqualifizierten Arbeitnehmer mit einem verfügbaren Einkommen von 100 000 Euro, den

die BAKBASEL mit einem fixen Wechselkurs über die Jahre hinweg ins Zentrum ihrer Berechnungen stellt. Somit kann für diesen besonders interessanten Fall die Zahlenreihe der BAKBASEL im Zeitraum von 2005 bis 2011 mit der Steuerbelastung in allen Kantonshauptorten ergänzt werden.

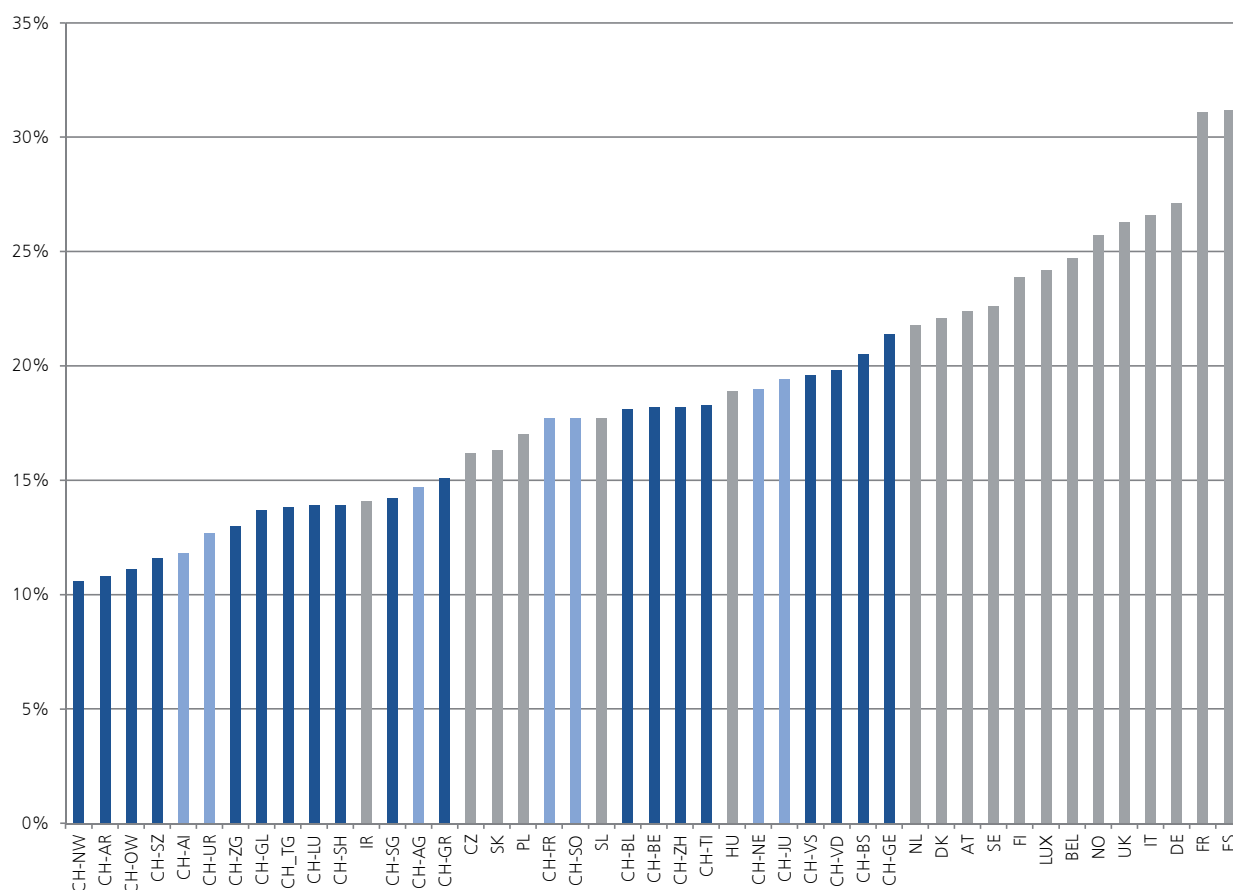
Abbildung 5.13 Steuerbelastung von hochqualifizierten Arbeitnehmern 2011 (in % des verfügbaren Einkommens)



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

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

Abbildung 5.14 Durchschnittliche Steuerbelastung von Unternehmen 2011
(in % des Gewinns)



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

Ein ähnliches Bild wie bei den hochqualifizierten Arbeitnehmern zeigt sich bei den Unternehmen. Im internationalen Vergleich ist die Steuerbelastung in den Kantonen tiefer als in den meisten europäischen Ländern mit Ausnahme von Irland, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Polen und Ungarn. Die Kantone mit hellblauen Säulen wurden von der ESTV für den vorliegenden Bericht aufbereitet. Die Zahlen für die übrigen Kantone stammen von der BAKBASEL (BAK Taxation Index).

Fazit

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

5.4.2 Ressourcenausgleich und Steuerwettbewerb

Um die Wirkung des Ressourcenausgleichs auf den interkantonalen Steuerwettbewerb beurteilen zu können, wurde den Professoren Marius Brühlhart und Kurt Schmidheiny (Universität Lausanne bzw. Basel) ein Mandat erteilt. Zusätzlich zu den Daten der Eidg. Steuerverwaltung verfügten die Autoren über detaillierte kantonale und kommunale Steuerdaten, die im Rahmen eines Nationalfondsprojekts aufbereitet wurden und ebenfalls in die Analyse einflossen. Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf die Studie Brühlhart und Schmidheiny (2013).

Anreizwirkung des Ressourcenausgleichs auf die Steuerpolitik

Um die Anreizwirkung des Ressourcenausgleichs besser quantifizieren zu können, wird je eine durchschnittliche Grenzabschöpfungsquote für die ressourcenstarken und ressourcenschwachen Kantone berechnet. Diese Quote zeigt, welchen Anteil der zusätzlichen kantonalen Steuereinnahmen (bei einem standardisierten Steuersatz) infolge Steuersubstratwachstum der betroffene Kanton wieder durch den Ressourcenausgleich verliert. Je höher diese Quote, desto geringer ist der Anreiz für einen Kanton, sein Ressourcenpotenzial zu vergrössern.

Für die ressourcenstarken Kantone wird eine Grenzabschöpfungsquote von 20 Prozent ($1-0,8 = 20\%$) und für die ressourcenschwachen eine solche von durchschnittlich 79 Prozent ($1-0,21=79\%$) errechnet. Für die ressourcenschwachen Kantone heisst dies, dass von jedem neu gewonnen standardisierten Steuerfranken, dem Kanton durch geringere Ausgleichsbeträge wieder 79 Rappen «verloren gehen». Im Gegenzug federn die hohen Grenzabschöpfungsquoten bei den ressourcenschwachen Kantonen eine Verschlechterung ihrer Wettbewerbsposition ab. Umgekehrt fördern die tiefen Grenzabschöpfungsquoten für ressourcenstarke Kantone ihren Anreiz wettbewerbsfähig zu bleiben. Die Anreizstruktur ist also für die beiden Gruppen sehr unterschiedlich und mindert insbesondere für die ressourcenschwachen Kantone den Anreiz, das eigene Ressourcenpotenzial zu entwickeln. Bei Kantonen mit unterdurchschnittlicher Steuerausschöpfung liegt die effektive Grenzabschöpfungsquote noch höher, bei solchen mit überdurchschnittlicher Ausschöpfung tiefer. Es zeigt sich, dass sich ihre effektive Grenzabschöpfungsquote proportional zum Verhältnis zwischen dem in Abbildung 5.15 zugrunde liegenden Standardisierter Steuersatz (SST) und dem effektiven kantonalen Steuersatz verhält.

Angesichts der Komplexität und Intransparenz des alten Finanzausgleichs liessen sich die darin enthaltenen Grenzabschöpfungsquoten nicht quantifizieren, und somit kann keine Aussage darüber gemacht werden, ob die Systemumstellung die Anzeizeffekte per Saldo verstärkt oder abgeschwächt hat.

Abbildung 5.15 Jährliche Veränderung des SSE vor und nach Ausgleich in Franken pro Kopf (Durchschnitt der Jahre 2008–2013)¹

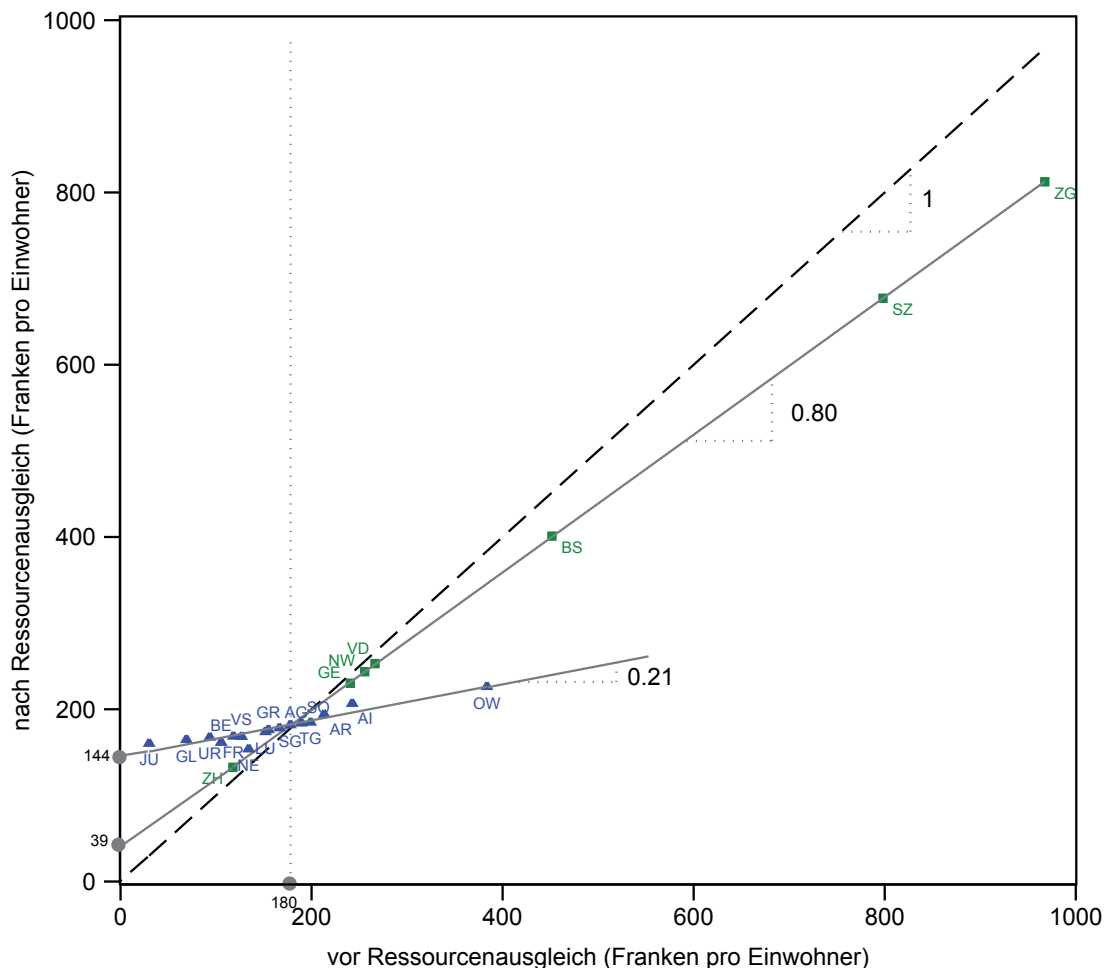


Abbildung 5.15 zeigt die jährliche Veränderung des SSE vor und nach Ressourcenaustrich in Franken pro Kopf im Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2013. Der SSE für die gesamte Schweiz nahm durchschnittlich um 180 Franken pro Jahr zu (vertikale gepunktete Linie). Aus der Abbildung kann zusätzlich abgelesen werden, dass eine Mehrheit der ressourcenstarken Kantone ein überdurchschnittliches und eine Mehrheit der ressourcenschwachen Kantone ein unterdurchschnittliches SSE-Wachstum aufweisen. Daraus kann geschlossen werden, dass sich die Disparitäten zwischen den Kantonen in den zugrunde liegenden Bemessungsjahren 2003 bis 2009 tendenziell vergrössert haben. In der Abbildung ist die Winkelhalbierende (gestrichelte Linie) eingezeichnet. Kantone auf der Winkelhalbierenden haben vor und nach erfolgtem Ressourcenaustrich die gleiche Zunahme des SSE. Die ressourcenstarken Kantone liegen auf der Geraden mit Steigung 0,8, was bedeutet, dass eine Zunahme des SSE (vor Ausgleich) um einen Franken einen Anstieg der SSE (nach Ausgleich) um 80 Rappen zur Folge hat. Demgegenüber verzeichnen die ressourcenschwachen Kantone bei einer Zunahme der SSE einen

¹ Die Kantone Basel-Landschaft, Schaffhausen und Tessin werden ausgeklammert, weil sie zwischen 2008 und 2013 mind. einmal in eine andere Gruppe gewechselt haben.

Anstieg ihres SSE nach Ressourcenausgleich von lediglich 21 Rappen, weil ihre Zahlungen aufgrund der progressiven Ausgestaltung der Ressourcenausgleichs überproportional gekürzt werden. Dies widerspiegelt die weiter oben beschriebenen Grenzabschöpfungsquoten.

Ressourcenausgleich und kantonale Steuerbelastung

Um die Veränderung in der Steuerbelastung der Kantone und ihren Gemeinden seit Einführung des neuen Ausgleichssystems besser abschätzen zu können, werden in der genannten Studie zwei gleichgrosse Zeiträume (2004–2007 und 2008–2011) betrachtet. Analysiert werden zudem vier verschiedene Typen von Steuerzahlern: 1. Natürliche Personen im höchsten Einkommensperzentil (Top-1%), 2. Natürliche Personen mit dem schweizerischen Medianeinkommen (Median), 3. Ordentlich besteuerte Firma mit durchschnittlicher Grösse und 4. gemischte Gesellschaften.²

² Für eine genaue Beschreibung der gebildeten Kategorien vgl. Brühlhart und Schmidheiny, 2013, S. 11.

Entwicklung der Einkommenssteuerbelastungen 2004–2011

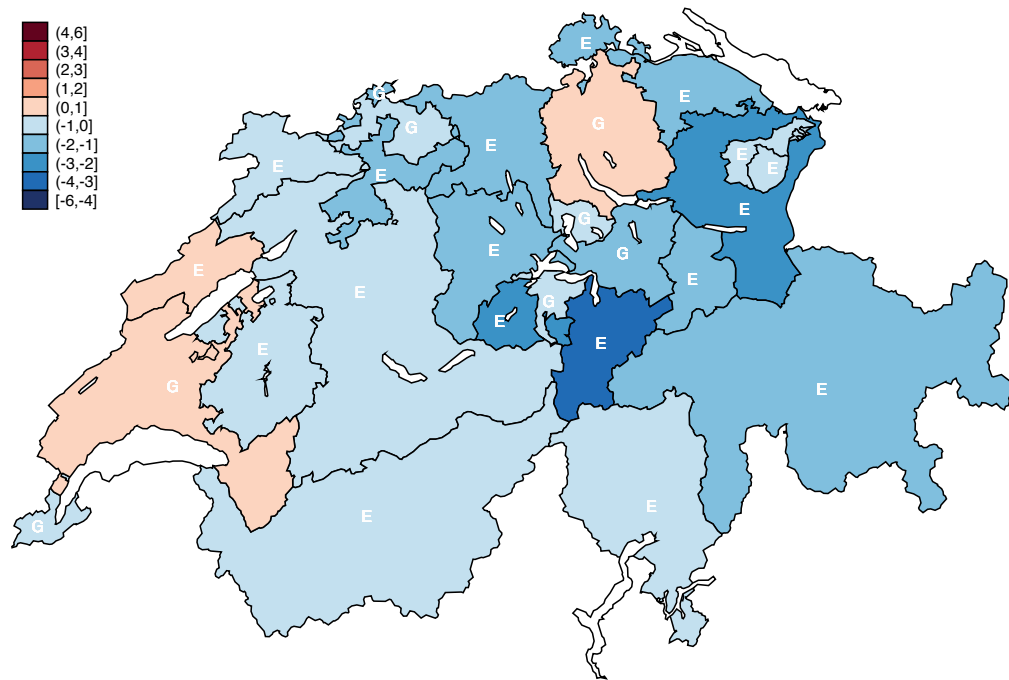
Tabelle 5.04 Steuerbelastung der natürlichen Personen, Kantonsmittel vor und nach Einführung NFA

Natürliche Personen						
	Medianeinkommen			Top-1%-Einkommen		
	2004-2007	2008-2011	Differenz	2004-2007	2008-2011	Differenz
<i>Ressourcenschwach im Jahr 2008:</i>						
BE	5.6	5.7	0.2	20.5	20.4	0.0
LU	6.9	5.6	-1.3	18.5	16.6	-1.9
UR	6.2	5.7	-0.5	17.8	13.8	-4.0
OW	7.1	6.5	-0.7	14.6	11.7	-3.0
GL	6.8	6.2	-0.5	18.3	16.3	-1.9
FR	6.9	6.0	-0.9	20.7	19.8	-1.0
SO	5.7	6.7	1.1	20.4	19.3	-1.1
SH	6.2	5.6	-0.6	18.9	17.7	-1.2
AR	6.5	6.2	-0.3	17.4	16.6	-0.8
AI	4.7	4.8	0.0	14.0	13.7	-0.4
SG	5.3	4.4	-1.0	20.2	18.0	-2.1
GR	4.5	2.7	-1.8	18.5	16.6	-1.9
AG	3.6	3.7	0.1	18.2	16.9	-1.3
TG	4.3	3.8	-0.5	18.7	17.1	-1.6
TI	2.3	2.3	0.0	17.9	17.8	-0.1
VS	6.4	6.1	-0.3	19.7	19.3	-0.5
NE	4.8	5.5	0.7	22.8	23.5	0.7
JU	6.8	6.2	-0.5	22.4	22.3	-0.1
Mittel¹	5.6	5.2	-0.4	18.9	17.6	-1.2
Streuung ²	1.3	1.3		2.2	2.9	
<i>Ressourcenstark im Jahr 2008:</i>						
ZH	4.7	4.3	-0.4	15.6	15.9	0.3
SZ	4.1	3.7	-0.3	10.7	9.5	-1.2
NW	4.0	4.1	0.1	13.0	12.4	-0.6
ZG	2.3	2.1	-0.2	10.3	10.0	-0.3
BS	6.4	1.0	-5.4	20.2	19.1	-1.1
BL	4.8	2.4	-2.4	19.0	18.8	-0.2
VD	4.0	3.8	-0.2	19.4	19.9	0.4
GE	1.6	1.0	-0.6	20.1	19.6	-0.5
Mittel¹	4.0	2.8	-1.2	16.1	15.7	-0.4
Streuung ²	1.5	1.4		4.2	4.4	
<i>Alle Kantone:</i>						
Mittel¹	5.1	4.5	-0.6	18.0	17.0	-1.0
Streuung ²	1.6	1.7		3.2	3.5	

¹ ungewichteter Durchschnitt, ² ungewichtete Standardabweichung.

Tabelle 5.04 und Abbildung 5.16 zeigen, dass die Einkommenssteuern natürlicher Personen seit Einführung der NFA in den meisten Kantonen gesenkt wurden. Dabei reduzierten die ressourcenschwachen Kantone die Einkommenssteuern stärker im Top-1%-Segment während die ressourcenstarken die Steuersätze auf den Medianeinkommen stärker senkten. Trotz der oben genannten hohen Grenzabschöpfungsquoten bei den Empfängerkantonen haben sich diese auf Steuersenkungen bei den sehr hohen Einkommensklassen fokussiert. Zudem wird eine Zunahme der Streuung der Steuersätze zwischen den Kantonen festgestellt. Die Veränderung der Steuersätze bei den Top-1%-Einkommen ist in der Zentralschweiz (insbesondere Uri und Obwalden) am grössten. Daneben senkten auch die Kantone St. Gallen, Glarus und Graubünden ihre Steuerbelastung in dieser Einkommensklasse überdurchschnittlich. Demgegenüber sind bei den Medianeinkommen die Steuersatzreduktionen beider Basel markant.

Abbildung 5.16 Natürliche Personen, Veränderung Mittel 2004–2007 zu Mittel 2008–2011, Einkommenssteuer Verheiratete ohne Kinder, Top-1% Einkommen (in Prozentpunkten)



E = NFA Empfänger, G = NFA Geber im Jahr 2008

Entwicklung der Unternehmenssteuerbelastungen 2004–2011

Bei den Gewinnen juristischer Personen zeigt sich ein ähnliches Bild.

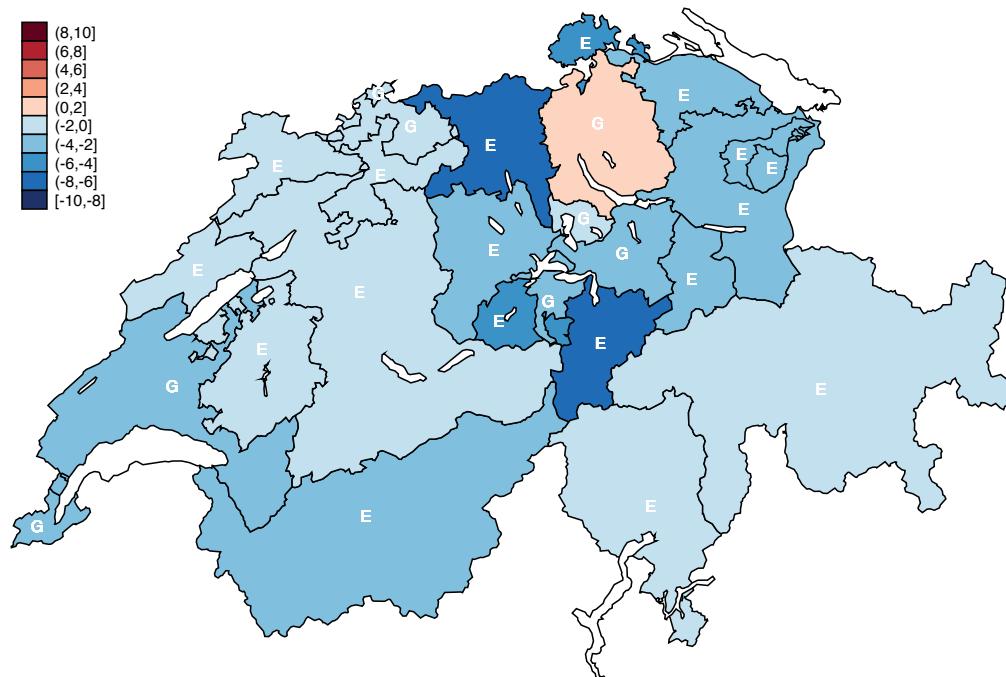
Tabelle 5.05 Unternehmenssteuerbelastung, Kantonsmittel vor und nach Einführung NFA

Juristische Personen						
	Ordentliche Besteuerung			Gemischte Gesellschaft		
	2004-2007	2008-2011	Differenz	2004-2007	2008-2011	Differenz
<i>Ressourcenschwach im Jahr 2008:</i>						
BE	14.1	13.0	-1.0	3.4	3.4	-0.1
LU	15.6	12.5	-3.1	2.7	2.2	-0.5
UR	14.8	7.8	-7.0	3.2	1.8	-1.4
OW	11.8	7.2	-4.6	2.4	1.4	-0.9
GL	14.9	11.0	-3.9	2.3	1.9	-0.4
FR	18.2	16.6	-1.5	3.5	3.2	-0.3
SO	11.0	10.4	-0.6	3.0	2.9	-0.1
SH	17.1	11.1	-6.0	3.9	2.0	-2.0
AR	12.0	6.1	-6.0	2.6	1.2	-1.4
AI	10.0	6.6	-3.3	2.1	1.4	-0.7
SG	13.2	10.5	-2.7	4.0	2.4	-1.6
GR	17.3	15.5	-1.8	2.3	1.7	-0.7
AG	16.1	9.9	-6.2	3.1	2.8	-0.3
TG	11.8	9.2	-2.6	2.6	2.1	-0.5
TI	16.7	15.6	-1.1	3.2	2.9	-0.3
VS	15.4	12.5	-2.8	3.4	3.3	-0.1
NE	20.8	19.5	-1.3	4.0	3.9	0.0
JU	18.2	17.7	-0.5	3.5	3.4	-0.1
Mittel¹	14.9	11.8	-3.1	3.1	2.4	-0.6
Streuung ²	2.9	3.9		0.6	0.8	
<i>Ressourcenstark im Jahr 2008:</i>						
ZH	15.2	15.4	0.2	3.3	3.3	0.0
SZ	10.2	6.7	-3.4	1.9	1.4	-0.5
NW	10.8	7.3	-3.5	0.5	1.6	1.1
ZG	7.1	6.7	-0.3	1.9	1.8	-0.1
BS	19.2	19.2	0.0	3.6	3.6	0.0
BL	14.9	14.2	-0.7	3.0	3.2	0.2
VD	19.2	17.1	-2.1	4.3	4.0	-0.2
GE	21.9	19.4	-2.5	4.5	4.5	0.0
Mittel¹	14.8	13.3	-1.5	2.9	2.9	0.1
Streuung ²	5.2	5.5		1.3	1.2	
<i>Alle Kantone:</i>						
Mittel¹	14.9	12.3	-2.6	3.0	2.6	-0.4
Streuung ²	3.6	4.4		0.9	0.9	

¹ ungewichteter Durchschnitt, ² ungewichtete Standardabweichung.

Eine allgemeine Tendenz zu tieferen Unternehmenssteuern ist klar festzustellen. Auffallend ist die überdurchschnittliche Steuersenkung in den ressourcenschwachen Kantonen, sodass sie im Durchschnitt nunmehr tiefere Unternehmenssteuersätze aufweisen als die ressourcenstarken Kantone. Wiederum sticht die Senkung der Steuerbelastung in Uri ins Auge, aber auch die Kantone Aargau, Schaffhausen und Appenzell-Ausserrhodens haben ihre Gewinnsteuern in ähnlichem Mass reduziert. Bei den ressourcenstarken Kantonen sind es im Bereich der ordentlich besteuerten Unternehmen die Kantone Nidwalden und Schwyz mit den markantesten Steuerbelastungsreduktionen.³

Abbildung 5.17 Juristische Personen, Veränderung 2004 bis 2011, Reingewinn- und Kapitalsteuer, Ordentliche Besteuerung (in Prozentpunkten)



E = NFA Empfänger, G = NFA Geber im Jahr 2008

Diese Veränderungen seit 2008 in den kantonalen Steuerbelastungen können aber unabhängig von der Einführung des neuen Ausgleichssystems auch von diversen anderen Faktoren abhängen. Dazu zählen beispielsweise die aufgrund der günstigen Konjunkturlage 2005 bis 2007 gute Budgetlage der Kantone oder die ergiebigen Gewinnausschüttungen der Nationalbank (SNB) wie auch die Goldverkäufe der SNB im Jahr 2005.⁴

³ Weitere Illustrationen zu den kantonalen Unterschieden in der Steuerbelastung wie auch im Zeitablauf sind in den Anhängen 3 und 4 des Berichts von Brühlhart und Schmidheiny (2013) ersichtlich.

⁴ Der Anteil der Kantone am Goldverkauf der SNB betrug 14 Mrd. Franken. Das Geld wurde anhand der Wohnbevölkerung und der damals geltenden Finanzkraft auf die Kantone verteilt.

Ergebnisse der Regressionsanalysen

Mit ökonomischen Schätzmodellen versuchen die Autoren die oben genannten Effekte herauszufiltern. Andere kantonsspezifische Entwicklungen, wie z.B. unterschiedliche mittel- und langfristige Steuerstrategien werden mit sogenannten kantonsspezifischen Zeittrends berücksichtigt. Die detaillierten Schätzergebnisse sind in den Tabellen 2 bis 6 von Brühlhart und Schmidheiny (2013) ersichtlich.

Die Ergebnisse zeigen, dass die ressourcenschwachen Kantone schon vor 2008 begonnen hatten, ihre Steuerbelastung für Top-1%-Einkommen und Vermögen zu senken und dass sich dieser Trend nach 2008 fortgesetzt hat. Somit hat sich seit 2008 die Steuerstrategien der Kantone und Gemeinden bei den natürlichen Personen weder verstärkt noch abgeschwächt.

Ein gleiches Bild zeichnet sich in den Ergebnissen bei den ordentlich besteuerten Unternehmen ab, wo ebenfalls kein signifikanter NFA-Effekt, d.h. ein auf die Einführung der NFA zurückzuführender Effekt, gefunden werden kann. Der starke Rückgang der ordentlichen Gewinnsteuersätzen insbesondere in den ressourcenschwachen Kantonen ist einem bereits vor 2008 einsetzenden Abwärtstrend zuzuschreiben. Keinen statistisch signifikanten NFA-Effekt findet man auch bei den Holdinggesellschaften. Im Gegenzug bleibt aber bei den Domizil- und den gemischten Gesellschaften der NFA-Effekt bei den Empfängerkantonen signifikant. Dies ist ein Indiz dafür, dass die ressourcenschwachen Kantone nach 2008 sowohl im Verhältnis zu den ressourcenstarken Kantonen als auch relativ zu ihrer vor 2008 gewählten Steuerstrategie die Steuerbelastung dieser zwei Unternehmenskategorien mit besonderem Steuerstatus stärker reduziert haben.

Fazit

Insgesamt gibt es Hinweise darauf, dass sich der Steuerwettbewerb seit der Einführung der NFA weiter verschärft hat, obwohl die systemimmanenten Anreizeffekte des Ressourcenausgleichs den Steuerwettbewerb eher hemmen. Die Steuerbelastungen sanken in einer Mehrzahl von Kantonen insbesondere bei den hohen Einkommen und bei den Unternehmen. Es ist zu vermuten, dass die dank guter Konjunktur und Nationalbankausschüttungen gute Finanzlage vieler Kantone Steuersenkungen ermöglichte, die mit der Einführung der NFA zusammenfielen. Die Mehrheit der ressourcenschwachen Kantone haben dabei die Steuer-schraube stärker gelockert als die ressourcenstarken. Es ist durchaus möglich, dass die Aufstockung der zweckfreien Mittel mit der NFA zugunsten der ressourcenschwachen Kantone sowie Gewinne in der NFA-Globalbilanz gewisser Kantone die Tendenz zu Steuersenkungen gefördert hat. Ein kausaler Zusammenhang lässt sich indessen nicht nachweisen. Mit der NFA fließt die Steuerbelastung nicht mehr als Kriterium bei der Festlegung der Finanzausgleichszahlungen ein. Es ist davon auszugehen, dass ressourcenschwache Kantone im Vergleich zum bisherigen System des Finanzausgleichs einen stärkeren Anreiz zu Steuersenkungen haben, auch wenn sich dies in den Daten kaum nachweisen lässt.

5.4.3 Mobilität der Steuerzahler

Eine Analyse der Auswirkungen des Steuerwettbewerbs sollte neben der Veränderung der Steuerbelastung auch die Auswirkungen auf das Steuersubstrat analysieren. Die Studie von Brühlhart und Schmidheiny versucht einerseits den Einfluss räumlicher Steuerbelastungsunterschiede auf die räumliche Verteilung der Steuerzahler und andererseits das Migrationsverhalten der Steuerzahler auf Belastungsunterschiede zu quantifizieren.

Räumliche Korrelation der Steuerbelastungen

Angewendet wurde dabei ein in der Literatur gängiges indirektes Verfahren zur Erfassung von Steuerwettbewerb. Der Grundansatz ist einfach: Falls sich Gebietskörperschaften mittels ihrer Steuerpolitik um mobile Steuerzahler konkurrieren, sollten Veränderungen des Steuersatzes in einer Gemeinde bzw. in einem Kanton insbesondere in der Nachbargemeinde bzw. im -kanton steuerliche Reaktionen hervorrufen, da die Mobilität der Steuerpflichtigen zwischen angrenzenden Gebietskörperschaften höher ist als über grössere Distanzen hinweg. Als Hauptresultat der Analyse ist festzuhalten, dass die räumliche Korrelation der Steuerpolitik ab 2008 zugenommen hat. Dies ist ein Hinweis, dass sich der Steuerwettbewerb mit der Einführung der NFA eher verstärkt hat.

Steuerbelastung und individuelles Migrationsverhalten

In einem zweiten Schritt untersucht die Studie vor dem Hintergrund des sich tendenziell verschärfenden Steuerwettbewerbs die Zu- und Abwanderungen von Steuerpflichtigen. Die Studie unterscheidet dabei vier Typen von Steuersubstrat: 1. das steuerbare Einkommen aller natürlichen Personen, 2. das steuerbare Einkommen der natürlichen Personen mit einem Einkommen über dem Medianeinkommen, 3. das steuerbare Einkommen der natürlichen Personen mit einem Top-1%-Einkommen und 4. der Reingewinn aller Unternehmen jeweils ausgedrückt pro Einwohner.¹

Die Resultate zeigen, dass die ressourcenschwachen Kantone über den gesamten betrachteten Zeitraum (2001–2009) in Bezug auf die vier genannten Steuersubstrattypen an Terrain verloren haben. Diese Entwicklung hat sich aber seit 2008 nicht verstärkt. Bei den Gewinnen juristischer Personen zeigen die Schätzungen sogar, dass die ressourcenschwachen Kantone am Aufholen sind. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den Top-1%-Einkommenssteuerzahlern. Auch in dieser Kategorie scheinen die ressourcenschwachen Kantone seit 2008 insgesamt relativ attraktiver geworden zu sein. Damit liegt der Schluss nahe, dass die offenbar verbesserte Standortattraktivität der ressourcenschwachen Kantone nach 2008 für besonders mobile Steuerzahler auf die ausgeprägten Steuersenkungen seit der Einführung des NFA zurückgeführt werden kann.

Elastizität des Steuersubstrats

Die Kernfrage, die sich im Steuerwettbewerb stellt, besteht in der Reaktion der Steuerpflichtigen auf Steuerbelastungsunterschiede. Technisch gesprochen geht es um die Elastizität des Steuersubstrats hinsichtlich von Steuersatzänderungen. Dank eines umfassenden Datensatzes für natürliche Personen (Kantone und Gemeinden 1972–2008) können für verschiedene

¹ Für die detaillierten Schätzergebnisse vgl. Brühlhart und Schmidheiny (2013), Tabelle 7, S. 30.

Einkommenskategorien Elastizitäten geschätzt werden. Die Elastizitäten sind durchwegs negativ. Das bedeutet, dass höhere Steuersätze ein reduziertes Steuersubstrat nach sich ziehen. Zudem werden höhere Steuerelastizitäten für die natürlichen Personen mit überdurchschnittlichem Einkommen gefunden. So sind z.B. die Top 10%-Einkommen im Schnitt mehr als vier Mal so reagibel in Bezug auf Steuersatzänderungen als das Durchschnittseinkommen der natürlichen Personen. Die Elastizitäten sind zudem auf Ebene der Gemeinden in der Regel höher als auf Kantonsebene und in der langen Frist höher als in der kurzen. Es kann somit festgehalten werden, dass höhere Steuern – wie erwartet – dem Steuersubstrat abträglich sind. Leider erlaubt die Datenlage keine Schätzung der diesbezüglichen Elastizitäten der juristischen Personen in der Schweiz. Werden die Ergebnisse von internationalen Analysen zur Reagibilität des Steuersubstrats juristischer Personen mit den Ergebnissen oben genannten Studie für die natürlichen Personen verglichen, so zeigt sich, dass einkommensstarke natürliche Personen innerhalb der Schweiz steuerempfindlicher sind als juristische Personen auf der internationalen Ebene.

Steuerbelastung und individuelles Migrationsverhalten

Steuerwettbewerb bedeutet Konkurrenz um mobiles Steuersubstrat. Um Rückschlüsse von der Steuerbelastung auf das individuelle Migrationsverhalten der betroffenen Steuerzahler ziehen zu können, verknüpft die Studie die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE) mit verschiedenen Sozialversicherungsregistern (AHV, IV, EL, ALV) und untersucht die Unterschiede in den Perioden 2005–2007 und 2008–2010. In einer ersten deskriptiven Analyse zeigt sich, dass die Mobilität der natürlichen Personen in der zweiten Periode zugenommen hat. Der Attraktivitätsgewinn der ressourcenstarken Kantone ist dabei auffällig. Bereits vor der Einführung der NFA im Jahr 2008 verzeichneten sie einen positiven Wanderungssaldo. Dieser hat sich mit der Einführung noch vergrössert. Zudem sind die Wanderungssaldi von Personen mit höheren Einkommen grösser als in den übrigen Einkommenskategorien. In einem letzten Schritt werden die Steuerbelastungsunterschiede im Herkunft- und Zielkanton in der Analyse berücksichtigt. Allerdings liefert sie keine statistisch signifikanten Resultate, weil die Stichprobe zu klein ist. Aufgrund fehlender Daten können schliesslich auch keine Aussagen über die Mobilität von juristischen Personen gemacht werden.

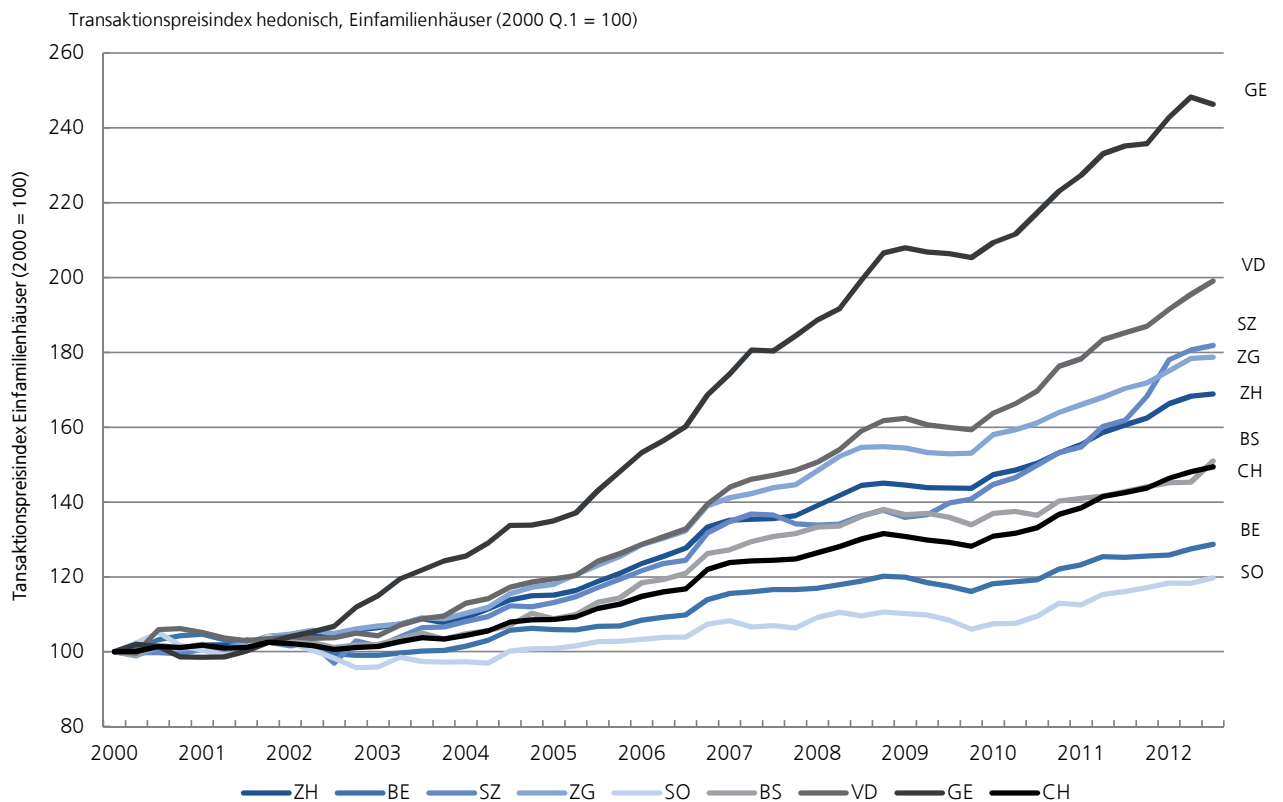
Fazit

Obwohl die ressourcenschwachen Kantone stärkere Steuersenkungen vollzogen haben, verloren sie gegenüber den ressourcenstarken Kantonen weiter an Terrain. Dies in Bezug auf steuerbare Einkommen wie auch auf Netto-Wanderungsströme zwischen den Kantonen. Eine Ausnahme bilden die Unternehmensgewinne und die sehr hohen Einkommensklassen. Hier gibt es Anzeichen, dass die ressourcenschwachen Kantone ihren vor 2008 grösser werdenden Rückstand aufholen. Die Schätzungen zu Steuerelastizitäten zeigen, dass einkommensstarke Haushalte tatsächlich deutlich steuerempfindlicher sind als Haushalte mit einem Medianeinkommen.

5.4.4 Interdependenz zwischen Steuerbelastung in einem Kanton und seinem Immobilienmarkt

Seit einigen Jahren steigen die Immobilienpreise in der Schweiz. So erhöhten sich die Transaktionspreise für Einfamilienhäuser seit 2000 gesamtschweizerisch durchschnittlich um 49 Prozent, die Preise für Eigentumswohnungen gar um 77 Prozent. Ebenso hält das Wachstum der Mietpreise seit über 10 Jahren an. Seit 2000 sind die Angebotsmieten gemäss der Immobilienberatungsfirma Wüest & Partner gesamtschweizerisch um über 40 Prozent gestiegen. Von der Immobilienpreissteigerung in den vergangenen Jahren waren sämtliche Schweizer Kantone betroffen. Trotzdem verläuft die Preisentwicklung für Wohneigentum in den regionalen Teilmärkten sehr unterschiedlich. Dies spiegelt sich auch bei einer Betrachtung der Immobilienpreisentwicklung ausgewählter Kantone wider.

Abbildung 5.18 Immobilienpreisentwicklung in ausgewählten Kantonen und im Landesdurchschnitt



Quelle: Wüest & Partner

In den vergangenen drei Jahren sind die Transaktionspreise für Einfamilienhäuser insbesondere in Genf, Waadt, Schwyz, Zürich und Zug überdurchschnittlich stark gestiegen, Nur geringe Anstiege der Transaktionspreise fanden in Kantonen wie Bern und Solothurn statt. Eine Vielzahl von Faktoren wie insbesondere eine unterschiedliche Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung, aber möglicherweise auch die Steuerpolitik der einzelnen Gebietskörperschaften sind verantwortlich für diese Differenzen in der Preisentwicklung. Für den

vorliegenden Wirksamkeitsbericht interessiert in erster Linie der Zusammenhang zwischen dem Immobilienmarkt und der Steuerbelastung in den Kantonen. Die folgenden Ausführungen beruhen auf einem Bericht der EFV (2013b). Der Steuerwettbewerb in der Schweiz lässt vermuten, dass die unterschiedliche Dynamik der Immobilienpreise in den Kantonen mitunter auf deren Steuerpolitik zurückgeführt werden kann, d.h. dass Kantone, welche die Steuerbelastung in den vergangenen Jahren stark gesenkt haben, ein entsprechend ausgeprägtes Preiswachstum bei den Immobilien erfahren haben. Wenn Steuerbelastungsunterschiede zwischen Gebietskörperschaften – oder eine Veränderung der Steuerbelastung im Zeitverlauf – zu einer Veränderung des Immobilienpreises führen, spricht man von einer «Kapitalisierung» der Steuerbelastungsunterschiede im Marktwert von Immobilien. Eine Reihe empirischer Studien weist nach, dass sich Unterschiede in der steuerlichen Belastung von Einkommen in den Immobilienpreisen niederschlagen. Bezüglich dem Ausmass der Kapitalisierung von Steuerbelastungsunterschieden in der Schweiz (d.h. wie hoch die sogenannte Kapitalisierungsrate ist) variieren die Forschungsergebnisse stark. Neuere Studien finden bei Eigenheimen Kapitalisierungsraten um 100 Prozent, was einer vollständigen Kapitalisierung entspricht. Eine vollständige Kapitalisierung impliziert, dass sich der Wert einer Immobilie – d.h. die gesamten abdiskontierten zukünftigen Erträge daraus – um den gesamten Betrag der Steuerersparnis in diesem Zeitraum erhöht.¹ Bei Mietwohnungen liegen die geschätzten Werte teilweise deutlich darunter und weisen eine hohe Varianz auf. Die Ergebnisse betragen je nach Studie 18 bis 36 Prozent², 42 Prozent³ oder bis zu 72 Prozent⁴. Hier verändert sich der Immobilienpreis entsprechend nur um einen Teil (bspw. 42 oder 72 %) der aufgrund der Steuerersparnis erwarteten Marktwertveränderung.

Ein möglicher Grund für die substanzial höheren Kapitalisierungsraten für Eigentumswohnungen gegenüber Mietwohnungen besteht darin, dass Wohneigentümer sensitiver auf Steuerbelastungsveränderungen reagieren, weil sie auch die zukünftige (erwartete) Steuerbelastungsentwicklung bei der Kaufentscheidung mitberücksichtigen.

Die stark variierenden Resultate zur Kapitalisierung in der Schweiz hängen einerseits mit methodischen Schwierigkeiten und mangelnder Datenqualität zusammen. Andererseits weisen die aktuellen Forschungsarbeiten darauf hin, dass die Kapitalisierungsrate nicht existiert. Vielmehr variiert das Ausmass, in dem sich Steuerbelastungsdifferenzen in Immobilienpreisen niederschlagen je nach Lage, Mobilität der Individuen – welche wiederum von deren Einkommen abhängig ist – und der betroffenen Staatsebene. Studien, welche durchschnittliche Steuerkapitalisierungsraten für die Schweiz schätzen, kommen zum Schluss, dass innerkantonale und innerregionale Steuerbelastungsdifferenzen erheblich bedeutender sind als interkantonale oder interregionale Unterschiede. Weiter ist die Kapitalisierungsrate umso niedriger, je höher die Steuerbemessungsgrundlage (Haushaltseinkommen) ist, da wohlhabendere Haushalte mobiler sind. Die Steuerersparnis bei einem Umzug in eine steuergünstigere Gemeinde ist für solche Haushalte höher als die Differenz bei den Immobilienpreisen zwischen den beiden Gemeinden. Für Haushalte mit tiefem Einkommen überwiegen hingegen bei Steuersenkungen in der Regel die damit verbundenen Immobilienpreiserhöhungen, die Kapitalisierungsrate kann in diesem Fall höher als 100 Prozent sein. Schliesslich ist die Kapitalisierung in urbanen Gebieten stärker ausgeprägt als in den peripheren Regionen. In ruralen Gegenden schlagen sich Steuerbelastungsunterschiede kaum in den Immobilienpreisen nieder.

1 vgl. Salvi et al. (2004), Stadelmann (2010) und Morger (2012).

2 Feld und Kirchgässner 1997

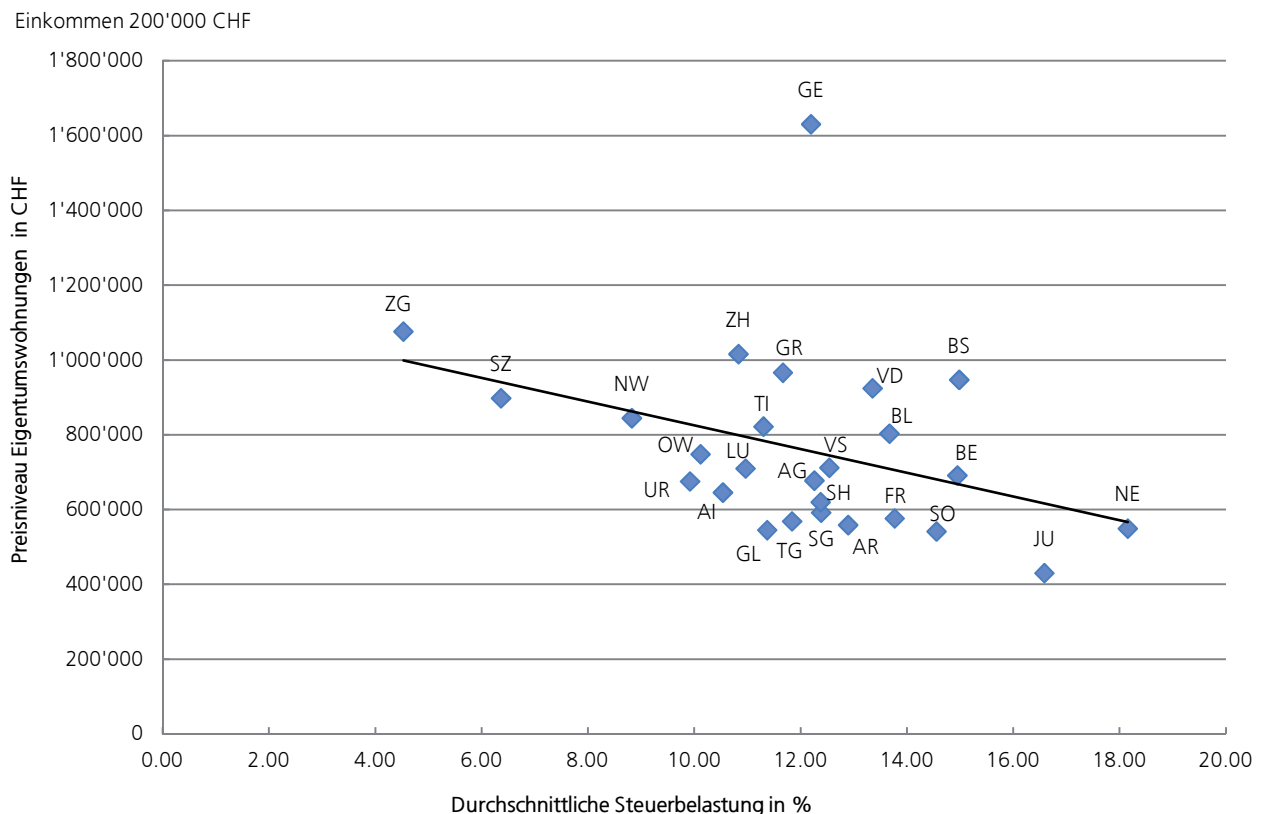
3 Morger 2012

4 Hilber 1997

Als Annäherung für die Kapitalisierung von interkantonalen Steuerbelastungsunterschieden kann am ehesten die Kapitalisierung der Einkommenssteuern auf nationaler Ebene herangezogen werden. Diese ist mit 7 bis 44 Prozent relativ tief. Es ist jedoch zu beachten, dass es sich um die durchschnittliche Kapitalisierung über die gesamte Schweiz handelt. Dies schliesst nicht aus, dass bei einer differenzierten Betrachtung von Wirtschafts- und Wohnräumen – etwa Zürich, Zug, Schwyz, Nidwalden, Luzern – höhere Kapitalisierungsraten beobachtet werden könnten.

Abbildung 5.19 zeigt die durchschnittliche Steuerbelastung und das Immobilienpreisniveau in sämtlichen Kantonen im Jahr 2011 für die Einkommenskategorie von 200 000 Franken.⁵ Der Zusammenhang erscheint eher schwach. Bei höheren Einkommen wird er noch schwächer. Dies unterstützt die Hypothese, dass durchschnittliche Steuerbelastungsunterschiede zwischen Kantonen eher weniger relevant für die Immobilienpreise sind als auf Stufe Gemeinden und Kleinregionen.

Abbildung 5.19 Zusammenhang zwischen Immobilienpreisniveau und Steuerbelastung im Jahr 2011



Quelle: Wüest & Partner, ESTV

⁵ Als Indikator für die kantonale Steuerbelastung wurde jeweils die durchschnittliche kantonale Steuerbelastung (gewichtete Belastung durch Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuer) auf dem Bruttoarbeitseinkommen natürlicher Personen verwendet. Die Berechnungen erfolgten durch die ESTV. Als Indikator für die Immobilienpreise in den Kantonen wurden hedonisch ermittelte Preisdaten von Wüest & Partner verwendet, die sich auf ein mittleres standardisiertes Objekt (durchschnittliche Grösse, Ausbaustandard und Lagequalität) beziehen.

Die nicht eindeutigen Resultate hinsichtlich des Zusammenhangs zwischen der Steuerbelastung und den Immobilienpreisen verdeutlichen, dass regionale Miet- und Immobilienpreise das Ergebnis einer ganzen Reihe von Faktoren sind, von welchen einige mindestens ebenso bedeutend wenn nicht bedeutender sind als steuerliche Anreize. Neben den bisher erwähnten Einflussgrössen sind dies insbesondere die Charakteristika eines Objekts, wie Grösse und Ausbaustandard, die Lage des Objekts innerhalb der Gemeinde (z.B. Hangneigung, Erreichbarkeit lokaler Infrastruktur), die Makrolage (Erreichbarkeit von Zentren, öffentliche Ausgaben der Gemeinde, Steuerkraft) und demografische und sozioökonomische Variablen der Gemeinde wie die Bevölkerungsdichte, oder der Anteil Pendler. Eine wichtige Rolle für die Preisentwicklung spielt auch die Verfügbarkeit von zusätzlichem Bauland.

Im Zusammenhang mit der Immobilienpreisentwicklung in den Kantonen wurden im Bericht der EFV auch diejenigen Steuerarten betrachtet, deren Aufkommen vom Immobilienmarkt beeinflusst wird. Dies sind die Grundsteuer, Vermögensgewinnsteuer und die Vermögensverkehrsteuer. Im Ressourcenpotenzial sind diese Steuern nicht berücksichtigt. Die Höhe der Einnahmen aus diesen Steuerarten, deren Entwicklung im Zeitverlauf und die Entwicklungen auf dem Immobilienmarkt sind in den einzelnen Kantonen sehr unterschiedlich. Verglichen mit anderen Steuerarten sind Immobiliensteuereinnahmen ausserdem von relativ geringer Relevanz. Ein Querschnitt über alle Kantone im Jahr 2010 weist auf einen leicht positiven Zusammenhang zwischen dem Steueraufkommen und dem Immobilienpreisniveau hin; das heisst, diejenigen Kantone mit tiefen Einnahmen aus Immobiliensteuern weisen tendenziell niedrigere Preisindizes für Wohneigentum auf als Kantone mit höheren Immobiliensteuereinnahmen (pro Kopf). Dies deutet darauf hin, dass die Steuererträge wegen der höheren Marktwerte von Wohneigentum in diesen Kantonen höher sind. Eine Reihe von Kantonen entspricht jedoch diesem Muster nicht, in Zug und Zürich beispielsweise gehen tiefe Steuererträge mit hohen Immobilienpreisen einher. Eine Studie von Wüest & Partner (2013) beschreibt den Zusammenhang zwischen der Zunahme des Handelsvolumens bei Wohneigentumsobjekten und der Entwicklung der Einnahmen bei den Handänderungssteuern, die in 18 Kantonen erhoben werden. Das Handelsvolumen nahm zwischen 2002 und 2010 um 34 Prozent zu und die daraus generierten Handänderungssteuern stiegen um knapp 40 Prozent (auf gut 1 Mrd. Fr.). Sehr hohe Zuwächse verzeichneten dabei Freiburg, Neuenburg, Graubünden, Obwalden und Waadt. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den Einnahmen aus Grundstückgewinnsteuern, die um 42 Prozent auf rund 1,5 Milliarden zulegten. Besonders hohe Einnahmensteigerungen verzeichneten dabei Wallis, Tessin, Genf und Waadt. Der Immobilienboom hat sich auch in den Staatseinnahmen der betroffenen Kantone niedergeschlagen. Deutlich weniger stark gestiegen sind demgegenüber die Einnahmen aus Grundsteuern (Liegenschaftssteuern), dessen Volumen 2010 knapp 1 Milliarde erreichte. Gemäss Wüest & Partner (2013) konnten bisher nur wenige Kantone wie beispielsweise Basel-Landschaft und Solothurn vom Immobilienboom nicht profitieren.

Fazit

Zwischen der Steuerbelastung in einem Kanton und seinem Immobilienmarkt besteht ein komplexer Zusammenhang, der keine eindeutigen Aussagen erlaubt. Die Steuerbelastung ist bloss ein Faktor unter einer Vielzahl von Einflussgrössen, welche sich auf den Immobilienmarkt auswirken. In Bezug auf den Steuerwettbewerb kann festgehalten werden, dass sich Steuerbelastungsunterschiede teilweise in den Immobilienpreisen kapitalisieren. Allerdings sind innerkantonale und innerregionale Kapitalisierungseffekte bedeutender als interkantonale. Zudem hängen die Kapitalisierungsraten von anderen Faktoren wie insbesondere den Einkommen der Individuen ab. Das mit dem Immobilienmarkt verbundene Aufkommen insbesondere bei den Handänderungs- und Grundstückgewinnsteuern hat mit dem Immobilienboom in manchen

Kantone deutlich zugelegt. Im Ressourcenpotenzial sind diese Steuern jedoch nicht berücksichtigt. So wäre es schwierig, eine Potenzialgrösse für die Besteuerungsbasis zu finden, die mit den Elementen des Ressourcenpotenzials vergleichbar wäre und dem Gesamtressourcenpotenzial zugerechnet werden könnte. Im Weiteren ist die quantitative Bedeutung dieser Steuern im Vergleich zu den Einkommens- und Gewinnsteuern eher gering. Gesamtschweizerisch beträgt der Anteil dieser Steuern rund 6 Prozent der Fiskaleinnahmen. Die Bedeutung ist dabei von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich; so beträgt dieser Anteil in Glarus bloss 0,4 Prozent, während er in Graubünden 13 Prozent ausmacht. Eine Studie der BAKBasel (2010) kommt zu einer ähnlichen Einschätzung. Aufgrund der geringen Masse dieser Steuern dürfte deren Einfluss auf das Ressourcenpotenzial marginal sein; zudem sei die Datenlage sehr unübersichtlich, was die Definition einer allgemein akzeptierten Bemessungsgrundlage erschweren würde.

5.4.5 Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik (ehemals «Bonny-Beschluss»)

Rechtliche Grundlagen

Auf den 1.1.2008 ist das Bundesgesetz über Regionalpolitik in Kraft getreten.¹ Damit erhielt der ehemalige so genannte «Bonny-Beschluss» über Steuererleichterungen zu Gunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete² in Artikel 12 des Gesetzes eine neue Rechtsgrundlage:

Art. 12 Steuererleichterungen

¹ Soweit ein Kanton Steuererleichterungen nach Artikel 23 Absatz 3 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden gewährt, kann der Bund für die direkte Bundessteuer ebenfalls Steuererleichterungen gewähren.

² Steuererleichterungen bei der direkten Bundessteuer werden nur gewährt, soweit:

- a. ein industrielles Unternehmen oder ein produktionsnaher Dienstleistungsbetrieb neue Arbeitsplätze schafft oder bestehende neu ausrichtet;
- b. das Vorhaben die regionalwirtschaftlichen Anforderungen dieses Gesetzes erfüllt;
- c. der Kanton die Nachzahlung von missbräuchlich beanspruchten Steuererleichterungen verlangt.

³ Der Bundesrat legt, nach Konsultation der Kantone, die Gebiete fest, in denen Unternehmen von diesen Erleichterungen profitieren können, und regelt die Modalitäten der Finanzaufsicht, insbesondere die Pflicht, Informationen über die Wirkung der gewährten Steuererleichterungen einzuholen und weiterzuleiten.

¹ SR 901.0.

² Der einschlägige Artikel 6 des ehemaligen Bonny-Beschlusses hatte folgenden Wortlaut: «Einem Unternehmen können bei der direkten Bundessteuer Erleichterungen eingeräumt werden, wenn der Kanton, in dem das Vorhaben ausgeführt wird, ihm ebenfalls Steuererleichterungen gewährt.»

Dem Kernanliegen des Bonny-Beschlusses wird somit auch nach Inkrafttreten des neuen Bundesgesetzes Rechnung getragen; dies auf seinerzeitigen Wunsch des Parlaments und einer Mehrheit der Kantone. Der Perimeter der Fördergebiete wurde mit den neuen Verordnungen³ indessen deutlich reduziert.

Problemstellung im Zusammenhang mit dem Ressourcenausgleich

Im Rahmen des Ressourcenausgleichs wird die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kantone an der steuerlich ausschöpfbaren Wertschöpfung gemessen. Diese Grundidee wird mit Hilfe der Steuerstatistik umgesetzt. Dementsprechend basiert der Ressourcenausgleich auf dem Ressourcenpotenzial der Kantone; dessen Datenbasis ist die Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage.

Nun werden die Steuererleichterungen zu Gunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete bei der Aggregierten Steuerbemessungsgrundlage nicht in Abzug gebracht. Das bedeutet, dass die betroffenen Gewinne der juristischen Personen vollständig in das Ressourcenpotenzial einfließen, der Ressourcenindex der entsprechenden Kantone somit keine Reduktion erfährt.

Kritik an der Nichtberücksichtigung der Steuererleichterungen beim Ressourcenpotenzial

Im Vorfeld der Inkraftsetzung der NFA ist gegenüber der beim Ressourcenausgleich geltenden Praxis teilweise Kritik in dem Sinn geübt worden, dass Gewinne von Unternehmungen, denen im Rahmen der Regionalpolitik Steuererleichterungen gewährt werden, im Ressourcenpotenzial nur teilweise berücksichtigt werden sollten.

Im Zusammenhang mit der angesprochenen Kritik ist allerdings anzufügen, dass diese Thematik seit Erscheinen der dritten NFA-Botschaft im Jahr 2006 nie mehr zu politischen Diskussionen Anlass gegeben hatte.

Für eine nur teilweise Berücksichtigung der Steuererleichterungen im Ressourcenpotenzial wurden im Vorfeld der Inkraftsetzung der NFA folgende Argumente vorgebracht:

- Die Steuererleichterungen beruhten auf Bundesrecht. Der Bund lege somit eine reduzierte Besteuerung dieser Gewinne nahe. Damit schränke die Regionalpolitik des Bundes indirekt die Ausschöpfbarkeit dieser Gewinne ein, weshalb die Gewinne nicht vollständig in das Ressourcenpotenzial einfließen dürften. Die vollständige Berücksichtigung bestrafe jene Kantone, welche von den Instrumenten der Regionalpolitik des Bundes Gebrauch machen.
- Des Weiteren bestehe eine Ungleichbehandlung im Vergleich zu den Holding-, Domizil- und gemischten Gesellschaften, wo die Kantone – auch aufgrund einer Bundesregelung, dem Steuerharmonisierungsgesetz – ebenfalls einen relativ grossen Handlungsspielraum für eine reduzierte Besteuerung von Unternehmensgewinnen hätten.

³ – Verordnung des Bundesrats über die Gewährung von Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik (SR 901.022) und
– Verordnung des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements über die Festlegung der Anwendungsgebiete für Steuererleichterungen (SR 901.022.1).

- Die privilegierte Besteuerung von Holding- und Verwaltungsgesellschaften sei vor allem ein Mittel der Wirtschaftsförderung für Kantone mit positiven Standortfaktoren für Dienstleistungen. Kantone mit einer starken Verankerung und Standortvorteilen im Industriesektor könnten davon weniger profitieren. Um im internationalen Standortwettbewerb bestehen zu können, seien solche Kantone deshalb auf Steuererleichterungen angewiesen, und diese seien beim Ressourcenpotenzial folglich ebenfalls zu berücksichtigen.

Argumente für die Nichtberücksichtigung der Steuererleichterungen beim Ressourcenpotenzial

- *Grosser Handlungsspielraum der Kantone:* Die Steuererleichterungen basieren zwar auf einer gesetzlichen Grundlage des Bundes; der Bund gewährt die Steuererleichterungen jedoch subsidiär auf Antrag der Kantone. Somit besteht ein wesentlicher Unterschied zu den privilegiert besteuerten Gesellschaften, wo die reduzierte Besteuerung auf einem Rechtsanspruch im Steuerharmonisierungsgesetz beruht.

Bei den Steuererleichterungen zu Gunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete haben die Kantone einen grossen Handlungsspielraum. Das bedeutet, dass die Kantone mit wirtschaftlichen Erneuerungsgebieten die Höhe ihres Ressourcenpotenzials und damit auch die Ausgleichszahlungen direkt beeinflussen könnten, sofern die Berücksichtigung der Steuererleichterungen nicht auf objektiven, von der effektiven Gewährung von Steuererleichterungen losgelösten Kriterien erfolgen würde. Genau diese Beeinflussbarkeit der Ausgleichszahlungen war einer der Hauptmängel des Finanzkraftindex im früheren Ausgleichsregime, der mit der NFA ausgemerzt wurde.

- *Ungleichbehandlung der Kantone:* Im Unterschied zur privilegierten Besteuerung von Holding-, Domizil- und gemischten Gesellschaften sind die Steuererleichterungen zu Gunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete auf diese Gebiete beschränkt; es können somit nicht alle Kantone von den Steuererleichterungen des Bundes Gebrauch machen. Dies ist zwar durchaus im Sinn der Regionalpolitik, welche die Chancen von strukturell benachteiligten Landesteilen im Steuerwettbewerb erhöhen will. Beim Finanzausgleich dagegen sollen alle Kantone gleich gestellt sein.
- *Bevorzugung eines spezifischen Instruments des Steuerwettbewerbs:* Die Berücksichtigung der Steuererleichterungen zu Gunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete im Ressourcenpotenzial hätte zur Folge, dass diese gegenüber einer Strategie von allgemein tiefen Steuersätzen bevorzugt würden. Reduziert ein Kanton die Steuerbelastung für juristische Personen generell, so hat dies keinen direkten Einfluss auf das Ressourcenpotenzial. Allerdings ist er mit einem steigenden Ressourcenpotenzial konfrontiert, sofern sich aufgrund der Steuerpolitik tatsächlich neue Firmen ansiedeln, was durchaus dem Konzept der steuerlich ausschöpfbaren Wertschöpfung entspricht. Würden diskretionäre Steuererleichterungen zu Gunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete im Ressourcenpotenzial berücksichtigt, so würde der Mechanismus «niedrigere Steuern – Ansiedelung neuer Firmen – steigendes Ressourcenpotenzial» für die betreffenden Gewinne ausgeschaltet. Es würde ein Fehlanreiz zu Gunsten von diskretionären Steuererleichterungen geschaffen.
- *Vermischung von Finanzausgleich und Regionalpolitik:* Die grundlegenden Voraussetzungen für Steuererleichterungen werden durch die Regionalpolitik des Bundes bestimmt. Bei einer Berücksichtigung der Steuererleichterungen zu Gunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete im Ressourcenpotenzial würde deshalb ein Instrument des Finanzausgleichs

in eine direkte Beziehung zur Regionalpolitik gebracht. So hätte z.B. die periodische Festlegung der wirtschaftlichen Erneuerungsgebiete Einfluss auf das Ressourcenpotenzial. Kriterien der Regionalpolitik würden somit die Höhe der Ressourcenpotenziale mitbestimmen, was der mit der NFA realisierten Entkoppelung von Sektorpolitik und Finanzausgleich zuwiderliefe.

5.4.6 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die verschiedenen Aspekte des Steuerwettbewerbs bilden ein Schwerpunktthema im vorliegenden Wirksamkeitsbericht. Aus diesem Grund sollen an dieser Stelle die wichtigsten Aussagen und Erkenntnisse kurz zusammengefasst und beurteilt werden. Vorausgeschickt werden kann die allgemein akzeptierte Erkenntnis, dass Steuerwettbewerb zu mehr Effizienz im öffentlichen Sektor beitragen kann. So werden in einem kompetitiven Umfeld die Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger von den Gebietskörperschaften tendenziell stärker berücksichtigt. Zudem entfaltet der Steuerwettbewerb eine dämpfende Wirkung auf die Kosten bei der Bereitstellung von Leistungen der öffentlichen Hand.

Als erstes ist festzuhalten, dass das Ziel des Erhalts der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit der Kantone im nationalen und vor allem auch im internationalen Vergleich in der betrachteten Periode erreicht worden ist. Die Steuersätze bei mobilem Steuersubstrat wie Unternehmensgewinne und die oberen Einkommenskategorien der natürlichen Personen können als konkurrenzfähig beurteilt werden. Die ressourcenschwachen Kantone konnten in den vergangenen Jahren die Steuerbelastung beim mobilen Substrat merklich senken und damit ihre Position im Steuerwettbewerb gegenüber den ressourcenstarken Kantonen verbessern. Dies kann indessen nicht so sehr auf die Einführung der NFA, sondern vielmehr auf Sonderfaktoren wie die Ausschüttungen der SNB sowie die günstige Konjunktur- und Budgetlage zurückgeführt werden. Dieses Ergebnis steht in einem gewissen Kontrast mit den Resultaten zur Entwicklung der Gesamtsteuerbelastung gemessen am Steuerausschöpfungsindex. So haben einerseits die Differenz zwischen dem höchsten und dem tiefsten Wert und andererseits auch die Standardabweichung dieses Index seit 2008 kontinuierlich zugenommen.

Die Analysen haben gezeigt, dass für ressourcenstarke Kantone der Anreiz, ihr Ressourcenpotenzial zu steigern, mit der Einführung der NFA nicht gemindert wurde. Ein ressourcenschwacher Kanton dagegen hat beim geltenden (progressiven) Umverteilungsmechanismus des Ressourcenausgleichs relativ wenig Anreize, sein Ressourcenpotenzial zu steigern. So beträgt die Grenzabschöpfungsquote im Durchschnitt der ressourcenschwachen Kantone rund 80 Prozent. Dies bedeutet, dass eine Zunahme des Ressourcenpotenzials eine erhebliche Reduktion der Ausgleichszahlungen zur Folge hat, sodass nach Ressourcenausgleich die Zunahme der standardisierten Steuererträge pro Einwohner nur noch 20 Prozent der ursprünglichen Steigerung des Ressourcenpotenzials beträgt. Trotz dieser Anreizstruktur findet dennoch ein Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen statt, der sich mit der Einführung der NFA sogar noch intensiviert hat. Analysen zeigen, dass Steuersatzanpassungen seit 2008 deutlich stärker räumlich korreliert sind, was auf einen intensiveren Steuerwettbewerb hinweist. Offenbar haben sich die Kantone nicht von strategisch motivierten Steuersenkungen abhalten lassen. Zwar senkten die ressourcenschwachen Kantone die Steuern insbesondere beim mobilen Substrat stärker als die ressourcenstarken, dennoch verloren erstere gegenüber den ressourcenstarken Kantonen hinsichtlich des Steuersubstrats insgesamt an Terrain. Ausnahmen von dieser Tendenz finden sich bei den Unternehmensgewinnen und etwas weniger ausgeprägt bei den Top-1%-Einkommen.

Steuersenkungen von Empfängerantonen wurden da und dort als «Steuerdumping» gebrandmarkt. Bei Steuersenkungen geht es indessen nicht darum, die anderen Kantone «aus dem Markt zu werfen», um später als Monopolist die Steuern wieder zu erhöhen; vielmehr steht das Bestehen im Steuerwettbewerb im Vordergrund. Der Kritik, dass ressourcenschwache Kantone mit Hilfe der Ausgleichszahlungen gezielt Steuersätze für mobiles Substrat senken, ist entgegenzuhalten, dass mit der Einführung der NFA der Anteil der zweckfreien Mittel, welche die ressourcenschwachen Kantone erhalten, merklich erhöht worden ist, um deren Finanzautonomie zu stärken. Manche Kantone haben diesen Spielraum genutzt, um ihre Position im Steuerwettbewerb zu verbessern. Bei der Konzeption der NFA war eine derartige Stärkung der ressourcenschwachen Kantone im Steuerwettbewerb durchaus gewollt. Für kleinere, periphere Kantone bildet die Steuerpolitik ein wichtiges Instrument, um überhaupt Steuersubstrat anzuziehen und um damit im Standortwettbewerb mithalten zu können. Zentrums Kantone profitieren unter anderem von positiven Agglomerationseffekten, die ihnen erlauben, die damit verbundenen Renten steuerlich abzuschöpfen. Die Steuerbelastung in den Wirtschaftszentren kann deswegen höher ausfallen als in der Peripherie, ohne dass die Zentren an Attraktivität einbüßen.

Der Zusammenhang zwischen der Steuerbelastung und dem Immobilienmarkt ist empirisch nicht sehr klar, was verdeutlicht, dass regionale Miet- und Immobilienpreise das Ergebnis einer ganzen Reihe von Faktoren sind, von welchen einige mindestens ebenso bedeutend sind wie fiskalpolitische Anreize. So lässt sich nicht bestätigen, dass in denjenigen Kantonen, in welchen in der jüngeren Vergangenheit die durchschnittliche Steuerbelastung für natürliche Personen am stärksten gesenkt wurde, die Immobilienpreise überdurchschnittlich stark gestiegen sind. Dieser schwach ausfallende Zusammenhang unterstützt die Hypothese, dass durchschnittliche Steuerbelastungsunterschiede zwischen Kantonen eher weniger relevant für den Immobilienmarkt sind als der Steuerwettbewerb zwischen Gemeinden und Kleinregionen sowie innerhalb von Kantonen. Insgesamt deuten die Ergebnisse darauf hin, dass der Immobilienmarkt tendenziell eine dämpfende Wirkung auf den Steuerwettbewerb entfaltet. Steuern im Zusammenhang mit dem Immobilienmarkt (insbesondere Grundsteuern, Gewinn- und Handänderungssteuern) werden im Ressourcenpotenzial aufgrund ihrer geringen Masse und der Schwierigkeit der Bestimmung einer Potenzialgrösse bei der Bestimmung des Ressourcenpotenzials nicht berücksichtigt.

Als letzten Aspekt werden die Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik thematisiert. Diese werden bekanntlich bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials nicht berücksichtigt. Die Gewinne der begünstigten Unternehmen fliessen damit vollständig ins Potenzial ein. Die Kantone haben bei der Gewährung von Steuererleichterungen einen grossen Handlungsspielraum. Würden die Gewinne der begünstigten Unternehmen mit einem reduzierten Gewicht im Ressourcenpotenzial berücksichtigt, so könnte ein Kanton die Höhe seines Potenzials und damit seine Ausgleichszahlungen direkt beeinflussen.

5.5 Gewährleistung einer minimalen Ausstattung mit finanziellen Ressourcen der Kantone

Im Kapitel 5.5 werden zwei Fragen behandelt:

1. Welche Ausgleichswirkung wurde in den einzelnen Jahren im Vergleich zum Mindestausstattungsziel gemäss Artikel 6 Absatz 3 FiLaG (85 % des SSE aller Kantone) erzielt (Kapitel 5.5.1)?
2. Ist die Zielgrösse 85 Prozent weiterhin angebracht (Kapitel 5.5.2)?

Die Frage, ob das Ziel mit einem anderen Mechanismus besser erreicht werden könnte, wird im Kapitel 8 erläutert.

5.5.1 Entwicklung der Mindestausstattung mit finanziellen Ressourcen

Der Finanzausgleich soll als ein Ziel ressourcenschwachen Kantonen eine Mindestausstattung mit finanziellen Ressourcen gewährleisten. Nach Artikel 6 Absatz 3 FiLaG soll der standardisierte Steuerertrag (SSE) eines Kantons pro Einwohner zusammen mit den Leistungen des Ressourcenausgleichs mindestens 85 Prozent des schweizerischen Durchschnitts erreichen. Diese Mindestausstattung stellt jedoch keine Garantie, sondern eine Zielgrösse dar. Somit ist auch ein Index SSE nach Ausgleich unter 85 Punkten mit dem FiLaG konform. Artikel 19 Absatz 8 FiLaG hält zudem fest, dass bei der Überprüfung des Mindestausstattungsziels die Leistungen aus dem Härteausgleich mitberücksichtigt werden.

Im Referenzjahr 2014 beträgt der Index SSE der Kantone Jura und Uri 87 Punkte (vgl. Abbildung 5.20). Werden zudem die Leistungen aus dem Härteausgleich berücksichtigt, erreicht der Jura 90,3 Punkte.

Abbildung 5.20 Ressourcenindex vor und nach Ressourcenausgleich 2014

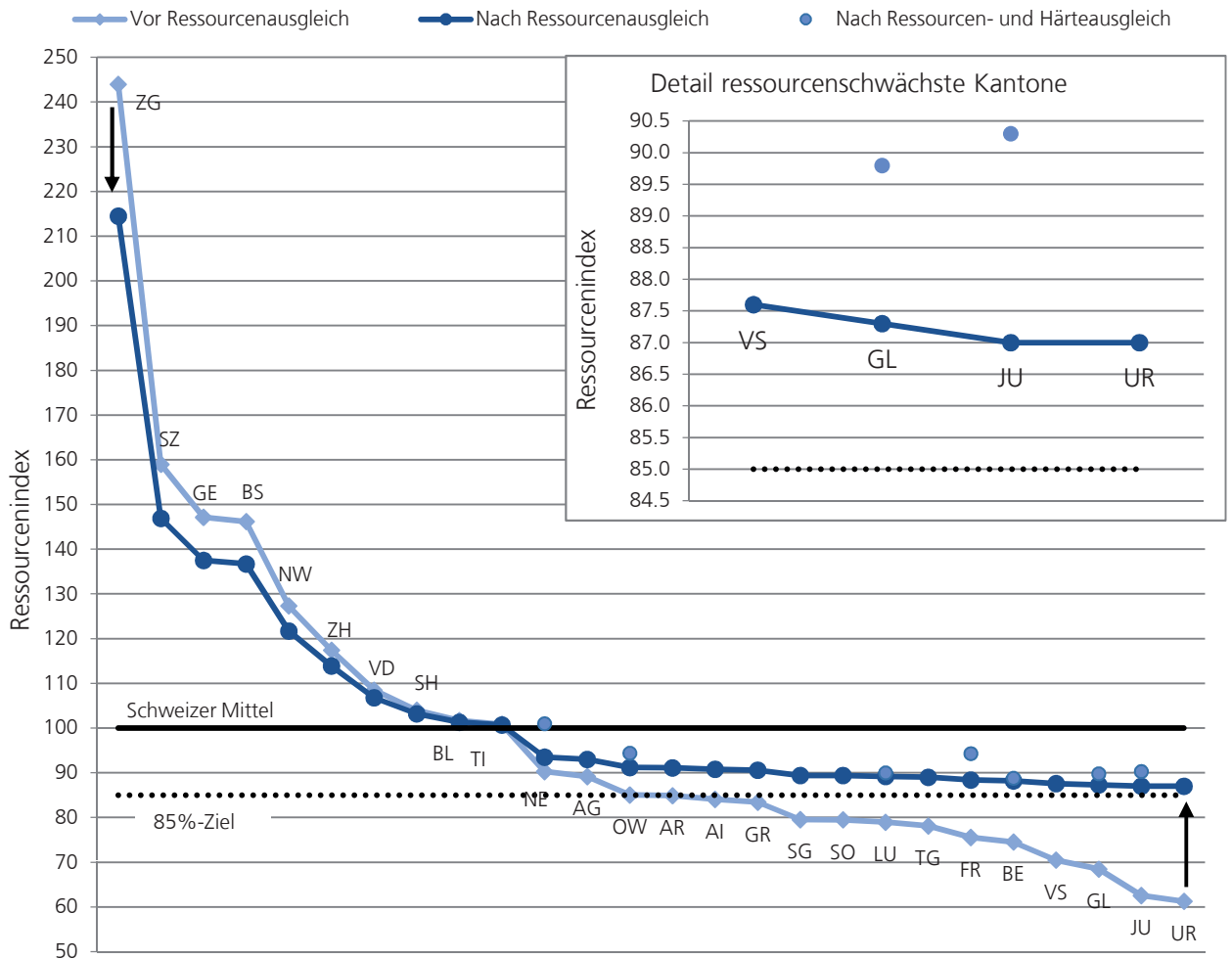
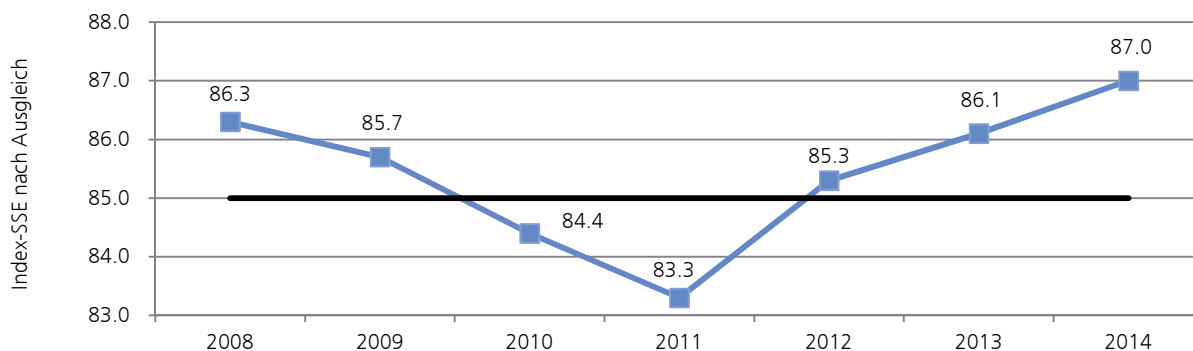


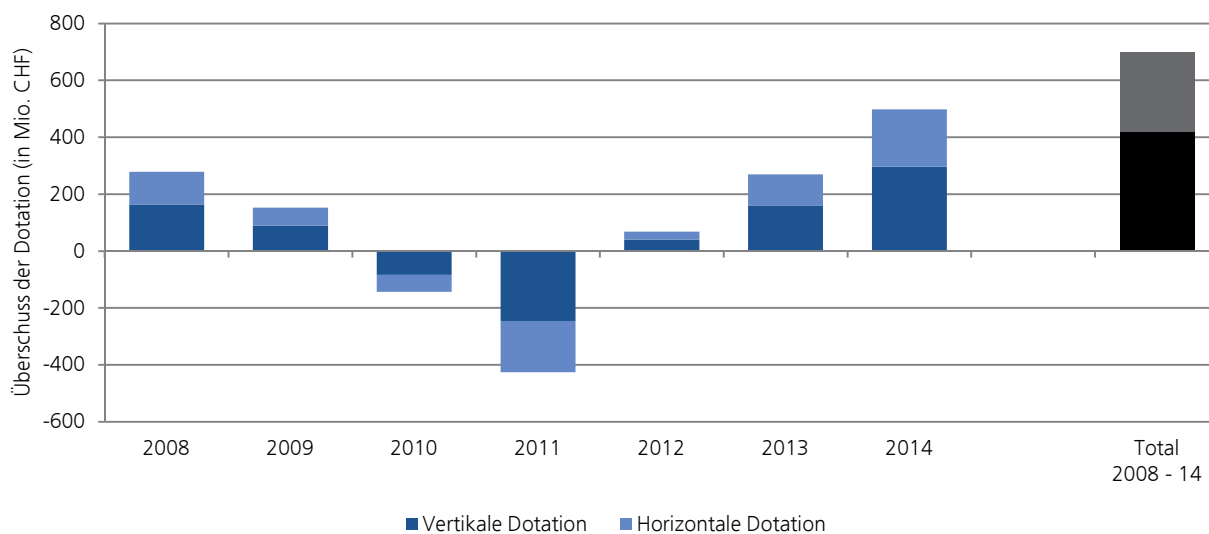
Abbildung 5.21 zeigt den Index SSE nach Ausgleich des ressourcenschwächsten Kantons (UR) in den Jahren 2008-2014.

Abbildung 5.21 Index SSE nach Ausgleich des Kantons Uri; 2008–2014



Im Referenzjahr 2008 erreicht der Kanton Uri einen Index SSE von 86,3 Punkten und liegt damit klar über der Zielgrösse. In den drei darauffolgenden Jahren sinkt der Wert, 2010 und 2011 auf unter 85 Punkte. Seit 2012 steigt der Urner Index SSE aber wieder an und erreicht 2014 87 Punkte. Damit liegt der Kanton Uri in den sieben Beobachtungsjahren im Schnitt 0,4 Punkte über der Zielgrösse. Das Ziel, wonach der «Finanzausgleich zusammen mit dem Härteausschlag dafür sorgt, dass alle Kantone über eine minimale Ausstattung mit finanziellen Ressourcen verfügen, was ihre Finanzautonomie stärkt und die Unterschiede verringert», wird damit erreicht. Die Mindestausstattung wird deutlich übertroffen. Würde die Dotation so verringert, dass der Kanton Uri jedes Jahr 85 Punkte erreicht, müssten auch die Bezüge aller anderen ressourcenschwachen Kantone reduziert werden. Dies hätte eine erhebliche Verringerung der Dotation zur Folge. Die entsprechenden Zahlen sind aus der nachfolgenden Abbildung ersichtlich.

Abbildung 5.22 Über- und Unterdotation im Ressourcenausgleich 2008–2014



Bei gleichbleibendem Verhältnis zwischen horizontalem und vertikalem Ressourcenausgleich müssten die ressourcenstarken Kantone 2014 rund 202 Millionen weniger an die ressourcenschwachen Kantone zahlen, und der Beitrag des Bundes würde um fast 297 Millionen reduziert. Dies hiesse aber auch, dass die ressourcenschwachen Kantone insgesamt 499 Millionen oder 13,4 Prozent weniger Beiträge bekämen. Wegen der veränderten Progression würden die Auswirkungen auf die ressourcenschwächsten Kantone moderater ausfallen als auf solche mit einem Ressourcenindex von annähernd 100.

Ähnliche Ergebnisse aber in geringerem Ausmass liegen auch in den anderen Jahren vor. Insgesamt war die horizontale Dotation 2008-2014 rund 278 Millionen, die vertikale Dotation über 422 Millionen zu hoch.

5.5.2 Zielgrösse 85 beim Ressourcenausgleich

Historie

Die Idee einer «Mindestausstattung» der Kantone mit eigenen Ressourcen geht auf die Anfänge des Projekts NFA zurück. Jene Arbeitsgruppe, die sich mit der «Stärkung der Eigenfinanzierungskraft der Kantone» befasste, schlug im Jahr 1995 vor:¹

Ein Ziel des Finanzausgleichs ist, dass jeder Kanton seine Kernaufgaben ohne übermässige Belastung seiner Bürgerinnen und Bürger selber finanzieren kann. [...] Die Gruppe ist der Ansicht, dass die Festlegung der Mindestausstattung aufgrund der unterschiedlichen Ausgaben der Kantone und Gemeinden² zur Erfüllung ihrer Grundaufgaben erfolgen sollte. Dabei ist aufgrund der Vergleichsdaten anzunehmen, dass die garantierte Mindestausstattung, ohne dass eine optimale Grösse bestimmt werden kann, zwischen 82 und 90 Indexpunkten liegen sollte. Ausserdem müsste ein pragmatisches Vorgehen zur Bestimmung eines garantierten Minimums nach Ansicht der Arbeitsgruppe von den aktuell für den Ausgleich verfügbaren Beträgen ausgehen. Diese beiden Methoden führen zu übereinstimmenden Ergebnissen.

Für die Bestimmung der Mindestausstattung waren demnach folgende Gedanken wegweisend:

- Jeder Kanton soll die ihm zugeordneten Aufgaben möglichst autonom erfüllen können. Faktisch bedingt dies, dass jeder Kanton seine Basisaufgaben autonom finanzieren kann. Dies soll ihm möglich sein, ohne dass er die Bürgerinnen und Bürger mit Steuern übermässig belasten muss. Jeder Kanton soll deshalb – nach Ressourcenausgleich – eine bestimmte Mindestausstattung an eigenen Mitteln aufweisen.
- Die Festlegung dieser Mindestausstattung sollte aufgrund der interkantonalen Disparitäten bei den Pro-Kopf-Ausgaben der Kantone und ihrer Gemeinden zur Erfüllung ihrer Grundaufgaben³ erfolgen. Die Überlegung dabei war: Je niedriger sich das Ausgabenniveau

¹ Stärkung der Eigenfinanzierungskraft der Kantone / Reinforcement de la capacité financière propre des cantons, Rapport final du groupe de travail 4 à l'organe directeur, Berne, décembre 1995.

² Es ist üblich, bei interkantonalen Ausgaben-Vergleichen auf die Ausgaben der Kantone plus ihrer Gemeinden abzustellen. Dadurch wird die von Kanton zu Kanton unterschiedliche Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden neutralisiert.

³ Zu den Grundaufgaben wurden damals alle Aufgaben gemäss funktionaler Gliederung gezählt, mit Ausnahme der kantonalen Hochschulen und der von Kanton zu Kanton und von Jahr zu Jahr stark schwankenden kantonalen Beiträge an die Finanzierung der Nationalstrassen.

der ressourcenschwächsten Kantone im Vergleich zu jenem aller Kantone präsentiert, desto geringer kann – bei gleichem «Kostendeckungsgrad» – auch ihr Einnahmenniveau sein, folglich auch der so genannte standardisierte Steuerertrag pro Einwohner nach Ressourcenausgleich; an ihm misst sich schliesslich auch die Mindestausstattung.

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

Auf dieser Empfehlung basierte dann auch der so genannte «Konkretisierungsbericht» zur NFA von 1999.⁴

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

In der Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen von 2001 wurde dann ein «anzustrebender Zielwert» vorgeschlagen, im Sinne eines Kompromisses der auch heute noch gesetzlich verankerte Wert von mindestens 85⁵.

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

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

Mindestausstattung im Lichte der aktuellen Daten

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

Dabei interessiert einmal die Ausgabenentwicklung. Um Abgrenzungsdiskussionen zu vermeiden, wird hier auf die Gesamtausgaben pro Einwohner abgestellt, dabei jedoch auf die für die Kantone (und ihre Gemeinden) letztlich belastungsrelevanten Ausgaben nach Abzug der Bundesbeiträge. Dargestellt werden die Entwicklungen bei den Kantonen insgesamt und bei jenen vier⁶ Kantonen, die in den letzten rund 20 Jahren, das heisst seit Beginn der

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

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

6 Es sind dies die Kantone Uri, Jura, Wallis und Freiburg.

Projektarbeiten NFA, stets zu den ressourcenschwächsten gehörten. Bei den Zahlen ist zu berücksichtigen, dass im Jahr 2008 eine neue Sektorisierung erfolgte (Abstimmung der funktionalen Gliederung der schweizerischen Finanzstatistik auf jene der EU), was in jenem Jahr zu einem gewissen Strukturbruch führte. Es ergibt sich folgendes Bild:

Tabelle 5.06 Pro-Kopf-Ausgaben der Kantone und ihrer Gemeinden*, nach Abzug der Bundesbeiträge; 1994–2011

	Ausgaben nach Abzug der Bundesbeiträge													
	1994**		2002		2005		2008		2009		2010		2011	
	CHF pro Kopf	in % aller Kte.	CHF pro Kopf	in % aller Kte.	CHF pro Kopf	in % aller Kte.	CHF pro Kopf	in % aller Kte.	CHF pro Kopf	in % aller Kte.	CHF pro Kopf	in % aller Kte.	CHF pro Kopf	in % aller Kte.
alle Kantone	10'395	100%	11'770	100%	12'292	100%	12'095	100%	12'187	100%	12'347	100%	12'987	100%
4 ressourcenschwächste Kantone ***	8'525	82%	9'680	82%	10'481	85%	11'541	95%	11'643	96%	11'825	96%	12'179	94%

Datenquelle: Sonderauswertung der Sektion Finanzstatistik der EFV.

* ohne ausserordentliche Ausgaben

** 1994 = Jahr des Projektbeginns NFA

*** gewogenes Mittel (Kantone UR, JU, VS, FR)

Augenfällig ist der Unterschied zwischen den Perioden vor und nach Inkrafttreten der NFA: Mit dem alten Regime beliefen sich nach Abzug der Bundesbeiträge die Pro-Kopf-Ausgaben der vier ressourcenschwächsten Kantone auf eine Grössenordnung von 80 bis 85 Prozent aller Kantone. Mit der Einführung der NFA ist diese Relation auf rund 95 Prozent angestiegen. Wie die nachfolgende Tabelle 5.07 zeigt, hängt diese Entwicklung vor allem mit jener der Bundesbeiträge zusammen:

Tabelle 5.07 Bundesbeiträge an Kantone, pro Einwohner (in CHF); 1994–2011

	1994	2002	2005	2008	2009	2010	2011
alle Kantone	1'094	1'479	1'479	1'344	1'343	1'352	1'338
4 ressourcenschwächste Kantone *	2'531	2'681	2'510	1'948	1'898	2'115	2'076
4 ressourcenschwächste Kantone in % aller Kantone	231%	181%	170%	145%	141%	156%	155%

Datenquelle: Sonderauswertung der Sektion Finanzstatistik der EFV.

* gewogenes Mittel (Kantone UR, JU, VS, FR)

In den Jahren vor Einführung der NFA ist den vier ressourcenschwächsten Kantone pro Einwohner im Vergleich zu allen Kantonen das rund 1 ½- bis 2 ½-fache an Bundesbeiträgen zugeflossen; dies je nach Höhe der Investitionsbeiträge. Nach Inkrafttreten der NFA ist es noch etwa das 1 ½-fache, für die vier ressourcenschwächsten Kantone mithin ein relativer Rückgang um durchschnittlich gut 25 Prozent. Dieser Rückgang dürfte wesentlich von dem

mit der NFA erfolgte Wegfall der so genannten Finanzkraftzuschläge zu den Bundesbeiträgen herrühren.⁷ Letztlich führte dieser Wegfall indessen nicht zu einer Schlechterstellung der ressourcenschwachen Kantone, denn das Äquivalent der wegfallenden Finanzkraftzuschläge ist seit 2008 im Beitrag des Bundes an den Ressourcenausgleich enthalten und leistet damit auch einen Beitrag an die Finanzierung der Mindestausstattung von 85%.⁸ Kommt hinzu, dass sich die Ressourcenausgleichszahlungen (und damit auch die Mindestausstattung) seit 2008 fast doppelt so dynamisch entwickelt haben wie die Ausgaben der vier ressourcenschwachen Kantone bzw. gut 1 ½ mal stärker als die Ausgaben aller Kantone.

Es erstaunt deshalb nicht, dass für die vier ressourcenschwächsten Kantone trotz relativ höherer Ausgabenlast keine «Finanzierungslücke» entstanden ist, sondern per Saldo gar eine leichte Besserstellung.

Tabelle 5.08 Mindestausstattung (85% des SSE alle Kantone) im Verhältnis zu den Pro-Kopf-Ausgaben der Kantone und ihrer Gemeinden nach Abzug der Bundesbeiträge, in CHF; 2008–2011

	2008	2009	2010	2011
Ausgaben alle Kantone, nach Abzug der Bundesbeiträge	12'095	12'187	12'347	12'987
2008 = 100	100.0	100.8	102.1	107.4
Ausgaben 4 ressourcenschwächste Kantone, nach Abzug der Bundesbeiträge *	11'541	11'643	11'825	12'179
2008 = 100	100.0	100.9	102.5	105.5
Mindestausstattung (85% des SSE aller Kte.)	6'365	6'446	6'648	6'945
2008 = 100	100.0	101.3	104.4	109.1
Mindestausstattung im Verhältnis zu den Ausgaben nach Abzug der Bundesbeiträge:				
- bei allen Kantonen	53%	53%	54%	53%
- bei den 4 ressourcenschwächsten Kantonen	55%	55%	56%	57%

* gewogenes Mittel (Kantone UR, JU, VS, FR)

Die Tabelle 5.08 enthält nur Daten für die Jahre 2008 bis 2011, weil für die Jahre vor 2008 der für die Berechnung der Mindestausstattung notwendige standardisierte Steuerertrag der Kantone nicht in vergleichbarer Art verfügbar ist.

Der Wert in Franken für die Mindestausstattung ist im Verhältnis zu den Ausgaben seit Einführung der NFA praktisch konstant geblieben; dies namentlich im Verhältnis zu den Ausgaben aller Kantone. Auch in diesem Licht kann der ganz leichte Anstieg der Mindestausstattung im

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

8 Zusätzlich ermöglichte der mit dem Übergang zur NFA verbundene Härteausgleich, dass im Vergleich zum früheren Regime kein ressourcenschwacher Kanton schlechter gestellt wurde.

Verhältnis zu den Ausgaben der vier ressourcenschwächsten Kantone ab 2009 noch nicht als signifikant bezeichnet werden; eine Senkung des Zielwerts für die Mindestausstattung wäre aufgrund der aktuellen Datenlage somit verfrüht.

Fazit

Als Fazit kann deshalb festgehalten werden, dass sich aufgrund des Vergleichs mit der Ausgabenentwicklung zurzeit weder eine Erhöhung noch eine Senkung des Zielwerts 85 für die Mindestausstattung aufdrängt. (Zum Mindestausstattungsziel von Index 85 siehe im Übrigen auch Kapitel 9.)

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

5.6.1 Kostenrelevanz und Gewichtung der Indikatoren

Gemäss Artikel 9 FiLaG legt die Bundesversammlung jeweils mittels Bundesbeschluss die Dotationen des Lastenausgleichs für die nächste Vierjahresperiode aufgrund der Ergebnisse des Wirksamkeitsberichts fest. Gemäss Anhang 2 des erläuternden Berichts zur FiLaV dienen dazu als Beurteilungskriterien die Höhe der Sonderlasten pro Kopf sowie die Höhe der Abgeltung; d.h. wie viel Prozent der Sonderlasten durch den Lastenausgleich abgegolten werden. In den beiden Gutachten Ecoplan (2004) und Ecoplan (2009) wurde aufgezeigt, welchen Anteil am Total der Sonderlasten die drei Bereiche GLA, SLA A-C und SLA F ausmachen und somit, wie die Gesamtsumme des Lastenausgleichs auf die drei Ausgleichsgefässe verteilt werden soll.

Für den zweiten Wirksamkeitsbericht wurde im Rahmen des Gutachtens Ecoplan (2013a) die Untersuchung zum dritten Mal durchgeführt, um herauszufinden, ob sich die bisherigen Resultate auch mit den neusten verfügbaren Daten bestätigen lassen. Erstmals flossen in die Berechnungen auch Daten aus der Zeit nach Einführung der NFA ein. Um Vergleiche über die Zeit zu ermöglichen, wurde die Berechnungsmethode in allen drei Gutachten so weit als möglich unverändert gelassen.

Die Indikatoren des Lastenausgleichs sind kostenrelevant

Die Untersuchungen von Ecoplan zeigen, dass wie bei den Vorgängergutachten der Erklärungsgehalt des verwendeten Modells sehr gut ist ($R^2 = 0.87$) und die Indikatoren von SLA A-C und SLA-F einen statistisch signifikanten (positiven) Einfluss auf die Ausgaben haben. Auch die GLA-Indikatoren vermögen die Ausgaben zu erklären, allerdings mit geringerer Signifikanz. Diese hat ihren Grund insbesondere in einer erheblichen Reduktion der kantonalen Ausgaben im Jahr 2008, dem Einführungsjahr der NFA. Zudem zeigt sich in dieser Zeit ein leicht negativer Zusammenhang zwischen geografisch-topografischen Sonderlasten und dem Ausgabenwachstum. Dies bedeutet, dass tendenziell das Ausgabenwachstum geringer ausfällt, je höher die GLA-Sonderlasten eines Kantons sind. Ob dies effektiv auf die Einführung der NFA zurückzuführen ist und ob es sich dabei um die erhofften Kostenreduktionen handelt, lässt sich aber aufgrund der Studie nicht sagen. Insgesamt zeigt die empirische

Analyse, dass die im GLA und SLA verwendeten Indikatoren nach wie vor einen hohen Erklärungsgehalt aufweisen. Aus diesem Grund erscheint es nicht notwendig, Modelle mit alternativen Indikatoren zu entwickeln. Folglich wurden keine solchen Indikatoren analysiert.

Gewichtung der Indikatoren bleibt stabil

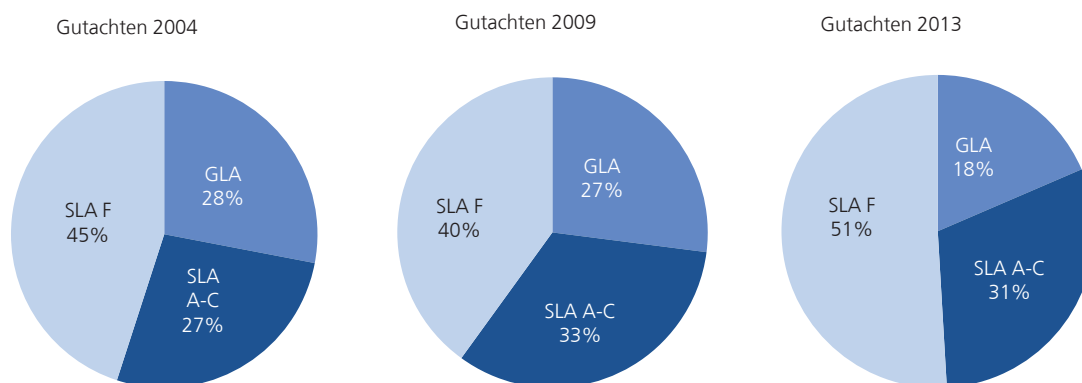
Die Gewichtung der Teilindikatoren im GLA wurden politisch festgesetzt und blieben seither unverändert. Die Lasten der Höhe und Steilheit werden mit je einem Drittel der Dotation entschädigt und die geringe Bevölkerungsdichte, sowie die Streusiedlungen mit je einem Sechstel. Würde man diese Gewichte wie beim SLA auch mittels Hauptkomponentenanalyse berechnen, dann würden das Gewicht des Indikators «Geringe Bevölkerungsdichte» bei gut 21 Prozent liegen und dasjenige der übrigen Indikatoren bei rund 26 Prozent. Insbesondere der Indikator «Einwohner in Streusiedlungen» ist also untergewichtet. Diese berechneten Gewichte haben sich seit dem letzten Gutachten nicht verändert. Bei den soziodemografischen Ausgleichsgefässen werden die Gewichte mittels Hauptkomponentenanalyse jährlich neu festgelegt. Der SLA A-C umfasst die Indikatoren Armut (Gewicht 2014: 42 %), Alter (26 %) und Ausländer (32 %). Hier fällt auf, dass seit dem letzten Gutachten das Gewicht des Indikators «Alter» um über sechs Prozentpunkte zugenommen hat. Dies auf Kosten des Indikators «Ausländer». Beim SLA F blieben die Gewichte gegenüber dem Gutachten 2009 unverändert. Die Erwerbsquote wird mit 28 Prozent gewichtet, die Siedlungsdichte mit 37 Prozent und die Bevölkerung mit 35 Prozent.

Ungleiche Abgeltung der Sonderlasten

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

Die Verteilung der geografisch-topografischen Lasten ist gemäss EcoPlan (2013a) ziemlich ausgeglichen, während bei den Kernstadtlasten sehr grosse Unterschiede zwischen den Kantonen bestehen. Dies ist ein Hauptgrund, wieso die Sonderlasten beim SLA-F deutlich höher sind, als diejenigen des GLA. Die Sonderlasten des SLA A-C sind zwar gleichmässiger auf die Kantone verteilt als beim SLA F, jedoch deutlich unterschiedlicher als beim GLA. Aus diesem Grund machen die Kernstadtlasten gemäss EcoPlan (2013a) mehr als die Hälfte aller Sonderlasten aus. Wie die folgende Abbildung zeigt, schwanken sie relativ stark über die Zeit. Im Gutachten 2013 sind sie um 11 Prozentpunkte höher als noch im Gutachten 2009 und 6 Prozentpunkte höher als im Gutachten 2004.

Abbildung 5.23 Aufteilung der Sonderlasten



Die Gesamtdotation des Lastenausgleichs wurde bisher je zur Hälfte auf den geografisch-topografischen und auf den soziodemografischen Lastenausgleich aufgeteilt. Der Anteil des SLA fliesst zu zwei Dritteln in den SLA A-C und zu einem Drittel in den SLA F. Somit werden beim GLA rund 35,4 Prozent der Sonderlasten abgegolten, währenddem es beim SLA A-C nur 14,2 Prozent und beim SLA F sogar nur 4,3 Prozent sind.

Dass die heute gültige Aufteilung zwischen den einzelnen Lasten nicht dem effektiven Kostenverhältnis entspricht, war aufgrund des Gutachtens EcoPlan (2004) bereits vor Einführung der NFA bekannt. Dennoch hat sich sowohl der Bundesrat als auch das Parlament für eine gleichmässige Dotierung der beiden Lastenausgleichstöpfe entschieden. Folgende Überlegungen haben zum damaligen Beschluss beigetragen¹:

- Angesichts der beschränkten finanziellen Mittel für den Lastenausgleich wäre eine höhere Dotierung des soziodemografischen Lastenausgleichs auf Kosten des geografisch-topografischen Lastenausgleichs erfolgt. Es ist in Erinnerung zu rufen, dass der geografisch-topografische Lastenausgleich als Ersatz für den Berggebietsindex im alten Finanzausgleich geschaffen worden ist.
- Das FiLaG enthält keine Zielvorgaben bezüglich eines proportionalen Ausgleichs von Sonderlasten. Insbesondere bei der erstmaligen Festlegung der Mittel für den Lastenausgleich im Jahr 2007 kam der politischen Dimension eine wichtige Bedeutung zu, umso mehr, als die gleichmässige Dotierung des Lastenausgleichs von einer grossen Mehrheit der Kantone unterstützt worden war.
- Eine kleinere Dotierung des geografisch-topografischen Lastenausgleichs hätte in der Globalbilanz das Nettoergebnis gewisser Kantone zusätzlich belastet, was vollumfänglich durch höhere Zahlungen aus dem Härteausgleich hätte kompensiert werden müssen. Dadurch hätte sich das Volumen des Härteausgleichs insgesamt erhöht.

Wie der Bundesrat in seiner Botschaft weiter ausführte, bildet die absolute Höhe der Sonderlasten nur eines von mehreren Beurteilungskriterien. Gemildert werden sollen unverhältnismässige Sonderlasten. Deren Tragbarkeit durch die betroffenen Kantone sei dadurch ebenfalls bedeutsam. Gemäss dem Exkurs im Kapitel 5.3.4 sind die Kantone mit soziodemografischen Sonderlasten in den meisten Fällen ressourcenstark. Deshalb ist unter diesem Gesichtspunkt eine gewisse Ungleichverteilung der Mittel durchaus gerechtfertigt.

¹ Die nachfolgend aufgeführten Aussagen sind der dritten NFA-Botschaft entnommen, vgl. dazu BBl 2007 676 f.

5.6.2 Dotationen von GLA und SLA

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

Nun stellt sich die zentrale Frage, wieweit die mit der Einführung der NFA herbeigeführte Haushaltsneutralität zwischen Bund und Kantonen einerseits und die Relationen zwischen den Ausgleichsgefässen andererseits auch in der Zukunft beizubehalten sind.

Was die Haushaltsneutralität zwischen Bund und Kantonen betrifft, sei auf das Kapitel 6.1.2 zur Ausgabendynamik verwiesen. Entscheidend ist dort die Feststellung, dass ein Ausgleich unterschiedlicher Ausgabendynamiken zwischen Bund und Kantonen in von der NFA betroffenen Aufgabengebieten in der Zukunft nicht mehr in Frage kommen kann. Hauptgrund dafür sind die mit der NFA geförderte Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der beiden Staatsebenen, welche Kompensationszahlungen durch die jeweils andere Ebene ausschliessen müssen.

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

Zum Dotationsverhältnis zwischen dem GLA und dem SLA im Besonderen waren und sind zwei gegensätzliche Haltungen zu beobachten: ein Lager, welches für die Beibehaltung der während der Projektphase unveränderten Modellannahme von 50/50 Prozent auch nach Inkrafttreten der NFA plädiert, und ein Lager, welches eine (einseitige) Aufstockung des SLA fordert.

Die Befürworter einer 50/50-Prozent-Lösung argumentieren folgendermassen:

- Eine identische Dotation von GLA und SLA entspricht der ursprünglichen Aufteilung, insbesondere auch jener, die auf die Volksabstimmung 2004 hin kommuniziert wurde.
- Der GLA ist weitgehend Ersatz für den Berggebietsindex im früheren Regime; der SLA dagegen stellt im Vergleich zu früher eine Zusatzleistung dar.

- Wäre bei Einführung der NFA ein erhöhter SLA zu Lasten des GLA vorgesehen worden, hätte mehr Härteausgleich ausbezahlt werden müssen (z.B. mehr an den Kanton Obwalden, zusätzlich an die Kantone Wallis und Uri).
- Die Tragbarkeit übermässiger Sonderlasten ist mit zu berücksichtigen. Der SLA wie auch der GLA gelten – wie in Ziffer 5.6.1 dargelegt – nur einen Teil der anfallenden Sonderlasten ab. Die betroffenen Kantone haben somit einen ordentlichen Teil der Sonderlasten aus eigenen Mitteln zu finanzieren. Nun könnte argumentiert werden, dank des Ressourcenausgleichs seien die GLA-Kantone gleichermaßen wie die SLA-Kantone in der Lage, für ihre nicht gedeckten Sonderlasten aufzukommen. Der Ressourcenausgleich stellt jedoch lediglich die eigenständige Finanzierung einer Art «Durchschnittsangebot» der Kantone sicher. Übermässige Sonderlasten übersteigen dieses «Durchschnittsangebot», sind durch den Ressourcenausgleich somit nicht «abgedeckt». Da die GLA-Kantone in der Regel zur Gruppe der ressourcenschwachen Kantone zu zählen sind, bekunden sie grössere Schwierigkeiten als die ressourcenstarken Kantone, die durch den Lastenausgleich nicht abgegolten – und vom Ressourcenausgleich nicht erfassten – Sonderlasten zu finanzieren.
- Die beim Übergang zur NFA beabsichtigte ausgewogene Dotierung der vier Gefässe «horizontaler Ressourcenausgleich» (RA), «vertikaler RA», «GLA» und «SLA» wurde so vorgenommen, dass der Finanzausgleich zwischen den Kantonen gegenüber dem alten System volumenmässig eine deutliche Verstärkung erfuhr. Wie in Kapitel 2.3 dargelegt, wurde diese Verstärkung – unter Beachtung der Haushaltsneutralität zwischen Bund und Kantonen – letztlich durch eine namhafte Mehrbelastung der ressourcenstarken Kantone ermöglicht; dies über eine neue Aufgabenverteilung, über den Wegfall der bisherigen Finanzkraftzuschläge, über eine Reduktion des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer sowie über die Gleichgewichtung der beiden Gefässe GLA und SLA. Eine einseitige Erhöhung des SLA zu Lasten des Bundes beim Übergang zur NFA hätte die Haushaltsneutralität verletzt; es sei denn, sie wäre über einen entsprechend höheren horizontalen Ressourcenausgleich finanziert worden – eine Option, die von der Projektorganisation NFA verworfen wurde. Eine höhere Dotation des SLA zu Lasten des GLA hätte einen Abbau des Finanzausgleichs zur Folge gehabt, denn bekanntlich fliessen die GLA-Mittel schwergewichtig zu den ressourcenschwachen Kantonen und die SLA-Mittel zu den ressourcenstarken. Um den beabsichtigten Ausbau des Finanzausgleichs zwischen ressourcenstarken und ressourcenschwachen Kantonen nicht zu schmälern, wurde bei Einführung der NFA mit der Gleichgewichtung von GLA und SLA eine gewisse Vermischung der Lasten- und Ressourcenseite bewusst in Kauf genommen.
- Im Gegensatz zu den geografisch-topografischen Sonderlasten sind weder die soziodemografischen noch die Kernstadt-Sonderlasten exogen vorgegeben. Die den GLA begründenden Sonderlasten erscheinen insgesamt weniger gut beeinflussbar als die urbanen Sonderlasten. Dies geht schon aus der Bezeichnung «geografisch-topografisch» hervor; ein Attribut, das klar auf eine fehlende Beeinflussbarkeit hindeutet.

Das Lager der Befürworter einer (einseitigen) Aufstockung des SLA bringt folgende Argumente ins Spiel:

- Bereits in der Projektphase der NFA wurde – beispielsweise auch aus dem Kreis des damaligen Politischen Steuerungsorgans – betont, bei Einführung der NFA sei zwar mit einer 50/50-Prozent-Lösung zu starten, in der Folge sei bei den Dotationen von GLA und SLA aber den jeweiligen Ergebnissen des Wirksamkeitsberichts Rechnung zu tragen. Dabei muss ein zentrales Ergebnis des Wirksamkeitsberichts zweifellos die Quantifizierung der

beiden Kategorien von Sonderlasten sein. Eine entsprechende Auftragsvergabe schon während der Projektphase und die seitherige zweimalige Aufdatierung weisen auf die Bedeutung dieser Quantifizierung hin. Nicht zuletzt auch für verschiedene Parlamentarier steht fest, dass bei den Dotationen von GLA und SLA primär auf das Ergebnis der Quantifizierung der Sonderlasten abzustellen ist. Von ihnen wird eine Aufstockung des SLA für die Periode 2016-2019 denn auch klar erwartet.

- Gegen das Argument, dass mit einem geringer dotierten GLA der Härteausgleich höher hätte ausfallen müssen, wird eingewendet, dass dieses nur für den Zeitpunkt des Übergangs vom früheren zum NFA-Regime stichhaltig ist; für die Zeit nachher wurden für den Härteausgleich sowohl betragsmässig als auch bezüglich der begünstigten Kantone ein Plafonds und ab 2016 ein jährlicher Abbau beschlossen.
- Gegen das von den Befürwortern einer 50/50-Lösung vorgebrachte Argument der «Tragbarkeit der Sonderlasten» wird eingewendet, dass das Ausgleichssystem aus Effizienzgründen bewusst eine Trennung von Ressourcen- und Lastenausgleich vorsieht und eine Vermischung der Lasten- und Ressourcenseite demzufolge nicht NFA-konform ist. Zudem ermöglicht der Ressourcenausgleich auch den ressourcenschwachen Kantonen, ihre Aufgaben – insgesamt gesehen – ohne übermässige Belastung der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler zu finanzieren.
- Verschiedentlich wird betont, dass eine Aufstockung des SLA aus politischer Sicht eher in Frage kommen kann, wenn sie nicht zu Lasten des GLA erfolgen muss.

5.6.3 Agglomerationseffekte und Lastenausgleich

Ecoplan hat in einer weiteren Studie² untersucht, welche positiven und negativen Effekte sich im Zusammenhang mit Ballungsräumen ergeben und ob diese Effekte im Finanzausgleich ausreichend berücksichtigt sind. Die Studie kommt zum Schluss, dass sowohl die positiven, wie auch die negativen Agglomerationseffekte im Ressourcen- und Lastenausgleich ausreichend berücksichtigt sind.

Agglomerationsvorteile

Durch den verbesserten Zugang zu Informationen, den dichteren Arbeitsmarkt, den besseren Zugang zu spezialisierten Dienstleistungen, sowie durch den Zugang zu öffentlicher Infrastruktur (z.B. Transport und Kommunikation) kommt es in Agglomerationen zu Clustereffekten und Produktivitätsgewinnen. Die räumliche Konzentration, die Marktgrösse und die Infrastrukturausstattung (insbesondere die gute Verkehrserschliessung) in Ballungsräumen führen zu Kostenersparnissen und sogenannten «wider benefits» von Verkehrsprojekten. Zudem ziehen Agglomerationsgebiete hochqualifizierte Arbeitskräfte an. Urbanisierungsvorteile sind vor allem für die Leichtindustrie und wissensintensive Dienstleistungen wie Finanzen und Versicherungen von grösserer Bedeutung. Dass Ballungsgebiete von diesen Vorteilen profitieren, zeigt sich nicht zuletzt daran, dass sie tendenziell stärker wachsen als ländliche Regionen.

² Ecoplan (2013b)

Die Agglomerationsvorteile wirken sich in Form höherer Produktivität und damit höherer Löhne und höherer Gewinne aus. Diese werden im Ressourcenausgleich bereits erfasst; eine separate Erfassung wäre somit eine Doppelzählung. Überdies wird ein Teil der Produktivitätsgewinne am Wohnort besteuert, der auch ausserhalb der Ballungsräume liegen kann. Somit profitieren auch die Gebiete ausserhalb der Agglomeration über die Einkommenssteuern von diesen Effekten.

Agglomerationslasten

Es gibt allerdings auch Nachteile von Ballungszentren. Die räumliche Dichte führt zu einer Überlastung der Infrastruktur und erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass externe Kosten im Umweltbereich auftreten. Zudem führt die grosse Nachfrage nach Immobilien zu höheren Produktions- und Lebenshaltungskosten. In Ballungsräumen konzentrieren sich auch vermehrt sozial schwache Bevölkerungsgruppen (Alte, Ausländer/-innen, Arbeitslose, Auszubildende, Ausgesteuerte usw.). Diese negativen Effekte wirken sich in Form von höheren Ausgaben der Ballungsräume aus. Solche Kosten werden im Prinzip über den soziodemografischen Lastenausgleich erfasst. Wie sich allerdings zeigt, vermögen die Ausgleichszahlungen für die Bevölkerungsstruktur (SLA A-C) nur 14,2 Prozent und der Kernstadtindikator (SLA F) 4,3 Prozent der gesamten soziodemografischen Sonderlasten abzudecken.

Im weiteren kommt es in Agglomerationen auch zu Spillovers, und diese werden im Finanzausgleich nicht abgegolten, Beispiele dafür sind Kultur und Freizeit, Gesundheitswesen, Bildung oder Regionalverkehr. Um solche Spillovers auszugleichen, bestehen sowohl auf interkantonaler, kantonaler als auch auf interkommunaler und regionaler Ebene gewisse Möglichkeiten wie zum Beispiel interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich. Eine vollständige Abgeltung ist hier aber kaum möglich.

Die Agglomerationsvorteile werden im Ressourcenausgleich weitgehend berücksichtigt. Die negativen Agglomerationseffekte werden teilweise über den Lastenausgleich kompensiert. Zudem steht den Zentrumsantonen auch das Mittel der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zur Verfügung.

5.7 Gewährleistung eines angemessenen interkantonalen Lastenausgleichs

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

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

Insgesamt sollte durch eine verstärkte interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich ein wirksamer Beitrag zu einer effizienten und bedürfnisgerechten Aufgabenerfüllung im Bundesstaat geleistet werden.

Gemäss Artikel 2 Absatz 3 der Rahmenvereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV)¹ erstattet die KdK im Rahmen des Wirksamkeitsberichts Bericht über den Stand der interkantonalen Zusammenarbeit gemäss Artikel 11 FiLaG. Das nachfolgende Unterkapitel 5.7.1 wurde vom Sekretariat der KdK redigiert und stützt sich auf das Ergebnis einer bei den Kantonsregierungen durchgeführten Umfrage.

Im Unterkapitel 5.7.2 wird die Entwicklung der interkantonalen Lastenausgleichszahlungen gemäss Artikel 48a BV in den Jahren 2004 bis 2011 dargestellt, so wie sie sich aufgrund der Finanzstatistik² präsentiert. Zum Zeitpunkt der Redaktion dieses Berichts waren die neuesten verfügbaren Zahlen jene des Jahres 2011. Die Zeitreihen 2004 bis 2007 und 2008 bis 2011 ermöglichen einen Entwicklungsvergleich über zwei gleich lange Betrachtungsperioden vor und nach Einführung der NFA.

¹ http://www.kdk.ch/fileadmin/files/Themen/NFA_und_interkantonale_Zusammenarbeit/vertragstext_mit_Erlaeuterungen.pdf

² Quelle: Sonderauswertung der Finanzstatistik durch die Sektion Finanzstatistik der EFV.

5.7.1 Darstellung der aktuellen Situation

Entwicklung seit Inkraftsetzung der NFA

Die aktualisierte Liste der interkantonalen Vereinbarungen in den Aufgabengebieten gemäss Artikel 48a BV kann dem Anhang 4 zu diesem Bericht entnommen werden.

Seit der Inkraftsetzung der NFA auf den 1.1.2008 sind folgende Veränderungen eingetreten:

Schulwesen

Zum Schulwesen ist eine Vorbemerkung anzubringen: Das «Schulwesen hinsichtlich der in Artikel 62 Absatz 4 genannten Bereiche» wurde mit der Volksabstimmung vom 21. Mai 2006 über den Bildungsartikel in den Geltungsbereich von Artikel 48a BV aufgenommen. Die entsprechende Bestimmung (Art. 48a Abs. 1 Bst. b) steht dementsprechend in keinem direkten Zusammenhang mit der NFA. Da der Bereich im Artikel 48a BV nun aber ebenfalls enumeriert ist, wird im Folgenden trotzdem kurz auf die Entwicklung seit dem 1.1.2008 eingegangen.

Auf den 1.8.2009 konnte die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS) vom 14.6.2007 in Kraft gesetzt werden. 15 Kantone sind der Vereinbarung beigetreten, 7 Kantone haben den Beitritt abgelehnt. In den übrigen Kantonen ist der Beitritt noch offen.

Die Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik vom 25.10.2007 (Sonderpädagogikkonkordat) ist auf den 1.1.2011 in Kraft getreten. Der Vereinbarung sind bis Frühjahr 2013 13 Kantone beigetreten.

Seit dem 1.8.2009 ist das von der Nordwestschweizer Erziehungsdirektorenkonferenz erarbeitete Regionale Schulabkommen über die gegenseitige Aufnahme von Auszubildenden und Ausrichtung von Beiträgen (RSA) in Kraft.

Das Regionale Schulabkommen Zentralschweiz (RZS) ist seit dem 1.8.2012 in Kraft.

Kantonale Hochschulen

Die neue Zentralschweizer Fachhochschul-Vereinbarung vom 15.9.2011 wurde nach der Ratifikation durch alle beteiligten Kantone auf den 1.1.2013 in Kraft gesetzt.

Nach der Kündigung durch den Kanton Luzern im Sommer 2010 wird das Konkordat über die pädagogische Hochschule Zentralschweiz (PHZ-Konkordat) auf den 31.7.2013 aufgelöst.

Der Kanton Zürich hat seine Mitgliedschaft in der Vereinbarung über die Fachhochschule Ostschweiz vom 20.9.1999 auf den 30.9.2014 gekündigt.

Von der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) wurde eine Vernehmlassung zum Entwurf des Hochschulkonkordats durchgeführt.

Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung

Seit dem 1.1.2010 ist die Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen vom 1.7.2003 zwischen den Kantonen Zürich, Luzern, Schwyz, Zug, Uri und Aargau in Kraft.

Die Vereinbarung vom 24.11.2009 über die interkantonale Zusammenarbeit und den Lastenausgleich im Bereich der Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung (IKZAV Kultur SG), an der nebst dem Kanton St. Gallen auch die Kantone Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden und Thurgau beteiligt sind, konnte auf den 1.1.2011 in Kraft gesetzt werden.

Abfallbewirtschaftung und Abwasserreinigung

Zwischen den Kantonen Bern und Solothurn wurde am 29.9.2008 eine Vereinbarung betreffend KVA Emmenspitz (Zuchwil) abgeschlossen.

Von den Zentralschweizer Kantonen wurde am 28.2.2012 ein Aktionärsbindungsvertrag und Kehrichtliefervertrag betreffend die KVA Perlen abgeschlossen.

Agglomerationsverkehr

Im Jahr 2010 wurde von den Kantonen Aargau, Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Solothurn die Trägerschaft Agglomerationsprogramm Basel konstituiert.

Spitzenmedizin und Spezialkliniken

Die Interkantonale Vereinbarung über die hochspezialisierte Medizin (IVHSM) vom 14.3.2008 konnte auf den 1.1.2009 in Kraft gesetzt werden, nachdem ihr alle Kantone beigetreten waren.

Auf den 1.1.2012 sind zwei neue Verträge der Spitäler der Schweiz über die Transplantation solider Organe bzw. hämatopoietischer Stammzellen in Kraft getreten.

Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden

Von den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft wurde ein gemeinsames Behindertenkonzept erarbeitet.

Im Rahmen der Konferenz der Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren der Ostschweizer Kantone plus Zürich (SODK Ost+) wurden Finanzierungsmodelle und Qualitätsvorgaben zur Umsetzung des Bundesgesetzes über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG) erarbeitet.

Beurteilung der IKZ mit Lastenausgleich gemäss Artikel 48a BV nach Aufgabengebieten gemäss dem Ergebnis einer Umfrage bei den Kantonsregierungen

Im Rahmen der Umfrage bei den Kantonsregierungen zur IKZ mit Lastenausgleich gemäss Artikel 48a BV wurde der Stand der Umsetzung in den einzelnen Aufgabebereichen wie folgt beurteilt:

Straf- und Massnahmenvollzug

Die IKZ stützt sich auf die bereits vor Einführung der NFA in Kraft getretenen regionalen Konkordate über den Vollzug von Strafen und Massnahmen. Die NFA hat keinen wesentlichen Einfluss auf die Entwicklung der Zusammenarbeit in diesem Bereich ausgeübt. Vereinzelt wird von den Kantonsregierungen darauf hingewiesen, dass auch die Beitragspraxis des Bundes mit dem Übergang vom alten Finanzierungssystem zur NFA keine Veränderungen erfahren hat. Zudem würden die Verrechnungspreise nur schrittweise an ein kostendeckendes Niveau angepasst, wie dies in der IRV vorgesehen wäre.

Insgesamt wird die IKZ im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs aber sehr positiv beurteilt. Verbesserungspotenzial wird noch bei der gemeinsamen Analyse der Bedarfsentwicklung im Hinblick auf eine möglichst nachfragegerechte Anstaltsplanung sowie bei einer Vertiefung der Vereinheitlichung des Vollzugs von Strafen und Massnahmen, auch über die Konkordatsgrenzen hinweg, lokalisiert.

Kantonale Hochschulen (Universitäten und Fachhochschulen)

Auch in diesem Bereich weisen mehrere Kantone darauf hin, dass die Entwicklung der IKZ nicht auf die NFA zurückzuführen ist, weil die interkantonalen Vereinbarungen in diesem Gebiet bereits vor Inkrafttreten der NFA in Kraft waren. Eine Mehrheit der Kantone beurteilt die Auswirkungen der IKZ positiv. 20 Kantone sehen indes einen Bedarf, die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich der Hochschulen noch zu verstärken.

Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung

Die Hälfte der antwortenden Kantone sieht oder vermutet in diesem Bereich einen positiven Zusammenhang zwischen der Entwicklung der IKZ und der Einführung der NFA. Dies gilt auch für die Zunahme der Ausgleichszahlungen. Die antwortenden Kantone sehen ihre Mitwirkungsrechte mehrheitlich angemessen geregelt.

Nur wenige Kantone sehen eine Möglichkeit, mit der IKZ Grössenvorteile zu nutzen und Effizienzgewinne zu erzielen. Etwas positiver werden die Chancen beurteilt, Leistungsangebote zu koordinieren und eine Spezialisierung zu fördern. Nur zehn Kantone sehen einen Bedarf, die Zusammenarbeit in diesem Bereich noch zu verstärken.

Abfallbewirtschaftung und Abwasserreinigung

Die IKZ in den Bereichen Abfallbewirtschaftung und Abwasserreinigung wurde von der Einführung der NFA kaum beeinflusst. Wo ein Bedarf vorhanden ist, hat sich die IKZ unabhängig vom Lastenausgleich entwickelt.

Positive Auswirkungen sehen mehrere Kantone bezüglich der Nutzung von Grössenvorteilen, der Realisation von Effizienzgewinnen sowie einer besseren Koordination der Leistungsangebote. Nur wenige Kantone erachten eine Intensivierung der interkantonalen Zusammenarbeit in diesem Bereich als notwendig.

Zahlreiche Kantone haben die Fragen zu diesem Bereich nicht beantwortet, weil sie an keiner entsprechenden interkantonalen Vereinbarung beteiligt sind.

Agglomerationsverkehr

Die Fragen zum Agglomerationsverkehr wurden ebenfalls von vielen Kantonen nicht beantwortet, weil sie davon nicht betroffen sind.

Eine Mehrheit der antwortenden Kantone sieht einen positiven Zusammenhang zwischen der Entwicklung der IKZ und der Einführung der NFA, wobei die interkantonalen Ausgleichszahlungen seit 2008 nicht zugenommen haben. Die Mitwirkungsrechte der beteiligten Kantone werden als angemessen beurteilt. Am positivsten wird die Verbesserung der Koordination der Leistungsangebote beurteilt. Weniger stark gewichtet werden die Nutzung von Grössenvorteilen und die Realisierung von Effizienzgewinnen, während eine mögliche Spezialisierung kein Thema ist. Eine Mehrheit der antwortenden Kantone befürwortet eine weitere Verstärkung der IKZ in diesem Bereich, wobei von einem Kanton darauf hingewiesen wird, dass es wichtig sei, dass sich die Kantone stärker positionieren und gegenüber dem Bund einheitlich auftreten. Auf Fachebene gehe es um einen verstärkten Erfahrungsaustausch und um das Anstreben einfacherer Verfahren und Prozesse.

Spitzenmedizin und Spezialkliniken

Die IKZ im Bereich Spitzenmedizin ist in der Interkantonalen Vereinbarung zur hochspezialisierten Medizin (IVHSM) geregelt, welche sich nicht auf die NFA, sondern auf Artikel 39 Absatz 2^{bis} des Krankenversicherungsgesetzes stützt. Trotzdem sieht eine knappe Mehrheit der Kantone einen positiven Zusammenhang zwischen der NFA und der Intensivierung der IKZ in diesem Bereich, wobei mehrheitlich keine Zunahme der Ausgleichszahlungen seit 2008 registriert wird.

Die Zielsetzungen der IKZ wie Nutzung von Grössenvorteilen, Realisierung von Effizienzgewinnen, Koordination der Leistungsangebote und Förderung der Spezialisierung werden von einer grossen Mehrheit der Kantone anerkannt. Eine Mehrheit der Kantone unterstützt auch eine weitere Verstärkung der IKZ in diesem Bereich.

Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden

Im Bereich der Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden wird ein Zusammenhang zwischen der NFA und der Intensivierung der IKZ von allen Kantonen bejaht. Die Mitwirkungsrechte der Kantone werden von einer Mehrheit der Kantone als angemessen beurteilt.

Die Vorteile der IKZ liegen für eine Mehrheit der Kantone bei der Koordination der Leistungsangebote sowie, in etwas geringerem Ausmass, bei der Förderung der Spezialisierung und der Realisation von Effizienzgewinnen. Weniger gewichtet wird das Argument der Nutzung von Grössenvorteilen. Eine Mehrheit der Kantone befürwortet eine weitere Verstärkung der IKZ.

Die Antworten der Kantone beziehen sich in der Regel auf die Institutionen für erwachsene Personen mit Behinderung. Einzelne Kantone weisen darauf hin, dass die IKZ im Bereich der Einrichtungen für Jugendliche noch nicht so weit fortgeschritten ist.

Weitere Ausführungen zu den Behinderteninstitutionen finden sich in Kapitel 6.1.1.

Generelle Beurteilung der IKZ mit Lastenausgleich

Wie bereits erwähnt, weisen verschiedene Kantone darauf hin, dass die IKZ bereits vor Einführung der NFA recht intensiv war und sich teilweise unabhängig von der NFA weiter entwickelt. Im Weiteren verweisen sie auf die unterschiedlichen Beurteilungen in den einzelnen Aufgabebereichen. Für verschiedene Kantone ist es noch zu früh für eine endgültige Beurteilung.

Trotzdem stimmt eine grosse Mehrheit der Kantone zumindest tendenziell der Aussage zu, dass sich das Instrument der IKZ mit Lastenausgleich, wie es im Rahmen der NFA konzipiert wurde, bewährt. Eine Mehrheit sieht in der Tendenz auch eine qualitative Verbesserung der IKZ mit Lastenausgleich. Einzelne Kantone verweisen diesbezüglich ausdrücklich auf die IRV, welche insbesondere dazu geführt habe, dass sich die Verrechnungspreise langsam den effektiven Kosten annäherten.

5.7.2 Entwicklung der interkantonalen Lastenausgleichszahlungen

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

In den Aufgabengebieten gemäss Artikel 48a BV haben sich die Summen aller Lastenausgleichszahlungen gemäss nachstehender Tabelle 5.09 entwickelt. Die Daten entstammen einer Sonderauswertung der Finanzstatistik. Aufgeführt sind nur Bereiche mit Lastenausgleichszahlungen von insgesamt mehr als 10 Millionen und nur solche, welche Kantone (und nicht ausschliesslich Institutionen oder Trägerschaften) zufließen. Zudem werden in der

Finanzstatistik nicht alle einschlägigen Aufgabengebiete gesondert ausgewiesen; dies betrifft insbesondere die Spitzenmedizin und die Spezialkliniken. Die Jahre 2004 bis 2007 stehen für die Entwicklung vor Inkrafttreten der NFA und die Jahre 2008 bis 2011 für die Entwicklung seit Einführung der NFA.

Tabelle 5.09 Entwicklung interkantonaler Lastenausgleichszahlungen in Aufgabengebieten gemäss Artikel 48a BV, 2004–2011

			2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Straf- und Massnahmen- vollzug	Interkantonale Lastenausgleichszahlungen	Mio. CHF	40	43	45	44	51	54	56	61
		2004 = 100	100	108	113	110	128	135	140	153
			2008 = 100				100	106	110	120
	Ausgaben der Kantone insgesamt			720	731	757	747	833	905	944
Lastenausgleichszahlungen in Prozent der Ausgaben insgesamt			6%	6%	6%	6%	6%	6%	6%	6%
Kantonale Universitäten	Interkantonale Lastenausgleichszahlungen	Mio. CHF	490	476	520	613	594	603	643	646
		2004 = 100	100	97	106	125	121	123	131	132
			2008 = 100				100	102	108	109
	Ausgaben der Kantone insgesamt			2'807	2'843	2'908	2'976	3'022	3'256	3'415
Lastenausgleichszahlungen in Prozent der Ausgaben insgesamt			17%	17%	18%	21%	20%	19%	19%	19%
Fachhochschulen (inkl. pädagogische Hochschulen)	Interkantonale Lastenausgleichszahlungen	Mio. CHF	434	430	488	508	1'386	1'373	1'467	1'518
		2004 = 100	100	99	112	117	319	316	338	350
			2008 = 100				100	99	106	110
	Ausgaben der Kantone insgesamt			1'664	1'775	2'034	2'267	2'471	2'592	2'685
Lastenausgleichszahlungen in Prozent der Ausgaben insgesamt			26%	24%	24%	22%	56%	53%	55%	53%
Kultur- einrichtungen von überregionaler Bedeutung *	Interkantonale Lastenausgleichszahlungen	Mio. CHF	3	3	3	3	3	3	3	3
		2004 = 100	100	100	100	100	100	100	100	100
			2008 = 100				100	100	100	100
	Ausgaben der Kantone insgesamt			248	255	267	271	299	258	272
Lastenausgleichszahlungen in Prozent der Ausgaben insgesamt			1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden	Interkantonale Lastenausgleichszahlungen	Mio. CHF	0 (0.194)	0 (0.168)	0 (0.126)	0 (0.310)	26	21	24	22
		2004 = 100	100	87	65	160	100	81	92	85
			2008 = 100				100	81	92	85
	Ausgaben der Kantone insgesamt			553	553	639	632	2'071	2'125	2'164
Lastenausgleichszahlungen in Prozent der Ausgaben insgesamt			0%	0%	0%	0%	1%	1%	1%	1%
Total in oben- stehenden Aufgaben- gebieten gemäss Art. 48a BV	Interkantonale Lastenausgleichszahlungen	Mio. CHF	967	952	1'056	1'168	2'060	2'054	2'193	2'250
		2004 = 100	100	98	109	121	213	212	227	233
			2008 = 100				100	100	106	109
	Ausgaben der Kantone insgesamt			5'992	6'157	6'605	6'893	8'696	9'136	9'480
Lastenausgleichszahlungen in Prozent der Ausgaben insgesamt			16%	15%	16%	17%	24%	22%	23%	23%
<i>zum Vergleich:</i>										
Interkant. Lastenausgleichszahlungen in den übrigen Aufgabengebieten	Mio. CHF	448	465	460	477	393	420	433	461	
	2004 = 100	100	104	103	106	88	94	97	103	
	2008 = 100					100	107	110	117	
Gesamtausgaben der Kantone (exkl. ausserord. Ausgaben)	Mio. CHF	68'628	70'086	71'378	73'537	71'253	73'440	75'076	77'663	
	2004 = 100	100	102	104	107	104	107	109	113	
	2008 = 100					100	103	105	109	

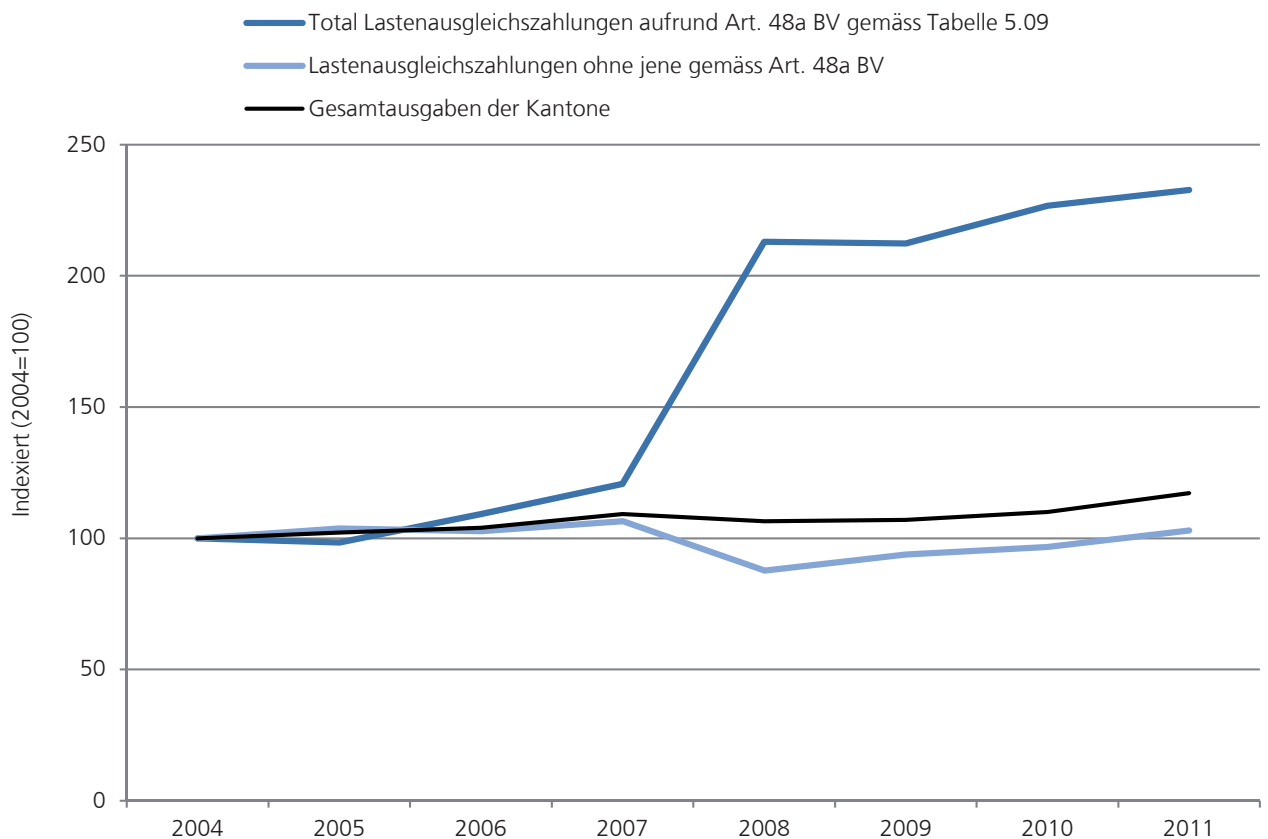
Quelle: EFV, Finanzstatistik (Sonderauswertung)

* Zahlungen teilweise direkt an Institutionen

Die Tabelle zeigt folgende Ergebnisse:

- Der Umfang der Lastenausgleichszahlungen in Aufgabengebieten gemäss Artikel 48a BV von gut 2,2 Milliarden im Jahr 2011 ist beachtlich; er entspricht fast 3 Prozent der Gesamtausgaben der Kantone.
- Wie dies auch die nachstehende Grafik zeigt, ist in Aufgabenbereichen gemäss Artikel 48a BV seit Einführung der NFA tatsächlich ein markanter Anstieg der Zahlungen auf fast das Doppelte der vier vorangegangenen Jahre festzustellen; dies im Unterschied zu den Lastenausgleichszahlungen in den übrigen Aufgabengebieten, die praktisch auf dem Niveau des Jahres 2004 stehen geblieben sind. Der deutliche Anstieg der Lastenausgleichszahlungen in Aufgabengebieten gemäss Artikel 48a BV ab dem Jahr 2008 ist allerdings zu einem grossen Teil auf die Fachhochschulen zurückzuführen; in den anderen ausgewiesenen Bereichen verlief der Anstieg der Ausgleichszahlungen seit 2004 kontinuierlicher.
- Von den von der Finanzstatistik erfassten Aufgabenbereichen sind sowohl seit 2004 als auch seit Inkrafttreten der NFA die grössten Anstiege bei den Fachhochschulen und beim Straf- und Massnahmenvollzug zu verzeichnen.

Abbildung 5.24 Entwicklung interkantonomer Lastenausgleichszahlungen in Aufgabengebieten gemäss Artikel 48a BV, 2004–2011



Werden die Lastenausgleichszahlungen in den einzelnen Aufgabenbereichen in Relation zu den entsprechenden Gesamtausgaben der Kantone gesetzt, kann gemäss Tabelle 5.09 festgestellt werden, dass seit 2008 im Durchschnitt der untersuchten Bereiche gemäss Artikel 48a BV knapp ein Viertel der Ausgaben durch interkantonale Lastenausgleichszahlungen gedeckt sind – gegenüber der Zeit vor Einführung der NFA eine Steigerung um rund 50 Prozent. Allerdings ist auch dieser Anteil in den einzelnen Bereichen sehr unterschiedlich: Mehr als 50 Prozent beträgt er bei den Fachhochschulen, knapp 20 Prozent bei den kantonalen Universitäten. In den übrigen Bereichen liegt er deutlich unter 10 Prozent.

Fazit

Die mit der NFA realisierte Stärkung des institutionellen Rahmens der IKZ hat Wirkung gezeigt: Die Lastenausgleichszahlungen in Aufgabengebieten gemäss Artikel 48a BV haben sich im Vergleich zur Periode vor NFA praktisch verdoppelt. Die Steigerung war in den einzelnen Aufgabenbereichen allerdings sehr unterschiedlich. Ausgeprägt war sie bei den Fachhochschulen, während sich insbesondere bei den kantonalen Universitäten und beim Straf- und Massnahmenvollzug die bereits vor Inkrafttreten der NFA festgestellte Entwicklung relativ kontinuierlich fortsetzte.

5.8 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die vorliegende Wirkungsanalyse zeigt, dass die im FiLaG aufgeführten Ziele weitgehend erreicht worden sind. Bezüglich der einzelnen Ziele kann folgendes festgehalten werden:

- *Stärkung der kantonalen Finanzautonomie:* Der Anteil der zweckfreien Transfers am Gesamtvolumen der Transfers zwischen Bund und Kantonen ist ein wichtiger Gradmesser für die kantonale Finanzautonomie. Mit der Einführung der NFA wurde dieser Anteil substantiell erhöht und beläuft sich seither auf rund 40 Prozent. Damit stärkte die NFA die finanzielle Autonomie der Kantone. Die Finanzautonomie der Kantone wird im Weiteren von der Entwicklung der Bundesgesetzgebung beeinflusst. Diese kann den Handlungsspielraum der Kantone einschränken.
- *Verringerung der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und der Steuerbelastung:* Die Analyse der Entwicklung der ASG zwischen 1998 und 2010 zeigt, dass sich die Disparitäten zwischen den Kantonen bis 2007 vergrössert und anschliessend wieder leicht reduziert haben. Diese Entwicklung wird vor allem von den ressourcenstarken Kantonen geprägt und ist stark durch die konjunkturelle Dynamik beeinflusst. Verantwortlich dabei waren insbesondere die starke Zunahme der ASG in diesen Kantonen während des Wirtschaftsbooms 2006 und 2007 sowie der Rückgang in der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 und 2010. Es ist deshalb zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich, eine Aussage über die Bedeutung der NFA bei der Reduktion der Disparitäten zu machen. Die Disparitäten in der Gesamtsteuerbelastung gemessen am Steuerausschöpfungsindex haben seit 2008 kontinuierlich zugenommen. Wird die Entwicklung der Steuersätze betrachtet, so haben die ressourcenschwachen Kantone vor allem beim mobilen Substrat ihre Sätze seit 2008 merklich gesenkt. Insgesamt zeigt sich bei den Steuersätzen, dass deren Streuung im Zeitraum 2008 bis 2011 gegenüber 2004 bis 2007 zugenommen hat.

- *Erhalt der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit im nationalen und internationalen Verhältnis:* Die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz und der Kantone ist sowohl bei der Unternehmens- wie auch bei den Einkommenssteuern nach wie vor hoch. Die Grenzabschöpfungsquoten bei den ressourcenstarken Kantonen im Rahmen des horizontalen Ressourcenausgleichs sind relativ tief, sodass kaum von einer dämpfenden Wirkung des Finanzausgleichs auf ihre Position im Steuerwettbewerb gesprochen werden kann. Die ressourcenschwachen Kantone konnten ihre Position im Steuerwettbewerb insbesondere im Bereich der Unternehmensbesteuerung und der Besteuerung im oberen Einkommenssegment gegenüber den ressourcenstarken Kantonen verbessern. Dies kann indessen nicht so sehr auf die Einführung der NFA, sondern vielmehr auf Sonderfaktoren wie die Ausschüttungen der SNB sowie die günstige Konjunktur- und Budgetlage zurückgeführt werden. Die Analysen haben gezeigt, dass ein ressourcenschwacher Kanton beim geltenden (progressiven) Umverteilungsmechanismus des Ressourcenausgleichs wenig Anreize hat, sein Ressourcenpotenzial zu steigern. So beträgt die Grenzabschöpfungsquote im Durchschnitt rund 80 Prozent. Dies bedeutet, dass eine Zunahme des Ressourcenpotenzials eine erhebliche Reduktion der Ausgleichszahlungen zur Folge hat, sodass nach Ressourcenausgleich die Zunahme der standardisierten Steuererträge pro Einwohner nur noch 20 Prozent der ursprünglichen Steigerung des Ressourcenpotenzials beträgt. Trotz dieser Anreizstruktur findet dennoch ein Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen statt, der sich mit der Einführung der NFA möglicherweise noch intensiviert hat, obwohl vom Finanzausgleich keine entsprechenden Anreize ausgehen. Analysen zeigen, dass Steuersatzanpassungen seit 2008 deutlich stärker räumlich korreliert sind, was auf einen intensiveren Steuerwettbewerb hinweist.
- *Gewährleistung einer minimalen Ausstattung mit finanziellen Ressourcen:* Die gemäss Artikel 6 FiLaG anzustrebende minimale Pro-Kopf-Ausstattung von 85 Prozent des schweizerischen Durchschnitts wurde durch den Ressourcenausgleich in den betrachteten Jahren 2012 bis 2014 in sämtlichen Kantonen übertroffen. Der Kanton Uri als ressourcenschwächster Kanton erreichte 2012 eine Mindestausstattung von gut 85 Prozent die bis 2014 auf 87,0 Prozent angestiegen ist.
- *Ausgleich von übermässigen geografisch-topografischen und soziodemografischen Lasten:* Die aktualisierten Berechnungen des Büros Ecoplan auf Basis der Jahre 2008 bis 2011 weisen darauf hin, dass sich die Struktur der Sonderlasten weiter verschoben hat. So beläuft sich der Anteil der Sonderlasten aufgrund geografisch-topografischer Faktoren auf noch 18,5 Prozent (Gutachten Ecoplan 2009 27 %), 30,6 Prozent sind auf Faktoren der Bevölkerungsstruktur (Gutachten 2009 33 %) und 50,9 Prozent auf Faktoren der Kernstädte (Gutachten 2009 40 %) zurückzuführen. Diese Verschiebung führt dazu, dass der Grad der Abgeltung der Sonderlasten durch den Lastenausgleich in den drei Bereichen weiter auseinander driftet. So werden durch den geografisch-topografischen Lastenausgleich 35,4 Prozent und durch den soziodemografischen Lastenausgleich 14,2 Prozent (Bevölkerungsstruktur) bzw. 4,3 Prozent (Kernstädte) abgegolten. Insgesamt werden mit dem Lastenausgleich gemäss den Berechnungen von Ecoplan 13,1 Prozent der Sonderlasten gedeckt.

Allerdings wurde in der Projektphase der NFA darauf verzichtet, für die Anpassungen von GLA und SLA auf eine neue Beitragsperiode hin konkrete Regeln festzulegen. Somit ist auch nicht bestimmt, welches Gewicht bei der Festlegung des künftigen Dotationsverhältnisses der oben erläuterten Quantifizierung der geografisch-topografisch und der soziodemografisch bedingten Sonderlasten im Vergleich zu anderen Kriterien wie zum Beispiel der Tragbarkeit der Sonderlasten für die betroffenen Kantone zukommen soll.

Gemäss Kapitel 5.6.2 gibt es sowohl für eine Beibehaltung der aktuellen 50/50-Prozent-Lösung als auch für eine einseitige Aufstockung des SLA Argumente.

- *Gewährleistung eines angemessenen interkantonalen Lastenausgleichs*: Die interkantonale Zusammenarbeit war bereits vor Einführung der NFA recht intensiv und hat sich teilweise unabhängig davon entwickelt. Die Ergebnisse einer Umfrage bei den Kantonen weisen darauf hin, dass eine grosse Mehrheit der Kantone der Ansicht ist, dass sich das Instrument der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich, wie es im Rahmen des Projekts NFA konzipiert wurde, bewährt. Eine Mehrheit der Kantone sieht in der Tendenz eine qualitative Verbesserung der Zusammenarbeit. Verschiedene Kantone weisen darauf hin, dass die Rahmenvereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit (IRV) dazu führt, dass sich die Verrechnungspreise langsam den effektiven Kosten annähern.

Die Lastenausgleichszahlungen in den Aufgabengebieten gemäss Artikel 48a BV haben sich im Vergleich zur Periode vor NFA praktisch verdoppelt, was darauf hinweist, dass sich die interkantonale Zusammenarbeit deutlich verstärkt hat. Ausgeprägt war die Steigerung bei den Fachhochschulen und den Behinderteninstitutionen, während sich bei den kantonalen Universitäten und beim Straf- und Massnahmenvollzug die bereits vor Inkrafttreten der NFA festgestellte Entwicklung relativ kontinuierlich fortsetzte. Insgesamt deutet die Entwicklung der Lastenausgleichszahlungen darauf hin, dass die Einführung der NFA einen Schub bei der interkantonalen Zusammenarbeit ausgelöst hat.

6 Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

6.1 Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung

Einer der Hauptpfeiler des Gesamtpakets NFA war neben der Neugestaltung des Finanzausgleichs im engeren Sinn eine Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung zwischen Bund und Kantonen. Dadurch sollte der Föderalismus gestärkt und weiter entwickelt werden. Für eine Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung sprachen im Rahmen NFA folgende Aspekte:

- Aufgabenentflechtung bedeutet, dass die Verantwortung für die staatliche Aufgabenerfüllung nach Möglichkeit entweder integral dem Bund oder integral den Kantonen zugeordnet wird. Integrale Verantwortung heisst, dass eine Übereinstimmung von Nutznüssen sowie Kosten- und Entscheidungsträgern erzielt und damit dem sogenannten «Äquivalenzprinzip» (Art. 43a BV) optimal Rechnung getragen wird. Eine solchermaßen definierte Verantwortung schafft für die Bürgerinnen und Bürger Klarheit. Es wird deutlich, wer in welchem Ausmass für die Aufgabenerfüllung zuständig ist. Das politische Engagement auf lokaler und regionaler Ebene – eine besondere Stärke des politischen Systems der Schweiz – kann dadurch gestärkt werden, da vermehrt lokal und regional angepasste, bürgernahe Lösungen ermöglicht werden.¹

Das Äquivalenzprinzip findet allerdings keine Anwendung bei denjenigen Aufgaben, bei welchen der Bund den Kantonen Vollzugsaufgaben überträgt. Artikel 46 Absatz 1 BV, 1999 durch die neue Bundesverfassung eingeführt und somit bereits vor dem Inkrafttreten der NFA in Kraft, verankert den Grundsatz, dass die Kantone das Bundesrecht nach Massgabe von Verfassung und Gesetz umsetzen. Nach geltender Lehre und Praxis hat der Bund die Kantone hierfür grundsätzlich nicht zu entschädigen.

- Die integrale Aufgabenzuständigkeit erweitert den Handlungsspielraum der zuständigen Staatsebene und begünstigt eine effektivere Kosten-, Leistungs- und Wirkungssteuerung staatlichen Handelns.
- Mit der Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung wird gleichsam «automatisch» auch das Prinzip «wer befiehlt, bezahlt» realisiert. Dies begünstigt seinerseits eine präferenzgerechte und kostengünstige Leistungserstellung.
- Einheitliche und verbindliche Regeln und Standards soll der Bund nur noch in jenen Bereichen setzen, in denen dies im landesweiten Interesse unumgänglich ist. Gestützt auf das Subsidiaritätsprinzip (Art. 5a BV) soll der Bund nur dann eine Aufgabe übernehmen, wenn die Kantone hierzu offensichtlich nicht in der Lage sind oder die Aufgabenerfüllung sinnvollerweise zentral geregelt werden muss.
- Eine Stärkung der kantonalen Ebene führt auch zu einer Stärkung der Bundesebene. Der Bund kann sich auf seine hauptsächlichen Funktionen, die ihm die Verfassung zuweist, konzentrieren.

Eine Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung impliziert selbstverständlich nicht, dass der föderale Dialog zwischen Bund und Kantonen zum Stillstand kommen soll. Schnittstellen in staatlichen Programmen sind nicht zuletzt auf Grund der Kleinräumigkeit der Schweiz unvermeidlich, so dass ein partnerschaftliches Zusammenwirken als Ausdruck gelebter

¹ Für Aufgaben, welche nicht entflochten wurden, wurde im Rahmen der NFA zu Artikel 46 BV ein neuer Absatz 2 eingeführt, mit welchem das neue Instrument der Programmvereinbarung zwischen Bund und Kantonen verankert wurde. Vgl. dazu das Kapitel 6.2, Programmvereinbarungen.

Verfassungswirklichkeit verstanden werden kann. Der Föderalismus schweizerischer Prägung zeichnet sich auch dadurch aus, dass er sich als eine Staatsform des Dialogs und der Kooperation versteht, wie dies in Artikel 44 BV denn auch zum Ausdruck kommt.

Dialog setzt jedoch voraus, dass die Staatsebenen ihre Aufgaben, Kompetenzen und Handlungsoptionen kennen und die daraus resultierenden Verantwortlichkeiten möglichst integral wahrnehmen können. Günstige Voraussetzungen einer guten Zusammenarbeit sind vor allem dann gegeben, wenn möglichst keine sich überschneidenden Kompetenzen vorhanden sind, die den Dialog erschweren können. So gesehen erweist sich eine Klärung der Aufgaben und Kompetenzen von Bund und Kantonen, mithin auch eine Aufgaben- und damit verbundene Finanzierungsentflechtung, als zentraler Ausgangspunkt und Grundlage eines gelebten Föderalismus.

6.1.1 Erfahrungen bei entflochtenen Aufgabenbereichen und Stand der Aufgabenentflechtung

Im vorliegenden Bericht sollen die Erfahrungen von Bund und Kantonen mit der im Rahmen der NFA vorgenommenen Aufgabenentflechtung dargestellt werden; dies in den finanziell gewichtigen Aufgabenbereichen. Gegenstand der Untersuchungen waren die folgenden Bereiche:

Tabelle 6.01 Entflochtene Aufgabenbereiche

Nationalstrassen	}	Neu in alleiniger Zuständigkeit des Bundes
Rentenzahlungen im Rahmen der AHV und der IV		
Behinderteninstitutionen	}	Neu in alleiniger Zuständigkeit der Kantone
Sonderschulung		

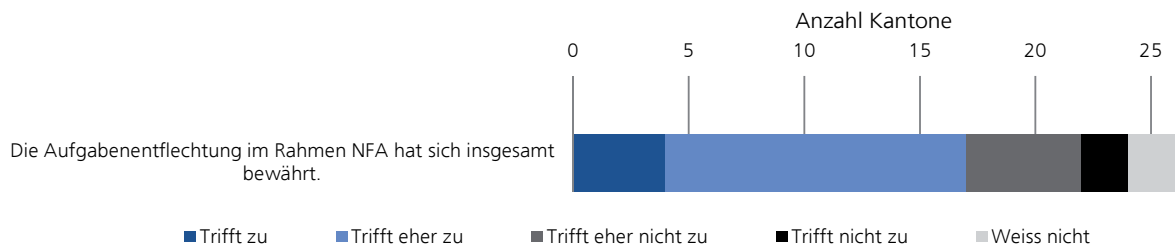
Es sind dies jene Aufgabengebiete, welche Gegenstand einer Umfrage bei den Kantonsregierungen und einer Studie der Eidg. Finanzverwaltung «Effizienzgewinne bei entflochtenen Aufgabenbereichen» (EFV 2013c) waren.

Erfüllung der Entflechtungsziele

Generell fällt auf, dass Bund und Kantone die gemachten Erfahrungen recht unterschiedlich bewerten. In der Regel wird der Erfolg der Aufgabenentflechtung von jener Staatsebene höher eingestuft, die für die Aufgabe zuständig ist, und skeptischer beurteilt, wenn die Aufgabe in die alleinige Zuständigkeit der jeweils anderen Staatsebene fällt. Dies ist an sich eine verständliche Haltung; sie kann zudem durchaus positiv gewertet werden: Sie zeigt, dass die jeweils zuständige Staatsebene gewillt ist, ihre Verantwortung vollumfänglich wahrzunehmen – zweifellos eine unabdingbare Vorbedingung für eine erfolgversprechende Aufgabenentflechtung.

Nebst dem Bundesrat haben auch die Kantonsregierungen eine *generelle* Beurteilung der Aufgabenentflechtungen vorgenommen. Letztere kamen zu folgendem Schluss:

Abbildung 6.01 Aufgabenentflechtung generell



Trotz unterschiedlicher Beurteilung in einzelnen Aufgabenbereichen hat sich somit für eine Mehrheit der Kantone die Aufgabenentflechtung im Rahmen der NFA insgesamt bewährt bzw. eher bewährt.

Im Folgenden werden Aussagen zur Erfüllung der Entflechtungsziele in den vier untersuchten Aufgabengebieten gemacht. Ausführungen zu den mit der Aufgabenentflechtung erzielten Effizienzgewinnen folgen weiter unten.

Nationalstrassen

Die Konzentration aller Entscheidkompetenzen zu Ausbau, Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen beim Bund erlaubt ein konsequent netz- und problemorientiertes Vorgehen und einen effizienten Einsatz der Mittel: Ausbau- und Entwicklungsmassnahmen werden mit dem neuen Regime stets auf der Basis systematischer schweizweiter Bestandes- und Bedarfsanalysen festgelegt und umgesetzt. Ausbau- und Unterhaltsprojekte werden auf das funktional Notwendige und rechtlich Vorgegebene beschränkt. Die Organisation der Bauherrenaufgaben, welche zuvor von den kantonalen Tiefbauämtern erfüllt wurden, wurde in fünf neu geschaffenen Filialen des Bundesamts für Strassen (ASTRA) zentralisiert. Auch der Betrieb der Nationalstrassen wurde optimiert; er wird von elf Gebietseinheiten auf der Basis von Leistungsvereinbarungen – in der Regel mit Globalbudget – übernommen, wobei den Kantonen als Leistungserbringer weiterhin eine gewichtige Rolle zukommt. Weiter trug die Wahrnehmung der neuen Bestellerfunktion durch den Bund (konsequentes Wettbewerbsprinzip) zu Kostensenkungen bei. Ausführlichere Darlegungen zu den Erfahrungen mit der Entflechtung bei den Nationalstrassen können dem Bericht EFV (2013c) entnommen werden.

Im Rahmen der Umfrage bei den Kantonsregierungen ist die Beurteilung durch die Kantone etwas kritischer ausgefallen. Der Aussage, dass sich die Zentralisierung im Aufgabenbereich Nationalstrassen bewährt hat, stimmt eine knappe Mehrheit der Kantone zu. Weiter beurteilt eine Mehrheit der Kantone die Qualität der Leistungserstellung als gleichwertig zur Situation vor NFA. Keine Mehrheit findet die Aussage, Fehlanreize – zum Beispiel eine erschwerte Prioritätensetzung im früheren Regime – hätten durch die Zentralisierung beseitigt werden können. Einzelne Kantone weisen auf Koordinationsprobleme bei den Schnittstellen zwischen dem Autobahn- und dem kantonalen Strassennetz und auf wegfallende Synergien innerhalb des Kantons hin.

Rentenzahlungen im Rahmen der AHV und der IV

Die Mitfinanzierung der Rentenzahlungen AHV und IV durch die öffentliche Hand stellt eine finanziell sehr gewichtige Aufgabe dar. Die mit der NFA vorgenommene Finanzierungsentflechtung bzw. der Wegfall der früheren Kantonsbeiträge an die beiden Sozialwerke bewirkte denn auch eine bedeutende Lastenverschiebung hin zum Bund. Dabei hatten die Kantone im früheren Regime jedoch keinerlei Entscheidbefugnis, sondern lediglich die Rentenzahlungen mitzufinanzieren, weshalb sich im Lichte des Äquivalenzprinzips (vgl. Kapitel 6.1.2) eine Finanzierungsentflechtung geradezu aufdrängte. Da die Kantonsbeiträge jeweils vom Bund berechnet und den Kantonen in Rechnung gestellt wurden,² erwachsen aus der Finanzierungsentflechtung praktisch keine Umsetzungsprobleme.

Behinderteninstitutionen

Eine überwiegende Mehrheit der Kantone beurteilt die Aufgabenentflechtung im Bereich der Behinderteninstitutionen positiv. Im Vordergrund steht die bessere Ausrichtung des Angebots auf die Bedürfnisse der behinderten Personen. Die Vorteile der vorgenommenen Kantonalisierung liegen auch nach Meinung der Kantone hauptsächlich in einer effizienteren Leistungserstellung und einer verbesserten Kostenkontrolle. Positiv auf die Leistungserstellung wirkt sich die interkantonale Zusammenarbeit aufgrund des Regelwerks der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE)³ aus. Eine Verteuerung der Leistungserstellung infolge der Aufgabenentflechtung stellen nur wenige Kantone fest; für eine grosse Mehrheit der Kantone haben sich jedoch auch die mit der Aufgabenentflechtung erwarteten Einsparungen beim administrativen Aufwand nicht eingestellt. Dies könnte allerdings eine Folge der Übergangsprobleme sein und sich längerfristig ändern.

Ausführlich setzt sich der Bericht EFV (2013c) mit der Umsetzung der vorgenommenen Aufgabenentflechtung im Bereich der Behinderteninstitutionen auseinander. Die Übernahme der integralen Verantwortung für die Einrichtungen zur Eingliederung und Betreuung von Menschen mit einer Behinderung durch die Kantone hat viel Bewegung in den Aufgabenbereich gebracht: Die Kantone nahmen bei der Erarbeitung kantonaler Konzepte die Möglichkeit wahr, eigene, flexible Lösungen in der Qualitätssicherung, der Bedarfserhebung und Angebotsplanung sowie der Finanzierung zu definieren. Mit dem Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG; SR 831.26) als Ausführungsgesetzgebung auf nationaler Ebene, dem Regelwerk der IVSE und den kantonalen Behindertenkonzepten besteht dafür ein geeigneter Rahmen, welcher gewährleistet, dass die kantonalen Angebote den Ansprüchen der Klientinnen und Klienten gerecht werden. Eine rege interkantonale Zusammenarbeit findet nicht nur zwischen den Kantonen, sondern auch im Rahmen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), von Regionalkonferenzen der SODK, sowie von Gremien der IVSE und anderen interkantonalen Plattformen statt.

Obwohl zum Zeitpunkt der Redaktion des erwähnten Berichts in vielen Kantonen der Gesetzgebungsprozess der neuen rechtlichen Grundlagen noch nicht abgeschlossen war, zeichneten sich bereits Neuregelungen ab, die sich teilweise markant von den vor NFA geltenden Vorschriften unterscheiden.⁴ Einen Überblick über den aktuellen Stand und die Umsetzung des

² Die Beiträge der einzelnen Kantone an die AHV bzw. die IV waren abhängig von den Summen der Rentenzahlungen an die Bezüger in den einzelnen Kantonen und von der Finanzkraft der Kantone.

³ <http://www.sodk.ch/ueber-die-sodk/ivse/regelwerk/>

⁴ Grundlage für diese Änderungen bildet der durch das IFEG gesetzte rechtliche Rahmen.

IFEG in den Kantonen gibt eine von econcept AG im Auftrag der SODK erstellte Studie.⁵ Besonders die Finanzierungsmodalitäten sind seit der Übernahme der Aufgabe in der Mehrheit der Kantone einem markanten Veränderungsprozess unterworfen: Während vor der NFA und während der Übergangszeit die Leistungsabgeltung durch eine nachschüssige Defizitdeckung der Einrichtungen erfolgte, werden Beiträge an die Einrichtungen in der Mehrheit der Kantone neu als Vollkostenpauschalen aufgrund von Leistungsvereinbarungen ausbezahlt. Dabei besteht ein Trend zu nach Betreuungsaufwand abgestuften Beiträgen. Dies erhöht die inner- und interkantonale Vergleichbarkeit und Transparenz von Leistungen und deren Kosten; so werden notwendige Informationen für die Leistungs- und Aufwandsteuerung durch die Kantone bereitgestellt. Transparenz führt zu einem höheren Kostenbewusstsein als im früheren Regime, was zu Kostensenkungen beitragen kann – ein Ansatzpunkt, der auf mögliche Effizienzgewinne in der Zukunft hinweist. Allerdings muss davon ausgegangen werden, dass im Bereich der Betreuung von Behinderten – ähnlich wie im Pflegebereich – kaum Produktivitätsgewinne realisiert werden können, was das Ausmass künftiger Effizienzgewinne einschränken dürfte.

Zur Kantonalisierung der Behinderteninstitutionen sei noch eine generelle Bemerkung angebracht. Im Vorfeld der Volksabstimmung zur NFA lehnten die Behindertenorganisationen die vorgeschlagene Aufgabenentflechtung im Bereich der Behinderteninstitutionen klar ab; die Abstimmungsvorlage wurde von den Organisationen vehement bekämpft. Zwar galt gemäss einer Übergangsbestimmung zu Artikel 112b der Bundesverfassung bis zum Vorliegen vom Bund genehmigter Behindertenkonzepte und mindestens während den ersten drei Jahren seit Einführung der NFA ein Übergangsregime, wonach die Kantone die bisherigen Leistungen der IV an Anstalten, Werkstätten und Wohnheime zu übernehmen hatten. Zum Zeitpunkt der Redaktion des vorliegenden Berichts im Jahre 2013 wiesen alle Kantone ein genehmigtes Behindertenkonzept auf, und seitens der Behindertenorganisationen wurde bislang kaum Kritik an den kantonalen Behindertenregimes laut. Dies kann als Indiz dafür gewertet werden, dass die Umsetzung der «Kantonalisierung» der Behinderteninstitutionen erfolgreich verlaufen ist.

Sonderschulung

Bereits vor Inkrafttreten der NFA waren die Kantone – entsprechend der Schulhoheit – an der Schulung von Kindern und Jugendlichen mit besonderem Bildungsbedarf beteiligt. Ein wesentlicher Teil der sonderpädagogischen Massnahmen wurde jedoch bis zu jenem Zeitpunkt von der IV mitfinanziert und mitgeregelt.

Gemäss dem Ergebnis der Umfrage bei den Kantonsregierungen sieht eine Mehrheit der Kantone die positiven Effekte der Entflechtung bei der Sonderschulung in einer besseren Ausrichtung des Angebots auf die Bedürfnisse der Betroffenen, einer verstärkten Integration in die Regelschulen sowie einer verbesserten Kostenkontrolle. Auch der Aussage, die Aufgabenentflechtung führe längerfristig zu einer effizienteren Leistungserstellung, kann eine Mehrheit der Kantone zumindest tendenziell zustimmen, ebenso der Aussage, die interkantonale Zusammenarbeit wirke sich positiv auf die Leistungserstellung aus. Bezüglich der Kostenfolgen der Aufgabenentflechtung halten sich die Anteile der Kantone, welche eine Verteuerung der Leistungserstellung feststellen, mit jenen, welche diese Aussage verneinen, in etwa die Waage. Auch im Bereich der Sonderschulung ist eine Mehrheit der Kantone der Ansicht, dass die Aufgabenentflechtung zu keinen Einsparungen beim administrativen Aufwand geführt habe.

⁵ econcept AG, Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG): Umsetzungsstand und Auswirkungen in den Kantonen, Zürich 2013 (http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Ueber_die_SODK/Plenarversammlung/JaKo_2013/1359_be_schlussbericht_finalisiert_de_def.pdf)

Der Bericht EFV (2013c) gelangt zu sehr ähnlichen Schlussfolgerungen. Die Übernahme der integralen Verantwortung für diese Aufgabe durch die Kantone war mit einem Paradigmenwechsel verbunden: Wesentliche Teile des Bereichs Sonderpädagogik, welche zuvor von der IV als bundesweite, medizinisch orientierte Sozialversicherung geregelt worden sind, wurden in die Logik der kantonalen Bildungssysteme integriert. Dabei wird ein integraler Ansatz verfolgt: Im Mittelpunkt stehen die Kinder und Jugendlichen mit ihren besonderen Entwicklungs- und Bildungszielen. Bei der Bedarfsabklärung beispielsweise sollen nicht mehr die primär an Grenzwerten orientierten IV-Kriterien angewandt werden, sondern das so genannte SAV, ein umfassendes, standardisiertes Verfahren zur Abklärung des individuellen Bedarfs. Zudem sollen Kinder und Jugendliche mit besonderem Bildungsbedarf – sofern sinnvoll und möglich – in einer Regelschule integriert beschult werden. Dieser zunehmende Vorrang der Volksschule vor einer separierenden Sonderschulung ist als logische Konsequenz der allgemeinen gesellschaftlichen Entwicklung hin zu einer möglichst barrierefreien Integration von Menschen mit einer Behinderung in die Gesellschaft zu betrachten. Deren Umsetzung im Bereich Sonderpädagogik konnte jedoch erst durch die Erweiterung der kantonalen Spielräume im Rahmen der NFA verstärkt bzw. beschleunigt werden.

Die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich Sonderschulung ist im Sonderpädagogik-Konkordat⁶ geregelt. Zu diesem Zweck wurden Instrumente in den Bereichen Qualität, Bedarfsabklärung (SAV) und Terminologie entwickelt. Diese tragen zur Sicherung der Angebotsqualität sowie zur Harmonisierung und Vergleichbarkeit der kantonalen Systeme bei.

Der Umstellungsprozess ist komplex und benötigt dementsprechend Zeit. Zum Zeitpunkt der Redaktion des Berichts «Effizienzgewinne bei entflochtenen Aufgabenbereichen im Rahmen NFA» bestanden in gut der Hälfte der Kantone noch keine genehmigten Konzepte; die Implementierung neuer Instrumente und Regelungen hatte erst eingesetzt. Hinzu kommen die ausserordentliche Vielschichtigkeit und Zersplitterung der Bedürfnisse und Angebote im Bereich Sonderpädagogik. Dass sämtliche Kompetenzen im Bereich nun klar den Kantonen zugewiesen sind und diese den gewonnenen Handlungsspielraum nutzen, um im Rahmen eines integralen Ansatzes die individuellen Bedürfnisse der betroffenen Kinder und Jugendlichen möglichst optimal zu erfüllen, sind jedoch zweifellos Vorteile der realisierten dezentralen Organisation.

Effizienzgewinne bei den Nationalstrassen

Das Bundesamt für Strassen (ASTRA) hat im Jahr 2011 eine Darstellung der seit Einführung der NFA durchgeführten Schritte zur Umsetzung von Kosteneinsparungen und des Umfangs der realisierten Einsparungen im Nationalstrassenbereich veröffentlicht (vgl. nachfolgende Tabelle 6.02). Wie in der untersten Zeile der Tabelle ersichtlich ist, beliefen sich die bis zum Jahr 2010 jährlich realisierten und bezifferbaren Effizienzgewinne beim Ausbau, Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen auf 141 bis 227 Millionen. Dies übertraf die in der Vorbereitungsphase veranschlagten jährlichen Kosteneinsparungen von 100 Millionen deutlich. Den wichtigsten Teil der Kosteneinsparungen führt das Amt auf die Einschränkung der Projekte und Projekt-elemente auf das für die Funktionalität der Nationalstrassen Nötige («need to have») zurück.

⁶ Sonderpädagogik-Konkordat am 25. Oktober 2007:
http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/sonderpaed/konkordat_d.pdf.

Tabelle 6.02 Kosteneinsparungen bei Ausbau, baulichem Unterhalt, Betrieb der Nationalstrassen seit 2008 (Stand 2010)

Durchgeführte Schritte des ASTRA zur Realisierung von Kosteneinsparungen im Nationalstrassenbereich	Realisierte jährliche Kosteneinsparung	Bemerkungen
Konsequente Beschränkung auf Projekte und Projektelemente, die funktional notwendig und gemäss den rechtlichen Vorgaben zwingend sind	110 bis 180 Mio.	
Harmonisierung der Instandsetzungsintervalle bei Unterhaltsarbeiten auf der Strecke	Erst längerfristig wirksam	
Zentralisierung der Bauherrenaufgaben	7 bis 8 Mio.	Es darf damit gerechnet werden, dass in Zukunft weitere Kostenoptimierungen erzielt werden können, wenn alle von den Kantonen ans ASTRA transferierten Projekte abgeschlossen sind und die Arbeitsproduktivität noch weiter verbessert werden kann.
Konsequente Orientierung am Wettbewerbsprinzip zur Gewährleistung eines günstigen Preis-Leistungsverhältnisses bei extern beschafften Leistungen	Nicht bezifferbar	
Nutzung der neuen Bestellerfunktion des Bundes zur Erreichung einer höheren Effizienz beim Betrieb der Nationalstrassen	24 bis 39 Mio.	Das ASTRA hat Ansatzpunkte für weitere mögliche Effizienzsteigerungen identifiziert, die es in den nächsten Jahren soweit möglich auszuschöpfen gilt.
TOTAL der bezifferbaren Einsparungen	141 bis 227 Mio.	

Quelle: ASTRA (2011: 39)

Effizienzgewinne bei den Behinderteninstitutionen und bei der Sonderschulung

Wie erwähnt, war im Rahmen des Berichts EFV (2013c) vorgesehen, auch eine quantitative Analyse der Effizienzgewinne in den Bereichen Behinderteninstitutionen und Sonderschulung vorzunehmen. Diesem Vorhaben erwuchsen jedoch erhebliche Probleme: Die aktuellsten Daten, die im Bericht EFV (2013c) verwendet wurden, waren damals jene des Jahres 2010. Bei den Behinderteninstitutionen wurden aufgrund der Übergangsbestimmung zu Artikel 112b BV die früheren Leistungen der IV in den Jahren 2008 bis 2010 von den Kantonen in vergleichbarer Weise weitergeführt. Folglich liessen sich im erwähnten Bericht lediglich Aussagen über die Kostenentwicklungen in der Übergangsfrist machen; Kostenschwankungen waren somit nicht mit den neuen Regimes der Kantone begründbar.

Deshalb wurde darauf verzichtet, für die Bereiche Behinderteninstitutionen und Sonderschulung allfällige Effizienzgewinne aus der Aufgabenentflechtung zu quantifizieren. Stattdessen wurde für den Aufgabenbereich soziale Einrichtungen – als Veranschaulichung und Ergänzung zum qualitativen Teil – für den Zeitraum 2006-2010 die Entwicklung zweier Indikatoren analysiert: jene der Kosten aus betrieblicher Perspektive und jene des Anteils der Leistungsbeziehenden, welche ausserkantonale Angebote nutzen. Gemäss diesen Analysen

war aus Sicht der sozialen Einrichtungen kein Trend zu einer Kostensenkung, eher zu einer Kostensteigerung, erkennbar. Was den Anteil der ausserkantonal Platzierten betrifft, war eine leicht rückläufige Tendenz zu beobachten. Allerdings musste auch die Aussagekraft dieser Indikatoren relativiert werden, da neben der bereits erwähnten Übergangsfrist eine zweifelhafte Datenqualität und definitorische Unklarheiten in der verwendeten Statistik weitere Schwierigkeiten boten.

Mit den vorstehenden Ausführungen zu den Effizienzgewinnen durch Aufgabenentflechtungen beantragt der Bundesrat den eidgenössischen Räten, das Postulat Maissen Theo «Effizienzgewinne durch Aufgabenteilung» vom 12.6.2008 (08.3347) als erfüllt abzuschreiben.

6.1.2 Ausgabendynamik der finanziell gewichtigen Aufgaben mit grossen Lastenverschiebungen beim Übergang zum NFA-Regime

Die im Rahmen der NFA vorgenommenen Aufgabenentflechtungen – wie auch Kompetenzverschiebungen bei diversen verbliebenen Verbundaufgaben – führten beim Übergang zum neuen Regime zu teilweise bedeutenden Lastenverschiebungen zwischen Bund und Kantonen. Dieser Übergang wurde insgesamt haushaltsneutral⁷ gestaltet: Aufgrund der Finanzplandaten für 2008 belastete die Aufgabenneuverteilung die Kantone zwar um insgesamt 395 Millionen. Diese Lastenverschiebung wurde – zusammen mit jener aus einer Verringerung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer von 30 auf 17 Prozent (2086 Mio.) – per 1. Januar 2008 durch den Bund über die neuen Finanzausgleichsgefässe im Umfang von 2481 Millionen jedoch vollständig ausgeglichen.

Eine im Rahmen des ersten Wirksamkeitsberichts im Jahr 2009 durchgeführte Überprüfung der Haushaltsneutralität aufgrund der Rechnungsdaten des Jahres 2008 ergab einen Gesamtsaldo von 2581 Millionen zulasten der Kantone; dies hauptsächlich wegen einer deutlich dynamischeren Entwicklung des Ertrages aus der direkten Bundessteuer als angenommen. Die Differenz zum geplanten Belastungssaldo zuungunsten der Kantone betrug somit 100 Millionen zuzüglich einer dauernden Verzinsung der den Kantonen in den Jahren 2008 bis 2011 entgangenen 400 Millionen (12 Millionen). Ab dem Jahr 2012 wurden den Kantonen dann um den entsprechenden Betrag erhöhte Ausgleichszahlungen ausgerichtet.

Nachdem der Übergang zum neuen Regime auf den 1. Januar 2008 auch aufgrund der Rechnungsdaten haushaltsneutral vollzogen worden ist, präsentiert sich die Frage der «Haushaltsneutralität» ab jenem Zeitpunkt in einem anderen Licht. Denn in den entflochtenen Aufgabengebieten sind ab 2008 nun entweder der Bund oder die Kantone allein zuständig. Nach dem ebenfalls mit der NFA in der Verfassung verankerten Äquivalenzprinzip (Art. 43a BV) trägt die allein zuständige und entscheidende Staatsebene auch die Kosten allein.⁸ Damit könnte ein nachträglicher Ausgleich einer allenfalls unterschiedlichen Ausgabendynamik bei entflochtenen Aufgaben nicht mehr in Frage kommen; ein solcher Ausgleich wäre systemwidrig.

7 Einzigste Ausnahme von der Haushaltsneutralität bildete der Härteausgleich zugunsten jener ressourcenschwachen Kantone, welche durch den Übergang zum NFA-Regime per Saldo belastet worden wären. Der Härteausgleich im Umfang von anfänglich 366 Millionen kommt allein den Kantonen zu, wird jedoch zu zwei Dritteln durch den Bund finanziert.

8 Die einschlägigen Absätze 2 und 3 von Artikel 43a BV haben folgenden Wortlaut:

«² Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten.

³ Das Gemeinwesen, das die Kosten einer staatlichen Leistung trägt, kann über diese Leistung bestimmen.»

Tabelle 6.03 Ausgabendynamik bei finanziell gewichtigen Aufgabengebieten mit bedeutender Lastenverschiebung beim Übergang zur NFA, konsolidierte Zahlen Staat insgesamt, 2003–2006 und 2008–2011

Mio. CHF

	2003	2004	2005	2006	Ø jährliche WR 2003-06	2008	2009	2010	2011	Ø jährliche WR 2008-11
I. Entflochtene Aufgabengebiete mit grossen Lastenverschiebungen										
Nationalstrassen	2'532	2'525	2'394	2'387	-1.9%	2'606	2'503	2'600	2'500	-1.4%
Individuelle Leistungen AHV	29'858	30'309	31'217	31'572	1.9%	33'960	35'901	36'684	38'139	4.0%
Individuelle Leistungen IV	8'783	9'102	9'490	9'328	2.0%	9'075	9'040	8'966	9'050	-0.1%
Total mit Lastenverschiebung zum Bund	41'173	41'936	43'101	43'287	1.7%	45'641	47'444	48'250	49'689	2.9%
Kollektive Leistungen IV	2'298	2'386	2'441	2'494	2.8%	2'082	2'144	2'177	2'276	3.0%
Sonderschulung	1'163	1'225	1'275	1'358	5.3%	1'749	1'728	1'774	1'857	2.0%
Total mit Lastenverschiebung zu den Kantonen	3'461	3'611	3'716	3'852	3.6%	3'831	3'872	3'951	4'133	2.6%
II. Verbundaufgaben mit grossen Lastenverschiebungen *										
Ergänzungsleistungen zur IV	1'092	1'180	1'275	1'333	6.9%	1'625	1'722	1'739	1'909	5.5%
Ergänzungsleistungen zur AHV	1'587	1'700	1'743	1'778	3.9%	2'210	2'362	2'518	2'590	5.4%
Total mit Lastenverschiebung zum Bund	2'679	2'880	3'018	3'111	5.1%	3'835	4'084	4'257	4'499	5.5%
Prämienverbilligung **						3'390	3'489	4'014	4'224	7.6%
Regionalverkehr	2'160	2'223	2'603	2'844	9.6%	2'500	2'334	2'416	2'522	0.3%
Betagtenhilfe	1'052	1'063	1'049	1'049	-0.1%	302	351	374	362	6.2%
Total mit Lastenverschiebung zu den Kantonen	3'212	3'286	3'652	3'893	6.6%	6'192	6'174	6'804	7'108	4.7%
III. Total 10 Aufgabengebiete (je 5 mit Lastenverschiebung zum Bund und zu den Kantonen)										
Total mit Lastenverschiebung zum Bund	43'852	44'816	46'119	46'398	1.9%	49'476	51'528	52'507	54'188	3.6%
Total mit Lastenverschiebung zu den Kantonen	6'673	6'897	7'368	7'745	5.1%	10'023	10'046	10'755	11'241	3.9%
Zum Vergleich:										
Gesamtausgaben Bund (exkl. ausserord. Ausgaben)	51'284	51'535	52'607	53'096	1.2%	57'307	58'704	60'031	62'960	3.2%
Gesamtausgaben Kantone und ihre Gemeinden (exkl. ausserord. Ausgaben)	99'743	101'070	103'299	104'831	1.7%	101'835	105'260	107'462	110'500	2.8%
Gesamtausgaben Bund + Kantone und ihre Gemeinden (exkl. ausserord. Ausgaben)	135'713	137'300	140'405	141'877	1.5%	140'982	145'675	148'706	154'119	3.0%

Quelle: EFV, Finanzstatistik (Sonderauswertung)

* In dieser Tabelle ist auch bei den Verbundaufgaben jeweils das *gesamte Ausgabenvolumen* eingestellt.

** Prämienverbilligung erst ab 2008 statistisch gesondert erfasst.

Trotzdem interessiert, welche Ausgabendynamik seit Inkrafttreten der NFA die finanziell gewichtigen Aufgabengebiete mit grossen Lastenverschiebungen beim Übergang zum neuen Regime aufweisen. Interessant ist dabei auch ein Vergleich der Ausgabendynamik mit der Periode vor Inkrafttreten der neuen Aufgabenteilung. Die entsprechenden Zeitreihen gehen aus Tabelle 6.03 hervor.

In Tabelle 6.03 fehlt das Jahr 2007. Dies hat methodische Gründe: Das Jahr 2007 weist in der schweizerischen Finanzstatistik sowohl gegenüber dem Vorjahr als auch gegenüber 2008 je einen Strukturbruch auf:

- Auf das Jahr 2007 hin wurde beim Bund auf das Neue Rechnungsmodell (NRM) umgestellt, so dass die Zahlen 2007 mit der Periode bis 2006 teilweise nicht mehr vergleichbar sind.
- Auf das Jahr 2008 hin erfolgte eine neue Sektorisierung. Mit dieser Revision wurde die funktionale Gliederung der schweizerischen Finanzstatistik auf jene der EU abgestimmt, was insbesondere auch Auswirkungen auf die hier interessierenden Zahlen des Sektors «Staat» hatte. So sind ab 2008 beispielsweise die Ausgaben für die Altersheime nicht mehr im Sektor «Staat» enthalten.

Um die genannten zwei Strukturbrüche zu umgehen, wurden für die vorliegende Untersuchung die Daten einerseits der Jahre 2003 bis 2006 (Periode vor Inkrafttreten der NFA) und andererseits der Jahre 2008 bis 2011 (Periode nach Einführung der NFA) herangezogen.

Untersucht wurde die Ausgabendynamik von 5 entflochtenen, finanziell gewichtigen Aufgabengebieten mit grossen Lastenverschiebungen beim Übergang zur NFA und zudem von 5 verbliebenen Verbundaufgaben, bei denen ebenfalls grosse Lastenverschiebungen zu verzeichnen waren. Die Lastenverschiebungen bei diesen 10 Aufgabengebieten (5 hin zum Bund und 5 hin zu den Kantonen) hielten sich praktisch die Waage: Verschoben wurden Lasten von je 3,42 Milliarden Franken (Rechnungszahlen 2008).

Die Tabelle 6.03 zeigt folgende Ergebnisse (bezüglich der Ausgabendynamik sind die beiden Spalten mit den durchschnittlichen jährlichen Wachstumsraten massgebend):

- Bei den entflochtenen Aufgaben mit grossen Lastenverschiebungen haben sich seit dem Jahr 2008 jene, für die neu allein der Bund zuständig ist, etwas dynamischer entwickelt als jene, für die neu die Kantone allein zuständig sind (durchschnittliche jährliche Wachstumsraten von 2,9 bzw. 2,6 %).
- Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den Verbundaufgaben mit grossen Lastenverschiebungen: Auch hier sind die Ausgaben jener Aufgaben, bei denen mit der NFA eine Lastenverschiebung zum Bund erfolgte, etwas stärker gewachsen als die Ausgaben jener Bereiche, bei denen die NFA eine Belastung der Kantone bewirkte (durchschnittliche jährliche Wachstumsraten von 5,5 bzw. 4,7 %).
- Da die 5 entflochtenen Aufgaben seit dem Jahr 2008 eine deutlich geringere Ausgabendynamik aufweisen als die 5 Verbundaufgaben und der Bund bei diesem Vergleich einen hohen Ausgabenanteil an entflochtenen Aufgaben besitzt, fällt die Ausgabendynamik über alle 10 Aufgaben gesehen für die Kantone etwas höher aus als für den Bund (durchschnittliche jährliche Wachstumsraten von 3,9 bzw. 3,6 %).

Insgesamt gesehen präsentieren sich die Ausgabendynamiken seit Inkrafttreten der NFA aber weitgehend ausgeglichen.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Ausgaben jener Aufgaben, bei denen mit dem Übergang zur NFA der Bund belastet wurde, nach Einführung der NFA stärker gewachsen sind als vor Inkrafttreten der NFA, während es sich bei den Aufgaben, die zu einer Belastung der Kantone führten, gerade umgekehrt verhält. Dies dürfte nicht zuletzt darauf zurückzuführen sein, dass das vom Bund übernommene Ausgabenvolumen aufgrund von strukturellen Faktoren (v.a. Demografie) insgesamt weniger gut steuerbar ist als jenes der von den Kantonen übernommenen Aufgaben.

Bemerkenswert ist schliesslich, dass es sich bei den 10 finanziell bedeutenden Aufgaben mit grossen Lastenverschiebungen, insgesamt gesehen, im Vergleich zu den übrigen Staatsaufgaben um relativ dynamische Aufgaben handelt, sind doch die konsolidierten Gesamtausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden seit dem Jahr 2008 weniger stark angestiegen als die untersuchten 10 Aufgaben insgesamt. Auch vor 2008 haben die Gesamtausgaben weniger stark zugenommen als die Ausgaben in den untersuchten 10 Aufgabengebieten. Aus der Sicht einer gewissen «Ausgewogenheit» ist deshalb umso bedeutungsvoller, dass sich seit dem Jahr 2008 die Ausgabendynamiken der 10 finanziell gewichtigen Aufgabengebiete mit grossen Lastenverschiebungen für Bund und Kantone – wie gesehen – insgesamt weitgehend ausgeglichen präsentieren.

Bei den finanziell gewichtigen Verbundaufgaben präsentieren sich die Ausgabendynamiken für den Bund einerseits, die Kantone und ihre Gemeinden andererseits wie folgt:

Tabelle 6.04 Ausgabendynamik für den Bund einerseits, die Kantone und ihre Gemeinden andererseits bei finanziell gewichtigen Verbundaufgaben*, 2003–2006 und 2008–2011

Mio. CHF

	2003	2004	2005	2006	Ø jährliche WR 2003-06	2008	2009	2010	2011	Ø jährliche WR 2008-11	
Ergänzungsleistungen zur IV	Bund 243	267	288	293	6.4%	574	676	650	670	5.3%	
	Kantone und Gemeinden 849	913	987	1'040	7.0%	1'051	1'046	1'089	1'239	5.6%	
Ergänzungsleistungen zur AHV	Bund 358	376	387	385	2.5%	553	636	621	635	4.7%	
	Kantone und Gemeinden 1'229	1'324	1'356	1'393	4.3%	1'657	1'726	1'897	1'955	5.7%	
Prämienverbilligung **	Bund					1'780	1'816	1'977	2'117	5.9%	
	Kantone und Gemeinden					1'610	1'673	2'037	2'107	9.4%	
Regionalverkehr	Bund 937	961	1'152	1'126	6.3%	822	840	852	862	1.6%	
	Kantone und Gemeinden 1'223	1'262	1'451	1'718	12.0%	1'678	1'494	1'564	1'660	-0.4%	
Total dieser 4 Bereiche	Bund	1'538	1'604	1'827	1'804	5.5%	3'729	3'968	4'100	4'284	4.7%
	Kantone und Gemeinden	3'301	3'499	3'794	4'151	7.9%	5'996	5'939	6'587	6'961	5.1%

Quelle: EFV, Finanzstatistik (Sonderauswertung)

* ohne Betagtenhilfe (welche von der Anfang 2008 eingeführten neuen Sektorisierung stark betroffen wurde)

** Prämienverbilligung erst ab 2008 statistisch gesondert erfasst.

Seit dem Jahr 2008 sind die grössten Unterschiede bei der Ausgabedynamik zwischen dem Bund und den Kantonen mit ihren Gemeinden bei den Prämienverbilligungen festzustellen (Kantone und Gemeinden mit durchschnittlicher jährlicher Wachstumsrate von 9,4 %, Bund 5,9 %). Über alle untersuchten Aufgaben gesehen liegen die durchschnittlichen Wachstumsraten mit 5,1 Prozent (Kantone und Gemeinden) bzw. 4,7 Prozent (Bund) jedoch relativ nahe beieinander.

Zum Vergleich: Einnahmenseitig wies der den Kantonen seit dem Jahr 2008 entgangene Anteil an der direkten Bundessteuer von 13 Prozent bis 2011 eine leicht unterdurchschnittliche jährliche Wachstumsrate von im Mittel 2,4 Prozent auf. Der Ressourcenausgleich dagegen verzeichnete in der gleichen Periode überdurchschnittliche Zunahmen: beim vertikalen Ressourcenausgleich betrug das durchschnittliche jährliche Wachstum 5,3 Prozent, beim horizontalen Ressourcenausgleich 6,8 Prozent.

6.1.3 Aufgabenentflechtungen in der Zukunft

Es stellt sich die Frage, inwieweit in der Zukunft weitere Aufgabenentflechtungen ins Auge zu fassen sind.

Im Rahmen der bei ihnen durchgeführten Umfrage haben zwar ein paar Kantone einzelne Aufgabengebiete genannt, die zusätzlich entflochten werden könnten. Dazu präziserte die KdK jedoch, dass es sich jeweils um isolierte Vorschläge einzelner Kantone handelt, dass somit keiner dieser Vorschläge von mehreren Kantonen unterstützt wurde. Zudem sei verschiedentlich darauf hingewiesen worden, zuerst seien die bisherigen Aufgabenentflechtungen vollständig umzusetzen und deren finanzielle Auswirkungen zu analysieren. Ferner müssten bei den bereits entflochtenen Aufgabengebieten die ursprünglichen Zielsetzungen der Aufgabenentflechtung auch wirklich realisiert sein.

Diese Meinung vertritt auch der Bundesrat. Mit der NFA wurden eine umfassende Analyse der Zuordnung der Verbundaufgaben vorgenommen und auf das Einführungsjahr 2008 auch eine beachtliche Anzahl Entflechtungen realisiert. In der ersten Projektphase hatte die Projektorganisation 21 Aufgabenentflechtungen vorgeschlagen; bei teilweise grossen politischen Widerständen konnten schliesslich deren 17 realisiert werden. Begünstigt wurde diese Realisierung durch die Aussicht auf einen deutlich verstärkten und effektiveren Finanzausgleich; der Finanzausgleich war wichtiger Bestandteil des Gesamtpakets NFA.

Die Überprüfung der Zuständigkeiten von Bund und Kantonen stellt indessen eine Daueraufgabe dar; dies namentlich aufgrund der im Rahmen NFA in Kraft getretenen Verfassungsartikel 5a (Subsidiarität) und 43a (Grundsätze für die Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben). Für eine Prüfung allfälliger weiterer Aufgabenentflechtungen muss jedoch eine aus einer Gesamtopik gegebene sachliche Notwendigkeit⁹ und ein Einvernehmen zwischen Bund und Kantonen bestehen. Zudem wäre bei der Umsetzung eines allfälligen zweiten NFA-Pakets das Prinzip der Haushaltsneutralität gebührend zu beachten. Der Bundesrat wird die Bereitschaft und Bedürfnisse der Kantone im Rahmen der Vernehmlassung zum vorliegenden Bericht ausloten, wie er dies bereits im Bericht zur Legislaturplanung 2011–2015 in Aussicht gestellt hat.¹⁰

⁹ Beispielsweise könnten sich in der Gesundheitspolitik aus gesamtwirtschaftlicher Sicht längerfristig gewisse Zentralisierungen von Aufgaben aufdrängen.

¹⁰ <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2012/481.pdf>, S. 537. Dort ist Folgendes festgehalten: «... In diesen Kontext gehört auch die Bewahrung und Weiterentwicklung der Errungenschaften der NFA. Zu diesem Zweck will der Bundesrat zusammen mit den Kantonen die Notwendigkeit und Möglichkeit weiterer Aufgabenentflechtungen ausloten.»

Aufschluss über die Notwendigkeit allfälliger weiterer Aufgabenentflechtungen könnte auch ein auf Sommer 2014 zu erwartender Bericht in Erfüllung eines Postulats Stadler Markus (12.3412) geben. Der Bericht wird aufzeigen, in welchen Bundesgesetzen seit der Volksabstimmung über die Verfassungsgrundsätze der NFA wesentlich von den Aufgabenzuweisungsprinzipien zwischen Bund und Kantonen (Subsidiaritäts- und Äquivalenzprinzip) und anderen Organisationsprinzipien der Verfassung wie dem Prinzip des Vollzugsföderalismus abgewichen wird.

Fazit zur Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung:

Entflechtungsziele:

In den untersuchten finanziell bedeutenden Aufgabengebieten konnten die mit der Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung verfolgten Ziele aus Sicht des Bundesrates und der Kantonsregierungen weitgehend erreicht werden.

Bei den Nationalstrassen erlaubt die Konzentration aller Entscheidkompetenzen beim Bund,

- die Leistungsplanung aufgrund systematischer schweizweiter Bestandes- und Bedarfsanalysen zu optimieren;
- Ausbau- und Unterhaltsprojekte auf das funktional Notwendige und rechtlich Vorgegebene zu beschränken;
- den Betrieb der Nationalstrassen mit der Schaffung von elf Gebietseinheiten zu optimieren;
- durch Wahrnehmung der neuen Bestellerfunktion ausschliesslich durch den Bund und konsequent nach dem Wettbewerbsprinzip weiteres Kostensenkungspotenzial zu generieren.

Nach Meinung der Kantone konnte das Problem der erschwerten Prioritätensetzung im früheren Regime durch die Zentralisierung allerdings nicht beseitigt werden. Auch seien da und dort Koordinationsprobleme zwischen dem Autobahn- und dem kantonalen Strassennetz aufgetreten und Synergien innerhalb des Kantons weggefallen.

Der Wegfall der Kantonsbeiträge an die AHV und die IV bot keinerlei Umsetzungsprobleme; im früheren Regime hatten die Kantone – ohne Mitentscheidung – einzig einen Finanzierungsbeitrag zu leisten.

Mit der «Kantonalisierung» der Behinderteninstitutionen konnten flexible neue Lösungen in der Qualitätssicherung, der Bedarfserhebung, der Angebotsplanung und der Finanzierung generiert werden. Eine verstärkte interkantonale Zusammenarbeit namentlich im Rahmen der IVSE ermöglicht anspruchsgerechte Angebote, schafft Synergien und bildet sinnvolle Korrekturen. Neu werden anstelle der bisherigen nachschüssigen Defizitdeckung mehrheitlich Vollkostenpauschalen aufgrund von Leistungsvereinbarungen ausbezahlt, was auch die inner- und interkantonale Vergleichbarkeit und Transparenz von Leistungen und deren Kosten erhöht.

Generell ist positiv zu vermerken, dass die Behindertenorganisationen, die eine Kantonalisierung der Behinderteninstitutionen im Vorfeld der Volksabstimmung zur NFA vehement bekämpft hatten, gegenüber dem neuen Regime keinerlei Kritik vorgebracht haben.

(Noch) nicht erfüllt haben sich bisher die Erwartungen hinsichtlich Einsparungen beim administrativen Aufwand.

Der «Kantonalisierung» der Sonderschulung kam namentlich zugute, dass die Schulhoheit bei den Kantonen liegt, womit neu – und dies als grösstes Verdienst – ein integraler Ansatz verfolgt werden kann: Kinder und Jugendliche mit besonderem Bildungsbedarf sollen – sofern sinnvoll und möglich – in einer Regelschule beschult werden. Auch bei der Sonderschulung konnte durch die Kantonalisierung die interkantonale Zusammenarbeit intensiviert werden; dies über das Sonderpädagogik-Konkordat. Diese Zusammenarbeit trägt zur Sicherung der Angebotsqualität sowie zur Harmonisierung und Vergleichbarkeit der kantonalen Systeme bei.

Auch bei der Sonderschulung haben sich die Erwartungen hinsichtlich Einsparungen beim administrativen Aufwand bisher (noch) nicht erfüllt.

Generell hält eine Mehrheit der Kantonsregierungen fest, dass sich trotz unterschiedlicher Beurteilung in einzelnen Aufgabengebieten die Aufgabenentflechtung insgesamt bewährt oder eher bewährt.

Effizienzgewinne:

Durch die Aufgabenentflechtung realisierte Effizienzgewinne konnten nur für den Bereich der Nationalstrassen beziffert werden. Für das Jahr 2010 wurden sie durch das ASTRA auf insgesamt zwischen 140 und 230 Millionen geschätzt. Den gewichtigsten Teil der Kosteneinsparungen führt das Amt auf die Beschränkung auf das für die Funktionalität der Nationalstrassen Notwendige zurück.

Für die Bereiche Behinderteninstitutionen und Sonderschulung war eine Quantifizierung allfälliger Effizienzgewinne durch die Aufgabenentflechtung nicht möglich. Gründe waren die verfassungsmässig verordnete Weiterführung der früheren Leistungen der IV zugunsten der Behinderteninstitutionen während einer Übergangszeit von mindestens drei Jahren seit Inkrafttreten der NFA, die Schwierigkeit, Outputs zu definieren und deren Quantität zu messen sowie die zum Zeitpunkt der Untersuchung noch ungenügende Qualität der Daten zu den Kosten der Leistungserstellung.

Ausgabendynamik:

Untersucht wurde die Ausgabendynamik bei 10 finanziell gewichtigen Aufgabengebieten mit grossen Lastenverschiebungen zwischen Bund und Kantonen und vice versa bei Einführung der NFA. Es können folgende Schlussfolgerungen gezogen werden:

- Insgesamt präsentieren sich die Ausgabendynamiken für den Bund und Kantone weitgehend ausgeglichen.
- Die Ausgaben jener Aufgaben, bei denen mit dem Übergang zur NFA der Bund belastet wurde, sind nach Einführung der NFA stärker gewachsen als vor Inkrafttreten der NFA, während es sich bei den Aufgaben, die zu einer Belastung der Kantone führten, gerade umgekehrt verhält.

- Bei den 10 finanziell bedeutenden Aufgaben mit grossen Lastenverschiebungen handelt es sich, insgesamt gesehen, im Vergleich zu den übrigen Staatsaufgaben um relativ dynamische Bereiche, haben doch die konsolidierten Gesamtausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden weniger stark zugenommen als die Ausgaben in den untersuchten 10 Aufgabengebieten. Dies war im Übrigen auch vor 2008 der Fall.
- Bei den Verbundaufgaben mit grossen Lastenverschiebungen präsentiert sich die Ausgabendynamik für den Bund einerseits sowie für die Kantone und ihre Gemeinden andererseits ebenfalls recht ausgeglichen.

Weitere Aufgabenentflechtungen in der Zukunft?:

Die Überprüfung der Zuständigkeiten von Bund und Kantonen stellt eine Daueraufgabe dar; dies namentlich im Lichte der im Rahmen NFA in Kraft getretenen Verfassungsartikel 5a (Subsidiarität) und 43a (Grundsätze für die Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben). Für eine Prüfung allfälliger weiterer Aufgabenentflechtungen muss jedoch eine sachliche Notwendigkeit und ein Einvernehmen zwischen Bund und Kantonen bestehen. Auch ist im Fall eines zweiten NFA-Pakets die Haushaltsneutralität von Aufgabenverschiebungen sicherzustellen. Der Bundesrat wird die Bereitschaft und Bedürfnisse der Kantone im Rahmen der Vernehmlassung zum vorliegenden Bericht ausloten und diese aus seiner Sicht würdigen.

6.2 Die Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen

Im Rahmen der Erarbeitung des vorliegenden Wirksamkeitsberichts hat die Eidg. Finanzverwaltung einen detaillierteren Bericht zum Stand der Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen verfasst (EFV 2013d). Dieser bildete die Grundlage für die nachfolgenden Ausführungen.

6.2.1 Das Instrument «Programmvereinbarung» im Rahmen des Gesamtpakets NFA

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) beinhaltet zwei Hauptpfeiler: ein Massnahmenbündel, das sich auf die Aufgabenteilung im Bundesstaat bezog, und ein solches, das den Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen betraf. Die Programmvereinbarungen sind Bestandteil des ersten Pfeilers, der Neugestaltung der bundesstaatlichen Aufgabenerfüllung. Ein prioritäres Ziel dieses Reformpfeilers war die Entflechtung des stark ausgeprägten Aufgabenverbundes zwischen Bund und Kantonen. Bei Aufgaben, welche mit der NFA nicht entflochten werden konnten, visierte die NFA neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen zwischen Bund und Kantonen an.¹

Die Projektorganisation NFA prägte für einen Teil dieser Aufgaben den Begriff «Verbundaufgaben», wengleich es sich aus staatsrechtlicher Optik um Bundesaufgaben handelt. Im Unterschied zu entflochtenen Bundesaufgaben und zu Bundesaufgaben, welche die Kantone auf eigene Kosten vollziehen, sind hier Bund und Kantone für die Aufgabenfinanzierung gemeinsam verantwortlich. An Neuerungen bei den Verbundaufgaben sah die NFA im Wesentlichen vor:

- Die jeweiligen Rollen von Bund und Kantonen sollten bei den Verbundaufgaben geklärt werden.
- Dabei sollte der Bund für die strategische Führung zuständig sein, während den Kantonen möglichst grosse Gestaltungsfreiheit in den operativen Belangen, der Art und Weise, wie die vereinbarten Wirkungs- und Leistungsziele zu erreichen sind, eingeräumt werden sollte.
- «Strategische Führung» impliziert eine vermehrte Gesamtschau und eine landesweite Steuerung der Aufgabe.
- Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sollte in verstärkter Partnerschaft vermehrt ziel- und wirkungsorientiert erfolgen.
- Bisherige Fehlanreize bei der Aufgabenfinanzierung sollten ausgemerzt werden.
- Insgesamt sollten die Regelungsdichte vermindert, administrative Vereinfachungen erzielt und Kosten eingespart werden.

¹ Vertiefte Ausführungen über die wesentlichen Inhalte der neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen finden sich
– in der ersten NFA-Botschaft (BBl 2002 2291), <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2002/2291.pdf>, insbesondere auf den Seiten 2344 ff.;
– in der zweiten NFA-Botschaft (BBl 2005 6029), <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2005/6029.pdf>, insbesondere auf den Seiten 6297 f.

Die Programmvereinbarung ist das zentrale Umsetzungsinstrument der neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen. In der Programmvereinbarung konkretisieren sich die obgenannten Grundsätze namentlich

- in der Rechtsform der von Bund und Kanton gemeinsam unterzeichneten Vereinbarung;
- in den von Bund und Kantonen für den betreffenden Aufgabenbereich gemeinsam vereinbarten und festgelegten Zielen und Programmen;
- im festgelegten Prozedere der Wirkungs- und Leistungsbeurteilung bzw. des Controlling und Reporting;
- in den im Voraus vereinbarten und festgelegten Finanzierungsleistungen des Bundes. Unterstützt werden sollten mittelfristig angelegte Programme statt wie früher Einzelobjekte. Dabei sollten Pauschal- oder Globalbeiträge² statt prozentuale Kostenbeteiligungen vorgesehen werden;³
- in den festgelegten Anpassungsmodalitäten beispielsweise bei Änderungen von Rahmenbedingungen;
- in den festgelegten Folgen bei Nichterfüllung der Vereinbarung.

6.2.2 Erwartungen an die Umsetzung

Die seinerzeitige Projektorganisation NFA wie auch der Bundesrat waren sich bereits vor Inkrafttreten der NFA bewusst, dass mit den neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen bei den Verbundaufgaben ein tiefgreifender Richtungswechsel verbunden ist. Die Rede war von einer Abkehr von einem «Denken in Objektbeiträgen» hin zu einem «Denken in Programmen mit Zielen und Indikatoren». Die Umsetzung eines solchen Paradigmenwechsels braucht Zeit.

2 – Ein Pauschalbeitrag ist ein im Voraus festgelegter Beitrag pro Leistungseinheit. Er wird vorzugsweise aufgrund von Standardkosten bestimmt. Die Verwendung des Standardkostenansatzes setzt Klarheit über die Erstellungskosten, die Vorausschbarkeit des Leistungsumfangs und eine genügende Homogenität der Erstellungskosten in den verschiedenen Kantonen voraus.

– Mit einem Globalbeitrag wird zwecks grösstmöglicher Flexibilität der Kantone für ein gesamtes Mehrjahresprogramm im Voraus ein Gesamtbeitrag festgelegt und in einzelne Jahrestanchen aufgeteilt. Der Gesamtbeitrag kann vom Kanton im Rahmen der Leistungserstellung des gesamten Programms frei verwendet werden. Im Idealfall setzt sich der Globalbeitrag aus der Summe der jeweiligen Produkte aus Mengen (Anzahl Leistungseinheiten) und Preis (Pauschale pro Leistungseinheit) zusammen.

3 Dass aus Sicht NFA den Pauschal- oder Globalbeiträgen gegenüber prozentualen Kostenbeteiligungen grundsätzlich Priorität einzuräumen ist, erklärt sich daraus, dass Pauschal- und Globalbeiträge administrativ einfacher erscheinen und vor allem den häuslicheren Mitteleinsatz der Kantone begünstigen, somit tendenziell zu geringeren Gesamtkosten führen, was wiederum auch dem Bund Vorteile bringt. Das Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG, SR 616.1) verlangt in Artikel 7 Buchstabe e (Finanzhilfen) bzw. 10 Absatz 1 Buchstabe c (Abgeltungen) denn auch, dass Subventionen pauschal festgesetzt werden, wenn auf diese Weise ihr Zweck und eine kostengünstige Aufgabenerfüllung erreicht werden können. Für Abgeltungen an Kantone oder ihre öffentlichrechtlichen Gebietskörperschaften gilt gemäss Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe b überdies, dass die Abgeltung in der Regel im Rahmen einer Programmvereinbarung zu gewähren und global oder pauschal festzusetzen ist. Weiter hielt beispielsweise C. Jeanrenaud auf Seite 38 des von vier Wirtschaftsprofessoren verfassten Gutachtens 1994 zum bundesstaatlichen Finanzausgleich («Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen; Expertise zu den Finanzhilfen und Abgeltungen des Bundes an die Kantone», Kurzfassung) fest:

«1. Priorität den Pauschalsubventionen: Die Subventionen sollten als Pauschale und nicht mehr aufgrund der effektiven Kosten entrichtet werden. Die Pauschale kann einer standardisierten Ausgabe [...] für eine bestimmte Leistung entsprechen. Erstes Ziel ist, das Verfahren zu vereinfachen und die Verwaltungskosten zu verringern. Das zweite Ziel ist, die kostengünstigsten Leistungen zu fördern. Bei einem Pauschalssystem kann der Empfänger nämlich alle Produktivitätsgewinne, die er erwirtschaftet, für sich beanspruchen.»

Zu einer skeptischen Einschätzung der Kostensenkungsmöglichkeiten gelangt demgegenüber Bussmann aufgrund einer Fallstudie zur Ausbildung des Opferhilfepersonals (vgl. LeGes 2006/2, 109). Auf Grund der Erfahrungen in diesem Bereich und bei den Bauten des Straf- und Massnahmenvollzugs für Erwachsene enthält der Beitrag von Bussmann unter anderem auch Empfehlungen für die Ausgestaltung von Pauschalbeiträgen.

Es herrschte auch Klarheit darüber, dass angesichts der Verschiedenartigkeit der Verbundaufgaben nicht alle für die Anwendung von Programmvereinbarungen gleichermaßen geeignet sind; auf diese Thematik wird in Ziffer 6.2.3 eingegangen. Dass die Programmvereinbarung nicht auf alle Verbundaufgaben anwendbar ist, soll jedoch nicht davon abhalten, die Liste der aktuellen Aufgabenbereiche mit Programmvereinbarungen zu hinterfragen und nach allfälligen weiteren geeigneten Bereichen Ausschau zu halten. Dies geschieht ebenfalls in Ziffer 6.2.3.

Man war sich von Beginn weg auch bewusst, dass es angesichts der Heterogenität der für die Anwendung von Programmvereinbarungen geeigneten Aufgaben nicht möglich sein wird, einen für alle Bereiche einheitlichen Raster festzulegen, beispielsweise was den konkreten Einfluss des Bundes betrifft. Im Weiteren zeigten Untersuchungen in der Projektorganisation NFA, dass auch die Beitragsmodalitäten je nach Aufgabenbereich und Programm unterschiedlich auszugestalten sein werden (vgl. Ziffer 6.2.3).

Es war somit klar, dass sowohl die Programmvereinbarungen als auch die Global- und Pauschalbeiträge zwar zentrale Instrumente der neuen Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sein sollen, jedoch Vertrautheit in der Anwendung voraussetzen und für eine erfolgreiche Umsetzung somit Zeit benötigen. Auch sind diese Instrumente nicht bei allen Verbundaufgaben und auch nicht nach einem Einheitsmuster anwendbar.

6.2.3 Bestandesaufnahme: Aufgabengebiete mit Programmvereinbarungen

Die Eidg. Finanzverwaltung führte bei den Fachämtern des Bundes und der Kantone mittels eines standardisierten Fragebogens mit offenen und geschlossenen Fragen eine breit angelegte Umfrage technischer Natur zum Stand und zu den Inhalten der Programmvereinbarungen durch. Mit dem Fragebogen wurden jene Bundesämter bedient, bei denen Programmvereinbarungen bereits eingeführt sind.⁴ Zudem wurden die entsprechenden, insgesamt 324 kantonalen Fachstellen angeschrieben. Von den Bundes- und Kantonsstellen gingen insgesamt 165 Antwortbögen ein, deren 12 von Bundesstellen und 153 von kantonalen Stellen.⁵ Die Auswertung dieser Umfrage bildete einen Hauptbestandteil der nachstehend zusammengefassten Erkenntnisse zu den Programmvereinbarungen. Es ist zu berücksichtigen, dass für die Umfrage die erste Vierjahresperiode 2008 bis 2011 und die Startphase der zweiten Periode 2012 bis 2015 zur Verfügung standen. Letztere erlaubte immerhin, auch die für die zweite Periode bereits vorgenommenen Verbesserungen mitzuberechnen.

Eine weitere Umfrage wurde bei den Kantonsregierungen durchgeführt. Diese bezog sich auf alle Aspekte der neuen Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, also auch auf die vorgenommenen Aufgabenentflechtungen und auf verschiedene Aspekte der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich. Was die Programmvereinbarungen betrifft, wurden die Kantonsregierungen eingeladen, ergänzend zur eher «technischen» Beurteilung durch die kantonalen Fachstellen eine politische Würdigung des Instruments vorzunehmen.

4 swisstopo (Amtliche Vermessung), Bundesamt für Umwelt (Natur- und Landschaftsschutz, Forstbereich [je mit Unterbereichen], Hochwasserschutz, Lärmschutz, Jagd, Fischerei), Bundesamt für Kultur (Heimatschutz/Denkmalpflege) und Staatssekretariat für Wirtschaft (Entwicklungsprogramme für Berggebiete).

5 Die kantonalen Fachstellen haben die Fragebogen teilweise für mehrere Fachgebiete ausgefüllt.

Entsprechend ihrer Eignung wird nur bei einem Teil der Verbundaufgaben mit Programmvereinbarungen gearbeitet. Es sind dies:

- Amtliche Vermessung;
- Natur- und Landschaftsschutz;
- Förderung gemäss Waldgesetz;
- Jagd;
- Fischerei;
- Denkmalpflege;
- Hochwasserschutz;
- Lärmschutzmassnahmen;
- Entwicklungsprogramme für Berggebiete (Programmvereinbarungen nachträglich eingeführt);
- Energetische Sanierung von Gebäuden (im Aufbau).

Der Natur- und Landschaftsschutz, der Hochwasserschutz und die Förderung gemäss Waldgesetz weisen zudem diverse Unterbereiche mit Programmvereinbarungen auf.

Was die *Eignung* einer Programmvereinbarung bei Verbundaufgaben betrifft, ist grundsätzlich festzuhalten, dass die Anwendung des Instruments eine konkrete, von Bund und Kanton plan- und aushandelbare – physische – Leistungserstellung voraussetzt, bei welcher der Bund eine strategische Führungsrolle im Sinn einer landesweiten Steuerung einnehmen soll.

Somit kommen für eine Programmvereinbarung jene Aufgaben *nicht* in Frage,

- die klar in der Hauptverantwortung der Kantone liegen (z.B. Straf- und Massnahmenvollzug, Investitionsförderung im Hochschul- und Fachhochschulbereich, Hauptstrassen, Agglomerationsverkehr);
- bei denen der Leistungsimpuls von den privaten Eigentümern ausgeht und diese in der Regel weder vom Bund noch von den Kantonen zu bestimmten Leistungen gezwungen werden können (z.B. landwirtschaftliche Strukturverbesserungen);
- bei welchen nicht physische Leistungen erbracht werden, sondern bei denen es um reine Finanzleistungen zu Gunsten von Institutionen oder Einzelpersonen geht; Ausschüttungen, die in der Regel bundesgesetzlich abschliessend festgelegt und somit von Bund und Kanton auch nicht aushandelbar sind (z.B. Beiträge an die Kosten der Universitäten, Fachhochschulen und Berufsbildung, die Ausbildungsbeihilfen im tertiären Bereich, Ergänzungsleistungen zu AHV und IV, Verbilligung der Krankenkassenprämien).

Eine spezielle Stellung in Bezug auf das Instrument «Programmvereinbarung» nehmen die so genannten «Agglomerationsprogramme» (Programme zur Förderung des Agglomerationsverkehrs) und die so genannten «Angebotsvereinbarungen» beim öffentlichen Regionalverkehr ein. In beiden Bereichen wird zwar nicht mit Programmvereinbarungen im eigentlichen Sinn gearbeitet; ein ex-ante-Einbezug des Bundes in die Leistungsplanung ist jedoch bei denorts gewährleistet. Im Übrigen erfolgte die Ausgestaltung der Agglomerationsprogramme mindestens teilweise im Rahmen der NFA, während die Angebotsvereinbarungen beim öffentlichen Regionalverkehr im Rahmen des zweiten Schritts der Bahnreform 2 konzipiert und eingeführt wurden.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass sich aus heutiger Sicht eine Ausdehnung des Instruments «Programmvereinbarung» auf weitere, im Rahmen der NFA untersuchte Verbundaufgaben nicht aufdrängt; ein Befund, den gemäss dem Umfrageergebnis auch die Kantonsregierungen teilen. Bei neuen Aufgaben oder einer Ausdehnung einer bestehenden Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen jedoch ist das Instrument der Programmvereinbarung auf seine sachliche Eignung zu prüfen und allenfalls auch einzusetzen.

Zur Bestandesaufnahme bei den Programmvereinbarungen gehört auch die Frage, was und wie viel nach wie vor als *Einzelverfügung* abgewickelt wird bzw. unter welchen Voraussetzungen eine Einzelverfügung – als Ausnahme – auch bei Aufgabengebieten mit Programmvereinbarungen nach wie vor das adäquate Steuerungsinstrument darstellt.

Im Rahmen der NFA wurden als Voraussetzungen für einen Einsatz von Einzelverfügungen genannt:

- ein besonders hoher Projektaufwand;
- ein hoher Grad an Komplexität des Projekts;
- die Unmöglichkeit, das Vorhaben lediglich über wenige Indikatoren und Pauschalen zu steuern;
- die Unmöglichkeit, ein Projekt in eine verlässliche Vierjahresplanung zu integrieren, etwa infolge Unsicherheiten im Baubewilligungsverfahren oder Unvorhersehbarkeit von Ereignissen.⁶

Die Umfrage bei den Fachstellen des Bundes und der Kantone ergab zum Verhältnis zwischen Programmvereinbarungen und Einzelverfügungen folgendes Bild:

⁶ Beispiele:

- Bundesgesetz über den Wasserbau (SR 721.100), Art. 8, Abs. 2: «Für besonders aufwendige Projekte können den Kantonen die Abgeltungen einzeln gewährt werden.»
- Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451), Art. 13, Abs. 2: «Ausnahmsweise kann er (der Bund) für Projekte, die eine Beurteilung durch den Bund im *Einzelfall* erfordern, Finanzhilfen durch *Verfügung* gewähren.»
- Bundesgesetz über die Fischerei (SR 923.0), Art. 12 Abs. 2: «...; sie (die Finanzhilfen des Bundes) betragen höchstens 40 Prozent der *Kosten*.»

Tabelle 6.05 Verhältnis zwischen Programmvereinbarungen und Einzelverfügungen in den einzelnen Aufgabengebieten (Stand: zweite Vierjahresperiode, Frühsommer 2012)

Aufgabengebiet	Programmvereinbarungen		Einzelverfügungen	
	Anzahl	Betrag (Mio. CHF) *	Anzahl	Betrag (Mio. CHF)
Natur- + Landschaftsschutz (inkl. Wild- und Wasservogelschutzgebiete)	65	157		
Landschaftsschutz, Grundlagen, Arten, Biotope, Moorlandschaften	26	111	im Einzelnen im Voraus nicht bekannt	
Pärke von nat. Bedeutung und UNESCO	17	36		
Wild- und Wasservogelschutzgebiete	22	10		
Hochwasserschutz	26	200	im Einzelnen im Voraus nicht bekannt	
Revitalisierung von Gewässern	26	67	im Einzelnen im Voraus nicht bekannt	
Lärm- und Schallschutz	26	132		
Förderung gemäss Waldgesetz	99	417		
Schutzbauten Wald	22	78	im Einzelnen im Voraus nicht bekannt	
Schutzwald	25	245		
Biodiversität	26	38		
Waldwirtschaft	26	56		
Entwicklungsprogramme für Berggebiete	24	363		
Amtliche Vermessung	26	76		
Heimatschutz/Denkmalpflege	26	60	2	26
Insgesamt	318	1'472	bereits bekannt: 2	bereits bekannt: 26

* Grössenordnungen; Beträge beziehen sich auf die ganze Vierjahresperiode.

Die Tabelle 6.05 zeigt, dass in den relevanten Aufgabengebieten die realisierten Programmvereinbarungen – total deren 318 – gegenüber den zum Zeitpunkt der Umfrage bei den Fachstellen bereits bekannten Einzelverfügungen anzahlmässig deutlich dominieren. Meist sind dort mit allen 26 Kantonen Programmvereinbarungen abgeschlossen worden. Mit Programmvereinbarungen wird über die ganze Vierjahresperiode betrachtet ein Beitragsvolumen in einer Grössenordnung von gegen 1,5 Milliarden gesteuert. Einzelverfügungen existieren in den Aufgabengebieten mit grossen Einzelprojekten; wie bereits erwähnt namentlich beim Hochwasserschutz, weiter bei der Revitalisierung von Gewässern, den Schutzbauten Wald, vereinzelt beim Landschaftsschutz und bei der Denkmalpflege,

Im Lichte der vorstehenden Ausführungen dürfte die Ablösung weiterer Einzelverfügungen durch Programmvereinbarungen nicht im Vordergrund stehen; die noch bestehenden Einzelverfügungen lassen sich durch die spezifischen Projektverhältnisse rechtfertigen.

Weiter interessiert im Rahmen der Bestandesaufnahme die Frage der *Beitragsformen* in den einzelnen Aufgabengebieten. Die nachfolgende Tabelle 6.06 gibt darüber Auskunft.

Tabelle 6.06 Beitragsformen nach Aufgabengebieten (Stand: zweite Vierjahresperiode, Frühsommer 2012)

Aufgabengebiet	Globalbeiträge	Pauschalbeiträge	weiterhin auch direkt kostenabhängige Beiträge
Entwicklungsprogramme für Berggebiete	ja	nein	nein
Lärmschutz entlang der Strassen (ohne Nationalstrassen)	ja	nein	nein
Wild- und Wasservogel-Schutzgebiete	ja	ja	nein
Naturpärke	ja	nein	nein
Hochwasserschutz	ja	nein	ja
Heimatschutz / Denkmalpflege	ja	nein	ja
Biodiversität Wald	nein	ja	nein
Amtliche Vermessung	ja	ja	ja
Schutzwald	nein	ja	ja
Natur- und Landschaftsschutz	ja	ja	nein
Schutz Naturgefahren	ja	nein	ja
Revitalisierung	ja	nein	ja
Waldwirtschaft	nein	ja	nein

Wie die Tabelle 6.06 zeigt, werden die Bundesbeiträge an die Kantone in allen bestehenden Programmvereinbarungen entweder pauschal oder global ausgerichtet; die früher häufigen prozentualen Kostenbeiträge sind abgelöst worden. Ausnahmen bilden die Beiträge im Rahmen von Einzelverfügungen, wo wegen der Komplexität der Projekte und Unvorhersehbarkeiten eine Pauschalierung der Beiträge nicht sinnvoll ist.

Wie steht es um die *Zielvorgaben* in den Programmvereinbarungen? Eigentliche Wirkungsziele existieren kaum. Dies ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass

- konkrete Wirkungsziele schwieriger zu definieren und zu messen sind als Leistungsziele;
- Wirkungsziele – im Unterschied zu Leistungszielen – meist nur mit einer zeitlichen Verzögerung gemessen werden können bzw. sich Leistungen erst mit einer zeitlichen Verzögerung auf der Wirkungsebene niederschlagen. Zudem ist der Beitrag der staatlichen Leistungen an das Erreichen bzw. Nichterreichen der Wirkungsziele kaum oder nur mit Schwierigkeiten zu ermitteln;
- Faktoren ausserhalb der Programmvereinbarung einen grösseren Einfluss auf Wirkungszielgrössen haben als auf Leistungszielgrössen, die Zielerreichung mit Wirkungszielen somit durch die Kantone weniger gut zu beeinflussen ist.

In der Regel wurden deshalb Leistungsziele festgelegt. Allerdings bereitet auch die Festlegung geeigneter Leistungsindikatoren bzw. deren Messbarkeit vielerorts Probleme. Die Schwierigkeiten bei Leistungszielen und -indikatoren liegen hauptsächlich in Folgendem:

- Häufig sind aufgrund der individuellen Natur der Aufgaben eine Standardisierung im Sinne von wiederkehrenden Leistungskategorien und die Verwendung standardisierter Indikatoren nur sehr bedingt möglich.

- Bei gewissen Aufgaben – so zum Beispiel bei den Naturparks – ist der Leistungskatalog sehr verschieden, die Festlegung generell gültiger Leistungsziele damit wesentlich erschwert.
- Leistungsziele sind Bestandteil der Programmvereinbarung und setzen damit an sich voraus, dass die in einer Vierjahresperiode zu erbringenden Leistungen im Voraus bestimmbar sind. Die Kantone sind jedoch nicht in allen Fällen die tatsächlichen Leistungserbringer. Oft sind es Dritte; Eigentümer, die zumindest teilweise selbst über Art und Zeitpunkt der vorzunehmenden Arbeiten entscheiden (Beispiele liefern etwa die Förderung gemäss Waldgesetz oder die Denkmalpflege). Da in solchen Fällen die konkreten Projekte zum Zeitpunkt der Vertragsverhandlungen zwischen Bund und Kantonen oft noch nicht bekannt sind, ist eine Festlegung der Indikatoren schwierig. In diesem Fall können Zielgrössen nur sehr allgemein formuliert werden.
- Der Grad des Erreichens eines Leistungsziels ist umso besser messbar, je präziser dieses festgelegt wird. Je präziser jedoch die zu erfüllenden Leistungen (im Voraus) festgelegt werden, desto geringer wird der Handlungsspielraum der Kantone. Ein grösserer Handlungsspielraum bezüglich der zu erbringenden Leistungen könnte von Nutzen sein, wenn es gälte, insgesamt die grösste Wirkung zu erzielen. Diese Feststellung untermauert, dass die Festlegung von Wirkungszielen einer Festlegung von Leistungszielen theoretisch vorzuziehen wäre.

Zu optimieren sind die Leistungsziele namentlich noch bei den Schutzbauten gegen Hochwasser, der Förderung gemäss Waldgesetz, beim Natur- und Landschaftsschutz, beim Lärmschutz, bei den Entwicklungsprogrammen für Berggebiete und bei der Denkmalpflege. Die Suche nach geeigneten und messbaren Zielen (eventuell Wirkungsziele) und Indikatoren muss jedoch in allen Aufgabengebieten einen dauernden kreativen Prozess darstellen. Dabei soll einerseits die operative Flexibilität nicht durch zu enge Leistungsziele eingeschränkt werden. Andererseits ist zu vermeiden, dass sich wegen zu weit gefasster Ziele eine saubere Messung der Zielerreichung als praktisch unmöglich erweist.

Die von der Eidg. Finanzverwaltung organisierten Seminare zum Erfahrungsaustausch zwischen den involvierten Fachstellen des Bundes und der Kantone sind ein geeignetes Gefäss zur vertieften, aufgabenübergreifenden Auseinandersetzung mit der Thematik der Festsetzung und Messung von Wirkungs- und Leistungszielen. Dabei ist auch auf verwaltungsexternes Expertenknowhow zurückzugreifen.

6.2.4 Beurteilung der bestehenden Programmvereinbarungen und Folgerungen für die Zukunft

Wie bereits unter Ziffer 6.2.2 erwähnt, beinhalten Programmvereinbarungen einen tiefgreifenden «Kulturwandel», einen eigentlichen Paradigmenwechsel in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen. Entsprechend anspruchsvoll gestaltet sich eine erfolgreiche Umsetzung. Nach Ablauf der ersten Vierjahresperiode können nicht sämtliche Erwartungen bereits erfüllt sein.

Es lässt sich jedoch feststellen, dass die mit Programmvereinbarungen befassten Bundes- und Kantonsstellen die Umsetzung seriös, oft gar mit Enthusiasmus angegangen sind. Insgesamt fällt die Beurteilung des Entwicklungsstandes der Programmvereinbarungen denn auch recht positiv aus; dies nicht nur seitens der direkt involvierten Bundes- und Kantonsstellen (vgl. nachfolgende Tabelle 6.07), sondern auch seitens der Kantonsregierungen. Zuversichtlich stimmen auch die auf die zweite Vierjahresperiode vorgenommenen diversen Verbesserungen im Vergleich zur ersten Vierjahresperiode.

Tabelle 6.07 Beurteilung des Entwicklungsstands der Programmvereinbarungen in den einzelnen Aufgabengebieten, nach Bundes- und Kantonsstellen

Bundesstellen		Kantonsstellen		Mittelwert Bundes- und Kantonsstellen
Aufgabengebiet	Anteil der positiven Antworten *	Aufgabengebiet	Anteil der positiven Antworten *	Anteil der positiven Antworten *
Amtliche Vermessung	93%	Amtliche Vermessung	77%	85%
Hochwasserschutz	90%	Hochwasserschutz	71%	81%
Lärmschutz	84%	Lärmschutz	71%	78%
Förderung gemäss Waldgesetz	79%	Förderung gemäss Waldgesetz	76%	78%
Entwicklungsprogramme für Berggebiete	76%	Entwicklungsprogramme für Berggebiete	64%	70%
Natur- und Landschaftschutz	73%	Natur- und Landschaftschutz	62%	68%
Heimatschutz / Denkmalpflege	67%	Heimatschutz / Denkmalpflege	65%	66%
Durchschnitt alle Aufgabengebiete	80%	Durchschnitt alle Aufgabengebiete	70%	75%

* Je höher der Prozentsatz, desto positiver wird im betreffenden Aufgabengebiet der Entwicklungsstand der Programmvereinbarungen insgesamt beurteilt.

Die ersten Aufgabengebiete, in denen Programmvereinbarungen zum Einsatz gelangten, waren die Amtliche Vermessung und die Förderung gemäss Waldgesetz. Man kann die entsprechenden Bundes- und Kantonsstellen mit Fug und Recht als Pioniere bei der Implementierung dieses Instruments bezeichnen; diese beiden Bereiche haben dafür wesentliche Inputs geliefert.

Gemäss Tabelle 6.07 beurteilen jene Ämter von Bund und Kantonen, in denen bereits seit längerer Zeit mit Programmvereinbarungen gearbeitet wird (namentlich Amtliche Vermessung, Förderung gemäss Waldgesetz und Hochwasserschutz), das Instrument in der Regel als stärker entwickelt als jene, die mit Programmvereinbarungen noch verhältnismässig wenig Erfahrung besitzen (Entwicklungsprogramme für Berggebiete, Natur- und Landschaftsschutz [mit den Naturpärken], Denkmalpflege). Es darf deshalb angenommen werden, dass die

Akzeptanz wie auch die Qualität des Instruments «Programmvereinbarung» mit wachsender Vertrautheit zunehmen werden. Bei aller Vorsicht gegenüber der obenstehenden Auswertung darf zudem die Gesamtzufriedenheit der betroffenen Stellen über den Entwicklungsstand der Programmvereinbarungen nach der ersten Vierjahresperiode 2008-2011 mit durchschnittlich 75 Prozent als gut bezeichnet werden.

Eine sehr weitgehende Vereinheitlichung der Programmvereinbarungen über alle betroffenen Aufgabengebiete ist angesichts der Heterogenität der Aufgaben nicht angezeigt. Zielführender erscheinen optimierte massgeschneiderte Lösungen je Aufgabebereich, was jedoch weitere Vereinheitlichungen bei Einzelaspekten selbstverständlich nicht ausschliesst. Als besonders wertvoll erweist sich angesichts der Heterogenität der Aufgaben der bereits eingeführte, bereichsübergreifende Erfahrungsaustausch unter den mit Programmvereinbarungen befassten Fachstellen von Bund und Kantonen.

Trotz der insgesamt eher positiven Gesamtwürdigung drängen sich naturgemäss bei spezifischen Aspekten des Instruments «Programmvereinbarung» Verbesserungen auf. Welche Aspekte des Instruments «Programmvereinbarung» von den Fachstellen des Bundes und der Kantone über alle betroffenen Aufgabengebiete gesehen wie beurteilt werden, zeigt die nachfolgende Tabelle.

Tabelle 6.08 Beurteilung verschiedener Aspekte von Programmvereinbarungen durch Bundes- und kantonale Stellen

Aspekt	Anteil der positiven Antworten *		Ausmass der unterschiedlichen Beurteilung durch Bundes- und kantonale Stellen **
	Bundesstellen	kantonale Stellen	
1. Administrativer Vollzug allgemein	84%	37%	2.27
2. Personelle Mittel für administrativen Vollzug	74%	42%	1.76
3. Einfacherer Budgetierungsprozess mit Programmvereinbarungen	88%	50%	1.76
4. Grösserer Handlungsspielraum der Kantone mit Programmvereinbarungen	100%	59%	1.69
5. Grösserer Verhandlungsspielraum mit Programmvereinbarungen	76%	59%	1.29
6. Prozessverbesserungen gegenüber erster Vierjahresperiode	95%	76%	1.25
7. Zielerreichung	75%	83%	0.90
8. Controlling	70%	86%	0.81
Durchschnitt aller Aspekte von Programmvereinbarungen	80%	70%	1.14

* Je höher der Prozentsatz, desto positiver wird der betreffende Aspekt über alle Aufgabengebiete mit Programmvereinbarungen beurteilt.

** Ausmass der unterschiedlichen Beurteilung = Verhältnis zwischen den Anteilen der positiven Antworten bei den Bundes- und den kantonalen Stellen.

Unterschiedliche Beurteilungen durch Bund und Kantone werden gemäss der Tabelle 6.08 namentlich beim administrativen Vollzug allgemein, bei den personellen Mitteln für den administrativen Vollzug, beim Budgetierungsprozesses, beim Handlungsspielraum der Kantone, beim Verhandlungsspielraum, bei den Prozessverbesserungen gegenüber der ersten Vierjahresperiode, beim Controlling und bei der Zielerreichung vorgenommen. Dabei werden das Controlling und die Zielerreichung von den Kantonen positiver beurteilt; die übrigen erwähnten Bereiche fallen im Urteil der Bundesstellen positiver aus.

Was bezüglich der einzelnen Aspekte konkret bemängelt wird, wird im Folgenden zusammenfassend aufgelistet. Dabei geht es nicht um eine aufgabenbezogene Einzelkritik. Wo bei einem bestimmten Verbesserungsbedarf Aufgabengebiete genannt werden, sind das jene Aufgabengebiete, die in der Umfrage von den Bundes- und kantonalen Fachstellen am häufigsten genannt wurden.

Mit Blick auf die Zukunft haben sich alle mit Programmvereinbarungen befassten Bundesstellen die Frage zu stellen, ob in ihrem Bereich entsprechender Verbesserungsbedarf besteht oder nicht. Falls dies der Fall ist, sollten die Mängel im Dialog mit den kantonalen Fachstellen und mit geeigneten Massnahmen womöglich bereits auf die nächste Vierjahresperiode hin behoben werden.

Verbesserungen drängen sich prioritär⁷ bei folgenden Aspekten auf:

Konzentration der Einflussnahme des Bundes auf die Zielebene

- Der Bund sollte sich auf der Projektebene zurückhalten und sich auf die Zielebene konzentrieren. Gemäss Umfrageergebnis betrifft diese Forderung alle Aufgabengebiete mit Programmvereinbarungen. Aus Sicht der kantonalen Fachstellen ist hier jedoch insbesondere der Natur- und Landschaftsschutz angesprochen.
- Entsprechend ist auch das Controlling seitens des Bundes noch vermehrt auf die Zielerreichung zu fokussieren; Einzelprojektkosten beispielsweise sollen nicht Gegenstand des Bundescontrollings sein. Auch diese Forderung bezieht sich auf alle untersuchten Aufgabengebiete.

Reduktion der Regelungsdichte bei Programmvereinbarungen und dazugehörigen Weisungen

- Ebenfalls in allen Aufgabengebieten sollten die Programmvereinbarungen und ergänzenden Weisungen im Sinne einer Daueraufgabe auf eine mögliche Reduktion der Regelungsdichte und des Detaillierungsgrades überprüft werden; dies mit dem Ziel, die Handlungsspielräume der Kantone weiter auszudehnen und den mit der Aufgabenerfüllung auf Bundes- und Kantonsebene verbundenen administrativen Aufwand zu verringern.
- Dem selben Ziel dienen Zusammenschlüsse kleinerer Programme in einer einzigen Vereinbarung sowie die Minimierung der Anzahl Programmziele je Vereinbarung. Angesprochen sind hier insbesondere die Förderung gemäss Waldgesetz sowie der Natur- und Landschaftsschutz.

⁷ Die vorgenommene Priorisierung richtet sich nach der Priorität des Aspekts gemäss den Zielsetzungen der NFA und der Anzahl Nennungen in den Umfragen.

- Bei Programmvereinbarungen mit erheblichem administrativem Aufwand im Verhältnis zur Höhe des Bundesbeitrags empfiehlt es sich zu prüfen, ob die entsprechenden Programmziele in eine andere, «artverwandte» Vereinbarung integriert werden könnten oder ob der Vereinbarungsprozess fallen zu lassen ist. Als Beispiele gingen aus der Umfrage die Renaturierungen sowie der Wild- und Vogelschutz hervor. Würde der Vereinbarungsprozess fallen gelassen, wäre allerdings darauf zu achten, dass die Finanzierung auch weiterhin über Pauschal- oder Globalbeiträge erfolgt; eine Rückkehr zu Kostenbeiträgen müsste vermieden werden.

Weitere Verbesserungen sind – in zweiter Priorität – bei folgenden Aspekten zu prüfen:

- In den Bereichen «Zielvorgaben» (Wirkungs-/Leistungsziele), «Indikatoren» sowie «Messung der Zielerreichung» ist bei allen Aufgabengebieten mit Programmvereinbarungen nach weiteren Verbesserungen zu suchen.
- Die Einsparungen beim administrativen Aufwand werden von den meisten betroffenen Bundesämtern auf lediglich 0 bis 5 Prozent geschätzt. Noch keine Entlastung sieht das Bundesamt für Umwelt beim Natur- und Landschaftsschutz sowie bei der Biodiversität im Wald. Aufgrund der Antworten der kantonalen Fachstellen erzielen bezüglich der administrativen Vereinfachungen die Amtliche Vermessung und die Förderung gemäss Waldgesetz die besten Werte; das sind jene Bereiche mit der längsten Erfahrung mit Programmvereinbarungen. Nicht wenige Kantone vermelden im Vergleich zum früheren Regime jedoch insgesamt einen administrativen Mehraufwand. Auf eine Senkung des allgemein noch relativ hohen administrativen Aufwandes im Zusammenhang mit Programmvereinbarungen ist in allen Aufgabengebieten ein dauerndes Augenmerk zu richten. Ansatzpunkte hierfür liefern vor allem die erwähnte Beschränkung der Bundeseinflussnahme auf die Zielebene und die geforderte Reduktion der Regelungsdichte.
- Bezüglich des Verhandlungsverlaufs im Allgemeinen wurden in der Umfrage bei der Denkmalpflege Verbesserungsmöglichkeiten geortet; dies nicht nur seitens der kantonalen Fachstellen, sondern auch seitens des Bundesamts.
- Die personellen Ressourcen werden von Bund *und* Kantonen namentlich in den Bereichen Natur- und Landschaftsschutz sowie Denkmalpflege als nicht genügend bezeichnet, beim Bund zusätzlich jene in den Bereichen Lärmschutz und Förderung gemäss Waldgesetz. Darüber hinaus hebt der Bund manchenorts die Notwendigkeit veränderter Qualifikationen hervor.
- Bei Pauschalbeiträgen, welche sich auf eine Leistungseinheit beziehen, ist generell zu prüfen, ob diese nicht zu einem Globalbeitrag für ein ganzes Programm zusammengefasst werden könnten, womit sich die Gestaltungsfreiheit der Kantone weiter erhöhen liesse.
- Was die verfügbaren Finanzmittel und die Verteilung unter den Kantonen betrifft, ist seitens der Bundesämter auf eine frühzeitige und transparente Kommunikation zu achten.
- Da und dort sind die Leistungsziele im Verhandlungsprozess noch besser auf die realen Möglichkeiten der Zielerreichung durch die Kantone abzustimmen, mithin realistischer festzulegen. Gemäss Umfrageergebnis betrifft diese Forderung namentlich den Lärmschutz, die Förderung gemäss Waldgesetz, die Renaturierungen, die Entwicklungsprogramme für Berggebiete und den Natur- und Landschaftsschutz.

- Verschiedenenorts sollte von Bund und Kantonen gemeinsam nach Mitteln und Wegen gesucht werden, wie der Verhandlungsprozess zu den Programmvereinbarungen zeitlich noch besser mit dem Budgetierungsprozess im Kanton abgestimmt werden kann.
- Bund und Kantone sollten schliesslich generell darauf achten, die Programmperiode soweit möglich mit der Finanzplanperiode oder der Projektlaufzeit in Übereinstimmung zu bringen.

Fazit zum Instrument Programmvereinbarung:

Das Instrument Programmvereinbarung wird von den Kantonsregierungen sowie den beteiligten Bundes- und kantonalen Stellen insgesamt positiv beurteilt. Die wesentlichen Erkenntnisse sind die folgenden:

- Die Anwendung des Instruments Programmvereinbarung setzt eine konkrete, von Bund und Kanton plan- und aushandelbare – physische – Leistungserstellung voraus, bei welcher der Bund eine strategische Führungsrolle im Sinn einer landesweiten Steuerung einnehmen kann.
- Unter diesen Prämissen kann festgehalten werden, dass sich aus heutiger Sicht eine Ausdehnung des Instruments «Programmvereinbarung» auf weitere, im Rahmen der NFA untersuchte Verbundaufgaben nicht aufdrängt. Bei neuen Aufgaben oder einer Ausdehnung einer bestehenden Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen dagegen soll der Einsatz dieses Instruments geprüft werden. Voraussetzung für einen Einsatz ist eine sachliche Eignung dieser Steuerungsart. Nicht zur Diskussion stehen Aufgaben, bei welchen die Kantone im Rahmen des Vollzugsföderalismus Bundesrecht umsetzen.
- Eine Ablösung noch bestehender Einzelverfügungen durch Programmvereinbarungen steht nicht im Vordergrund; die noch bestehenden Einzelverfügungen lassen sich durch die spezifischen Projektverhältnisse rechtfertigen.
- Eine sehr weitgehende Vereinheitlichung der Programmvereinbarungen über alle betroffenen Aufgabengebiete ist angesichts der Heterogenität der Aufgaben nicht angezeigt. Wesentlicher erscheinen optimierte massgeschneiderte Lösungen je Aufgabenbereich, was jedoch weitere Vereinheitlichungen bei Einzelaspekten selbstverständlich nicht ausschliesst.
- In allen bestehenden Programmvereinbarungen werden die Bundesbeiträge an die Kantone entweder pauschal oder global ausgerichtet; die früher häufigen prozentualen Kostenbeiträge sind abgelöst worden. Ausnahmen bilden die Beiträge im Rahmen von Einzelverfügungen, wo wegen der Komplexität der Projekte und wegen Unvorhersehbarkeiten eine Pauschalierung der Beiträge nicht sinnvoll ist.
- Als besonders wertvoll erweist sich angesichts der Heterogenität der Aufgaben der bereits eingeführte, bereichsübergreifende Erfahrungsaustausch unter den mit Programmvereinbarungen befassten Fachstellen von Bund und Kantonen.

Trotz der insgesamt positiven Gesamtwürdigung drängen sich naturgemäss bei spezifischen Aspekten des Instruments Verbesserungen auf, wie sie auf den vorhergehenden zwei Seiten aufgelistet sind. Im Vordergrund stehen die Konzentration der Einflussnahme des Bundes auf die Zielebene und die Prüfung einer Reduktion der Regelungsdichte bei den Programmvereinbarungen und den dazugehörigen Weisungen. Dies dürfte einen positiven

Einfluss auf den beim Bund und bei den Kantonen anfallenden administrativen Aufwand haben. Die mit Programmvereinbarungen befassten Bundesstellen sollen prüfen, ob in ihrem Bereich entsprechender Verbesserungsbedarf besteht oder nicht. Falls dies der Fall ist, sollen die Mängel im Dialog mit den kantonalen Fachstellen und mit geeigneten Massnahmen wo möglich bereits auf die nächste Vierjahresperiode behoben werden.

Evaluation der Programmvereinbarungen durch die Eidg. Finanzkontrolle

Zur Umsetzung von Programmvereinbarungen hat die Eidg. Finanzkontrolle (EFK) Ende 2013 einen konsolidierten Bericht vorgelegt, der verschiedene frühere Prüfberichte einschliesst.

Ohne an dieser Stelle auf Einzelheiten eingehen zu können – es sei hier auf den Bericht selbst verwiesen –, macht die EFK Feststellungen in folgenden Richtungen:

- Das Instrument Programmvereinbarung eröffnet die Chance, die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen effizienter zu gestalten und zu vereinfachen; dabei besteht jedoch noch Optimierungsbedarf.
- Der mit der Programmvereinbarung verbundene Kulturwandel vom «Denken in Kostenbeiträgen» zum «Denken in Zielen und Indikatoren» ist nicht abgeschlossen, sondern muss weiter entwickelt werden.
- In die Vereinbarungen sind noch vermehrt adäquate finanzielle Anreize für ein zielkonformes Umsetzen von Programmen einzubauen.
- Das Spannungsverhältnis zwischen dem Legalitätsprinzip und dem angestrebten Handlungsspielraum der Bundes- und Kantonsverwaltungen ist noch nicht optimal gelöst.
- Unter einem Regime mit Programmvereinbarungen ist eine detaillierte Einzelobjektbeurteilung durch den Bund zu vermeiden.
- Im Sinn einer zielorientierten Steuerung und periodenübergreifenden Transparenz sollten in der Programmvereinbarung auch die vom Kanton angebehrten bzw. vom Bund abgelehnten Programmteile aufgeführt werden (Bruttodarstellung anstelle der heutigen Nettodarstellung).
- Das Änderungsmanagement ist zu verbessern.
- Schwierigkeiten bieten Programme mit interkantonaler Zusammenarbeit, mit Einbezug von Dritten und komplexe Grossprojekte.
- Das Controlling und die Berichterstattung sind verbesserungsbedürftig (messbares Ziel- und Indikatorensystem, Ergänzung des Leistungscontrollings mit Wirkungskontrollen, Standardisierung von Berichterstattung und Kommunikation).

Die EFK zieht in ihrem Prüfbericht die folgenden Schlussfolgerungen:

- Bei der Bestimmung von konkreten Zielen und der Festlegung geeigneter Indikatoren zur Messung der Zielerreichung müssen weitere Fortschritte erzielt werden.
- Pauschalbeiträge sind kurz- und mittelfristig einfacher zu handhaben als Globalbeiträge.
- Globalbeiträge auf der Basis von präzise zu umschreibenden Zielen und nachprüfbaren Indikatoren können nur dann eingesetzt werden, wenn genügend Kenntnisse über die Ursachen- und Wirkungszusammenhänge vorliegen und das «richtige Mass» bekannt ist (Soll-Indikatoren).
- Es gibt Projekte, bei denen man bei der Bemessung der Bundesbeiträge um ein Abstellen auf die tatsächlichen Kosten nicht herum kommt. Die Kostenbeiträge sollten jedoch schrittweise reduziert werden.
- Programmvereinbarungen sind kein taugliches Instrument, wenn
 - die Bundesbeiträge nicht nach Massgabe der Zielerreichung, sondern aufgrund der Kosten auszubezahlen sind;
 - die Programmvereinbarung für die Kantone keine Anreize setzt, die Ziele mit möglichst geringen Kosten zu erreichen;
 - mit einer Programmvereinbarung ein unverhältnismässiger bürokratischer Aufwand verbunden ist;
 - die Verwaltungseinheit des Bundes keine konkrete Strategie hat, was sie mit den Beiträgen erreichen will;
 - mangels Wettbewerbs unter den Kantonen oder weil es nicht genügend Projekte gibt, keine Möglichkeit besteht, die geeignetsten Projekte oder Programme auszuwählen;
 - Ziele und Indikatoren zu vage umschrieben sind, um die Zielerreichung messen zu können;
 - an eine mangelhafte Zielerreichung keine Konsequenzen geknüpft sind;
 - die Berichterstattung nicht genügend standardisiert ist, um eindeutige Schlüsse zuzulassen.

Abschliessend hält die EFK fest, dass die Programmvereinbarung nicht als flächendeckendes Allheilmittel verstanden werden darf. Die Grenzen des Instruments sind in jenen Bereichen sichtbar, in denen Leistungen nicht standardisiert werden können, und bei Projekten, welche Bewilligungsverfahren oder eine Koordination mit Dritten voraussetzen.

7 Überprüfung der Bemessungsgrundlagen

Gemäss Artikel 3 Absatz 1 FiLaG ist das Ressourcenpotenzial eines Kantons der Wert seiner fiskalisch ausschöpfbaren Ressourcen. Es bestimmt den Ressourcenindex und somit auch die Ausgleichszahlungen. Aufgrund seiner wichtigen Funktion befasste sich im Rahmen des NFA-Projekts eine eigene Arbeitsgruppe intensiv mit dessen Berechnung. Die aktuelle Ausgestaltung des Ressourcenpotenzials fand schliesslich unter den Kantonen eine breite Zustimmung. Trotzdem wurde insbesondere die Zusammensetzung der ASG und die Faktoren, welche für die Gewichtung einzelner Bestandteile benutzt werden, immer wieder kritisiert. Deshalb geht dieses Kapitel den Fragen nach, ob das Ressourcenpotenzial die tatsächliche Wirtschafts- und Finanzkraft abbildet (Abschnitt 7.1.1) und ob bei der Berechnung der wichtigen Faktoren Alpha (7.2.1), Beta (7.2.2) und Delta (7.1.2) Anpassungen notwendig sind.

7.1 Bestimmung des Ressourcenpotenzials

Für die Bestimmung des Ressourcenpotenzials werden fünf verschiedene Steuerkategorien berücksichtigt. Es sind dies:

- die Einkommen der natürlichen Personen,
- die quellenbesteuerten Einkommen der natürlichen Personen,
- die Vermögen der natürlichen Personen,
- die Gewinne der juristischen Personen und
- die Steuerrepartition zwischen den Kantonen.

In diesem Abschnitt geht es darum zu prüfen, ob diese fünf Steuerkategorien die Wirtschaftskraft der Kantone genügend abbilden und ob der Faktor Delta (Faktor zur Gewichtung der Grenzängereinkommen), welcher auf die zweite Vierjahresperiode eingeführt wurde, die erwünschte Wirkung zeigt. Zudem wird in einem Exkurs noch der Zusammenhang zwischen der Unternehmenssteuerreform III und dem Ressourcenausgleich aufgezeigt.

7.1.1 Ressourcenpotenzial und Wirtschaftskraft

Seit Einführung der NFA wurden immer wieder Stimmen laut, dass das Ressourcenpotenzial die tatsächliche Wirtschafts- und Finanzkraft nicht korrekt abbilde und dass dessen Bestandteile noch zu ergänzen seien. Im Fokus stehen hier insbesondere die Wasserzinsen. Aber auch weitere Steuerkategorien wie Grundstückgewinn-, Erbschafts- oder Schenkungssteuern wurden erwähnt.

Zu diesen Themen hat BAK Basel Economics die beiden Studien BAKBASEL (2009) und BAKBASEL (2010) verfasst. Die erste Studie untersucht den Zusammenhang zwischen Ressourcenpotenzial und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit. Die zweite Studie geht auf die verteilungsmässige Wirksamkeit der Ausgleichszahlungen ein. Beide Studien kommen zum Schluss, dass sich ein weitgehend übereinstimmendes Bild von Ressourcenindex und Wirtschaftskraft in den Kantonen ergibt. Insbesondere auch, weil die verschiedenen Steuerkategorien zu fast 90 Prozent vom Ressourcenpotenzial abgedeckt werden. In der Studie der BAKBASEL (2010) heisst es dazu:

«Die Berücksichtigung zusätzlicher Potentiale und Ressourcen würde weder Ausgestaltung noch Verteilungswirkung des Ressourcenausgleichs wesentlich verändern. Dieses Ergebnis ist darauf zurückzuführen, dass die Potentiale und Ressourcen entweder zu unbedeutend sind (fehlende Masse), gleichmässig über die Kantone verteilt sind (fehlende Variabilität) oder infolge hoher Korrelation indirekt bereits durch den Ressourcenindex abgedeckt sind.»

Als Beispiel dafür können die Wasserzinseinnahmen dienen. Deren Einbezug würde aufgrund der geringen Masse gemäss der BAKBASEL (2010) die Gesamtbeträge der Ein- bzw. Auszahlungen kaum verändern. Innerhalb der ressourcenschwachen Kantone würden aber tendenziell die Ressourcenpotentiale der ressourcenschwächsten Kantone zunehmen, wodurch die Ausgleichszahlungen an letztere reduziert würden.

In diesem Zusammenhang ist weiter festzuhalten, dass der Ressourcenausgleich ausschliesslich durch fiskalisch relevante Bemessungsgrössen bestimmt wird, da diese auf der Besteuerung der Wertschöpfung ohne direkte Gegenleistung des Staates basieren. Ein Einbezug der Nutzung von aufgabenspezifischen staatlichen Hoheitsrechten in das Ressourcenpotenzial wäre daher wesensfremd und würde einen Präzedenzfall darstellen. Schliesslich wäre es äusserst schwierig, für die Wasserzinseinnahmen eine geeignete und aussagekräftige Potenzialgrösse zu bestimmen, die den übrigen Elementen des Ressourcenpotenzials zugeordnet werden könnte.

Weil das Ressourcenpotenzial auf dem Inländerprinzip (Pendler zahlen ihre Steuern im Wohnkanton) und das BIP auf dem Inlandsprinzip beruht, sind Unterschiede zwischen der Wirtschaftskraft der Kantone (gemessen am kantonalen BIP) und dem Ressourcenpotenzial unumgänglich. Die Studie der BAKBASEL (2009) zeigt, dass Kantone mit einem hohen Zupendlerüberschuss verglichen mit dem BIP einen tiefen Ressourcenindex haben und dass Kantone mit niedrigen Steuern und einem entsprechend hohen Anteil an Gutverdienenden, einen relativ zum BIP hohen Ressourcenindex haben.

Als Fazit gilt, dass Unterschiede zwischen der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gemessen am BIP und dem Ressourcenpotenzial hauptsächlich auf die unterschiedlichen Konzepte (Inlands- versus Inländerprinzip) zurückzuführen sind. Denn für den Kanton ist nicht die Korrelation zwischen Ressourcenpotenzial und BIP von Bedeutung, sondern zwischen Ressourcenpotenzial und Steuerbasis; also die Frage, ob die Kantone wirklich das besteuern, was im Ressourcenpotenzial abgebildet wird. Zusätzliche Bestandteile haben oft das Problem der Messbarkeit sowie der Verfügbarkeit von vergleichbaren Daten oder widersprechen dem fiskalisch orientierten Konzept des Ressourcenpotenzials. Aus diesen Gründen macht es Sinn, sich bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials weiter auf die bisherigen fünf Bestandteile zu beschränken. In diesem Sinne hat sich der Bundesrat bei der Beantwortung des Postulats Fetz (12.3162) «Für fairen NFA. Simulation des Einbezugs nichtfiskalischer Ressourcen und Einnahmen» geäussert, das der Ständerat am 7. Juni 2012 abgelehnt hat.

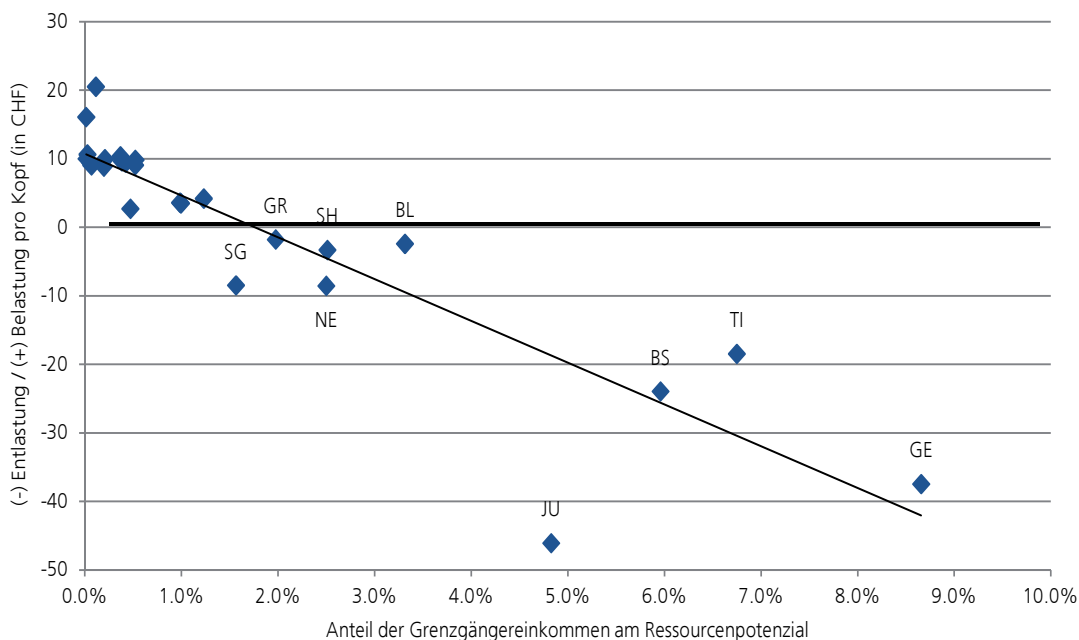
7.1.2 Grenzgänger

Von den quellenbesteuerten Bruttoeinkommen der Grenzgänger aus den Nachbarländern, fliesst nur derjenige Teil in das Ressourcenpotenzial ein, welcher den Kantonen gemäss Doppelbesteuerungsabkommen zusteht. Für die zweite Vierjahresperiode wurde der Faktor Delta eingeführt, mit dem die massgebenden quellenbesteuerten Einkommen um weitere 25 Prozent reduziert werden. Dadurch sollen nicht abgegoltene Kosten berücksichtigt werden, welche Grenzgänger verursachen. Die Begründung im ersten Wirksamkeitsbericht lautete:

«Aus einer Gesamtsicht des neuen Finanzausgleichs ist jedoch anzuerkennen, dass die Grenzlage für die betroffenen Kantone eine spezielle Situation darstellt, da grenzüberschreitende Spillovers nicht im Rahmen der neuen Verfassungs- und Gesetzesnormen zur interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich internalisiert werden können. Dies schlägt insbesondere für die Grenzgängerkantone mit einem hohen Anteil an Grenzgängern (namentlich Tessin, Genf und Basel-Stadt) zu Buche.»

Überprüft man diese Massnahme mit den Daten 2013, dann zeigt sich, dass die gewünschte Wirkung erzielt wird. Abbildung 7.01 zeigt, dass Kantone, in denen die Grenzgängereinkommen mindestens 1,3 Prozent des Ressourcenpotenzials ausmachen, durch den Faktor Delta entlastet werden. Die Entlastung steigt relativ linear mit dem Anteil. Nur der Kanton Jura profitiert aufgrund der progressiven Ausgestaltung der Ressourcenausgleichszahlungen deutlich stärker von der Reduktion. Alle neun Kantone, welche durch den Faktor Delta entlastet werden, sind Grenzkantone. Die übrigen Kantone werden um bis zu 10 Franken pro Einwohner belastet. Einzig die Kantone Luzern (16 CHF) und Zug (21 CHF) werden stärker belastet.

Abbildung 7.01 Auswirkungen der Einführung des Faktors Delta (Zahlen 2013)



Exkurs: Unternehmenssteuerreform III und das Ressourcenpotenzial

Aufgrund von Artikel 28 Absatz 2–4 StHG werden bei gewissen juristischen Personen die Auslandgewinne reduziert besteuert. Für die Kantone bedeutet diese Regelung, dass sie die Gewinne der betreffenden Gesellschaften (Statusgesellschaften) nur eingeschränkt steuerlich ausschöpfen können. Deshalb fließen die entsprechenden Gewinne auch nicht vollständig in das Ressourcenpotenzial ein, sondern werden durch die Faktoren Beta reduziert (s. Abschnitt 7.2.2). Im geltenden Finanzausgleich spielen die Statusgesellschaften daher eine wichtige Rolle.

Die besonderen Steuerstatus stehen in vermehrter internationaler Kritik, insbesondere weil sie ausländische Erträge teilweise privilegiert besteuern («ring fencing»). Im Herbst 2012 haben EFD und FDK eine gemeinsame Projektorganisation eingesetzt. Ihr Auftrag ist es, Vorschläge zur Anpassung des Unternehmenssteuersystems auszuarbeiten, um eine möglichst optimale Positionierung im Spannungsfeld zwischen internationaler Akzeptanz, steuerlicher Wettbewerbsfähigkeit und finanzieller Ergiebigkeit zu erlangen. Im Mai 2013 hat das Steuerungsorgan der Projektorganisation einen Zwischenbericht vorgelegt. Er hält fest, «dass Änderungen von heutigen Regelungen unumgänglich sind, da diese Regelungen nicht mehr die erforderliche internationale Akzeptanz geniessen und somit mit weiteren Gegenmassnahmen ausländischer Staaten gerechnet werden muss, die zu einem hohen Attraktivitätsverlust dieser Regeln führen würden. Insbesondere ist eine Anpassung der kantonalen Steuerstatus angezeigt, soweit diese Regelungen Elemente des ring fencing beinhalten.»

Die Statusgesellschaften sind hauptsächlich in einigen wenigen ressourcenstarken Kantonen konzentriert. In Abbildung 7.02 ist aufgeführt, wie gross im Referenzjahr 2013 der Anteil der Gewinne von Gesellschaften mit besonderem Steuerstatus am gesamten Ressourcenpotenzial war. Man erkennt, dass nur sieben Kantone überdurchschnittliche Anteile aufweisen. Mit Ausnahme der Kantone Neuenburg und Freiburg handelt es sich ausschliesslich um ressourcenstarke Kantone.

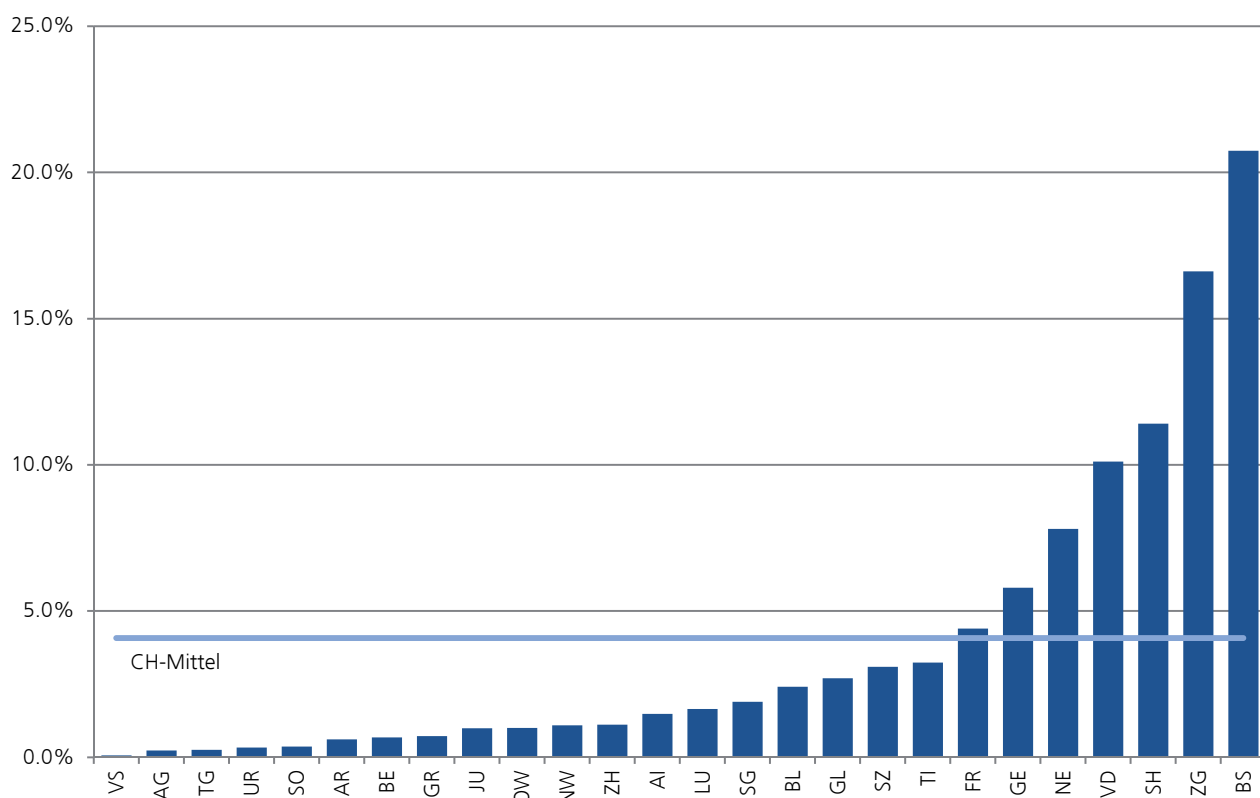
Ein Wegfall der besonderen Steuerstatus und somit ein ersatzloser Wegfall der Beta-Faktoren würde bedeuten, dass die Auslandsgewinne vollständig in das Ressourcenpotenzial einfliessen würden. Das Potenzial der betroffenen Kantone und damit auch ihr Ressourcenindex würden erheblich steigen. Weil dadurch auch das gesamtschweizerische Mittel zunehmen würde, käme es zu einem Rückgang des Ressourcenindex in den (hauptsächlich ressourcenschwachen) Kantonen mit wenigen Statusgesellschaften. Die Disparitäten zwischen den Kantonen wären auf einen Schlag viel grösser, ohne dass sich die Wirtschaftskraft der Kantone verändert hätte. Dies würde bei den Ressourcenausgleichszahlungen zu Verwerfungen führen: Die meisten ressourcenstarken Kantone müssten deutlich mehr in den Finanzausgleich einzahlen, während die ressourcenschwachen Kantone (mit Ausnahme von Neuenburg und Freiburg) deutlich mehr Ausgleichszahlungen erhielten.

Das Steuerungsorgan hält mit seinem Zwischenbericht fest, dass das bestehende System des Ressourcenausgleichs auch unter neuen steuerpolitischen Rahmenbedingungen einen fairen interkantonalen Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen ermöglichen soll und dass im Zuge der Reform der Unternehmensbesteuerung Anpassungen am System erforderlich seien, um die neuen steuerpolitischen Rahmenbedingungen abzubilden. Am grundsätzlichen Konzept des Ressourcenausgleichs soll dabei festgehalten werden. Ansatzpunkt für die Anpassung ist die Gewichtung der Gewinne in der ASG. Eine im Vergleich zu den Einkommen der natürlichen Personen verminderte Gewichtung der Unternehmensgewinne lässt sich dadurch rechtfertigen, dass aufgrund der höheren Mobilität der Gewinne, diese steuerlich weniger stark ausgeschöpft werden können als die Einkommen. Im Übrigen trägt das heutige System diesem Aspekt bereits Rechnung, indem die geringere Ausschöpfbarkeit der Statusgesellschaften berücksichtigt wird. Ein Ersatz für die wegfallenden Beta-Faktoren in Form eines neuen Gewichtungsfaktors für die Unternehmensgewinne ist daher folgerichtig. Die genaue Ausgestaltung dieses Faktors hängt von den noch zu treffenden steuerpolitischen Massnahmen ab. Die übrigen Elemente des Ressourcenpotenzials werden nicht berührt.

Die Anpassung der Mechanik des Ressourcenausgleichs infolge der USR III ist nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts, sondern bildet einen Teil des Pakets USR III. Je nach dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der USR III hätte dies Auswirkungen auf den Vierjahresrhythmus

beim Finanzausgleich. So ist es denkbar, dass die nächste Periode wegen der USR III verkürzt werden könnte, damit die Auswirkungen der USR III auf den Ressourcenausgleich zeitlich mit den Bundesbeschlüssen zur Festlegung der Grundbeiträge für die jeweiligen Dotationsgefässe und allfälligen Änderungen des FiLaG koordiniert werden können.

Abbildung 7.02 Anteil der Gewinne von juristischen Personen mit besonderem Steuerstatus am Ressourcenpotenzial 2013



7.2 Kalibrierung der Parameter für die Vierjahresperiode 2016–2019

Für die dritte Vierjahresperiode müssen gemäss FiLaV die Faktoren Alpha (Vermögen natürlicher Personen) und Beta (Gewinne juristischer Personen) neu berechnet werden. In diesem Abschnitt soll untersucht werden, ob aufgrund der bisherigen Erfahrungen Änderungen in der Berechnungsmethode notwendig sind. Zudem wird noch auf Artikel 54 FiLaV eingegangen. Dieser Artikel ist Teil der Übergangsbestimmungen. Die Fachgruppe Qualitätssicherung wie auch die Fachgruppe Wirksamkeitsbericht sind der Meinung, dass er in die definitiven Bestimmungen der FiLaV aufgenommen werden soll.

7.2.1 Faktor Alpha

Das Einkommen ist eine Flussgrösse und entsteht in jeder Periode neu. Das Vermögen ist hingegen eine Bestandesgrösse. Deshalb können diese beiden Grössen nicht ohne weiteres zusammengerechnet werden. Die Vermögen der natürlichen Personen müssen vorgängig durch die Gewichtung mit dem Faktor Alpha vergleichbar bzw. aggregierbar gemacht werden. Ausgangspunkt für die Berechnung ist die Vermögensrendite der letzten zwanzig Jahre. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass die Vermögensrendite aus einer Einkommens- und einer Wertsteigerungskomponente besteht. Weil die Einkommenskomponente (Zinsen, Dividenden usw.) bereits in das steuerbare Einkommen einfließen, erfasst der Faktor Alpha lediglich die Wertsteigerungskomponente.

Die durchschnittliche Wertsteigerungskomponente aller Vermögensanteile muss geschätzt werden, was deren Berechnung sehr komplex macht. Aufgrund von Änderungen in den Datengrundlagen und Erfahrungen aus der Praxis schlägt die EFV zusammen mit der Fachgruppe Wirksamkeitsbericht zwei Anpassungen vor:

Einbezug der Eigentumswohnungen in die Immobilienrendite

Zur Berechnung der Immobilienrendite wurde bisher nur der Preisindex der Einfamilienhäuser (4 - 6 Zimmer) verwendet, welcher von der Schweizerischen Nationalbank publiziert wird. Für Eigentumswohnungen (4 - 6 Zimmer) publiziert die SNB zwar ebenfalls einen Preisindex, dieser wurde jedoch bisher nicht für die Berechnung von Alpha verwendet, da die Gewichtung der beiden Gebäudearten nicht bekannt war. Aufgrund von Daten des BFS aus dem Jahr 2000 machten damals die Eigentumswohnungen rund 60 Prozent der Wohneinheiten aus. Aktuellere Daten existieren beim BFS nicht. Wegen dieses beträchtlichen Anteils und einer Rendite, welche sich deutlich von derjenigen der Einfamilienhäuser unterscheidet, sind die EFV und die Fachgruppe Wirksamkeitsbericht einstimmig der Meinung, dass auch die Eigentumswohnungen in die Immobilienrendite eingerechnet werden sollen.

Die Indizes der SNB werden von Wüst&Partner berechnet. Letztere publizieren auch Schätzungen zur Anzahl der Einfamilienhäuser und Eigentumswohnungen in der Schweiz. Diese Daten sind jedoch nicht aufgeteilt nach Eigentümertyp. Bei den Eigentumswohnungen kann jedoch davon ausgegangen werden, dass es sich grossmehrheitlich um Privatpersonen handelt. Auch die Einfamilienhäuser waren bei der Volkszählung 2000 zu rund 97 Prozent in den Händen von Privatpersonen. Somit lässt sich eine Gewichtung ohne grössere Einschränkungen berechnen.

Durchschnittsrenditen mit dem geometrischen Mittel

Die bisherige Berechnung der Renditen mit Hilfe des arithmetischen Mittels kann zu Verzerrungen bei der Berechnung von Alpha führen. Aus diesem Grund sollen in Zukunft die Renditen (Dividenden, Aktien und Immobilien), welche als Grundlage von Alpha dienen, mit dem geometrischen Mittel berechnet werden. Dadurch ergibt sich die korrekte durchschnittliche Rendite über die letzten zwanzig Jahre.

Weitere Anpassungen

Eine Minderheit der Fachgruppe Wirksamkeitsbericht war der Meinung, dass die Berechnung der massgebenden Vermögen nicht aufgrund der mit Alpha gewichteten Vermögen zu berechnen seien, sondern aufgrund der effektiven Vermögenssteuereinnahmen der Kantone. Die EFV ist aber zusammen mit der Mehrheit der Fachgruppe der Meinung, dass am bisherigen Konzept der Wertsteigerung festgehalten werden soll und auf den Einbezug der effektiven Steuereinnahmen zu verzichten sei. Die Fachgruppe Wirksamkeitsbericht hat auch noch andere Anpassungen bei der Berechnung von Alpha diskutiert. Diese wurden jedoch einstimmig verworfen, weil in den meisten Fällen wegen der grösseren Volatilität von Alpha die Nachteile überwogen hätten.

Auswirkungen der neuen Berechnungsmethode

Wenn Alpha bereits für die zweite Vierjahresperiode unter Berücksichtigung der Eigentumswohnungen und mittels des geometrischen Mittels berechnet worden wäre, dann hätte sich der Wert nicht verändert und die Ausgleichszahlungen wären gleich geblieben.

Während der Einbezug der Eigentumswohnungen zu einem höheren Alpha führt, senkt die Verwendung des geometrischen Mittels den Wert wieder. Da Alpha auf drei Nachkommastellen gerundet wird (FiLaV Art. 13, Abs. 1), bleibt der Wert bei den ursprünglichen 0.8 Prozent. In anderen Jahren können sich jedoch die Resultate der beiden Methoden unterscheiden.

7.2.2 Faktor Beta

Der Faktor Beta kommt bei den Gewinnen der juristischen Personen mit besonderem Steuerstatus zur Anwendung. Da diese Gewinne von den Kantonen nur beschränkt ausgeschöpft werden können, sorgt der Faktor Beta dafür, dass sie entsprechend mit reduziertem Gewicht im Ressourcenpotenzial berücksichtigt werden. Eine Neuberechnung erfolgt für jede Vierjahresperiode und ist in den Artikel 17–20 FiLaV geregelt. Falls in Zukunft bei diesen Gesellschaften nicht mehr zwischen In- und Auslandgewinnen unterschieden wird, müsste auf die Verwendung der Betafaktoren verzichtet werden (siehe dazu den Exkurs in Abschnitt 7.1).

Der Faktor Beta besteht aus zwei Teilfaktoren. Einem sogenannten Basisfaktor, welcher die begrenzte kantonale Besteuerung ausdrückt und einem Zuschlagsfaktor, welcher die Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer berücksichtigt. Die Berechnung des Zuschlagsfaktors ist im Anhang 6 der FiLaV aufgeführt und kann von allen Interessierten

nachvollzogen werden. Anders ist es mit dem Basisfaktor. Dieser wird aufgrund von individuellen Steuerdaten berechnet werden. Diese Daten unterstehen damit dem Steuergeheimnis und können deshalb nur von der ESTV berechnet werden.

Für Holdinggesellschaften ist der Basisfaktor 0. Bei den Domizil- und gemischten Gesellschaften wird für jedes Unternehmen einzeln der steuerbare Anteil der übrigen Einkünfte aus dem Ausland berechnet. Dies für alle Bemessungsjahre der letzten Vierjahresperiode (für die dritte Vierjahresperiode entspricht dies den Bemessungsjahren 2006–2012). Das erste Quartil dieser Anteile entspricht dem Basisfaktor. Für die zweite Vierjahresperiode lag dieser Wert bei 6,2 Prozent für die Domizilgesellschaften, bzw. bei 10,0 Prozent für die gemischten Gesellschaften.

Eine grundsätzliche Kritik an der Berechnungsmethode wurde bisher nicht geäußert. Aber das Bedürfnis der Kantone, die Berechnung der Beta-Faktoren nachvollziehen zu können ist aufgrund der erheblichen Konsequenzen für das Ressourcenpotenzial verständlich. So lange jedoch Individualdaten verwendet werden, wird dies nicht möglich sein.

7.2.3 Artikel 54 FiLaV

Aus Gründen der Datenqualität wurde in Artikel 19 Absatz 5 FiLaV festgelegt, dass ein Kanton nur bei definitiv veranlagten juristischen Personen mit besonderem Steuerstatus von einem Beta-Wert profitieren kann. Dadurch sollten die Kantone einen Anreiz haben, die Veranlagungen zeitgerecht durchzuführen.

Art. 19 Berechnung der Faktoren Beta

¹ *Es wird für juristische Personen nach Artikel 28 Absätze 2–4 StHG14 je ein Faktor Beta berechnet. Sie sind in Anhang 6 festgelegt.*

² *Die Faktoren Beta sind für alle Kantone gleich.*

³ *Die Faktoren Beta gelten für eine Vierjahresperiode des Ressourcenausgleichs. Grundlage sind die Zahlen der Bemessungsjahre der vergangenen Vierjahresperiode des Ressourcenausgleichs.*

⁴ *Die Faktoren Beta entsprechen der Summe aus je einem Basisfaktor und je einem Zuschlagsfaktor.*

⁵ *Für juristische Personen mit besonderem Steuerstatus, die nicht definitiv veranlagt sind, beträgt der Faktor Beta 1*

Da bei Einführung der NFA nicht alle Kantone eine jährliche Veranlagung kannten, wurde jedoch noch Artikel 54 Absatz 1 in die Übergangsbestimmungen aufgenommen. Dieser sollte den Kantonen genügend Zeit geben, ihre Veranlagungspraxis anzupassen.

Art. 54 Provisorische Angaben

¹ Artikel 19 Absatz 5 kommt bis zum Bemessungsjahr 2013 nicht zur Anwendung, sofern provisorische Angaben in gleichwertiger Qualität wie die definitiv veranlagten Angaben geliefert werden können.

² Eine provisorische Angabe ist von gleichwertiger Qualität, wenn im Zeitpunkt, in dem die Daten eines Bemessungsjahres erhoben werden, aufgrund der Steuererklärung die steuerbaren Einkünfte nach Artikel 17 bekannt sind.

Art. 17 Berechnung für die einzelne juristische Person

Der massgebende Gewinn einer juristischen Person mit besonderem Steuerstatus entspricht der Summe:

a. des steuerbaren Gewinns aus den Einkünften aus der Schweiz gemäss Artikel 28 Absätze 2–4 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG);

b. des steuerbaren Reingewinns gemäss Artikel 58 DBG10, abzüglich des Nettoertrags aus Beteiligungen gemäss DBG und des steuerbaren Gewinns aus der Schweiz gemäss Buchstabe a, gewichtet mit dem Faktor Beta.

Die Übergangsbestimmung gilt nur bis zum Bemessungsjahr 2013, d.h. Referenzjahr 2017. Das bedeutet, dass ab dem Referenzjahr 2018 die Gewinne von provisorisch veranlagten Statusgesellschaften vollständig in das Ressourcenpotenzial einfließen. In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass es den Kantonen nicht in jedem Fall möglich ist, alle betroffenen juristischen Personen rechtzeitig zu veranlagen. Dies aus Gründen, die sie nicht beeinflussen können (z.B. hängige Verfahren). Weil es sich aber teilweise um Gesellschaften mit erheblichen Reingewinnen handelt, ist es für die Kantone von Bedeutung, ob die Auslandgewinne vollständig oder nur zu 2,7 bis 12,5 Prozent in das Ressourcenpotenzial einfließen.

Die Fachgruppe Qualitätssicherung ist der Meinung, dass in diesen Fällen die Daten auch der eingereichten Steuererklärung entnommen werden können. Die Qualität der Daten bleibt dadurch gewährleistet. Sie schlägt deshalb vor, den Artikel 54 FiLaV in definitives Recht zu übernehmen. Die Fachgruppe Wirksamkeitsbericht schliesst sich dieser Meinung an.

8 Alternativen zum bestehenden Ressourcenausgleich

Dieses Kapitel stellt einen Vorschlag für einen alternativen Mechanismus für den Ressourcenausgleich dar. Ausgangspunkt war dabei die Standesinitiative des Kantons Schwyz «Erhöhung der Wirksamkeit des NFA-Ressourcenausgleichs durch Einführung einer neutralen Zone». Im Schreiben des EFD an die Finanzkommission des Ständerats vom 17.10.2012 erklärte die Vorsteherin des EFD, dass die Optimierungswünsche der Kantone und insbesondere diejenigen des Kantons Schwyz und der übrigen ressourcenstarken Kantone im Rahmen des zweiten Wirksamkeitsberichts zu prüfen seien. Das Unterkapitel 8.1 nimmt dieses Anliegen auf. Die Vertreter der Geberkantone in der Fachgruppe Wirksamkeitsbericht haben diesen Ansatz weiterentwickelt und ihn mit einem zweiten Element versehen. Es geht dabei um die Fixierung des Abschöpfungssatzes für eine Vierjahresperiode, mit dem die Beiträge der ressourcenstarken Kantone an den horizontalen Ressourcenausgleich festgelegt werden. Dieser Mechanismus wird in 8.2 behandelt. Das Unterkapitel 8.3 kombiniert die beiden Elemente zu einem Alternativmodell, wie dies ebenfalls von den Vertretern der Geberkantone in der Fachgruppe vorgeschlagen wurde. Die Konferenz der NFA-Geberkantone hat dieses in ihrer Medienmitteilung vom 19.9.2013 der Öffentlichkeit vorgestellt.

8.1 Neutrale Zone

Die nachfolgenden Ausführungen stellen das Konzept der neutralen Zone, welches mit einer linearen Verteilung kombiniert wird, vor und vergleichen dieses mit dem bestehenden Umverteilungsmechanismus, der progressiv (d.h. nicht-linear) ausgestaltet ist und in dem alle ressourcenschwachen Kantonen Ausgleichszahlungen erhalten. Das alternative Konzept garantiert im Gegensatz zum bestehenden Mechanismus, dass auch der ressourcenschwächste Kanton das Mindestausstattungsziel von 85 Prozent stets erreicht oder übertrifft.

Die heutige (progressive) Berechnungsmethode

Im Ressourcenausgleich werden die Auszahlungsbeträge gemäss Artikel 26 FiLaV progressiv berechnet, um die Mindestausstattung mit möglichst wenig finanziellen Mitteln zu erreichen. Um die vorhandenen Mittel auf die ressourcenschwächsten Kantone zu konzentrieren, ist eine möglichst starke Progression notwendig. Die Progression darf jedoch nicht zu stark sein, damit die Rangfolge der Kantone bezüglich ihrer standardisierten Steuererträge pro Einwohner nicht verändert wird. Das heisst, dass ein ressourcenschwacher Kanton nach Ressourcenausgleich nicht mehr Mittel zur Verfügung haben darf, als ein Kanton, der vorher ressourcenstärker war.

Die aktuelle Berechnungsmethode wurde von verschiedener Seite kritisiert. Dies hauptsächlich aus den folgenden drei Gründen:

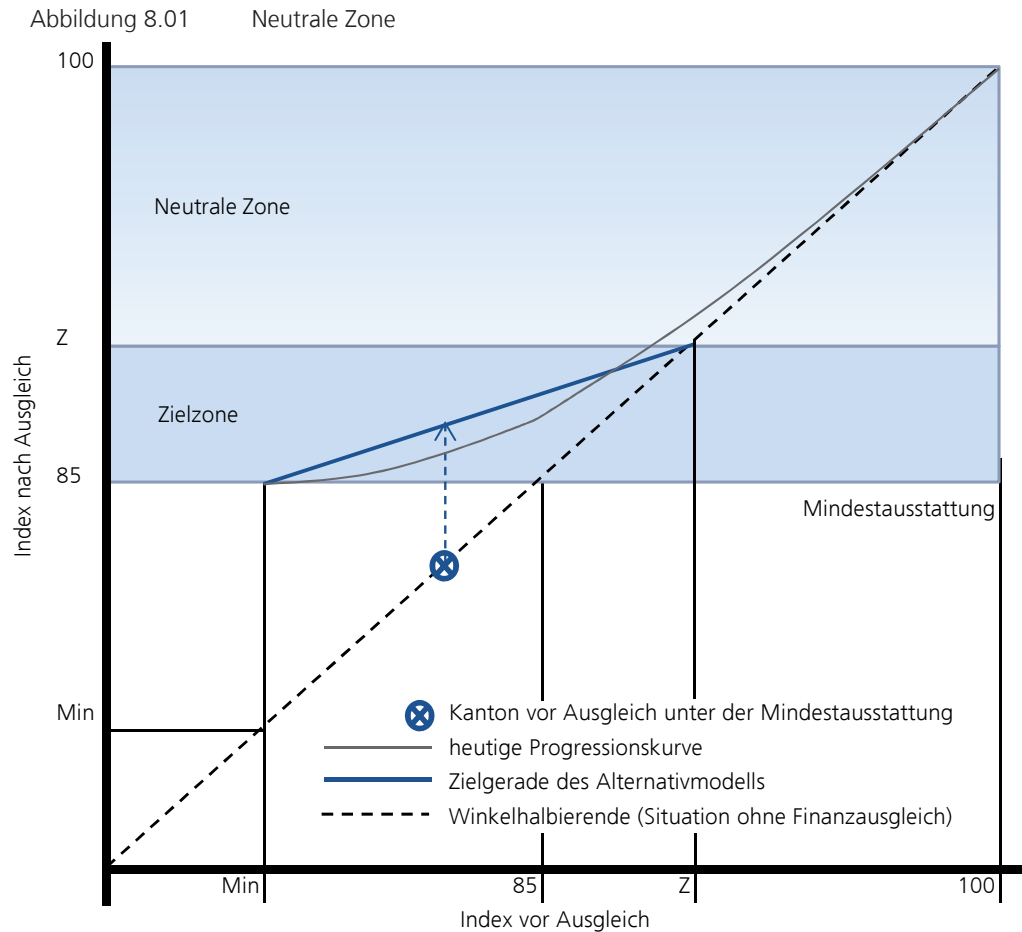
- Alle ressourcenschwachen Kantone erhielten Zahlungen aus dem Ressourcenausgleich, auch wenn ihr Ressourcenindex nur knapp unter 100 Punkten liegt. Diese «fast ressourcenstarken Kantone» besässen jedoch genügend eigene Mittel um ihre Aufgaben erfüllen zu können. Es wäre effizienter, wenn man deren Mittel für die ressourcenschwächsten Kantone einsetzen würde.
- Die Progression sei so stark, dass die ressourcenschwächsten Kantone keinen Anreiz hätten, ihr Ressourcenpotenzial zu erhöhen, da dies zu einer Kürzung der Ausgleichszahlungen in einem ähnlichen Umfang führe.

- Die heutige Berechnungsmethode führe dazu, dass der ressourcenschwächste Kanton in gewissen Jahren die Mindestausstattung nicht erreicht und in anderen Jahren überschreitet.

Lineare Berechnung mit einer «neutralen Zone»

Die Vertreter der Geberkantone schlagen deshalb eine neue Berechnungsmethode vor, welche die obenerwähnten Nachteile beheben soll. Bei dieser Berechnungsmethode erfolgen die Auszahlungen nicht mehr progressiv, sondern linear, so dass alle Kantone den gleichen Anreiz haben, ihr Ressourcenpotenzial zu erhöhen. Im Weiteren soll eine neutrale Zone für die ressourcenschwachen Kantone eingeführt werden. Diese neutrale Zone ist ein Bereich, der sich von einem bestimmten Indexwert (<100) bis zum schweizerischen Mittel von 100 erstreckt. Kantone, deren Ressourcenindex in der neutralen Zone liegt, erhalten keine Mittel mehr aus dem Ressourcenausgleich, müssen aber auch keine Einzahlungen leisten. Das dritte Element ist eine garantierte Mindestausstattung für den ressourcenschwächsten Kanton.

Das Prinzip der neutralen Zone ist in Abbildung 8.01 ersichtlich. Auf der x-Achse ist der Index SSE vor Ausgleich (bzw. der Ressourcenindex) und auf der y-Achse der Index nach Ausgleich abgebildet. Wenn kein Ressourcenausgleich stattfinden würde, dann hätten alle Kantone vor und nach Ressourcenausgleich denselben Indexwert und wären deshalb auf der gestrichelten Winkelhalbierenden. Mit der heutigen, progressiven Berechnungsmethode liegen alle Kantone nach Ausgleich auf der grauen Kurve. Mit der linearen Methode würden alle Kantone mit einem Indexwert unter Z (d.h. innerhalb der Zielzone) auf die blaue Zielgerade angehoben. Kantone mit einem Ressourcenindex grösser als Z erhielten keine Beiträge und blieben deshalb auf der gestrichelten Linie («neutrale Zone»).



Wenn die anderen Variablen (Dotation, Mindestausstattung) extern vorgegeben sind, wird nur Z endogen bestimmt. Dieser Wert muss iterativ so festgelegt werden, dass die Summe aller Ausgleichszahlungen der Dotation entspricht.

Das Konzept sieht vor, dass derjenige Indexwert, welcher genau auf 85 angehoben wird (in der Abbildung 8.01 als «Min» bezeichnet) vorgängig festgelegt wird. Beim Vorschlag der Vertreter der Geberkantone liegt er bei einem Ressourcenindex von 50 Punkten. Dies bedeutet, dass der ressourcenschwächste Kanton – sofern sein Ressourcenindex grösser als 50 Punkte ist – nach Ausgleich über der garantierten Mindestausstattung liegt.

Neutrale Zone in der NFA-Projektphase

Im Grundzügebericht von 1996 war eine durchgehende Skala vorgesehen (keine neutrale Zone). Im Konkretisierungsbericht von 1999 wurde dann eine neutrale Zone zwischen ungefähr RI 90 und RI 100 vorgeschlagen. Die Begründung dazu lautete: «Vom Disparitätenabbau sollen im Interesse eines gezielten Mitteleinsatzes nur jene Kantone profitieren, die unterhalb eines bestimmten Mindestindex liegen.»

Die KdK und diverse Kantone lehnten diesen Vorschlag ab und forderten eine Rückkehr zur ursprünglich vorgeschlagenen Lösung mit der Begründung: «Es ist [...] ein Systemfehler, wenn Kantone mit Indizes zwischen 90 und 100 vom Mechanismus des Disparitätenabbaus völlig ausgeschlossen werden. Damit wird der Anreiz genommen, die Leistungskraft über den Indexstand von 90 Punkten zu steigern.» In der Folge ist man dann wieder auf eine durchgehende Skala eingeschwenkt. In den parlamentarischen Beratungen war die neutrale Zone kein Thema.

Auswirkungen einer neutralen Zone

Im Folgenden soll aufgezeigt werden, wie sich die Ausgleichszahlungen entwickelt hätten, wenn bei der Einführung der NFA im Jahr 2008 eine lineare Auszahlung mit neutraler Zone gewählt worden wäre. Dazu werden die folgenden Annahmen getroffen:

- Die Dotation des Ressourcenausgleichs bleibt unverändert. Das bedeutet, dass die Einzahlungen der ressourcenstarken Kantone ebenfalls unverändert bleiben.
- Die garantierte Mindestausstattung liegt bei 85 Indexpunkten und entspricht somit dem heutigen Mindestausstattungsziel.
- Der Beginn der neutralen Zone wird so festgelegt, dass mit der vorgegebenen Dotation der ressourcenschwächste Kanton die Mindestausstattung erreicht.

In Tabelle 8.02 sind die Indizes des ressourcenschwächsten Kantons Uri für die Jahre 2008–2014 vor und nach Ausgleich aufgeführt.

Tabelle 8.01 Die beiden Berechnungsmethoden

Name	Berechnungsmethode
Prog	Die heute gültige progressive Berechnungsmethode
Lin_50	Lineare Berechnungsmethode mit einem fixen Min von 50. Dadurch ist die Ausstattung des ressourcenschwächsten Kantons weiterhin variabel, sie liegt aber immer über der Mindestausstattung. Diese Variante entspricht dem Vorschlag der ressourcenstarken Kantone.

Tabelle 8.02 Ressourcenindizes des ressourcenschwächsten Kantons; 2008–2014

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Vor Ausgleich</i>	61.9	60.6	58.0	57.2	58.9	60.2	61.2
<i>Nach Ausgleich</i>							
Prog	86.3	85.6	84.4	83.3	85.2	86.1	87.0
Lin_50	86.6	86.3	85.7	85.3	86.0	86.4	86.8

Die Tabelle 8.02 zeigt, dass der ressourcenschwächste Kanton mit der linearen Variante die Mindestausstattung nach Ausgleich immer erreicht, bzw. fast immer deutlich über der Mindestausstattung von 85 Punkten liegt. Mit der heutigen progressiven Berechnung ist dies in den Jahren 2010 und 2011 nicht der Fall.

Der zweite Kritikpunkt betrifft den fehlenden Anreiz zur Erhöhung des Ressourcenpotenzials bei der heutigen Methode. Dieser Anreiz lässt sich mit der Steigung der Zielgeraden (blaue Linie in Abbildung 8.01) messen (Grenzabschöpfung). Wenn die Steigung 0 ist, dann wird eine Zunahme des Ressourcenindex vollständig durch eine Kürzung der Ausgleichszahlungen kompensiert, und der Kanton hat keinen Anreiz, sein Ressourcenpotenzial zu erhöhen. Das Gegenteil ist der Fall bei einer Steigung von 1, wo die Ausgleichszahlungen eines Kantons, der ressourcenstärker wird, nicht reduziert würde. Die progressive Methode hat demgegenüber unterschiedliche Steigungen. Beim ressourcenschwächsten Kanton liegt sie fast bei 0 und beim ressourcenstärksten Kanton nahe bei 1. Im Durchschnitt beträgt die Steigung etwa 0.21 (vgl. Abbildung 5.15)

Die Tabelle 8.03 zeigt die Steigung der linearen Methode. Die Steigung variiert von Jahr zu Jahr beträchtlich. Im Jahr 2011 war sie nahe bei Null und somit bestand für alle Empfängerkantone aus ökonomischer Sicht kaum ein Anreiz zur Potenzialsteigerung.

Tabelle 8.03 Steigung der Zielgeraden bei der Methode Lin_50; 2008–2014

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Lin_50	0.13	0.12	0.08	0.04	0.11	0.13	0.16

Es ist zu unterstreichen, dass es bei der linearen Steigung immer einen Zielkonflikt zwischen Anreizeffekt bzw. Beginn der neutralen Zone und Mindestausstattung gibt. So impliziert eine höhere Steigung eine bessere Anreizwirkung, weil ein Kanton bei einem Anstieg seines Ressourcenindex einen höheren Index nach Ressourcenausgleich erreicht. Eine höhere Steigung (und damit eine bessere Anreizwirkung) lässt sich jedoch nur erreichen, wenn der Beginn der neutralen Zone höher angesetzt wird und damit auch mehr Kantone in den Genuss von Ausgleichszahlungen kommen. Dieser Zielkonflikt zwischen dem Anreizeffekt und dem Beginn der neutralen Zone ist ein zentraler Punkt in der Diskussion über die Effektivität des Ausgleichssystems.

In Tabelle 8.04 sind die Werte für Z, den Beginn der neutralen Zone, für die verschiedenen Jahre aufgeführt.

Tabelle 8.04 Beginn der neutralen Zone; 2008–2014

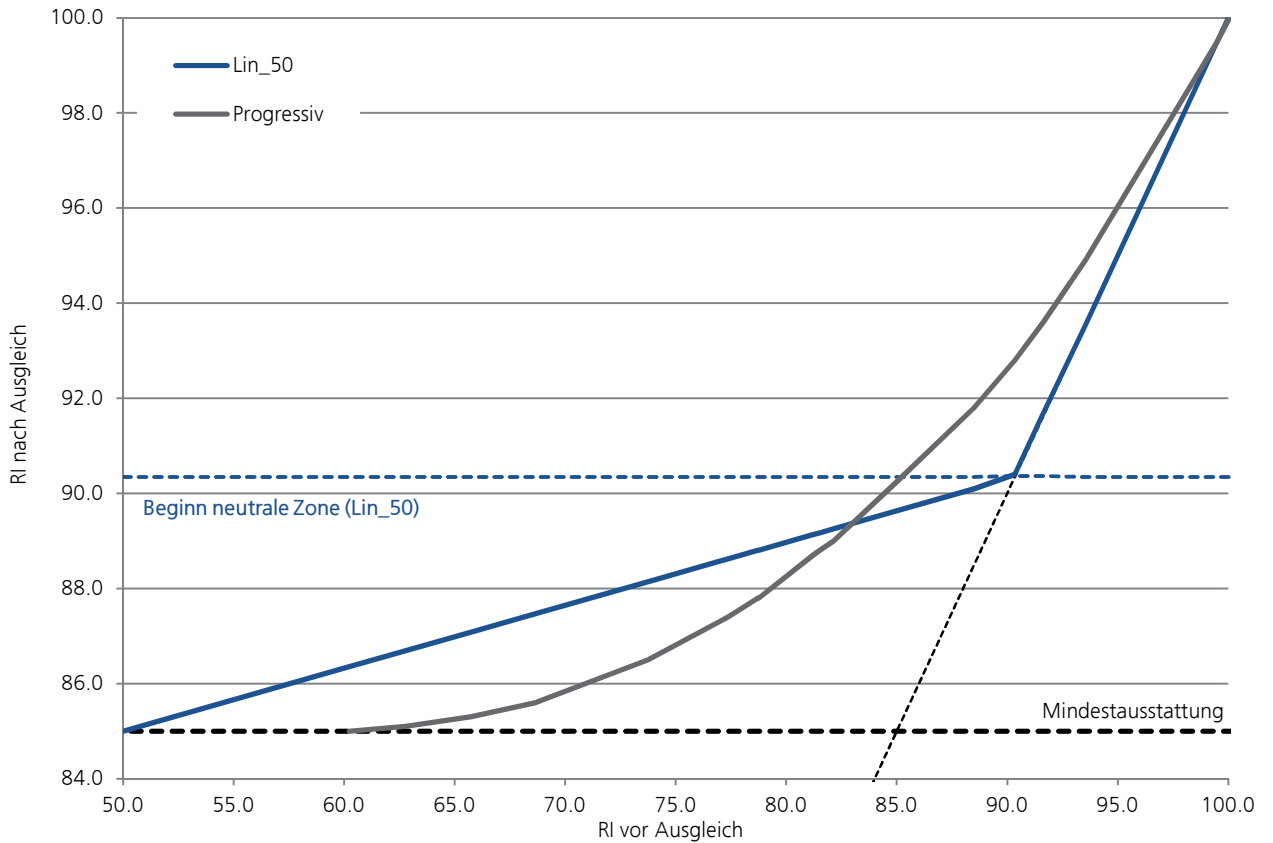
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Lin_50	90.4	89.7	88.2	86.6	89.3	90.4	91.6

Die heute verwendete progressive Methode hat keine neutrale Zone, deshalb erhalten alle Kantone mit einem Index bis 100 Punkte Ausgleichszahlungen. Bei den linearen Methoden schwankt die Grenze der neutralen Zone relativ stark. Dennoch erhalten in beiden Varianten und in allen Jahren die 15 gleichen Kantone Ausgleichszahlungen. In der neutralen Zone befinden sich bis zu 4 Kantone (NE, BL, SH und TI), abhängig davon, welche Kantone im entsprechenden Jahr ressourcenstark waren.

Die finanziellen Auswirkungen auf die Kantone der beiden Berechnungsmethoden unterscheiden sich je nach Ressourcenindex stark. Abbildung 8.02 zeigt dies exemplarisch anhand eines fiktiven Beispiels.

- Die graue Linie entspricht der Methode Prog, welche heute für die Berechnung der Ausgleichszahlungen verwendet wird. Diese Methode führt für die ressourcenschwächsten Kantone zu geringeren Ausgleichszahlungen gegenüber Lin_50, wenn die Dotation nicht zu hoch ist und damit das Mindestausstattungsziel nicht übertroffen wird, was indessen in den vergangenen Jahren häufig der Fall war. Auch Kantone mit einem Ressourcenindex von knapp unter 100 Indexpunkten erhalten (geringe) Ausgleichszahlungen.
- Die dunkelblaue Linie entspricht der Variante Lin_50. Diese führt für alle Kantone mit einem Ressourcenindex, der deutlich unter der neutralen Zone liegt, zu höheren Ausgleichszahlungen gegenüber heute. Ab demjenigen Indexpunkt, wo sich die dunkelblaue und die graue Linie schneiden, sind die Ausgleichszahlungen gegenüber dem heutigen System geringer. Alle ressourcenschwachen Kantone mit einem Ressourcenindex von über 50 Punkten erreichen nach Ausgleich einen Index, der über der Mindestausstattung liegt. Sollte ein Kanton unterhalb der 50-Punkte-Marke liegen, erreichte er nach Ausgleich genau die Mindestausstattung.

Abbildung 8.02 Progressionskurve und Zielgeraden



Wenn das Ziel darin besteht, möglichst viele Mittel den ressourcenschwächsten Kantonen zukommen zu lassen und möglichst wenig den übrigen Kantonen, dann erfolgt dies am besten über Lin_50.

Auswirkungen auf die Ausgleichszahlungen im Vergleich zum heutigen System

Die Tabelle 8.05 stellt die Auswirkungen auf das Niveau der Ausgleichszahlungen im Durchschnitt 2008 bis 2014 dar, falls Lin_50 im Jahr 2008 eingeführt worden wäre, und zeigt die Differenz, die sich zu den effektiven Ausgleichszahlungen gemäss Prog ergeben hätte. Neuenburg beispielsweise wäre bei Lin_50 fast immer in der neutralen Zone; daher würden die Ausgleichszahlungen fast vollständig wegfallen. Die ressourcenschwächsten Kantone würden bei Lin_50 mehr erhalten als heute, demgegenüber wären die Kürzungen bei den stärkeren der ressourcenschwachen Kantone sehr ausgeprägt.

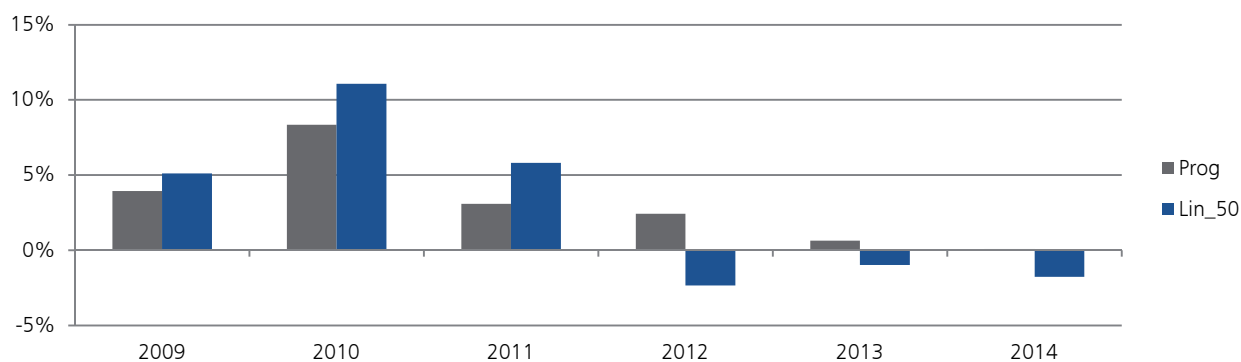
Tabelle 8.05 Veränderungen der Ausgleichszahlungen Lin_50 gegenüber Prog; Durchschnitt 2008–2014

	Ø-RI	Lin_50
NE	94.7	-85.8%
AG	87.7	-60.7%
AI	81.8	-8.9%
GR	80.7	-4.2%
AR	78.2	1.7%
SO	77.7	2.0%
SG	76.6	4.3%
LU	76.4	4.2%
BE	75.7	4.2%
OW	75.2	2.0%
TG	75.2	5.0%
FR	72.6	6.8%
VS	67.7	6.4%
GL	67.4	6.0%
JU	64.6	4.8%
UR	59.7	2.9%

Schwankungen bei den Ausgleichszahlungen

Ein weiteres wichtiges Kriterium für die Kantone ist der dynamische Aspekt, d.h. die Schwankungen der Ausgleichszahlungen im Zeitverlauf. Aus Sicht der Planungssicherheit sind möglichst geringe Schwankungen wünschbar. Abbildung 8.03 zeigt die prozentuale Veränderung der Ausgleichszahlungen gegenüber dem Vorjahr beim ressourcenschwächsten Kanton (Uri). Die Schwankungen sind bei der linearen Berechnungsmethode deutlich grösser als bei der Progressiven.

Abbildung 8.03 Jährliche Veränderungen der Ausgleichszahlungen für den Kanton Uri

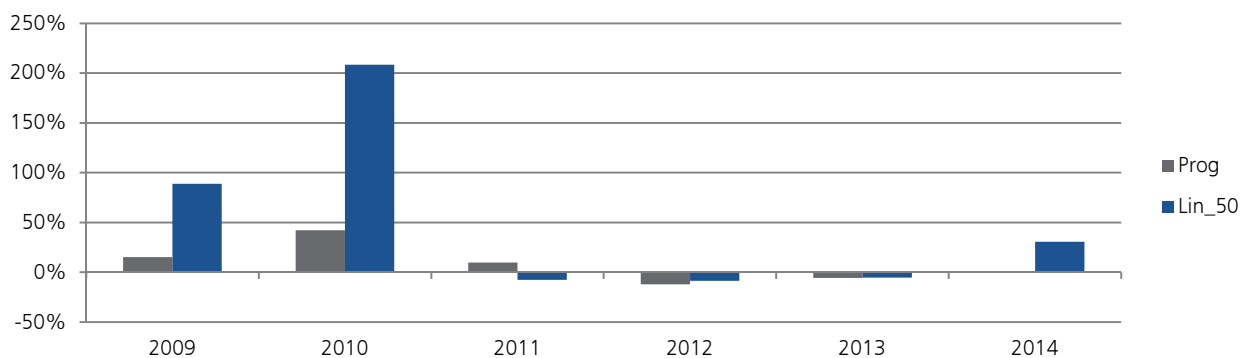


Wesentlich deutlicher sind die Unterschiede, wenn Aargau, der ressourcenstärkste Kanton unterhalb der neutralen Zone, betrachtet wird (Abbildung 8.04). Hier schwanken die Ausgleichszahlungen deutlich stärker als bei Uri.

Insbesondere in den ersten beiden Jahren sind die Zunahmen bei der Variante Lin_50 erheblich. Dies hat auch damit zu tun, dass Aargau im Jahr 2008 mit dieser Variante kaum Ausgleichszahlungen erhalten hätte. Auch bei den anderen Varianten nehmen die Zahlungen in diesem Zeitraum deutlich zu. In den Jahren 2011–2014 sind die Schwankungen deutlich geringer, liegen aber immer noch über denjenigen des Kantons Uri.

Die lineare Berechnungsmethode führt insbesondere bei den ressourcenstärksten Empfängerkantonen zu deutlich stärkeren Schwankungen. Dafür sind die Ausgleichsbeträge hier auch tiefer. Im Jahr 2014 betrug diese für den Kanton Aargau 193 Millionen. Mit der Methode Lin_50 wären es noch 67 Millionen gewesen.

Abbildung 8.04 Jährliche Veränderungen der Ausgleichszahlungen für den Kanton Aargau



Als Mass für die Schwankungen lässt sich die Standardabweichung verwenden. In der nachfolgenden Tabelle sind diese für ausgewählte Kantone aufgeführt. Es handelt sich um die drei ressourcenschwächsten Kantone (UR, JU, GL), drei mittelstarke Empfängerkantone (BE, LU, TG) und drei Empfängerkantone, welche relativ ressourcenstark sind (GR, AI, AG).

Tabelle 8.06 Standardabweichung der Veränderungen bei den Ausgleichszahlungen; ausgewählte Kantone; 2008–2014

	UR	JU	GL	BE	LU	TG	GR	AI	AG
Prog	3.0%	3.3%	6.4%	5.3%	4.6%	4.4%	13.1%	12.5%	19.6%
Lin_50	5.4%	5.4%	6.7%	6.5%	4.8%	5.6%	15.3%	22.0%	85.8%

Es zeigt sich, dass die Schwankungen bei der heutigen Methode immer geringer sind. Bei beiden Methoden gilt jedoch, dass sowohl die Veränderungen, wie tendenziell auch die Varianz mit steigender Ressourcenstärke zunehmen.

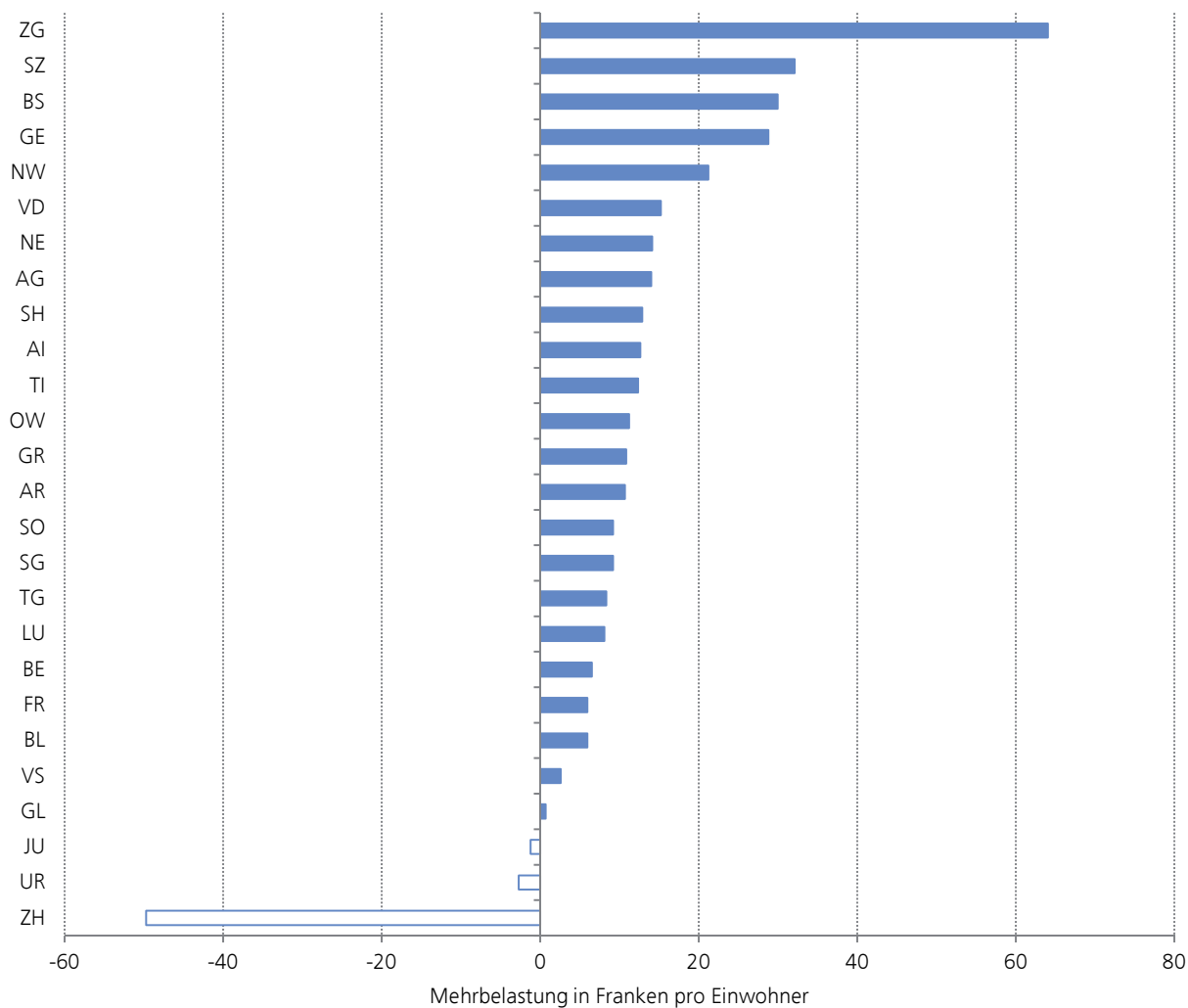
8.2 Fixierung des Abschöpfungssatzes

Das zweite Element, welches von den Vertretern der Geberkantone eingebracht wurde, besteht in der Fixierung des Satzes für eine Vierjahresperiode, mit dem die Beiträge der ressourcenstarken Kantone an den horizontalen Ressourcenausgleich festgelegt sind. Dieser Satz wird jeweils auf die Überschuss-SSE des jeweiligen Kantons angewandt. Der Bundesbeitrag wird an das Volumen des horizontalen Ressourcenausgleichs gekoppelt, indem er 150 Prozent des letzteren beträgt. Im bisherigen System wird die Dotation des horizontalen Ressourcenausgleichs mit der Wachstumsrate des Ressourcenpotenzials der ressourcenstarken Kantone fortgeschrieben und diejenige des vertikalen Ressourcenausgleichs an die Entwicklung des gesamtschweizerischen Ressourcenpotenzials. Der Abschöpfungssatz der Überschuss-SSE ergibt sich im aktuellen System somit endogen und variiert von Jahr zu Jahr. Die Vertreter der Geberkantone betonen, dass mit ihrem Vorschlag die Dotation besser auf Veränderungen der Disparitäten reagiert und dass damit das Problem der «Solidarhaftung» vermindert wird.

Die Frage der «Solidarhaftung» bei den ressourcenstarken Kantonen

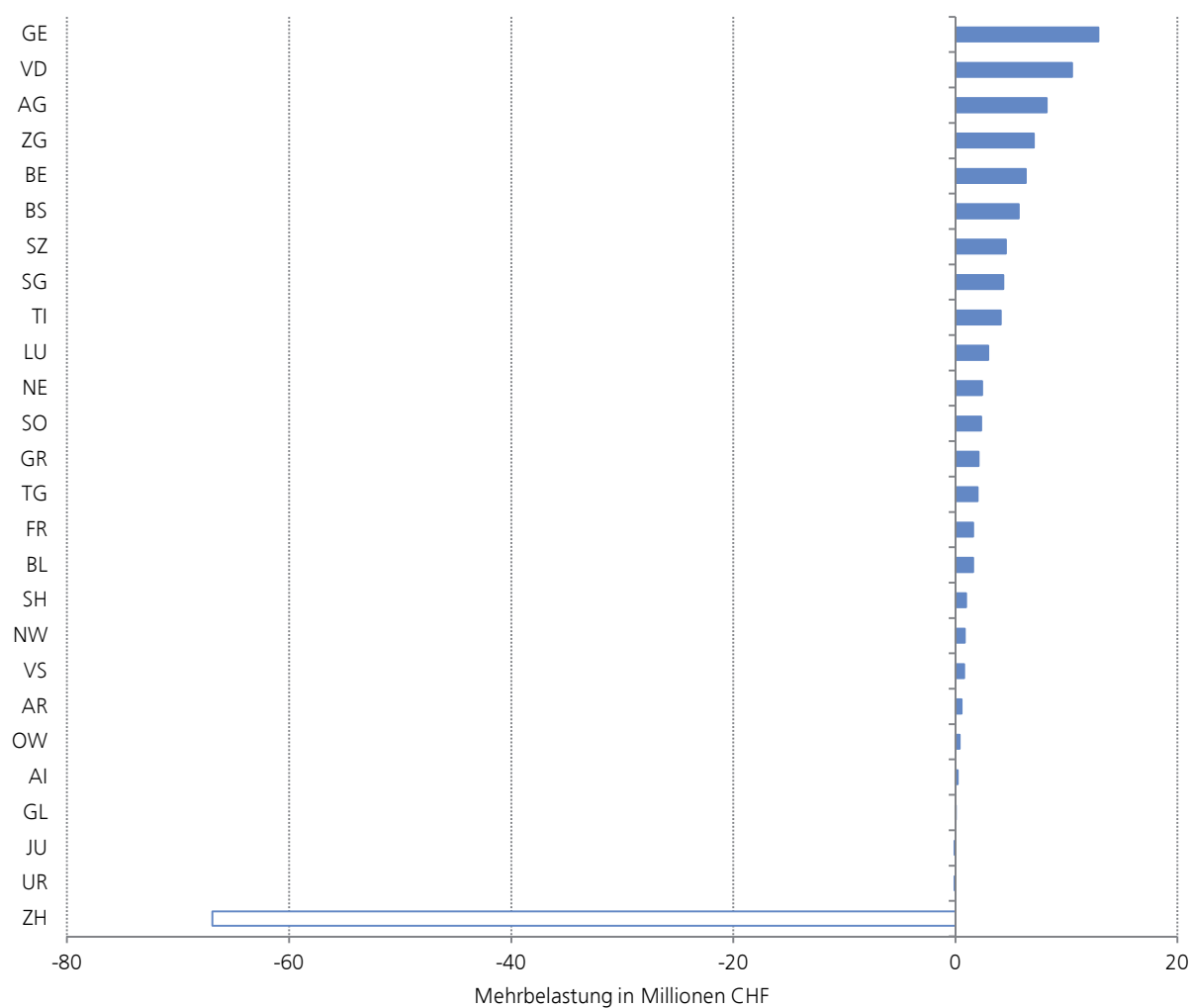
Der Kanton Zürich weist absolut gesehen das grösste Ressourcenpotenzial auf. Seit 2010 ist sein Ressourcenindex aufgrund einer unterdurchschnittlichen Wachstumsrate seines Ressourcenpotenzials merklich gesunken. Die Dotation des horizontalen Ressourcenausgleichs wird jeweils mit der Wachstumsrate des Ressourcenpotenzials aller ressourcenstarken Kantone fortgeschrieben. Eine Wachstumsabschwächung in Zürich schlägt sich daher in der Wachstumsrate des horizontalen Ressourcenausgleichs nieder. Dennoch führt die Wachstumsschwäche Zürichs zu einer steigenden Belastung des Überschuss-Ressourcenpotenzials und damit zu höheren Beiträgen der übrigen ressourcenstarken Kantone. Wenn sich der Ressourcenindex eines grossen Kantons ändert, hat dies aufgrund der Ausgestaltung des Systems Auswirkungen auf die Ausgleichszahlungen aller Kantone. Dies gilt ebenso für ressourcenstarke wie -schwache Kantone und wirkt symmetrisch für Zu- bzw. Abnahmen des Ressourcenindex. Sollte beispielsweise der Ressourcenindex von Zürich in den kommenden Jahren wieder ansteigen, würde dies die übrigen ressourcenstarken Kantone entsprechend entlasten. Der Bericht der EFV (2013a) beschreibt diesbezügliche Simulationen. Abbildung 8.05 zeigt, wie sich ceteris paribus eine Reduktion der ASG 2009 des Kantons Zürich um 10 Prozent auf die Ausgleichszahlungen pro Einwohner der Kantone auswirkt. Während Zürich um rund 50 Franken pro Einwohner entlastet wird, zahlen die übrigen ressourcenstarken Kantone mehr in den horizontalen Ressourcenausgleich ein. Die höchste Mehrbelastung ergibt sich für den Kanton Zug mit über 60 Franken. Für die Kantone Schwyz, Basel-Stadt sowie Genf erhöhen sich die Einzahlungen um rund 30 Franken pro Einwohner. Bei den ressourcenschwachen Kantonen reduzieren sich die Ausgleichszahlungen in den Kantonen mit einem höheren Ressourcenindex, während die ressourcenschwächsten Kantone weniger starke Einbussen haben und die beiden Kantone mit dem tiefsten Index sogar leicht höhere Ausgleichszahlungen erhalten.

Abbildung 8.05 Auswirkung auf die Ausgleichszahlungen in Franken pro Einwohner bei einer Reduktion der ASG 2009 von Zürich um 10 %



In absoluten Werten wird Zürich um gut 67 Millionen entlastet, was 15,6 Prozent seiner Einzahlungen entspricht. Dafür müssen insbesondere Genf (+13 Mio. bzw. +3,5 %) und Waadt (+11 Mio. bzw. +10,2 %) deutlich mehr in den horizontalen Ressourcenausgleich einzahlen. Die Zunahme bei Zug beträgt 2,6 Prozent und bei Schwyz 3,4 Prozent seiner Einzahlungen.

Abbildung 8.06 Auswirkung auf die Ausgleichszahlungen in Millionen Franken bei einer Reduktion der ASG 2009 von Zürich um 10 %



Im Bericht EFV (2013a) wird auch noch untersucht, was passiert, wenn sich das Ressourcenpotenzial des ressourcenschwachen Kantons Bern verringert. Die Auswirkungen sind ähnlich wie diejenigen in der vorhergehenden Abbildung. Für die ressourcenstarken Kantone fallen sie aber deutlich geringer aus.

Vorschlag der Vertreter der Geberkantone

Der Rückgang des Ressourcenindex von Zürich und der damit verbundene Anstieg der Beitragszahlungen der übrigen ressourcenstarken Kantone in den letzten Jahren wird von Letzteren zunehmend als Problem gesehen. Die Vertreter der Geberkantone schlagen deshalb einen Systemwechsel bei der Festlegung der Dotation des Ressourcenausgleichs vor. Neu soll das Parlament alle vier Jahre die Abschöpfung des Überschuss-SSE der ressourcenstarken Kantone fixieren. Das Volumen des vertikalen Ressourcenausgleichs (d.h. der Bundesbeitrag) sei dann

auf 150 Prozent des Beitrags der ressourcenstarken Kantone festzulegen. Das Verhältnis zwischen dem horizontalen und dem vertikalen Ressourcenausgleich würde damit gerade dem verfassungsmässigen Minimum von zwei Dritteln entsprechen. Im Gegensatz zum heutigen System würde das Parlament die Volumina des horizontalen und vertikalen Ausgleichs also nur noch indirekt fortschreiben. Die Steuerung des Ressourcenausgleichs durch das Parlament würde dadurch im Vergleich zum aktuellen Regime modifiziert.

Die Vertreter der Geberkantone weisen darauf hin, dass bei ihrem Vorschlag ein direkter Zusammenhang zwischen der Dotation und der Entwicklung der Disparitäten besteht. Idealerweise entwickelt sich die Dotation parallel zu den Disparitäten: Wenn diese zunehmen, nimmt auch die Dotation zu, um die Unterschiede zwischen den Kantonen zu reduzieren. Mit der heutigen Fortschreibungsmethode besteht jedoch kein direkter, bzw. automatischer Zusammenhang zwischen der Dotation und den Disparitäten. Anstelle eines Automatismus erlaubt das geltende System indessen alle vier Jahre eine diskretionäre Festlegung der Dotation und gibt damit die Möglichkeit einer Anpassung an veränderte Disparitäten¹.

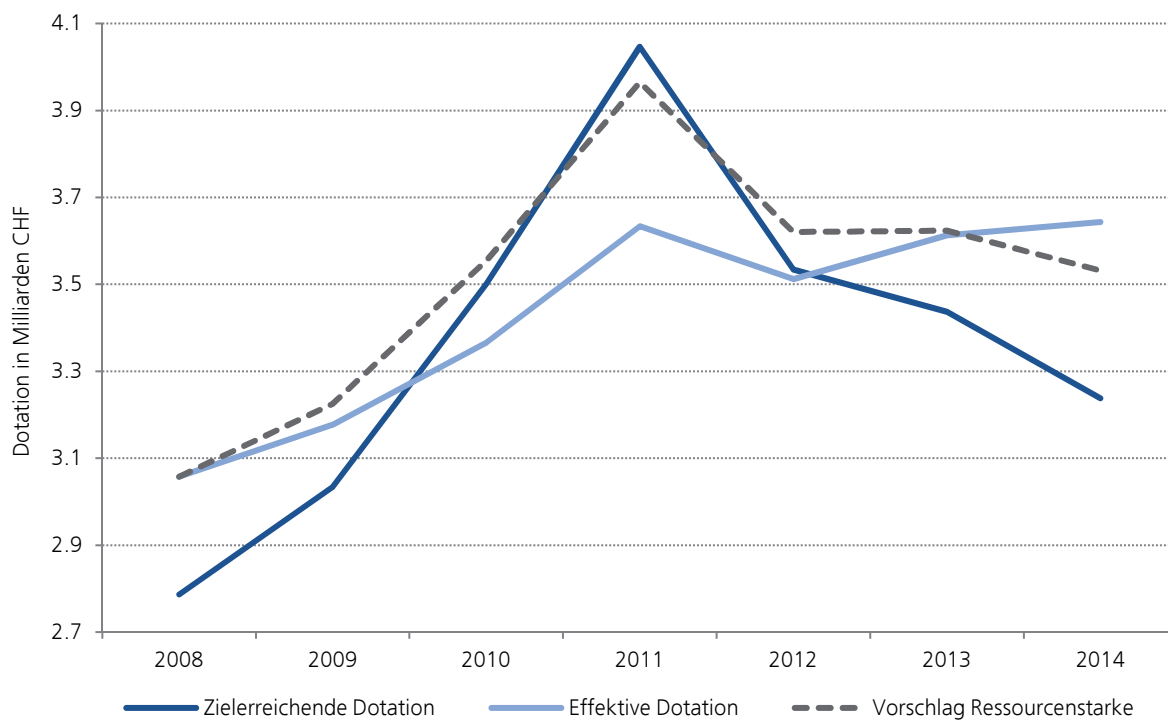
Der Zusammenhang zwischen Dotation und Disparitäten soll nachfolgend genauer untersucht werden. Dazu wird für jedes Referenzjahr diejenige Dotation berechnet, bei welcher der ressourcenschwächste Kanton das Mindestausstattungsziel genau erreicht. Diese «zielerreichende» Dotation erhöht sich bei zunehmenden Disparitäten und reduziert sich im gegenteiligen Fall. Wenn der ressourcenschwächste Kanton bereits vor Ausgleich einen Ressourcenindex von mindestens 85 Punkten hätte, dann wäre die zielerreichende Dotation null. Sie ist somit eine gute Bezugsgrösse, um Fortschreibungsmechanismen der Dotation in Bezug auf die Disparitäten zu vergleichen².

In Abbildung 8.07 entspricht diese «zielerreichende» Dotation der dunkelblauen Linie. Die hellblaue Linie zeigt die Dotation, wie sie sich mit der heutigen Fortschreibungsmethode zwischen 2008 und 2014 entwickelt hat. Wie bereits erwähnt, war die Dotation in den Jahren 2010 und 2011 zu tief, um das 85-Prozent-Ziel zu erreichen. In den übrigen Jahren war die effektive Dotation zu hoch. Die grau gestrichelte Linie zeigt, wie sich die Dotation mit dem Vorschlag der ressourcenstarken Kantone entwickelt hätte. Der Abschöpfungssatz der Simulation beträgt für alle Jahre 19,2 Prozent und wurde so festgelegt, dass die Gesamtdotation 2008 dem damaligen Bundesbeschluss entspricht. Der Verlauf über die sieben Jahre folgt zwar der zielerreichenden Methode besser als die heute verwendete Methode, der Betrag liegt aber fast in allen Jahren sowohl über der zielerreichenden wie auch über der effektiven Dotation. Nur im Jahr 2011 hätte auch bei dieser Variante der ressourcenschwächste Kanton die 85 Indexpunkte nach Ausgleich nicht erreicht. Im Jahr 2014 wäre die Dotation zwar geringer als bei der heute angewandten Berechnungsmethode, aber immer noch deutlich höher als für die Zielerreichung notwendig.

1 Grundsätzlich entwickelt sich aber die Dotation in die richtige Richtung, wenn das Potenzial der ressourcenstarken Kantone stärker steigt als dasjenige der ressourcenschwachen Kantone. Im umgekehrten Fall kann es aber vorkommen, dass die Dotation des vertikalen Ressourcenausgleichs steigt, obwohl die Disparitäten zurückgehen. Wenn das Ressourcenpotenzial eines ressourcenschwachen Kantons steigt, werden weniger Mittel im Ressourcenausgleich benötigt. Aufgrund des Fortschreibungsmechanismus führt aber das höhere Ressourcenpotenzial zu einer höheren Dotation.

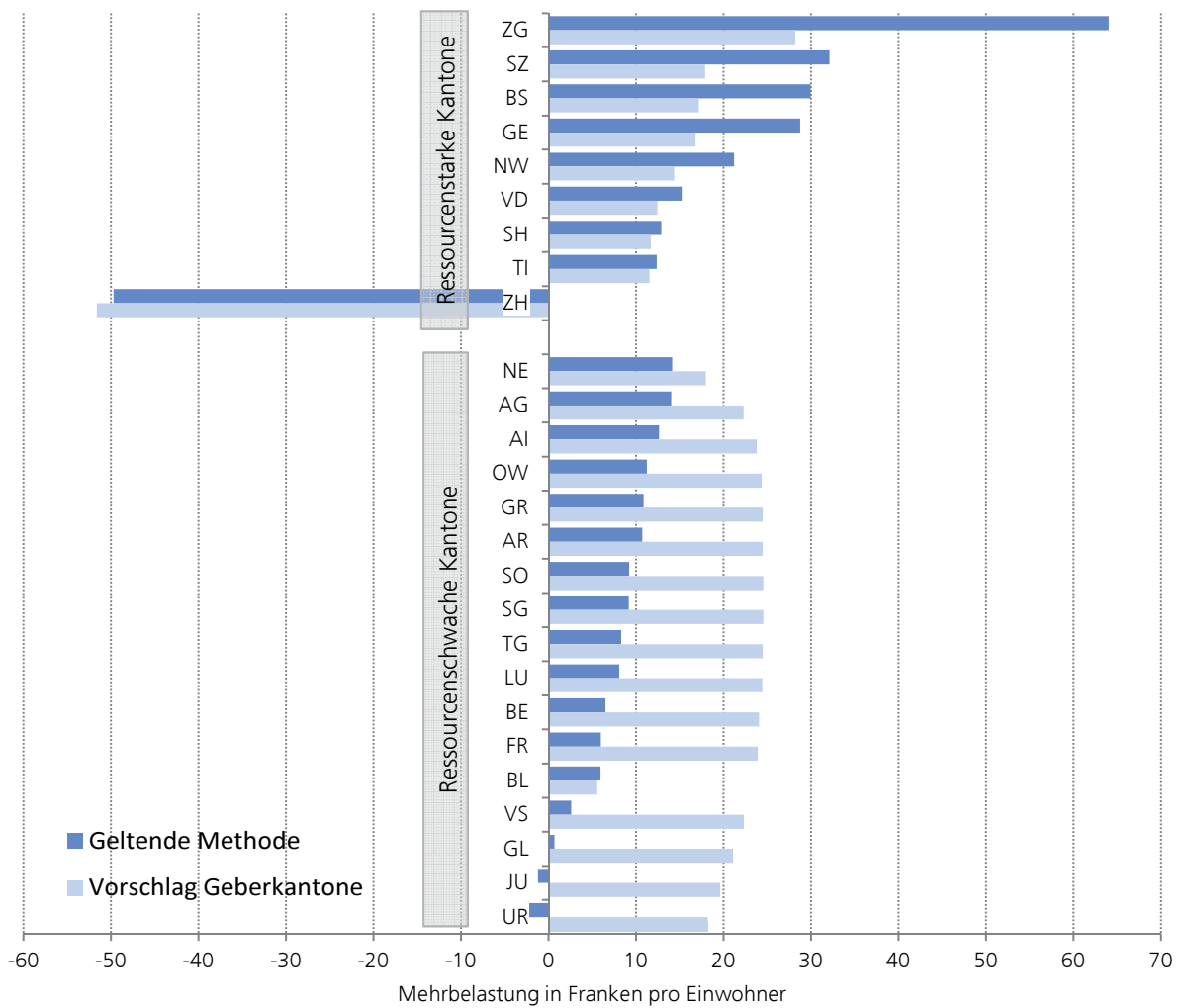
2 Als Mechanismus zur Festlegung der Dotation hätte diese Methode den grossen Nachteil, dass die Ausgleichsbeträge endogen festgelegt würden. Die Möglichkeit des Parlaments, alle vier Jahre die Beiträge anzupassen, entfiel dadurch, was die politische Steuerbarkeit des Finanzausgleichs einschränken würde.

Abbildung 8.07 Gesamtdotation des Ressourcenausgleich bei fixem Abschöpfungssatz



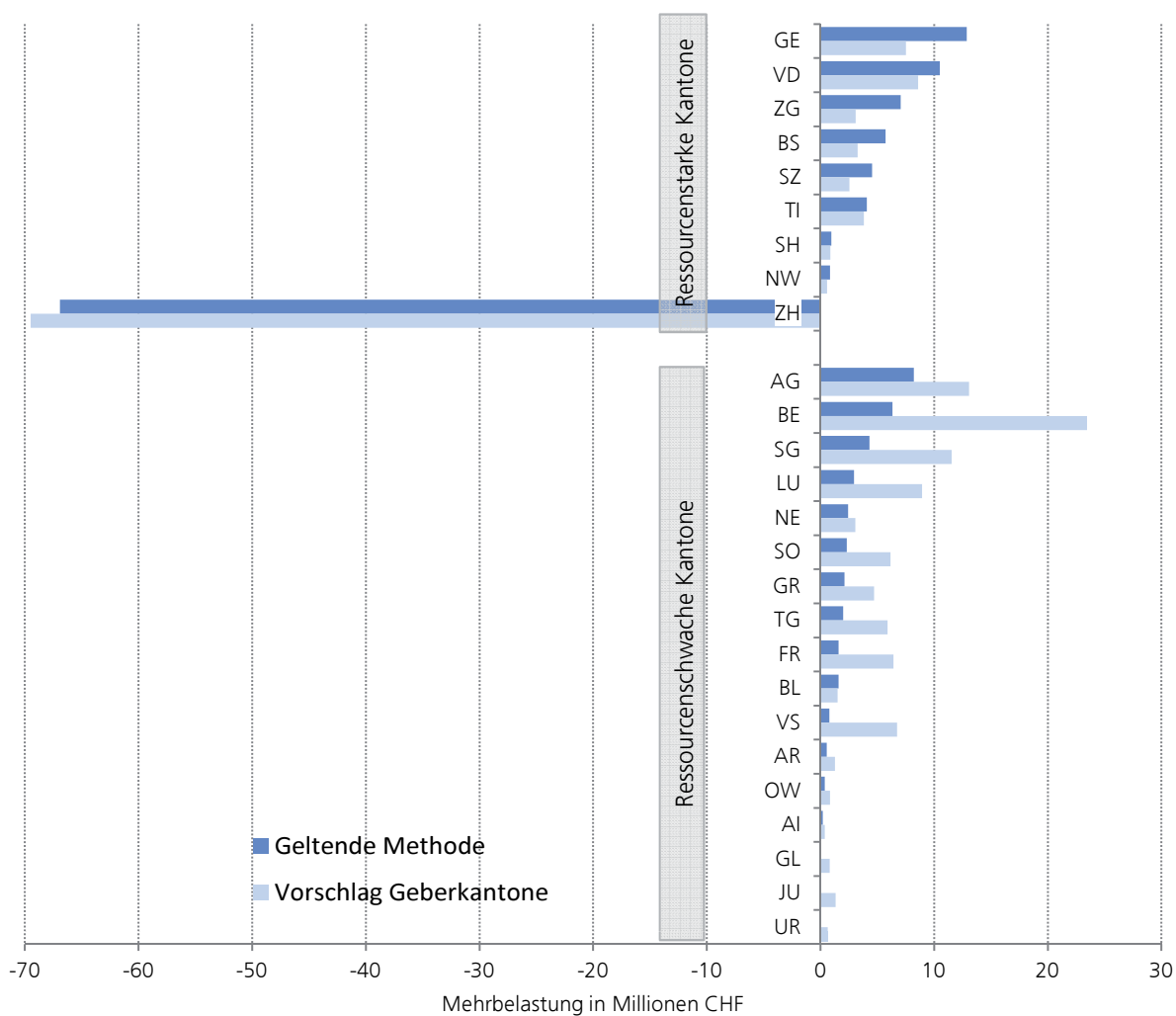
Der andere Kritikpunkt der Vertreter der Geberkantone betraf die «Solidarhaftung» des heutigen Systems. Die beiden nachfolgenden Abbildungen zeigen die Unterschiede zwischen den Methoden. Wiederum wurde die ASG 2009 von Zürich um 10 Prozent reduziert. Die dunkelblauen Balken entsprechen den Auswirkungen beim heutigen System und somit der Abbildung 8.05 bzw. 8.06. Die hellblauen Balken stellen die Auswirkungen des Vorschlags der Geberkantone dar.

Abbildung 8.08 Vergleich der Auswirkung auf die Ausgleichszahlungen bei einer Reduktion der ASG 2009 von Zürich um 10 % (in Franken pro Einwohner)



Die Solidarhaftung wird mit dem Vorschlag der Geberkantone zwar gemildert, jedoch nicht vollständig eliminiert. Der starke Rückgang des Ressourcenpotenzials beim Kanton Zürich reduziert den durchschnittlichen SSE der Schweiz, was wiederum dazu führt, dass der Überschuss-SSE und somit auch die Einzahlungen der übrigen ressourcenstärksten Kantone zu nehmen. Die Wirkung des Vorschlags ist sehr unterschiedlich: Bei den ressourcenstärksten Kantonen bringt er eine deutliche Entlastung, während er bei den Kantonen mit einem Ressourcenindex von knapp über 100 Punkten kaum eine Wirkung zeigt.

Abbildung 8.09 Reduktion der ASG 2009 von Zürich um 10 % (Vergleich in Millionen Franken)



Bei den ressourcenschwachen Kantonen würden aufgrund der tieferen Dotation alle Kantone geringere Ausgleichszahlungen erhalten, was aber grundsätzlich erwünscht ist, da die Abnahme des Ressourcenpotenzials im Kanton Zürich zu einer Reduktion der Disparitäten führt und somit für die Erreichung des Mindestausstattungsziels weniger finanzielle Mittel notwendig sind.

Fazit

Die Einführung eines festen Abschöpfungssatzes würde zwar sowohl der Entwicklung der Disparitäten besser Rechnung tragen, als auch die «Solidarhaftung» reduzieren. Sie könnte jedoch die beiden Kritikpunkte nicht vollständig beheben. Zudem hat der Vorschlag nach Ansicht des Bundesrates noch weitere Nachteile:

- Ein fixer Abschöpfungssatz würde innerhalb einer Vierjahresperiode zu einer gewissen Verbesserung der Planbarkeit für die ressourcenstarken Kantone führen. Da aber die Entwicklung der Disparitäten auch mit dieser Methode nur teilweise berücksichtigt wird, muss der Abschöpfungssatz dennoch regelmässig angepasst werden, was die Volatilität wiederum erhöht. Dadurch relativiert sich der Vorteil einer besseren Abschätzbarkeit der Einzahlungen gegenüber dem heutigen System. Zudem nimmt die Volatilität bei gewissen ressourcenschwachen Kantonen gegenüber heute auch während einer Vierjahresperiode erheblich zu, was für diese Kantone wiederum zu Problemen führen würde. Die Reduktion der horizontalen Dotation wird durch die Erhöhung der vertikalen Dotation überkompensiert. Somit finanziert der Bund die Einsparungen der ressourcenstarken Kantone und in den meisten Jahren auch noch eine zusätzliche Erhöhung der Dotation. Der Vorschlag der Geberkantone führt somit zu einer Kostenverlagerung von den Kantonen zum Bund.
- Der Gesetzgeber hat bewusst eine Bandbreite für das Verhältnis zwischen horizontaler und vertikaler Dotation in der Bundesverfassung (Art. 135 Abs. 3 BV) verankert. So kann der unterschiedlichen Entwicklung der Ressourcenpotenziale bei den ressourcenstarken und den ressourcenschwachen Kantonen Rechnung getragen werden. In den Jahren 2008–2014 schwankte dieses Verhältnis zwischen 68 und 73 Prozent. Eine Fixierung auf 66,7 Prozent würde zwar dem entsprechenden Artikel der BV entsprechen, aber die darin festgelegte Bandbreite überflüssig machen.

Mit der in Artikel 5 FiLaG vorgesehenen Festlegung der Dotation für eine neue Vierjahresperiode durch das Parlament, können auch mit dem bestehenden System unerwünschte Entwicklungen korrigiert werden.

8.3 Alternativmodell zum bestehenden Ressourcenausgleichsmechanismus

Das Modell für einen neuen Ressourcenausgleichsmechanismus, das die Vertreter der Geberkantone als Alternative vorschlagen, kombiniert die Elemente neutrale Zone, lineare Umverteilung und garantierte Mindestausstattung mit der Fixierung des Abschöpfungssatzes und der Anbindung des Bundesbeitrags an den Beitrag der ressourcenstarken Kantone. In diesem Unterkapitel sollen diese Elemente zusammengeführt und gesamthaft gewürdigt werden. Dazu wurden Simulationen mit Daten der Referenzjahre 2008–2014 durchgeführt und mit dem heute geltenden Modell verglichen. Der Abschöpfungssatz wird für alle Jahre auf 19,2 Prozent (Stand 2008) festgelegt. Somit ist die Dotation im ersten Jahr (d.h. 2008) in beiden Varianten gleich hoch. Nachfolgend sind die wichtigsten Resultate dieser Simulation aufgeführt:

Die Fixierung des Abschöpfungssatzes führt dazu, dass die Steigung der Umverteilungsgeraden und damit auch der Beginn der neutralen Zone weniger schwanken, als wenn ausschliesslich die neutrale Zone betrachtet wird. Die Tabelle 8.07 zeigt die entsprechenden Werte, welche deutlich stabiler sind als in Tabelle 8.03 bzw. Tabelle 8.04. Die Mittelwerte über die betrachtete Periode unterscheidet sich jedoch kaum zwischen den Varianten mit und ohne fixen Abschöpfungssatz. Auch die Kantone, welche sich jeweils in der neutralen Zone befinden sind identisch.

Tabelle 8.07: Die Zielgerade beim Alternativmodell; 2008–2014

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Steigung	0.13	0.12	0.11	0.09	0.11	0.12	0.14
Beginn neutrale Zone	90.4	89.9	89.2	88.3	89.4	90.0	90.6

Mit dem fixen Abschöpfungssatz nimmt jedoch die Volatilität der Ausgleichszahlungen bei den ressourcenschwachen Kantonen zu. In Tabelle 8.08 sind die gleichen Kantone aufgeführt wie in Tabelle 8.06. und die Standardabweichungen der heutigen Methode (Prog) sind in beiden Tabellen identisch.

Tabelle 8.08: Standardabweichung der Veränderungen bei den Ausgleichszahlungen; ausgewählte Kantone; 2008–2014

	UR	JU	GL	BE	LU	TG	GR	AI	AG
Geltendes Modell	3.0%	3.3%	6.4%	5.3%	4.6%	4.4%	13.1%	12.5%	19.6%
Alternativmodell	5.9%	6.4%	7.7%	4.3%	8.2%	7.9%	20.6%	20.6%	108.0%

Der feste Abschöpfungssatz führt im Alternativmodell bei den ressourcenschwächsten Kantonen zu einer höheren Volatilität. In den anderen Gruppen sind die Auswirkungen nicht einheitlich. Aber auch bei denjenigen Kantonen, welche mit einem festen Abschöpfungssatz eine tiefere Volatilität aufweisen, ist diese immer noch deutlich höher als mit der heutigen Methode.

Die Tabelle 8.09 zeigt die Auswirkungen des Alternativmodells auf die Ausgleichszahlungen für das Jahr 2014. Die ressourcenstarken Kantone würden in diesem Jahr um 6,3 Prozent entlastet, weil der Abschöpfungssatz unter den gegebenen Annahmen von 20,5 Prozent auf

19,2 Prozent sinken würde. Für die ressourcenschwachen Kantone wären die Auswirkungen unterschiedlich. Kantone mit einem Ressourcenindex unter 80 Punkten würden Mittel in einem ähnlichen Rahmen wie heute erhalten. Ressourcenschwache Kantone mit über 80 Indexpunkten hätten hingegen erheblich weniger Mittel zur Verfügung. Der Bund könnte im Jahr 2014 seine Beiträge ebenfalls um 101 Millionen (4,5 %) senken.

Tabelle 8.09: Alternativmodell: Auswirkungen auf die Kantone; 2014

in Mio. CHF

	Einzahlungen 2014 Total				Auszahlung 2014 Total			
	Vorschlag Geberkt.	Effektive Zahlungen	Differenz in Mio. CHF	Differenz in %	Vorschlag Geberkt.	Effektive Zahlungen	Differenz in Mio. CHF	Differenz in %
ZH	392.8	419.3	-26.5	-6.3%	-	-	-	
BE	-	-	-		1'157.4	1'140.6	16.8	1.5%
LU	-	-	-		318.6	324.5	-5.9	-1.8%
UR	-	-	-		74.7	76.0	-1.2	-1.6%
SZ	137.7	147.0	-9.3	-6.3%	-	-	-	
OW	-	-	-		14.4	18.2	-3.8	-21.0%
NW	17.8	19.0	-1.2	-6.3%	-	-	-	
GL	-	-	-		62.2	61.5	0.8	1.2%
ZG	260.3	277.9	-17.6	-6.3%	-	-	-	
FR	-	-	-		303.4	300.1	3.3	1.1%
SO	-	-	-		206.4	212.0	-5.6	-2.6%
BS	144.2	153.9	-9.7	-6.3%	-	-	-	
BL	7.1	7.6	-0.5	-6.3%	-	-	-	
SH	4.8	5.2	-0.3	-6.3%	-	-	-	
AR	-	-	-		22.4	28.0	-5.6	-20.1%
AI	-	-	-		7.5	8.9	-1.4	-15.8%
SG	-	-	-		386.8	397.5	-10.7	-2.7%
GR	-	-	-		88.9	108.1	-19.1	-17.7%
AG	-	-	-		66.7	192.6	-125.9	-65.4%
TG	-	-	-		224.6	226.4	-1.8	-0.8%
TI	4.2	4.5	-0.3	-6.3%	-	-	-	
VD	96.5	103.0	-6.5	-6.3%	-	-	-	
VS	-	-	-		451.0	443.7	7.4	1.7%
NE	-	-	-		5.3	47.2	-42.0	-88.8%
GE	347.3	370.7	-23.4	-6.3%	-	-	-	
JU	-	-	-		141.2	142.6	-1.4	-1.0%
CH	1'412.7	1'508.0	-95.3	-6.3%	3'531.7	3'728.0	-196.2	-5.3%

Betrachtet man die gesamte Simulationsperiode, dann hätte das Alternativmodell für die ressourcenstarken Kantone zu einer Minderbelastung von gut 151 Millionen (1,5 %) geführt, und die Mehrbelastung für den Bund betrüge gut 475 Millionen (3,3 %). Dies, weil das Verhältnis zwischen vertikaler und horizontaler Dotation auf das verfassungsmässige Maximum fixiert wurde. Für die einzelnen Kantone sind die Auswirkungen sehr unterschiedlich.

Tabelle 8.10 Alternativmodell: Kumulierte Auswirkungen auf die Kantone (2008–2014)

in Mio. CHF

	Einzahlungen Total				Auszahlung Total			
	Vorschlag Geberkt.	Effektive Zahlungen	Differenz in Mio. CHF	Differenz in %	Vorschlag Geberkt.	Effektive Zahlungen	Differenz in Mio. CHF	Differenz in %
ZH	3'565	3'610	-45	-1.2%	-	-	-	-
BE	-	-	-	-	6'759	6'392	367	5.7%
LU	-	-	-	-	2'374	2'249	125	5.5%
UR	-	-	-	-	517	501	15	3.0%
SZ	625	639	-14	-2.1%	-	-	-	-
OW	-	-	-	-	235	229	6	2.8%
NW	110	112	-2	-1.7%	-	-	-	-
GL	-	-	-	-	423	397	26	6.6%
ZG	1'610	1'637	-27	-1.7%	-	-	-	-
FR	-	-	-	-	2'217	2'061	156	7.6%
SO	-	-	-	-	1'468	1'416	52	3.7%
BS	914	930	-16	-1.7%	-	-	-	-
BL	43	44	-1	-2.6%	-	4	-4	-100.0%
SH	8	8	-0	-4.9%	-	15	-15	-100.0%
AR	-	-	-	-	298	289	9	3.0%
AI	-	-	-	-	58	62	-4	-6.5%
SG	-	-	-	-	3'024	2'865	159	5.5%
GR	-	-	-	-	855	874	-19	-2.1%
AG	-	-	-	-	585	1'304	-719	-55.1%
TG	-	-	-	-	1'698	1'599	99	6.2%
TI	11	11	-1	-5.5%	-	66	-66	-100.0%
VD	629	634	-5	-0.8%	-	-	-	-
VS	-	-	-	-	3'209	3'004	205	6.8%
NE	-	-	-	-	5	116	-111	-95.5%
GE	2'317	2'357	-40	-1.7%	-	-	-	-
JU	-	-	-	-	852	810	43	5.3%
CH	9'831	9'982	-151	-1.5%	24'577	24'253	324	1.3%

Wie sich das Alternativmodell auf die ressourcenstarken Kantone und auf den Bund in den einzelnen Jahren ausgewirkt hätte, ist in Tabelle 8.11 ersichtlich. In den Jahren 2010 und 2011 hätten die ressourcenstarken Kantone mehr in den horizontalen Ressourcenausgleich einzahlen müssen. In den übrigen Jahren wären sie entlastet worden. Beim Bund wären in den ersten fünf Jahren deutlich höhere Einzahlungen notwendig gewesen. In den Jahren 2013 und 2014 wäre er dafür entlastet worden. Dies auf Kosten der ressourcenschwachen Kantone, welche in diesen beiden Jahren geringere Beiträge erhalten hätten.

Tabelle 8.11: Alternativmodell: Mehrbelastung gegenüber dem heutigen System

Mio. CHF	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2008-2014
Mehrbelastung ressourcenstarke Kantone								
in Mio. CHF	-36.0	-25.1	15.6	53.3	-12.9	-50.7	-95.3	-151.1
in %	-2.9%	-1.9%	1.1%	3.5%	-0.9%	-3.4%	-6.3%	-1.5%
Mehrbelastung Bund								
in Mio. CHF	36.0	73.3	170.7	278.3	40.3	-22.2	-101.0	475.4
in %	2.0%	3.9%	8.7%	13.2%	1.9%	-1.0%	-4.5%	3.3%

Für alle ressourcenstarken Kantone hätte der Vorschlag zu einer Entlastung geführt. Doch auch die ressourcenschwachen Kantone hätten durch die zusätzlichen Mittel des Bundes profitiert. Diejenigen Kantone, welche nie in der neutralen Zone waren, hätten mehrheitlich höhere Ausgleichsbeiträge erhalten. Einzig für die Kantone Appenzell-Ausserrhododen und Graubünden wäre der Vorschlag nachteilig gewesen. Die grössten Einbussen hätten aber erwartungsgemäss die Kantone in der neutralen Zone, bzw. nahe an der neutralen Zone, insbesondere Aargau (-719 Mio.) und Neuenburg (-112 Mio.) zu verzeichnen. Am meisten profitiert hätten die Kantone Bern (+369 Mio.) und Wallis (+205 Mio.).

Der Vorschlag der Geberkantone soll anhand der folgenden Kriterien mit dem bestehenden Mechanismus verglichen werden:

- Erreichung der Mindestausstattung, bzw. Auswirkungen auf die Disparitäten
- Volatilität der Ausgleichszahlungen
- Effizienz der Mittelverteilung
- Steuerbarkeit durch das Parlament
- Lastenverteilung zwischen Bund und Kantonen

Die *Mindestausstattung* wird mit dem Vorschlag der Geberkantone in allen Jahren übertroffen. Dies im Gegensatz zum heutigen System, wo es durchaus auch Jahre geben kann, in denen das Ziel von 85 Prozent des schweizerischen Mittels nicht erreicht wird. Der Vorschlag der Geberkantone führt dazu, dass der ressourcenschwächste Kanton im Durchschnitt eine Mittelausstattung von 86,3 Prozent erreicht. In einzelnen Jahren erreicht er sogar 86,7 Prozent. Eine Übererfüllung des Mindestausstattungsziels bedeutet, dass mehr finanzielle Mittel im System sind als eigentlich notwendig wären.

Die *Volatilität* der Ausgleichszahlungen wird bereits im heutigen System von einzelnen Kantonen als hoch bezeichnet (vgl. Kapitel 3). Mit dem Vorschlag der Geberkantone würde sich diese gemäss Kapitel 8.1 für die ressourcenschwachen Kantone nochmals erhöhen. Aber auch die Dotation im horizontalen Ressourcenausgleich würde deutlich stärker schwanken. Dafür wären die Veränderungen stärker mit der wirtschaftlichen Entwicklung der einzelnen ressourcenstarken Kantone verknüpft. Wie im Kapitel 8.2 aufgezeigt, würde die sogenannte «Solidarhaftung» mit dem vorgeschlagenen System zwar etwas reduziert, aber nicht eliminiert. Nur alle vier Jahre könnte das Parlament mit der Festlegung des Abschöpfungssatzes korrigierend eingreifen.

Die *Effizienz* des Systems lässt sich dadurch messen, wie stark die Mittel zwischen den ressourcenschwächsten und den fast ressourcenstarken Kantonen aufgeteilt werden. Sowohl das aktuelle System des Ressourcenausgleichs, wie auch der Vorschlag der Geberkantone

wollen mit einem möglichst grossen Teil der Mittel die ressourcenschwächsten Kantone unterstützen. In der Projektphase der NFA wurde einer progressiven Auszahlungskurve der Vorrang gegeben, da sich so dieses Ziel mit minimalen Mitteln erreichen lässt. Der Nachteil liegt im geringen Anreiz für den ressourcenschwächeren Kanton, sich zu verbessern (vgl. Kapitel 5.4.2). Bei einer linearen Auszahlung, wäre zwar der Anreiz für alle ressourcenschwachen Kantone gleich, aber selbst mit einer neutralen Zone wäre er nicht grösser als im Durchschnitt beim aktuellen System. Mit einer neutralen Zone würden ressourcenschwache Kantone mit einem Ressourcenindex nahe bei 100 nicht mehr unterstützt, während sie im aktuellen System noch geringe Beiträge erhalten. Die Beiträge der Kantone in der neutralen Zone würden zwar frei, um an die Ressourcenschwächsten umverteilt zu werden. Dies hätte jedoch nur einen geringen Einfluss, da es sich auch im heutigen System nur um kleine Beträge handelt. Im Referenzjahr 2014 wäre beispielsweise kein einziger Kanton in der neutralen Zone und im Jahr 2011, dem Jahr mit den meisten Kantonen in der neutralen Zone (Basel-Landschaft, Schaffhausen, Tessin, Neuenburg), wären insgesamt bloss 37,9 Millionen, oder ein Prozent der Gesamtsumme umverteilt worden.

Die *politische Steuerung* des Systems erfolgt heute durch die Festlegung der Dotationen des horizontalen und des vertikalen Ressourcenausgleichs alle vier Jahre mittels eines Bundesbeschlusses durch die eidgenössischen Räte. Sie müssen dabei die Mittel so festlegen, dass die Mindestausstattung möglichst genau erreicht wird, ohne dass sie die Entwicklung der Ressourcenpotenziale zu diesem Zeitpunkt kennen. Mit dem Alternativmodell könnten die Räte nur noch den Abschöpfungssatz festlegen. Dadurch liesse sich die Dotation indirekt festlegen. Unklar wäre im Weiteren, wie die Höhe der Dotation für eine neue Vierjahresperiode anzupassen wäre. Da das Mindestausstattungsziel wegen der Ausgestaltung des Alternativsystems immer übertroffen würde (falls der ressourcenschwächste Kanton einen Ressourcenindex über 50 Punkte aufwiese), wären keine klaren Kriterien für eine Anpassung der Dotation vorhanden.

Schliesslich gilt es festzuhalten, dass durch die Fixierung des Anteils des horizontalen Ressourcenausgleichs auf dem verfassungsmässig kleinstmöglichen Niveau eine *Lastenverschiebung von den Kantonen zum Bund* stattfinden dürfte, wofür es sachlich keine Rechtfertigung gibt.

9 Massnahmen für den Finanzausgleich 2016–2019

9.1 Beiträge für den Ressourcen- und Lastenausgleich 2016-2019

Gemäss Artikel 5 FiLaG legt die Bundesversammlung mit einem dem fakultativen Referendum unterstehenden Bundesbeschluss jeweils für vier Jahre den Grundbeitrag der ressourcenstarken Kantone und denjenigen des Bundes fest. Sie berücksichtigt dabei die Ergebnisse des Wirksamkeitsberichts. Des Weiteren ist die in der Bundesverfassung verankerte Bandbreite zwischen dem horizontalen und vertikalen Ressourcenausgleich zu respektieren sowie der anzustrebenden Zielgrösse der finanziellen Leistungsfähigkeit der ressourcenschwachen Kantone (85 Indexpunkte) Rechnung zu tragen. Es stellt sich deshalb die Frage, welche Massnahmen diesbezüglich aufgrund der in diesem Bericht durchgeführten Wirksamkeitsanalysen empfohlen werden können. Die Resultate der Untersuchungen können wie folgt zusammengefasst werden:

- *Volatilität der Beiträge des Ressourcenausgleichs:* Die Entwicklung der Volatilität weist 2008 bis 2014 keine klare Tendenz auf. Die Schwankungen der Ausgleichszahlungen können für die Kantone nach wie vor als tragbar erachtet werden.
- *Stärkung der kantonalen Finanzautonomie:* Der Anteil der zweckfreien Mittel am Gesamtbetrag der Bundestransfers an die Kantone wurde mit der NFA merklich erhöht und hat sich seither nur unwesentlich verändert. Die Finanzautonomie wird daher mit der NFA per se nachhaltig gestärkt. Allerdings wird der Handlungsspielraum der Kantone durch die Entscheide auf Bundesebene mitbestimmt.
- *Verringerung der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und in der Steuerbelastung:* Die Unterschiede im Ressourcenpotenzial haben in der zweiten Vierjahresperiode abgenommen. Sie werden allerdings stark von der Konjunktur beeinflusst. In einer Boomphase nehmen die Disparitäten zwischen den Kantonen zu und in einer Krise reduzieren sie sich. Aufgrund der relativ kurzen Zeitspanne und des Einflusses der Finanz- und Wirtschaftskrise lässt sich (noch) keine eindeutige Aussage über die Wirkung der NFA machen. Die Disparitäten in der Gesamtsteuerbelastung gemessen am Steuerauserschöpfungsindex haben seit 2008 kontinuierlich zugenommen. Wird die Entwicklung der Steuersätze betrachtet, so haben die ressourcenschwachen Kantone vor allem beim mobilen Substrat ihre Sätze seit 2008 merklich gesenkt. Insgesamt zeigt sich bei den Steuersätzen, dass deren Streuung im Zeitraum 2008 bis 2011 gegenüber 2004 bis 2007 zugenommen hat.
- *Erhalt der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit im nationalen und internationalen Verhältnis:* Die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz und der Kantone ist sowohl bei den Unternehmenssteuern als auch bei den Einkommensteuern nach wie vor hoch. Das Ziel, national und international wettbewerbsfähige Steuersätze zu erhalten, wurde somit erfüllt. Auch hier ist jedoch keine eindeutige Aussage zur Kausalität der NFA möglich.
- *Gewährleistung einer minimalen Ausstattung mit finanziellen Ressourcen:* Die gemäss FiLaG anzustrebende minimale Pro-Kopf-Ausstattung mit Eigenmitteln von 85 Prozent des schweizerischen Durchschnitts wurde in den Jahren 2012 bis 2014 jeweils von sämtlichen Kantonen erreicht. Der ressourcenschwächste Kanton Uri erreichte nach Ressourcenausgleich 2012 85,3 , 2013 86,1 und 2014 87,0 Prozent. Wegen der Abnahme der Disparitäten hätte das Mindestausstattungsziel mit einer deutlich geringeren Dotation erreicht werden können. Da sich die Dotation innerhalb einer Vierjahresperiode nur teilweise an veränderte Disparitäten anpasst, wurde das Ziel deutlich übertroffen.

- *Lastenausgleich*: Die unterschiedliche Abgeltung der Sonderlasten, wie sie bereits im Rahmen des ersten Wirksamkeitsberichts aufgezeigt wurde, hat sich bestätigt. Insbesondere bei den Sonderlasten der Kernstädte hat sich der Deckungsgrad noch weiter reduziert.

Massnahme: Anpassung der Dotation des Ressourcenausgleichs

Aufgrund der vorliegenden Wirkungsanalyse schlägt der Bundesrat eine Kürzung der Dotation des Ressourcenausgleichs vor.

Es hat sich gezeigt, dass der Ressourcenausgleich die angestrebten Ziele in der zweiten Vierjahresperiode erreicht, bzw. bezüglich des Mindestausstattungsziels mehr als erreicht hat. Über die gesamte erste Vierjahresperiode kam es zu einer Unterdotierung von durchschnittlich gut 34 Millionen oder 1,0 Prozent pro Jahr. Aufgrund dieser relativ guten Zielerreichung, sahen sich Bundesrat und Parlament nicht veranlasst, die Dotation für die zweite Periode anzupassen. Für die dritte Vierjahresperiode kommt der Bundesrat nun aber zum Schluss, dass die Grundbeiträge des horizontalen und vertikalen Ressourcenausgleichs nach unten anzupassen sind, da die Ausstattung in den ersten drei Jahren der zweiten Vierjahresperiode mit einer Überdotierung von durchschnittlich 7,6 Prozent deutlich zu hoch war.

Bei der Festlegung des Umfangs dieser Reduktion gilt es indessen zu berücksichtigen, dass – wie die Analyse gezeigt hat – die Entwicklung der Disparitäten und damit auch die Erreichung des Mindestausstattungsziels von der Konjunktur mitbeeinflusst wird und damit bis zu einem gewissen Grad zyklisch sein dürfte. Es ist daher nicht ausgeschlossen, dass in der dritten NFA-Periode (mit den Bemessungsjahren nach der Finanz- und Wirtschaftskrise) die Disparitäten wieder zunehmen und sich die Übererreichung des Mindestausstattungsziels wieder reduziert. Ob bzw. in welchem Umfang eine solche automatische Korrektur erfolgt, lässt sich nicht vorhersagen, zumal ein Konnex zwischen Konjunktur und Ressourcenpotenzial zwar nachweislich gegeben, jedoch als Basis für eine solide Prognose zu wenig ausgeprägt ist. Allerdings verläuft nach heutiger Einschätzung der Konjunkturoptionen die Erholung der Schweizer Wirtschaft (insbesondere wegen fehlender Dynamik in der Exportwirtschaft) noch immer zaghafte, so dass eine Boom-Phase ähnlich wie in den Jahren 2005 bis 2007 – und damit ein Anstieg der Disparitäten wie im Referenzjahr 2011 – auch in den Bemessungsjahren der dritten Vierjahresperiode (d.h. in den Jahren 2010-2015) nicht wahrscheinlich ist.

Mangels quantitativer Grundlagen für eine Prognose schlägt der Bundesrat stattdessen ein vergangenheitsorientiertes Vorgehen vor: Das Ausmass der Anpassung der Dotation des Ressourcenausgleichs für die dritte Vierjahresperiode soll sich an den Finanzausgleichszahlen der gesamten zweiten Vierjahresperiode (Referenzjahre 2012-2015) orientieren. Anhand dieser Daten wird für jedes Jahr die Dotation berechnet, mit welcher der ressourcenschwächste Kanton nach Ausgleich einen Index SSE von genau 85,0 Punkten erreicht hätte. Die durchschnittliche Differenz zwischen den effektiven Ausgleichszahlungen und den so berechneten Beträgen entspricht dem Anpassungsbetrag. Der Grundbeitrag für die dritte Vierjahresperiode bestimmt sich nun aufgrund der ordentlichen Fortschreibung der effektiven Dotation 2015 abzüglich des Anpassungsbetrages.

Auf Basis der Finanzausgleichszahlen 2012–2014 hätte das Gesamtvolumen des Ressourcenausgleichs so um knapp 279 Millionen reduziert werden können (VRA 166 Mio. und HRA 113 Mio.). Der effektive Betrag lässt sich jedoch erst nach Vorliegen der Finanzausgleichszahlen für das Jahr 2015 berechnen. Bei diesem Vorgehen handelt es sich nicht um eine ex-post-Korrektur des Volumens des Ressourcenausgleichs, sondern um eine Neujustierung der Dotation

aufgrund der Ergebnisse der Periode 2012–2015. Die Anpassung der Dotation wird dabei nicht aufgrund eines bestimmten Jahres festgelegt, sondern auf Basis des Durchschnitts über die gesamte Periode.

Tabelle 9.01 Anpassung der Dotationen: Simulation für den Ressourcenausgleich 2014

in Mio. CHF (- = Entlastung / + = Belastung)

	Zahlungen Ressourcenausgleich 2014				
	Effektive Zahlungen	Reduzierte Zahlungen	Differenz in Mio. CHF	Differenz in %	Differenz in CHF pro Einw.
ZH	419.3	387.9	-31.4	-7.5%	-23
BE	-1'140.6	-1'062.0	78.6	6.9%	80
LU	-324.5	-298.4	26.2	8.1%	71
UR	-76.0	-72.8	3.2	4.2%	93
SZ	147.0	136.0	-11.0	-7.5%	-77
OW	-18.2	-16.4	1.8	10.1%	53
NW	19.0	17.6	-1.4	-7.5%	-36
GL	-61.5	-58.1	3.4	5.6%	89
ZG	277.9	257.0	-20.8	-7.5%	-187
FR	-300.1	-278.7	21.4	7.1%	78
SO	-212.0	-194.5	17.4	8.2%	69
BS	153.9	142.3	-11.5	-7.5%	-60
BL	7.6	7.0	-0.6	-7.5%	-2
SH	5.2	4.8	-0.4	-7.5%	-5
AR	-28.0	-25.2	2.8	10.1%	54
AI	-8.9	-8.1	0.9	9.8%	56
SG	-397.5	-364.7	32.7	8.2%	69
GR	-108.1	-97.4	10.7	9.9%	55
AG	-192.6	-169.4	23.2	12.0%	39
TG	-226.4	-208.7	17.7	7.8%	73
TI	4.5	4.2	-0.3	-7.5%	-1
VD	103.0	95.2	-7.7	-7.5%	-11
VS	-443.7	-417.2	26.5	6.0%	87
NE	-47.2	-41.2	6.0	12.7%	35
GE	370.7	342.9	-27.8	-7.5%	-61
JU	-142.6	-136.2	6.4	4.5%	93
CH	-2'220	-2'054.1	166.0	7.5%	21

Mit der Kürzung des Grundbeitrags des Ressourcenausgleichs werden die ressourcenstarken Kantone und der Bund entlastet. Aufgrund der Finanzausgleichszahlen 2014 könnte der vertikale Ressourcenausgleich um 166 Millionen gekürzt werden (horizontaler Ressourcenausgleich um 113 Millionen). Die effektive Kürzung des Ressourcenausgleichs wird anhand der Finanzausgleichszahlen 2015 bestimmt.

Keine Gewichtsverschiebung beim Lastenausgleich

In der Projektphase der NFA wurde darauf verzichtet, für die Anpassungen von GLA und SLA auf eine neue Beitragsperiode hin konkrete Regeln festzulegen. Somit ist auch nicht bestimmt, welches Gewicht bei der Festlegung des Dotationsverhältnisses beispielsweise

der Quantifizierung der geografisch-topografisch und der soziodemografisch bedingten Sonderlasten im Vergleich zu anderen Kriterien wie zum Beispiel der Tragbarkeit der Sonderlasten für die betroffenen Kantone zukommen soll. Gemäss Kapitel 5.6.2 gibt es sowohl für eine Beibehaltung der aktuellen 50/50-Prozent-Lösung als auch für eine einseitige Aufstockung des SLA Argumente. Die Ergebnisse der Ecoplan-Studie weisen darauf hin, dass die Bedeutung der geografisch-topografischen Sonderlasten im Vergleich zu den soziodemografischen Sonderlasten tendenziell abnimmt. Unter Würdigung der Argumente für und gegen eine einseitige Aufstockung des SLA und aufgrund der Tatsache, dass klare Kriterien für eine Änderung des Dotationsverhältnisses zwischen dem SLA und dem GLA fehlen, schlägt der Bundesrat unter den heute geltenden Rahmenbedingungen die Beibehaltung des heutigen Dotationsverhältnisses zwischen dem GLA und dem SLA auch für die Beitragsperiode 2016-2019 vor. Dementsprechend empfiehlt der Bundesrat für das Jahr 2016 und die drei Folgejahre eine Anpassung des GLA und des SLA jeweils im Ausmass der Teuerung.

Zeitliche Abstimmung auf die USR III

Die Unternehmenssteuerreform III betrifft u.a. auch die Mechanik des Ressourcenausgleichs, die im FiLaG und in der FilaV geregelt ist. Diese Anpassung wird im Rahmen der USR III vorgenommen und ist deshalb nicht Gegenstand der Massnahmen, welche der Wirksamkeitsbericht vorschlägt. Eine zeitliche Koordinierung dieser Massnahmen mit denjenigen im Rahmen der USR III ist dennoch notwendig. Je nach dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der USR III ist es denkbar, dass die Dauer der dritten Vierjahresperiode verkürzt werden muss. Da dieser Zeitpunkt noch mit grosser Unsicherheit behaftet ist, wird auf die Frage der zeitlichen Koordination erst im Rahmen der Botschaft zur Festlegung des Ressourcen- und Lastenausgleichs zwischen Bund und Kantonen für die Beitragsperiode 2016-2019 eingegangen.

Abweichende Meinungen in der Fachgruppe

Position der Vertreter der ressourcenschwachen Kantone: Verzicht auf Kürzung des Ressourcenausgleichs

Auf eine Kürzung der Dotation des Ressourcenausgleichs ist zu verzichten. Gemäss Artikel 6 Absatz 3 FiLaG wird angestrebt, dass die massgebenden eigenen Ressourcen jedes Kantons zusammen mit den Leistungen aus dem Ressourcenausgleich pro Einwohnerin oder Einwohner mindestens 85 Prozent des schweizerischen Durchschnitts erreichen. Beim Wert von 85 handelt es sich um ein anzustrebendes Minimal- und nicht Maximalziel. Insofern ist die Schlussfolgerung zu relativieren, wonach der Ressourcenausgleich in der zweiten Vierjahresperiode «das Mindestausstattungsziel mehr als erreicht hat».

In der Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001 wird festgehalten, dass im Gesetz ein Richtwert festgelegt wird, bei welchem je nach Konstellation der jährlich neu festzulegenden Ressourcenindizes der einzelnen Kantone ein bestimmtes Mindestausstattungsziel von beispielsweise 85 Prozent des schweizerischen Durchschnitts in einem bestimmten Jahr allenfalls

nicht vollumfänglich erreicht wird. Unterschreitungen des Minimalziels sind somit von den ressourcenschwächsten Kantonen hinzunehmen. Umgekehrt rechtfertigt es sich auch nicht, dass Überschreitungen des Minimalziels in der neuen Vierjahresperiode wieder abgeschöpft werden. Dies insbesondere auch deshalb, weil aufgrund der bis zu einem gewissen Grad zyklischen Entwicklung der Disparitäten nicht ausgeschlossen werden kann, dass in der dritten NFA-Periode das Minimalziel der Mindestausstattung wieder unterschritten wird.

Die Dotierung des Ressourcenausgleichs hat sich wesentlich nach den Wirkungen im Hinblick auf das Ziel auszurichten, die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und in der Steuerbelastung zwischen den Kantonen zu verringern. Die vorliegenden Studien weisen nicht auf einen nachhaltigen Abbau der massgebenden Disparitäten zwischen den Kantonen hin. Es kann daraus auch keine übermässige Dotierung des Ressourcenausgleichs abgeleitet werden.

Mit der Mindestausstattung sollen die ressourcenschwachen Kantone über genügend finanzielle Mittel verfügen, um die ihnen übertragenen Aufgaben selbständig erfüllen zu können. Der finanzielle Handlungsspielraum der Kantone hat sich insbesondere durch Entscheide bzw. Entwicklungen auf Bundesebene stark verkleinert (z.B. neue Spital- und Pflegefinanzierung, Kindes und Erwachsenenschutz). Davon sind zwar alle Kantone betroffen, allerdings fallen diese negativen Entwicklungen für die ressourcenschwachen Kantone im Verhältnis zu ihrem Ressourcenpotenzial deutlich stärker ins Gewicht als für die ressourcenstarken Kantone. Würde der mit der Mindestausstattung anzustrebende Wert neu nicht mehr als Minimal- sondern als Maximalziel betrachtet, so wäre mit Blick auf die Zielsetzung der Mindestausstattung eine Erhöhung des Zielwertes in Betracht zu ziehen.

Mit der Kürzung der Dotation des Ressourcenausgleichs um insgesamt 270 Millionen würde der Bund um jährlich 160 Millionen entlastet. Der Bund hat zur Sicherung der Haushaltsneutralität seine Beiträge für den Ressourcenausgleich ab dem Jahr 2012 um 81 Millionen aufgestockt. Das Übertreffen des Mindestausstattungswertes in der zweiten NFA-Periode ist somit auch eine direkte Folge dieser Massnahme. Mit der vorgesehenen Entlastung des Bundes würde die von den Kantonen im Rahmen des ersten Wirksamkeitsberichts errungene Sicherung der Haushaltsneutralität wieder rückgängig gemacht.

Wird der Bund beim Ressourcenausgleich tatsächlich entlastet, so sind zur Sicherstellung der Haushaltsneutralität die Bundesmittel im bisherigen Umfang im Finanzausgleichssystem zu belassen, beispielsweise durch eine Aufstockung des Lastenausgleichs.

Position der Vertreter von Zentrumsantonen: Erhöhung der Dotierung des soziodemografischen Lastenausgleichs

Mit der heutigen Dotierung des soziodemografischen Lastenausgleichs werden nur 4 Prozent der Lasten der Kernstädte und 14 Prozent der Lasten der Bevölkerungsstruktur der Städte abgegolten, im Durchschnitt sind das 8 Prozent der soziodemografischen Lasten gemäss der Studie von Ecoplan. Demgegenüber werden mit dem geografisch-topografischen Lastenausgleich 35 Prozent der Lasten der Höhe, der Steilheit und der Weite abgegolten. Es gibt keinen Grund dafür, dass die Abgeltung für die soziodemografischen Lasten tiefer sein sollte. Deshalb ist nach Meinung der Vertreter von Zentrumsantonen in der Fachgruppe der soziodemografische Lastenausgleich so zu dotieren, dass eine vergleichbare Abgeltung für Sonderlasten resultiert. Gegenüber der heutigen Dotierung heisst das konsequenterweise eine Vervielfachung des soziodemografischen Lastenausgleichs.

Das ist zwar im Vergleich zur heutigen Dotierung eine grosse Veränderung, dies unterstreicht aber nur, wie hoch die Lasten sind, die die Zentrums Kantone tragen müssen. Auch bei einer Erhöhung des soziodemografischen Lastenausgleichs auf das vergleichbare Niveau wie der geografisch-topografische Lastenausgleich würden die Zentrums Kantone immer noch 65 Prozent ihrer Sonderlasten selber tragen. Eine zu tiefe Dotierung des soziodemografischen Lastenausgleichs führt zu einer ungerechtfertigten Benachteiligung der betroffenen Kantone.

Stellungnahme des Bundesrates

Zur abweichenden Meinung der Vertreter der ressourcenschwachen Kantone betreffend die Dotation des Ressourcenausgleichs für die kommende Vierjahresperiode hält der Bundesrat fest:

- Der Begriff «Mindestausstattung» bezieht sich auf alle Kantone und nicht nur auf den ressourcenschwächsten: Der Ressourcenausgleich soll so dotiert werden, dass alle Kantone einen Indexwert von mindestens 85 erreichen (Art. 6 Abs. 3 FiLaG). Gemäss der Botschaft vom 14. November 2001 war der Bundesrat und mit ihm die paritätische NFA-Projektorganisation der Ansicht, dass diese Mindestausstattung dadurch gewährleistet wird, dass der ressourcenschwächste Kanton auf einen Index von möglichst genau 85 angehoben wird, womit die übrigen Kantone alle oberhalb dieses Wertes liegen. Gemeint war indessen nie, dass die Messlatte von 85 ein Minimum für den ressourcenschwächsten Kanton ist und demnach auch höher liegen könnte. Am klarsten geht diese Interpretation aus den bundesrätlichen Erläuterungen zu Absatz 8 von Artikel 19 FiLaG betreffend den Härteausgleich hervor; dort steht wörtlich: «In diesem Absatz wird festgehalten, dass bei der Kontrolle, inwieweit *das Mindestausstattungsziel – 85 Prozent des schweizerischen Durchschnitts* – erreicht wird, die Härteausgleichszahlungen anzurechnen sind.» Aus der erwähnten Botschaft geht zudem hervor, dass die jeweilige Neudotierung des Ressourcenausgleichs auf eine neue Vierjahresperiode hin stets an diesem Ziel zu orientieren ist. Diese richtungsweisenden Erläuterungen zum Mindestausstattungsziel wurden vom Parlament nicht in Frage gestellt.
- Gemäss Artikel 6 Absatz 3 FiLaG bezieht sich das Mindestausstattungsziel von 85 auf den Indexwert *nach* Ressourcenausgleich. Der Verweis der Vertreter der ressourcenschwachen Kantone auf die Entwicklung der Disparitäten *vor* Ausgleich ist deshalb als Begründung für ihre ablehnende Haltung gegenüber einer Kürzung des Ressourcenausgleichs nicht stichhaltig.
- Eine Mindestausstattung von 85 Prozent ist auch für die nächste Vierjahresperiode gerechtfertigt; dies geht aus Kapitel 5.5.2 hervor. Die dabei berücksichtigten Ausgaben der Kantone und ihrer Gemeinden stellen zwar – wie alle Daten in diesem Bericht – Vergangenheitswerte dar. In ihnen sind jedoch auch die bis 2011 angefallenen Ausgaben aufgrund von Entscheiden bzw. Entwicklungen auf Bundesebene enthalten.
- Die Haushaltsneutralität war für den Übergang vom früheren System zum NFA-Regime im Jahr 2008 sicherzustellen. Zur Respektierung der Haushaltsneutralität 2008 wurde der Ressourcenausgleich ab 2012 um 81 Millionen aufgestockt. Zusammen mit der sehr dynamischen Entwicklung der Ressourcenausgleichsmittel führte dies dazu, dass das Mindestausstattungsziel in der zweiten Vierjahresperiode insgesamt deutlich übertroffen wird. Die beim Ressourcenausgleich aufgestockten 81 Millionen werden zur Erfüllung des Mindestausstattungsziels ab dem Jahr 2016 somit nicht mehr benötigt. Das bedeutet,

dass dem (zukunftsbezogenen) Mindestausstattungsziel – nur dieses ist im FiLaG verankert – gegenüber dem (vergangenheitsbezogenen) Ziel der Haushaltsneutralität der Vorrang eingeräumt werden muss; dies auch im Interesse einer klaren Wegweisung für die weitere Zukunft.

- Der Hinweis der Vertreter der ressourcenschwachen Kantone auf die zwingend einzuhaltende Haushaltsneutralität innerhalb des Finanzausgleichs im engeren Sinn ist nicht NFA-konform. Die Neudotierungen der Ausgleichsgefässe auf eine neue Vierjahresperiode hin sind aufgrund der im Wirksamkeitsbericht aufgezeigten Entwicklungen beim Ressourcenausgleich einerseits und bei den beiden Lastenausgleichen andererseits vorzunehmen. Die einzelnen Ausgleichsgefässe sind somit getrennt zu betrachten. Im Fall einer geringeren Dotierung eines Ausgleichsgefässes ist eine «Kompensation» durch eine entsprechende Aufstockung eines anderen Gefässes somit nicht zwingend.
- Wie eben erläutert, stellt die vorgesehene Kürzung des Ressourcenausgleichs für die nächste Vierjahresperiode keine Lastenverschiebung vom Bund auf die Kantone dar, welche kompensiert werden müsste. Vielmehr handelt es sich um eine notwendige Anpassung, damit ab 2016 das gesetzlich festgelegte Mindestausstattungsziel erreicht wird.

Zur Haltung des Bundesrates gegenüber der abweichenden Meinung der Vertreter der Zentrumskantone sei auf die Ausführungen auf Seite 198 verwiesen. Er empfiehlt die heutigen Dotationsverhältnisse zwischen dem geografisch-topografischen und dem soziodemografischen Lastenausgleich beizubehalten.

9.2 Weiterführung des Härteausgleichs

Vorbemerkungen

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

Nach Artikel 19 Absatz 3 FiLaG bleibt der Anfangsbetrag des Härteausgleichs während acht Jahren fest und nimmt dann jährlich um 5 Prozent ab. Nach Artikel 19 Absatz 4 FiLaG kann die Bundesversammlung aber mit einem dem Referendum unterstehenden Bundesbeschluss über die ganze oder teilweise Aufhebung des Härteausgleichs beschliessen, wenn sich dessen Weiterführung aufgrund der Ergebnisse des Wirksamkeitsberichts als nicht oder nicht mehr vollumfänglich notwendig erweist. Nachfolgend wird geprüft, ob Weiterführung weiterhin notwendig ist.

9.2.1 Analyse der Auswirkungen des Härteausgleichs

Dieses Kapitel untersucht die Auswirkungen des Härteausgleichs bei den anspruchsberechtigten Kantonen anhand der Entwicklung von deren Ressourcenindex und standardisiertem Steuerertrag pro Einwohner seit der Globalbilanz 2004/05. Der Ressourcenindex und der standardisierte Steuerertrag der Globalbilanz beruhen auf dem Mittel der Schätzwerte 2004 und 2005.

Der Ressourcenindex des Kantons Schaffhausen stieg im Referenzjahr 2013 von 99,2 auf 102,6. Mit diesem Wechsel zur Gruppe der ressourcenstarken Kantone verliert Schaffhausen den Anspruch auf Härteausgleich. Damit nimmt die Summe für den Härteausgleich erstmals seit Einführung des NFA von 366 auf 359 Millionen ab. Ab 2013 sind nur noch die sieben Kantone Bern, Luzern, Obwalden, Glarus, Freiburg, Neuenburg und Jura anspruchsberechtigt.

Die Nettobezüge der im Härteausgleich anspruchsberechtigten Kantone sind in Abbildung 9.01 dargestellt. Die grössten Empfänger sind die Kantone Freiburg, Neuenburg und Bern. In Neuenburg macht der Nettobetrag aus dem Härteausgleich 2014 über 55 Prozent an den gesamten Ausgleichsleistungen aus (vgl. Tabelle 9.02). Dieser Anteil ist auch in den Kantonen Freiburg und Obwalden mit 30 respektive 27 Prozent hoch.

Abbildung 9.01 Härteausgleich; bezogene Nettozahlungen 2014

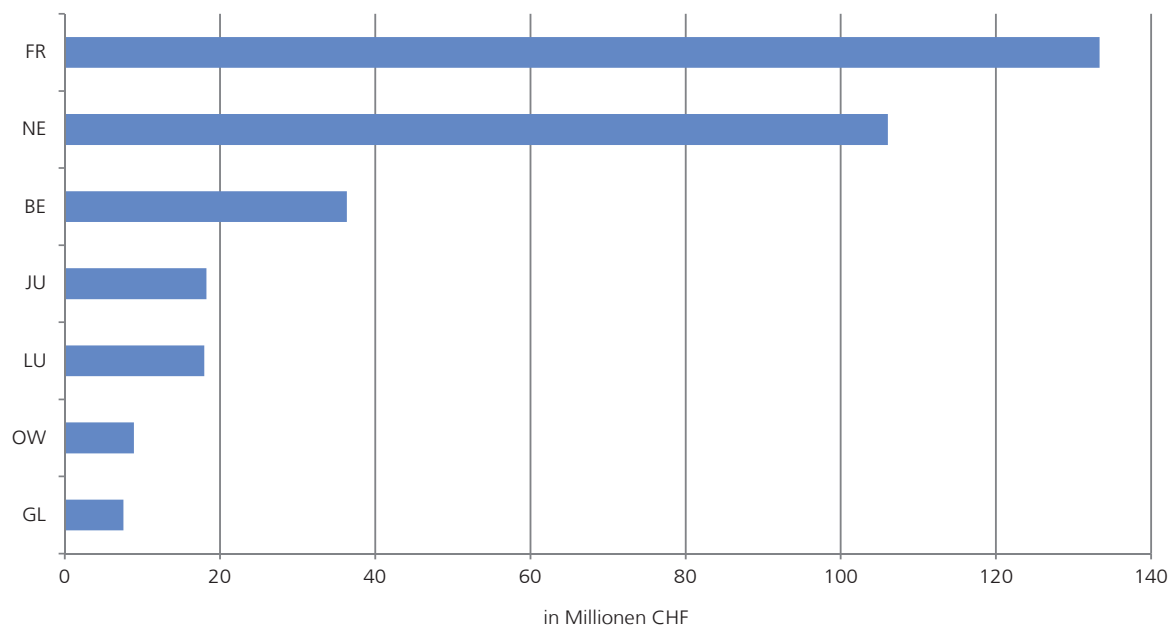


Tabelle 9.02 Verhältnis zwischen Nettohärteausgleichs- und Nettoausgleichszahlungen 2014

	BE	LU	OW	GL	FR	NE	JU
Verhältnis zwischen Nettohärteausgleichs- und Nettoausgleichszahlungen	3%	5%	27%	10%	30%	55%	11%

Entwicklung des Ressourcenindex

Der erste Wirksamkeitsbericht und der Zusatzbericht haben die Entwicklung des Ressourcenindex in den ersten vier NFA-Jahren (2008–2011) gegenüber der Globalbilanz 2004/05 aufgezeigt. In diesem Kapitel wird nun hauptsächlich die Entwicklung des Ressourcenindex 2012–2014 im Vergleich zur Globalbilanz betrachtet.

Wie Abbildung 9.02 zeigt, ist der Ressourcenindex der Kantone Obwalden und Schaffhausen in den drei Betrachtungsjahren gegenüber den Werten 2004/05 gestiegen. In Obwalden hat er zwischen der Globalbilanz und 2014 um 18 Punkte oder rund 27 Prozent zugelegt. Damit setzt der Kanton Obwalden das 2010 begonnene Wachstum fort. Schaffhausen steigt 2013 mit einem um fast 10 Punkte und damit über 10 Prozent höheren Ressourcenindex zu den ressourcenstarken Kantonen auf und verliert den Anspruch auf den Härteausgleich. Sein Ressourcenindex liegt seit 2008 im Durchschnitt um durchschnittlich 5,6 Punkte höher als der

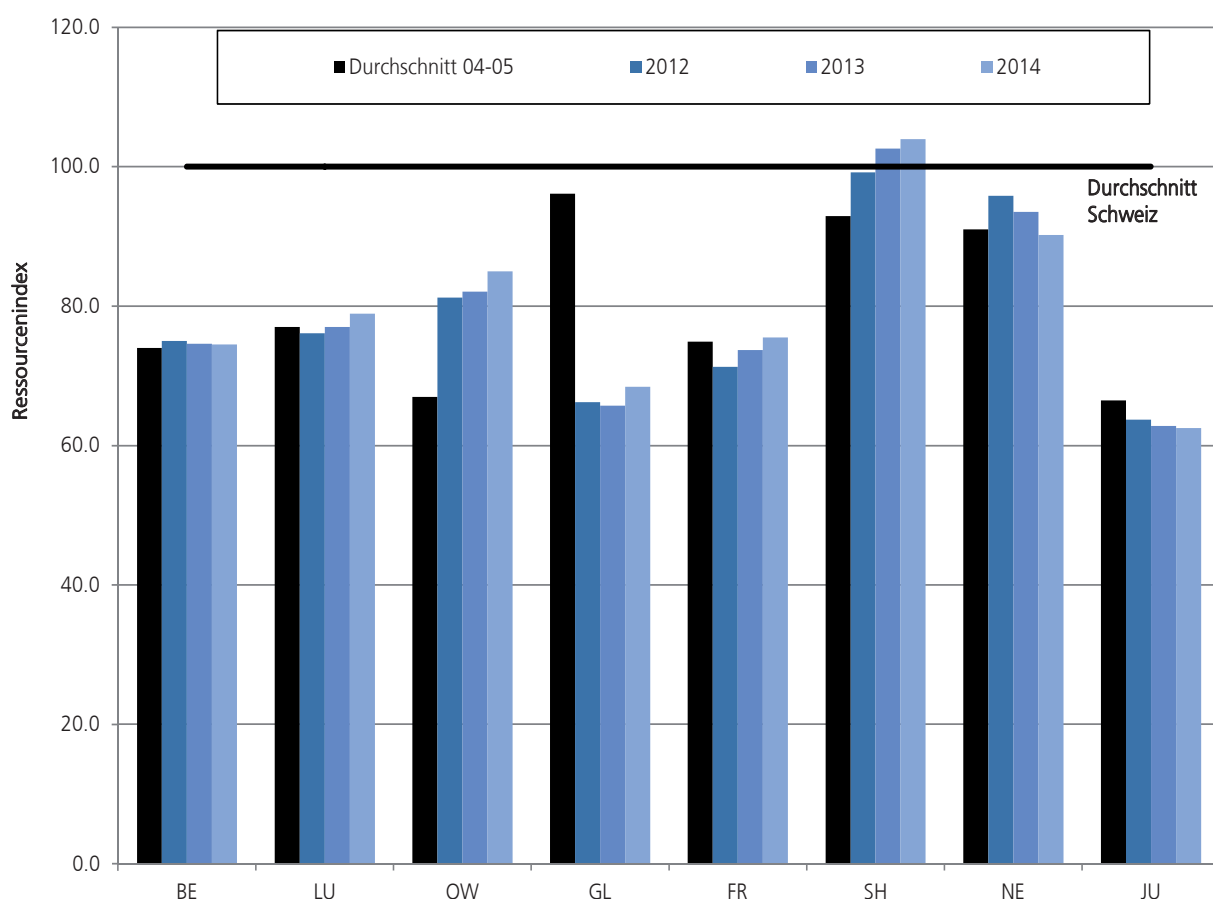
Schätzwert 2004/05. Der Ressourcenindex des Kantons Neuenburg übertrifft 2012 und 2013 wie bereits in den ersten vier NFA-Jahren die Globalbilanz (+4,8 Punkte 2012 und +2,5 Punkte 2013), liegt 2014 mit 90,2 Punkten jedoch 0,8 Punkte darunter.

In den Kantonen Bern und Luzern weicht der Ressourcenindex zwischen 2012 und 2014 nur wenig von den Schätzwerten 2004/05 ab. Der bernische Ressourcenindex liegt von 2012 bis 2014 jeweils 0,5 bis 1 Punkt über 2004/05. In den ersten drei NFA-Jahren hat er diesen Wert um 2,5–3,3 Punkte übertroffen. Der Kanton Luzern verzeichnet ab 2008 einen leichten Rückgang gegenüber 2004/05. 2013 entspricht der luzernische Ressourcenindex jedoch dem Wert der Globalbilanz und liegt 2014 1,9 Punkte darüber.

In den Kantonen Glarus und Jura liegt der Ressourcenindex zwischen 2012 und 2014 unter den Werten 2004/05, im Kanton Glarus um erhebliche 30 Prozent. Glarus liegt seit Inkrafttreten des NFA deutlich unter dem Schätzwert 2004/05 (-26,4 Punkte 2008 und -27,7 Punkte 2014). Der Grund dafür ist insbesondere bei den Gewinnen juristischer Personen aufgrund wirtschaftlicher Veränderungen zu suchen. Im Jura liegt der Ressourcenindex ab 2010 unter den Werten der Globalbilanz. Der Kanton Freiburg weist zwischen 2009 und 2013 einen Ressourcenindex unter dem Schätzwert 2004/05 auf, liegt 2014 mit 75,5 Punkten jedoch um 0,6 Punkte darüber.

Der erste Teil der Analyse macht somit deutlich, dass die Entwicklung des Ressourcenindex in den einzelnen Kantonen seit der Globalbilanz 2004/05 unterschiedlich verlaufen ist.

Abbildung 9.02 Ressourcenindex und Entwicklung der im Härteausgleich anspruchsberechtigten Kantone seit 2004/2005



Entwicklung	BE	LU	OW	GL	FR	SH	NE	JU
2004/05 - 2012	↗ +1.4%	↘ -1.2%	↗ +21.2%	↘ -31.1%	↘ -4.8%	↗ +6.8%	↗ +5.3%	↘ -4.2%
2004/05 - 2013	↗ +0.8%	→ 0.0%	↗ +22.5%	↘ -31.6%	↘ -1.6%	↗ +10.4%	↗ +2.7%	↘ -5.6%
2004/05 - 2014	↗ +0.6%	↗ +2.5%	↗ +26.8%	↘ -28.8%	↗ +0.8%	↗ +11.9%	↘ -0.9%	↘ -6.0%

Entwicklung des standardisierten Steuerertrags

Auch beim standardisierten Steuerertrag pro Einwohner (SSE) vor und nach Ressourcen- und Härteausgleich zeichnet sich kein genereller Trend ab. Aus Tabelle 9.03 und Abbildung 9.03 ist die Entwicklung des SSE pro Kopf zwischen 2004/05 und 2014 ersichtlich. Die schwarze Linie stellt den gesamtschweizerischen Anstieg des SSE vor Ressourcen- und Härteausgleich zwischen 2004/05 und 2014 dar.

In den Kantonen Obwalden und Schaffhausen – die Kantone mit deutlich gestiegenem Ressourcenindex seit der Globalbilanz – ist die Zunahme des SSE zwischen 2004/05 und 2014 vor Ressourcen- und Lastenausgleich grösser als danach. Ohne Ressourcen- und Lastenausgleich hätte

deren SSE somit einen deutlicheren Anstieg verzeichnet als mit dem Ausgleich: Das bedeutet, dass die Ausgleichswirkung – systemkonform – geringer geworden ist. Schaffhausen weist gemäss Abbildung 9.03 ein schwächeres Wachstum des SSE nach Ressourcen- und Härteausgleich auf als nur nach Ressourcenausgleich. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass dieser Kanton 2013 zu den ressourcenstarken Kantonen aufsteigt und den Anspruch auf den Härteausgleich verliert.

In den Kantonen Bern, Luzern, Glarus, Freiburg, Neuenburg und Jura ist der Anstieg des SSE nach dem Ressourcen- und Härteausgleich stärker als vor dem Ausgleich. Die Abweichung ist im Kanton Neuenburg gering, im Kanton Jura verhältnismässig deutlich. Im Kanton Freiburg ist der Anstieg des SSE nach Ressourcen- und Härteausgleich geringer als nur nach Ressourcenausgleich. Dies deshalb, weil der Kanton Freiburg zwischen 2004/2005 und 2014 schweizweit das grösste Bevölkerungswachstum aufweist. Somit nimmt im Kanton Freiburg bei einem nominal konstanten Härteausgleich in den ersten acht NFA-Jahren der Ausgleich pro Einwohner ab. Im Kanton Glarus hat der SSE pro Einwohner gegenüber den Werten der Globalbilanz 2014 deutlich abgenommen. Dies ist jedoch wie in diesem Kapitel bereits erwähnt auf wirtschaftliche Veränderungen zurückzuführen. Die Differenz zwischen dem SSE pro Einwohner 2014 und 2004/05 beträgt vor dem Ausgleich 977 Franken. Nach dem Ausgleich weist Glarus gegenüber 2004/05 eine Zunahme des SSE von über 580 Franken auf. Somit hat der Ausgleich die Verringerung des SSE erheblich begrenzt.

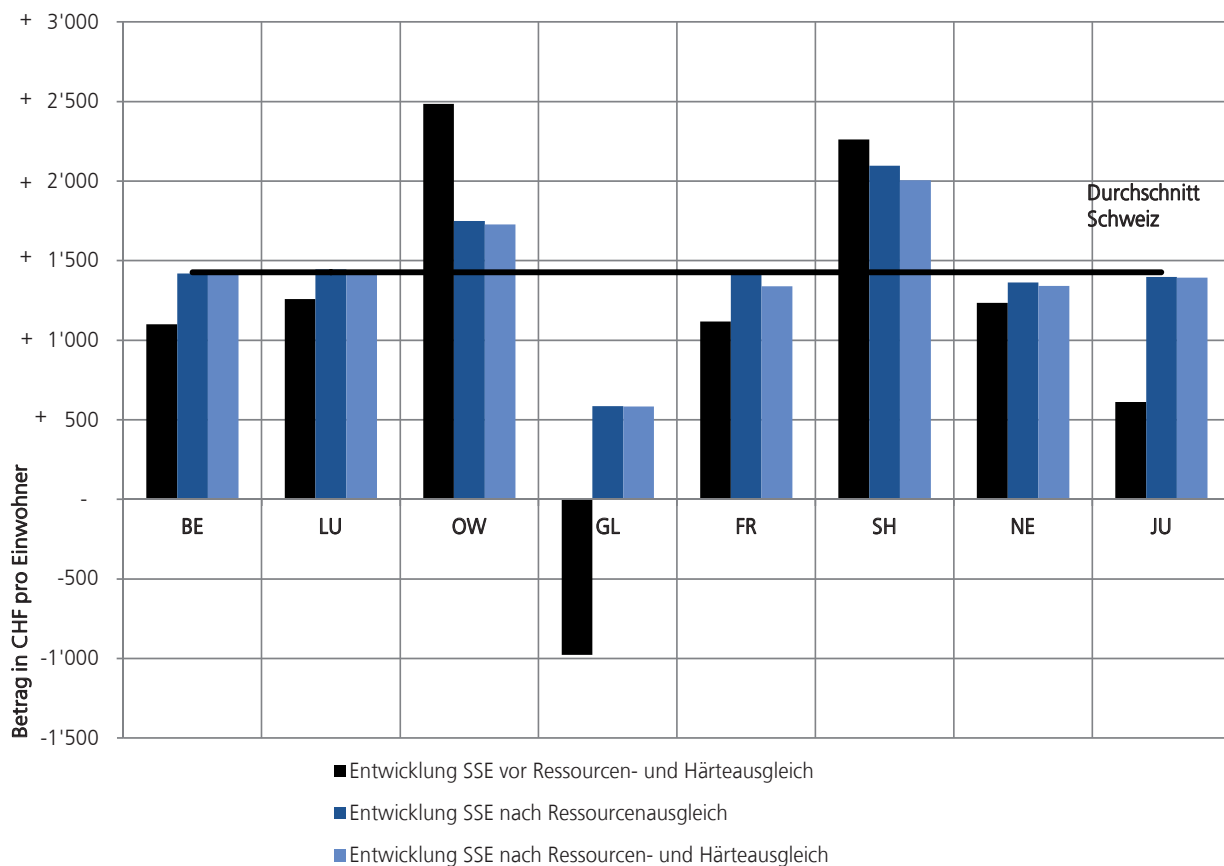
Ausser in den Kantonen Schaffhausen und Freiburg ist der Unterschied zwischen der Entwicklung des SSE nach Ressourcenausgleich und nach Ressourcen- und Härteausgleich nicht erheblich.

Tabelle 9.03 Entwicklung des standardisierten Steuerertrags pro Einwohner der im Härteausgleich anspruchsberechtigten Kantone 2014 im Vergleich zu 2004/2005

	2004/2005			2014					
	SSE vor Ressourcen- und Härteausgleich	SSE nach Ressourcen-ausgleich	SSE nach Ressourcen- und Härteausgleich*	SSE vor Ressourcen- und Härteausgleich		SSE nach Ressourcen-ausgleich		SSE nach Ressourcen- und Härteausgleich*	
				Differenz Globalbilanz	Differenz Globalbilanz	Differenz Globalbilanz	Differenz Globalbilanz	Differenz Globalbilanz	
BE	5'225	6'071	6'125	6'325	1'100	7'489	1'419	7'543	1'418
LU	5'441	6'129	6'197	6'699	1'259	7'575	1'446	7'638	1'441
OW	4'729	5'991	6'285	7'215	2'486	7'740	1'750	8'013	1'728
GL	6'787	6'830	7'045	5'809	-977	7'415	585	7'629	583
FR	5'293	6'088	6'668	6'410	1'117	7'506	1'418	8'008	1'340
SH	6'563	6'660	6'752	8'825	2'263	8'757	2'097	8'757	2'005
NE	6'426	6'573	7'228	7'662	1'236	7'936	1'364	8'569	1'341
JU	4'699	5'988	6'276	5'310	612	7'387	1'398	7'669	1'392
CH	7'065			8'492	1'427				

* Für die Berechnung des SSE nach Ressourcen- und Härteausgleich wurden beim Härteausgleich nur die Auszahlungen berücksichtigt.

Abbildung 9.03 Entwicklung des standardisierten Steuerertrags pro Einwohner der im Härteausgleich anspruchsberechtigten Kantone, Differenz 2004/2005 – 2014



Simulation: Auswirkungen eines hypothetischen Wegfalls des Härteausgleichs im Referenzjahr 2014

Mittels Simulation werden die Auswirkungen eines hypothetischen Wegfalls des Härteausgleichs im Referenzjahr 2014 betrachtet. Der nicht mehr anspruchsberechtigte Kanton Schaffhausen wird nicht mehr einbezogen. Bei der Simulation wird die dritte Säule in Abbildung 9.03, das heisst die Entwicklung des SSE nach Ressourcen- und Härteausgleich seit der Globalbilanz unter der Annahme neu berechnet, dass der Härteausgleich für das Referenzjahr 2014 wegfällt. 2014 würden die Kantone demnach nur den Ressourcenausgleich erhalten. Die übrigen Angaben in Abbildung 9.04 entsprechen denjenigen von Abbildung 9.03. Die schwarze Linie zeigt wiederum den gesamtschweizerischen Anstieg des SSE vor Ressourcen- und Härteausgleich zwischen 2014 und 2004/05.

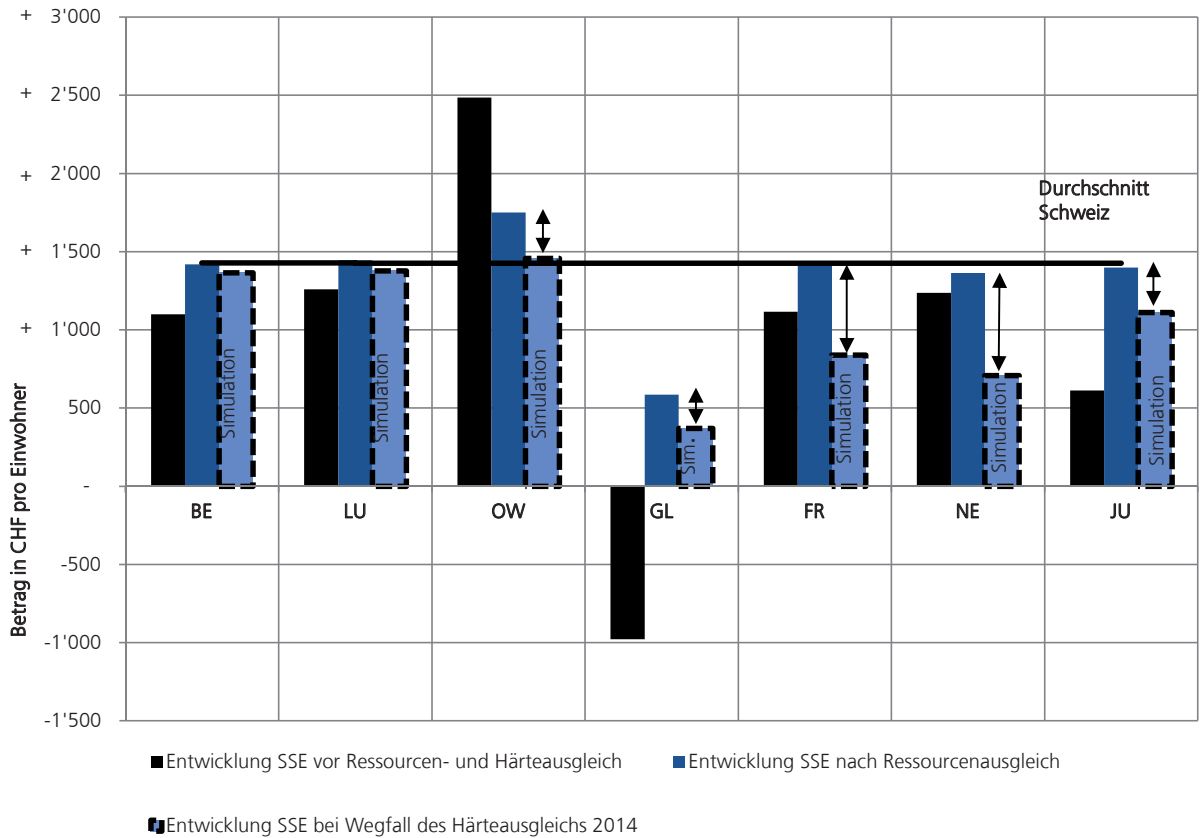
Die Simulation zeigt, dass die Veränderung des SSE 2014 gegenüber 2004/05 zwar in allen Kantonen auch ohne Härteausgleich im positiven Bereich geblieben wäre, allerdings in einigen Kantonen Konsequenzen gehabt hätte. So wäre die Entwicklung des SSE ohne Härteausgleich in Glarus, Freiburg, Neuenburg und im Jura deutlich unterdurchschnittlich ausgefallen. In den Kantonen Bern und Luzern unterscheidet sich die Entwicklung des SSE pro Einwohner nach Ressourcenausgleich und bei wegfallendem Härteausgleich nur wenig. In diesen beiden Kantonen entspricht die Entwicklung des SSE ohne Härteausgleich 2013 praktisch dem schweizerischen Durchschnitt vor Ausgleich. Der Kanton Obwalden hingegen weist eine überdurchschnittliche Entwicklung des SSE auf.

Tabelle 9.04 Hypothetische Entwicklung des standardisierten Steuerertrags pro Einwohner der im Härteausgleich anspruchsberechtigten Kantone 2014 im Vergleich zu 2004/2005

	2004/2005			2014					
	SSE vor Ressourcen- und Härteausgleich	SSE nach Ressourcen- ausgleich	SSE nach Ressourcen- und Härteausgleich*	SSE vor Ressourcen- und Härteausgleich		SSE nach Ressourcen- ausgleich		SSE nach Ressourcen- ausgleich bei Wegfall des Härteausgleichs	
				Differenz Globalbilanz	Differenz Globalbilanz	Differenz Globalbilanz	Differenz Globalbilanz		
BE	5'225	6'071	6'125	6'325	1'100	7'489	1'419	7'489	1'364
LU	5'441	6'129	6'197	6'699	1'259	7'575	1'446	7'575	1'378
OW	4'729	5'991	6'285	7'215	2'486	7'740	1'750	7'740	1'456
GL	6'787	6'830	7'045	5'809	-977	7'415	585	7'415	370
FR	5'293	6'088	6'668	6'410	1'117	7'506	1'418	7'506	838
SH	6'563	6'660	6'752	8'825	2'263	8'757	2'097	8'757	2'005
NE	6'426	6'573	7'228	7'662	1'236	7'936	1'364	7'936	708
JU	4'699	5'988	6'276	5'310	612	7'387	1'398	7'387	1'110

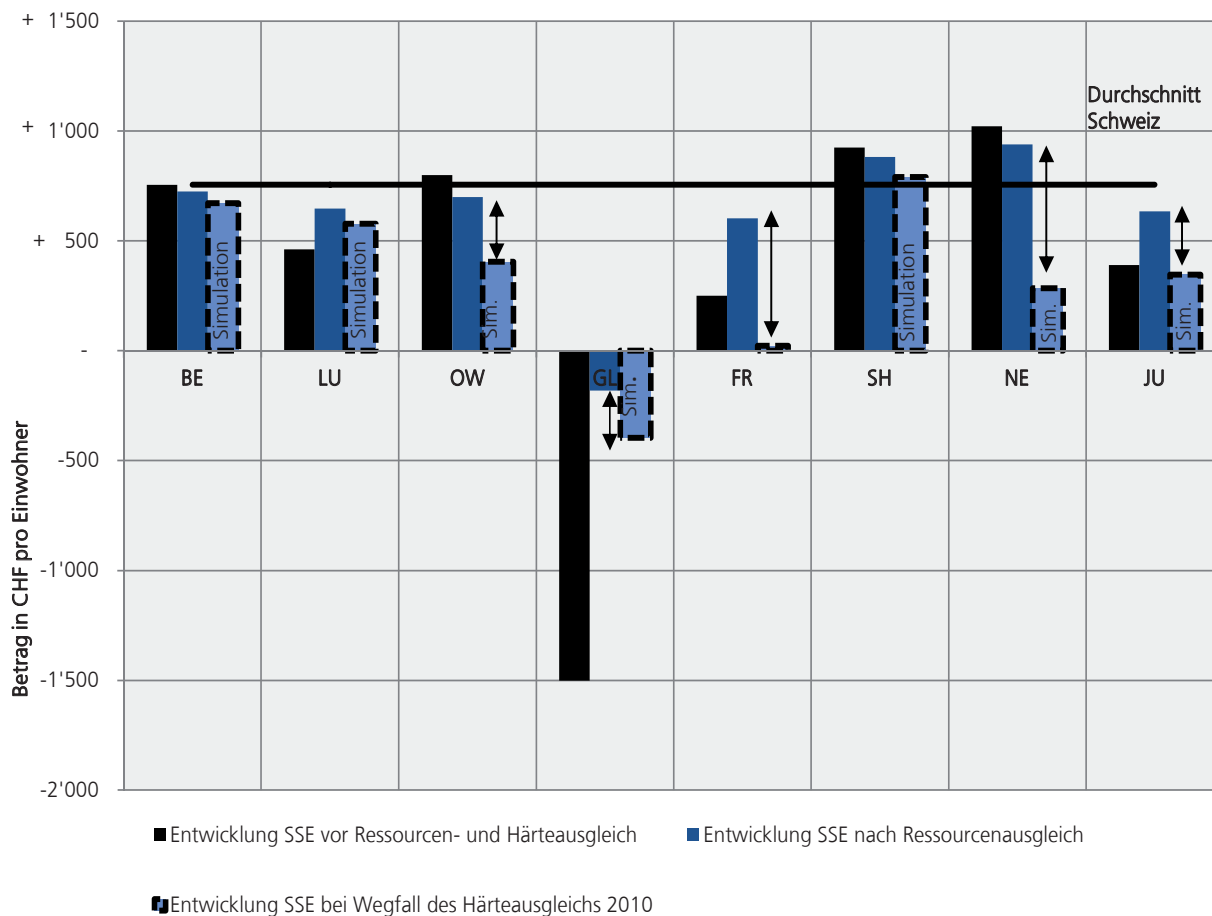
* Für die Berechnung des SSE nach Ressourcen- und Härteausgleich wurden beim Härteausgleich nur die Auszahlungen berücksichtigt.

Abbildung 9.04 Hypothetische Entwicklung des standardisierten Steuerertrags pro Einwohner der im Härteausgleich anspruchsberechtigten Kantone, Differenz 2014 zu 2004/2005



Im ersten Wirksamkeitsbericht wurde ebenfalls eine Simulation mit dem Wegfall des Härteausgleichs für 2010 vorgenommen (vgl. Abbildung 9.05). Der Vergleich der Abbildungen 9.04 und 9.05 zeigt, dass sich ein Wegfall des Härteausgleichs 2014 weniger stark auswirken würde als 2010. In allen betroffenen Kantonen liegt die Entwicklung des SSE beim Wegfall des Härteausgleichs 2014 näher beim Durchschnitt als 2010. Im Kanton Glarus beispielsweise wäre der SSE bei einem Wegfall 2010 gegenüber der Globalbilanz um 396 Franken gesunken, bei einem Wegfall 2014 hingegen um 370 Franken gegenüber der Globalbilanz gestiegen. In Neuenburg jedoch wäre die Differenz zur durchschnittlichen Entwicklung des SSE in absoluten Zahlen bei einem Wegfall 2010 geringer als 2014. Dies ist aber auf den deutlich tieferen Durchschnitt bei der Entwicklung des SSE 2010 zurückzuführen. So entspricht die Entwicklung beim SSE des Kantons Neuenburg bei einem Wegfall des Härteausgleichs 2014 etwa dem halben Schweizer Mittelwert, während sie 2010 deutlich darunter liegt.

Abbildung 9.05 Hypothetische Entwicklung des standardisierten Steuerertrags pro Kopf der im Härteausgleich anspruchsberechtigten Kantone 2010 im Vergleich zu 2004/2005



Fazit

Aus der Analyse geht hervor, dass sich der Ressourcenindex nicht in allen anspruchsberechtigten Kantonen gleich entwickelt hat. In einigen Kantonen wie Obwalden und Schaffhausen ist er in der zweiten Vierjahresperiode gegenüber den Werten der Globalbilanz deutlich gestiegen, in anderen gesunken oder in etwa auf dem Niveau 2004/2005 geblieben.

Die Simulation zeigt, dass der vollständige Wegfall des Härteausgleichs für einzelne Kantone finanzielle Folgen hätte, da ihr standardisierter Steuerertrag deutlich weniger stark als der schweizerische Durchschnitt wachsen würde. Dies gilt namentlich für die Kantone Glarus, Freiburg, Neuenburg und Jura. Ausserdem stellt der Härteausgleich in diesen Kantonen einen bedeutenden Anteil an den Nettobeträgen aus dem Finanzausgleich dar.

Auch wenn sich der Wegfall des Härteausgleichs 2014 für einzelne Kantone finanziell erheblich auswirkt, so hat sich die Situation für die Empfängerkantone gegenüber der ersten Vierjahresperiode doch verbessert.

Da die Wirkung des Härteausgleichs auf die betroffenen Kantone weiterhin erheblich ist, ist eine vollständige oder teilweise Aufhebung des Härteausgleichs zum jetzigen Zeitpunkt nicht angebracht; dies auch weil Kriterien zur Bestimmung einer Reduktion oder Abschaffung fehlen. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass nach Artikel 19 Absatz 3 FiLaG die Dotation des Härteausgleichs ab 2016 jährlich um 5 Prozent abnimmt. Der nationale Finanzausgleich im Allgemeinen und der Härteausgleich im Besonderen basieren auf Regeln. Diskretionäre Massnahmen müssen demnach auf klaren Kriterien und Mechanismen beruhen, solche sind für eine teilweise Aufhebung des Härteausgleichs nicht vorhanden. Entsprechend möchte der Bundesrat auf eine zusätzliche Verringerung des Härteausgleichs (über die jährliche Abnahme von 5 Prozent ab 2016 hinaus) verzichten.

Bund und Kantone haben sich im Rahmen der Einigungslösung zum KOP 12/13 darauf verständigt zu gegebener Zeit zu prüfen, wie die freiwerdenden Bundesmittel den kantonalen Interessen entsprechend eingesetzt werden können.

Abweichende Meinungen in der Fachgruppe

Position der Vertreter der ressourcenstarken Kantone: Stärkere Reduktion des Härteausgleichs

Die Vertreter der ressourcenstarken Kantone in der Fachgruppe kommen für den Härteausgleich zu einer anderen Beurteilung als der Bundesrat.

Im Herbst 2003 hat man sich nach intensiven Diskussionen in der Projektorganisation NFA und in den eidgenössischen Räten für einen Härteausgleich entschieden und festgelegt, dass die Höhe des Härteausgleichs gemäss Artikel 19 Absatz 3 FiLaG während acht Jahren bis zum Jahr 2015 fix bleibt und dann ab dem Jahr 2016 für eine Dauer von 20 Jahren um jährlich je 5 Prozent abnimmt. Gemäss Artikel 19 Absatz 4 FiLaG kann die Bundesversammlung die ganze oder teilweise Aufhebung des Härteausgleichs beschliessen, wenn sich dessen Weiterführung auf Grund der Ergebnisse des Wirksamkeitsberichts als nicht mehr vollumfänglich notwendig erweist. Die daraus frei werdenden Bundesmittel sollen zugunsten der Kantone eingesetzt werden. Letzteres wurde im Jahr 2010 im Rahmen der Verständigungslösung zwischen Bund und Kantonen versprochen.

Gestützt auf diesen vom Gesetzgeber vorgesehenen Aufhebungsmechanismus und gestützt auf die Erfahrungen und Daten nach nun acht Jahren NFA, soll nach Ablauf dieser Vierjahresperiode der Härteausgleich aufgehoben werden. Der Übergang vom alten zum neuen Finanzausgleich ist damit definitiv abzuschliessen. Es ist zum heutigen Zeitpunkt nicht mehr gerechtfertigt, den Härteausgleich ab dem Jahr 2016 weitere 20 Jahre weiterlaufen zu lassen. Die Disparitäten zwischen den Kantonen haben insgesamt abgenommen. Eine Mehrheit der sieben Härteausgleichsempfängerkantone, weist in der aktuellen Vierjahresperiode ein signifikant über dem schweizerischen Durchschnitt liegendes Wachstum des Ressourcenpotenzials auf (vgl. Ziff. 2.1, Abb. 2.03; Kantone FR, OW, GL, LU). Zudem hat der Härteausgleichsbetrag für die Empfänger insofern an Bedeutung verloren, als dieser für eine Mehrheit (Kantone BE, LU, GL, JU im Jahr 2010) weniger als 2 Prozent im Verhältnis zum kantonalen Gesamtaufwand (Kantone und Gemeinden) darstellt.

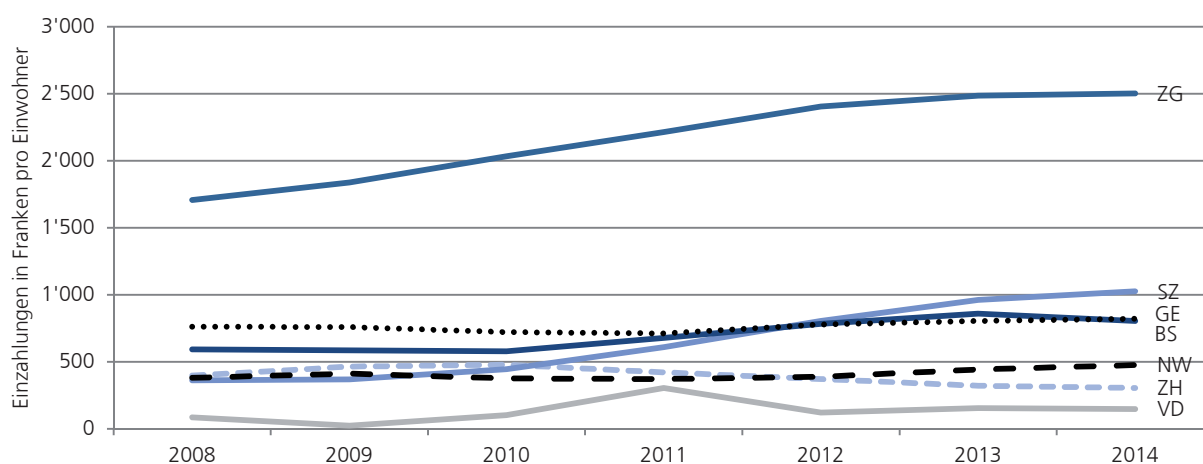
9.3 Belastungsobergrenze für die ressourcenstarken Kantone

Laut Artikel 46 Absatz 1 FiLaV erörtert der Wirksamkeitsbericht die Notwendigkeit bzw. Zweckmässigkeit einer Belastungsobergrenze der ressourcenstarken Kantone im horizontalen Ressourcenausgleich. Im ersten Wirksamkeitsbericht kam der Bundesrat zum Schluss, dass für die Vierjahresperiode 2012 bis 2015 auf eine Belastungsobergrenze zu verzichten sei. In diesem Abschnitt soll untersucht werden, wie sich die Belastung der ressourcenstarken Kantone entwickelt und ob sich die Situation seit dem ersten Wirksamkeitsberichts massgeblich verändert hat.

9.3.1 Entwicklung der Einzahlungen

Insbesondere die beiden ressourcenstärksten Kantone Zug und Schwyz weisen immer wieder darauf hin, dass die Höhe ihrer Einzahlungen seit 2008 stark zugenommen hat und inzwischen zu einer ernsthaften finanziellen Belastung für die Kantone geworden ist. In Abbildung 9.06 sind die Pro-Kopf-Einzahlungen derjenigen sieben Kantone abgebildet, welche seit 2008 immer ressourcenstark waren. Die starken Zunahmen bei den Kantonen Zug und Schwyz in den Jahren 2008–2013 sind in dieser Darstellung gut erkennbar. Sie sind nicht nur auf die zunehmende Ressourcenstärke der beiden Kantone zurückzuführen, sondern wegen der relativen Abhängigkeit der Ausgleichszahlungen auch auf den Rückgang des Ressourcenindex von Zürich. Dieser Effekt wird von den betroffenen Kantonen als «Solidarhaftung» bezeichnet, da der Rückgang des Ressourcenpotenzials in einem ressourcenstarken Kanton zu Mehrbelastungen bei den übrigen ressourcenstarken Kantonen führt.

Abbildung 9.06 Pro-Kopf-Einzahlungen ausgewählter ressourcenstarker Kantone in den Ressourcenausgleich, 2008–2014



Die durchschnittlichen jährlichen Veränderungsrate der Einzahlungen pro Kopf über den gesamten Zeitraum sind recht unterschiedlich. Beim Kanton Zürich nahmen die Einzahlungen ab (-4 %). Die Zahlungen des Kantons Genf wuchsen um 1 Prozent und diejenigen des Kantons Nidwalden um 4 Prozent. Noch stärker steigen diese in den Kantonen Zug und Basel-Stadt (7 bzw. 6 %). Die grösste Zunahme verzeichnete der Kanton Schwyz (20 %). Beim Kanton Waadt führten Sonderfaktoren (Fehler bei den massgebenden Gewinnen der juristischen Personen) zu stark schwankenden Pro-Kopf-Zahlungen, sodass die durchschnitt-

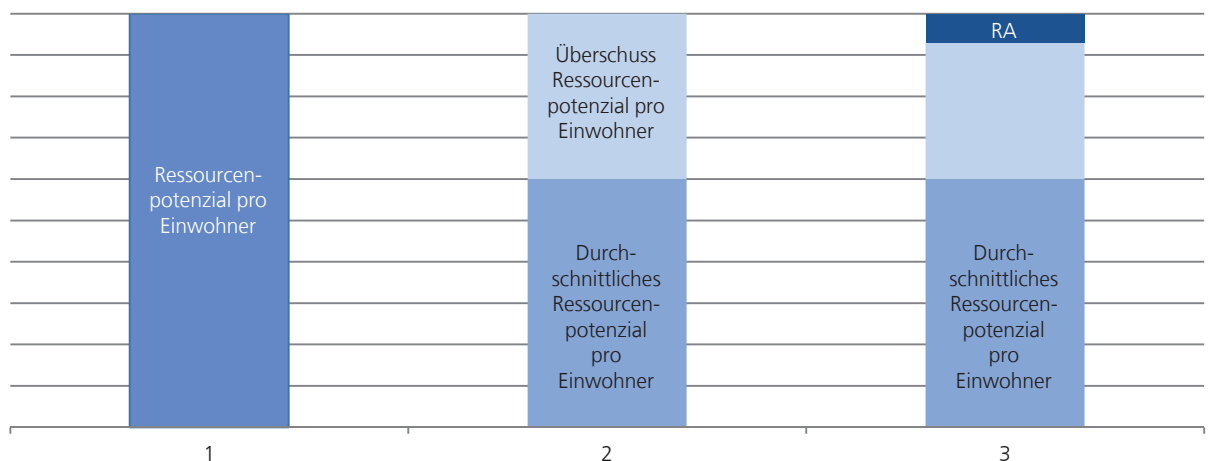
liche jährliche Veränderungsrate wenig aussagekräftig ist. In Kantonen mit einem starken Wachstum sollte die Entwicklung der Einzahlungen etwa im Gleichschritt mit der Entwicklung des Ressourcenpotenzials verlaufen. Ob dies so ist, soll im folgenden Abschnitt untersucht werden.

9.3.2 Der Zusammenhang zwischen Ressourcenpotenzial und Ausgleichszahlungen

Die Dotation des horizontalen Ressourcenausgleichs wird alle vier Jahre von der Bundesversammlung festgelegt. In den Zwischenjahren wird sie gemäss Artikel 5 Absatz 2 FiLaG vom Bundesrat aufgrund der Entwicklung des Ressourcenpotenzials der ressourcenstarken Kantone fortgeschrieben. Das bedeutet, dass die gesamten Ausgleichszahlungen parallel zum gesamten Ressourcenpotenzial der ressourcenstarken Kantone wachsen. Bis zum Jahr 2010 betrug die Einzahlungen etwa 1,19 Prozent des Ressourcenpotenzials. Dieser Anteil stieg 2011 um 0,18 Prozentpunkte an, weil der Kanton Basel-Landschaft ressourcenschwach wurde und sich nicht mehr an den Einzahlungen beteiligte. 2012 wurde dieser Kanton wieder ressourcenstark und die Einzahlung sank wiederum auf 1,19 Prozent des Ressourcenpotenzials. Im Jahr 2014 sind zwei zusätzliche Kantone ressourcenstark und deshalb geht der Wert auf 1,09 Prozent zurück.

Für die Berechnung der Einzahlungen eines Kantons ist jedoch nicht das gesamte Ressourcenpotenzial massgebend, da gemäss Artikel 5 Absatz 3 FiLaG die ressourcenstarken Kantone einen einheitlichen Prozentsatz ihres Überschuss-Ressourcenpotenzials in den Finanzausgleich einzahlen müssen. In der Abbildung 9.07 wird dies illustriert.

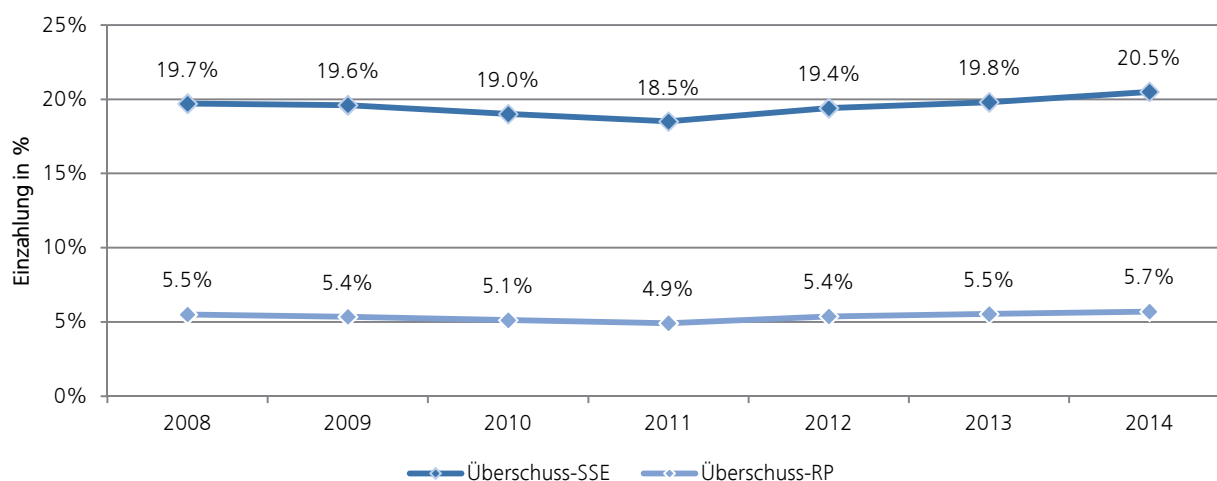
Abbildung 9.07 Berechnung der Einzahlung



Die erste Säule stellt das Ressourcenpotenzial pro Einwohner eines ressourcenstarken Kantons dar. Von diesem Ressourcenpotenzial wird der schweizerische Durchschnitt abgezogen (Säule 2). Auf dem verbleibenden Rest, dem sogenannten Überschuss-Ressourcenpotenzial pro Einwohner, muss der Kanton einen für alle Kantone einheitlichen Prozentsatz in den Ressourcenausgleich einzahlen (Säule 3). Die Höhe dieses Prozentsatzes wird so gewählt, dass die Summe der Einzahlungen der horizontalen Dotation des Ressourcenausgleichs entspricht. Dieser Prozentsatz variiert daher von Jahr zu Jahr.

Die folgende Abbildung zeigt, wie sich dieser Prozentsatz über die Jahre entwickelt hat. Dabei ist gut zu erkennen, dass die Kantone bis 2013 immer einen etwa gleich grossen Anteil ihres Überschuss-Ressourcenpotenzials einzahlen mussten. In der ersten Vierjahresperiode sank der Prozentsatz stetig bis auf 4,9 Prozent, um dann in der zweiten Periode wieder anzusteigen. Im Jahr 2014 stieg der Wert erstmals über den Anfangswert von 2008. Die Abbildung zeigt im Weiteren die Einzahlungen in Prozent des Überschuss-SSE (standardisierter Steuerertrag). Analog zum Überschuss-Ressourcenpotenzial bezeichnet der Überschuss-SSE jener Teil des standardisierten Steuerertrags pro Einwohner, der über dem schweizerischen Mittel liegt. Dieser entspricht dem Anteil am Überschuss-Ressourcenpotenzial, dividiert durch den standardisierten Steuersatz (d.h. die durchschnittliche Ausschöpfung des Ressourcenpotenzials).

Abbildung 9.08 Einzahlungen in Prozent des Überschuss-Ressourcenpotenzials und des Überschuss-SSE, 2008 - 2014



Auch wenn man die Einzahlung in Prozent des Überschuss-SSE betrachtet, zeigt sich das gleiche Bild. Allerdings sind Rückgang und Wiederanstieg etwas ausgeprägter als beim Anteil am Überschuss-Ressourcenpotenzial, weil der standardisierte Steuersatz ebenfalls ab- und dann wieder zugenommen hat.

Eine stetige Zunahme in der Belastung der ressourcenstarken Kantone seit Einführung der NFA kann nicht nachgewiesen werden. Trotzdem liegen beide Messgrössen im letzten verfügbaren Referenzjahr leicht über dem Wert von 2008.

9.3.3 Die Ausgestaltung einer Belastungsobergrenze

Bereits im ersten Wirksamkeitsbericht hat der Bundesrat die Einführung einer Belastungsobergrenze abgelehnt. Insbesondere eine *betragsmässige* Obergrenze wurde aufgrund verschiedener Nachteile verworfen. Die Wichtigsten davon sind:

- Wenn ein Kanton die betragsmässige Obergrenze erreicht, dann muss er auf dem darüber hinausgehenden Ressourcenpotenzial keine Einzahlung mehr leisten. Dadurch ist seine

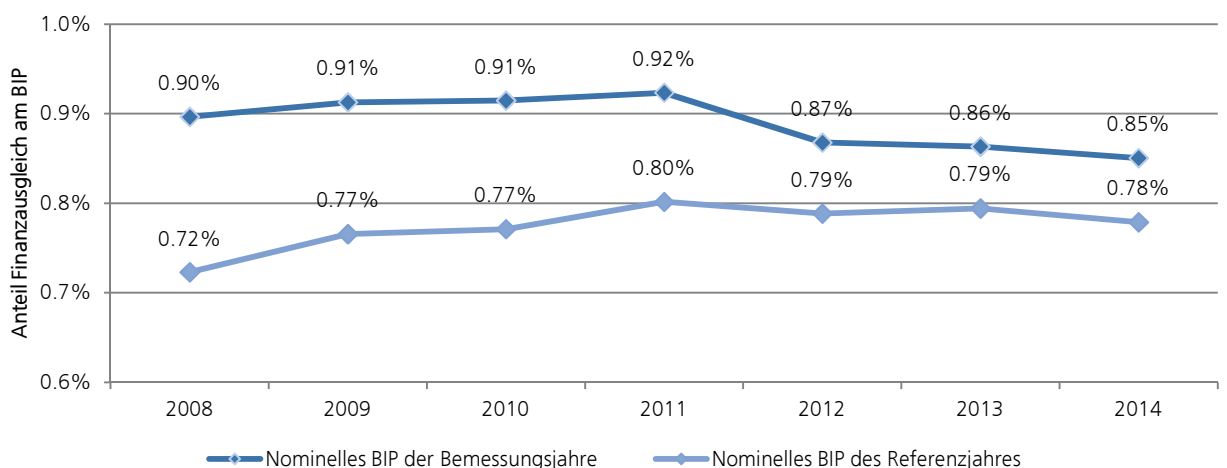
Einzahlung in Prozenten des Überschuss-Ressourcenpotenzial weniger hoch als bei den Kantonen, welche die Obergrenze nicht erreichen. Damit wären die Einzahlungen degressiv ausgestaltet.

- Die Dotation im horizontalen Ressourcenausgleich wird vom Parlament alle vier Jahre festgelegt. Die Fortschreibung erfolgt nach Artikel 5 FiLaG. Dies bedeutet, dass die Gesamtsumme der Einzahlungen fix ist. Wenn nun die ressourcenstärksten Kantone weniger Mittel an den Ressourcenausgleich leisten müssen, so sind diese Ausfälle durch die übrigen ressourcenstarken Kantone zu kompensieren. Dadurch werden diese Kantone noch zusätzlich benachteiligt.
- Wenn das Parlament zum Schluss käme, die Mittel des horizontalen Ressourcenausgleichs seien so stark zu kürzen, dass kein Kanton die betragsmässige Obergrenze erreicht, dann müssten aufgrund von Artikel 135 Absatz 3 BV konsequenterweise auch die Bundesbeiträge gekürzt werden.
- Eine betragsmässige Obergrenze berücksichtigt weder die Teuerung, noch die Veränderung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Dadurch würde über die Zeit eine solche Obergrenze real immer weiter entwertet und es könnte theoretisch der Fall eintreten, dass mehrere ressourcenstarke Kantone über dieser Grenze liegen und somit unabhängig ihres Ressourcenpotenzials den gleichen Betrag einzahlen müssen.

Der Bundesrat hielt aus diesen Gründen im ersten Wirksamkeitsbericht fest, dass für ihn, wenn überhaupt, nur eine *relative* Belastungsobergrenze in Frage komme. Zudem soll nicht nur der Ressourcenausgleich, sondern das gesamte Volumen des Finanzausgleichs berücksichtigt werden. Ein denkbare Modell könnte vorsehen, dass die Ausgleichszahlungen insgesamt einen bestimmten Anteil des Bruttoinlandprodukts nicht überschreiten dürfen.

Die nachfolgende Abbildung zeigt den Anteil des Gesamtvolumens des Finanzausgleichs (RA, LA, HA) in Prozent des nominellen BIP; einerseits in Bezug auf das durchschnittliche BIP des entsprechenden Referenzjahres (t), andererseits in Bezug auf das BIP der betreffenden Bemessungsjahre (t-4 bis t-6).

Abbildung 9.09 Entwicklung des Finanzausgleichs im Verhältnis zum BIP; 2008-2014



Relevant ist insbesondere die Betrachtung mit dem Referenzjahr, da hier das Jahr in welchem die Zahlungen anfallen mit dem Jahr des BIP übereinstimmen. Der Anteil der Ausgleichszahlungen stieg von 0,72 Prozent im Jahr 2008 auf 0,8 Prozent des BIP im Jahr 2011. Seither ist der Anteil wieder leicht gesunken.

Fazit

Eine Belastungsobergrenze für ressourcenstarke Kantone wäre ein erheblicher Eingriff in das heutige System und würde die Zielerreichung des Finanzausgleichs gefährden. Zwar stiegen die Beitragszahlungen seit 2008 in den meisten Jahren an, dies aber nur, weil sich die Ressourcenpotenziale entsprechend verbessert haben. Betrachtet man die Einzahlungen in Prozenten des Überschuss-Ressourcenpotenzials, dann kann keine Zunahme nachgewiesen werden. Der Bundesrat ist deshalb der Ansicht, dass die Anpassung der Grunddotation durch das Parlament alle vier Jahre einer Belastungsobergrenze klar vorzuziehen sei. Sie ermöglicht eine flexible Reaktion auf Entwicklungen der Ressourcenpotenziale unter Berücksichtigung der übrigen Ziele des Finanzausgleichs.

9.4 Beurteilung des Alternativmodells

Das in Kapitel 8.3 besprochene Alternativmodell zum bestehenden Ressourcenausgleich, welches die Vertreter der ressourcenstarken Kantone vorschlagen, kombiniert die Elemente «neutrale Zone», «lineare Umverteilung» und «garantierte Mindestausstattung» mit der Fixierung des Abschöpfungssatzes und der Anbindung des Bundesbeitrags an den Beitrag der ressourcenstarken Kantone.

Der Vergleich des Alternativmodells mit dem bestehenden Mechanismus in Kapitel 8.3 kann wie folgt zusammengefasst werden:

- *Erreichung der Mindestausstattung*: Im Alternativmodell wird diese garantiert und i.d.R. übertroffen, während es beim bestehenden Mechanismus vorkommt, dass die Mindestausstattung nicht erreicht wird.
- *Volatilität der Ausgleichszahlungen*: Die Volatilität der Ausgleichszahlungen für die ressourcenschwachen Kantone wird mit dem Alternativmodell deutlich erhöht. Was die Problematik der «Solidarhaftung» angeht, so dämpft das Alternativmodell diesen Effekt zwar, vermag ihn jedoch nicht zu beseitigen.
- *Effizienz der Mittelverteilung*: Es besteht ein Trade-off zwischen Umverteilungsmechanismus und Anreizwirkung. Das Alternativmodell erhöht zwar den Anreiz für die ressourcenschwächsten Kantone, ihr Potenzial zu verbessern, setzt aber auch mehr Mittel für die Ressourcenschwächsten ein. Demgegenüber sorgt die progressive Ausgestaltung des bestehenden Mechanismus dafür, dass das Mindestausstattungsziel mit möglichst geringen Mitteln erreicht wird. Keiner der beiden Umverteilungsmechanismen führt dazu, dass die Mittel ausschliesslich auf die ressourcenschwächsten Kantone konzentriert werden.
- *Steuerbarkeit durch das Parlament*: Beim Alternativmodell steuert das Parlament die Dotation des Ressourcenausgleichs indirekt über die Festlegung der Abschöpfungsquote, während bei der bestehenden Regelung die Dotation direkt festgelegt wird. Zudem dürfte eine Anpassung der Dotation im Alternativmodell schwieriger sein, weil keine klaren Kriterien für eine solche Anpassung bestehen, womit die Gefahr einer Überdotation besteht.
- *Lastenverteilung zwischen Bund und Kantonen*: Das Alternativmodell führt zu einer Lastenverschiebung hin zum Bund, wofür keine sachliche Rechtfertigung besteht.

Stellungnahme des Bundesrates

Hinsichtlich der *linearen Auszahlung mit neutraler Zone* gibt es für den Bundesrat in Anbetracht der Vor- und Nachteile keine stichhaltigen Gründe das heutige progressive Berechnungssystem durch eine lineare Methode zu ersetzen; dies insbesondere weil die Mittel nicht unbedingt effizienter auf die ressourcenschwächsten Kantone ausgerichtet würden als mit dem bestehenden Umverteilungssystem. Auch die neutrale Zone führt kaum zu Effizienzgewinnen, da die betroffenen Kantone bereits im heutigen System sehr geringe Beträge erhalten. Zudem wurde bereits in der Projektphase der NFA über die Einführung einer neutralen Zone diskutiert. Dieser Vorschlag fand jedoch damals keine Mehrheit und wurde deshalb nicht mehr weiter verfolgt. Weitere Nachteile der linearen Auszahlung sind die grössere Volatilität der Zahlungen, welche die finanzielle Planbarkeit für die ressourcenschwachen Kantone erschwert, und die zu hohe Dotation, welche dazu führt, dass die Mindestausstattung immer überschritten wird und damit einem effizienten Mitteleinsatz widerspricht.

Die Fixierung eines *festen* «Abschöpfungssatzes» für jeweils vier Jahre würde zu einem grundlegenden Systemwechsel nur einige Jahre nach Inkrafttreten der NFA führen. Unter den geltenden Bestimmungen betreffen die diskretionären Entscheide der eidg. Räte die Dotation der Ausgleichsgefässe. Neu würde das Parlament alle vier Jahre einen festen Abschöpfungssatz fixieren. Damit würde die Dotation des Ressourcenausgleichs nur noch indirekt bestimmt. Es ist zu befürchten, dass die finanzpolitische Steuerbarkeit des Finanzausgleichs dadurch abnimmt. Es ist nicht auszuschliessen, dass sich nach vier Jahren eine grössere Anpassung des Abschöpfungssatzes als notwendig erweisen könnte und dass diese Anpassung auf politischen Widerstand stösst, weil insbesondere keine klaren Kriterien für eine Anpassung der Dotation bestehen. Ausserdem erfolgte durch die Fixierung des Anteils des horizontalen Ressourcenausgleichs auf dem gemäss Verfassung kleinstmöglichen Niveau eine Lastenverschiebung von den Kantonen zum Bund, welche sachlich nicht zu rechtfertigen wäre. Schliesslich erscheint das Problem der «Solidarhaftung» nicht dramatisch. So fällt das quantitative Ausmass nicht allzu stark ins Gewicht, und zudem wirkt das System bei einer Zu- bzw. Abnahme des Ressourcenindex eines grossen Kantons symmetrisch.

Die Evaluation der zweiten Vierjahresperiode hat gezeigt, dass die Zielsetzung der Gewährleistung einer Mindestausstattung in den ressourcenschwachen Kantonen deutlich übererfüllt wurde; d.h. in diesem Zeitraum hätte die angestrebte Ausgleichswirkung auch mit einer geringeren Dotation des Ressourcenausgleichs erreicht werden können. Daraus darf indessen nicht geschlossen werden, dass das System per se ineffizient ist, denn die Gesetzgebung hat für diesen Fall vorgesehen, dass die Verbesserung der Effizienz des Ressourcenausgleichs durch eine Reduktion der Dotation für die nächste Vierjahresperiode erfolgen soll. Vor diesem Hintergrund ist kein fundamentaler Systemwechsel beim Ressourcenausgleich nötig. Ein grundlegender Wechsel bereits nach der zweiten Vierjahresperiode sollte nach Ansicht des Bundesrates nur dann erwogen werden, wenn beim bestehenden System gravierende Funktionsmängel auftreten und offensichtlich sind. Die vorliegende umfassende Evaluation hat keine solchen Mängel zutage gefördert. Der Bundesrat erachtet deshalb die in Kapitel 9.1 vorgeschlagene Kürzung des Grundbeitrags des Ressourcenausgleichs als die im Hinblick auf die Anliegen der Vertreter der ressourcenstarken Kantone wirksamere Massnahme.

Abweichende Meinungen in der Fachgruppe

Position der Vertreter der ressourcenstarken Kantone

Die Vertreter der ressourcenstarken Kantone in der Fachgruppe kommen zu einer anderen Beurteilung des in Ziffer 8 dargelegten Alternativmodells bzw. der vom Bundesrat oben vorgenommenen Würdigung.

Mit Bezug zum Vorschlag der linearen Auszahlung mit neutraler Zone gilt es die Grundproblematik des bestehenden Ressourcenausgleichs zu erkennen, dass ressourcenschwache Kantone Auszahlungen erhalten, die bereits vor dem Ausgleich über der angestrebten Mindestausstattung von 85 Ressourcenindexpunkten liegen. Diese Auszahlungen an solche fast ressourcenstarke Kantone belaufen sich seit dem Jahr 2012 auf jeweils über 200 Mio. Franken pro Jahr. Dies widerspricht einem effizienten Mitteleinsatz. Umso mehr als im bestehenden Verteilungssystem nicht sichergestellt werden kann, dass die ressourcenschwächsten Kantone auch effektiv die angestrebte Mindestausstattung von 85 Ressourcenindexpunkten erreichen.

In den Kantonen sind Systeme mit «neutralen Zonen» weit verbreitet und haben sich bestens bewährt. Die Systematik sieht vor, dass es in einem Ausgleichssystem «Neutrale» gibt, die weder zahlen noch empfangen. Diesen kommt damit in politischer Sicht auch eine «Schiedsrichterfunktion» zwischen den Zahlern und den Empfängern zu. Damit soll letztlich auch eine systematische Majorisierung der Zahler durch die Empfänger verhindert werden. Die vom Bundesrat im Alternativvorschlag als Nachteil taxierte erschwerte finanzielle Planbarkeit für ressourcenschwache Kantone muss insofern relativiert werden, als dass auch im heutigen System «Wechselkantone» auf einen Schlag NFA-Beiträge in Millionenhöhe verlieren können.

Das Alternativmodell mit der Fixierung eines festen Abschöpfungssatzes hat zum Anliegen, dass die Beiträge der ressourcenstarken Kantone ihrer eigenen tatsächlichen Ressourcenstärke Rechnung tragen. Im heutigen System kann eine starke Veränderung des Ressourcenpotenzials in einem Kanton zu erheblichen Beitragsschwankungen in einem anderen Kanton führen. Aus Sicht der Transparenz und der Planbarkeit der zu leistenden Zahlungen für die ressourcenstarken Kantone ist diese untereinander bestehende Solidarhaftung sehr problematisch. Die Schwankungen können zu unverhältnismässigen Mehrbelastungen von einzelnen Kantonen führen, die deren nationale und internationale Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen. Dies schadet letztlich der Schweizer Volkswirtschaft als Ganzes.

Die Ergebnisse des vorliegenden Wirksamkeitsberichts zeigen, dass der Ressourcenausgleich in der zweiten Vierjahresperiode überdotiert war. Entsprechend schlägt der Bundesrat eine Kürzung des Grundbeitrages des Ressourcenausgleichs für die kommende Vierjahresperiode vor (vgl. Ziffer 9.1). Auch wenn damit dem Grundanliegen der ressourcenstarken Kantone nach einer Beitragsentlastung entsprochen wird, bleibt die Kernproblematik bestehen, dass sich das System nicht konsequent an der tatsächlichen Ressourcenstärke bzw. den Disparitäten beim Ressourcenpotenzial der Kantone orientiert und lediglich am Ende der vierjährigen Beitragsperiode Korrekturen vornehmen kann. Beim vorgeschlagenen Alternativmodell würden sich die Beiträge jährlich fortlaufend den vorliegenden Disparitäten anpassen und somit der tatsächlichen Ressourcenstärke besser Rechnung tragen.

9.5 Weitere abweichende Meinungen in der Fachgruppe

Einschluss der Wasserzinsen im Ressourcenpotenzial

Im Kapitel 7.1 wird auf die Art der Berechnung des Ressourcenpotenzials eingegangen. Im Kapitel 7.1.1 wird insbesondere dargelegt, weshalb die Wasserzinsen nicht in das Ressourcenpotenzial eingerechnet werden. Die Vertreter der ressourcenstarken Kantone haben dazu eine abweichende Meinung.

Position der Vertreter der ressourcenstarken Kantone

Die Berechnung des kantonalen Ressourcenpotenzials schliesst nicht alle ausschöpfbaren Ressourcen ein. Insbesondere werden Einnahmen aus Regalien und Konzessionen wie die Wasserzinsen oder Schürfrechte (z.B. Erdgas) nicht berücksichtigt. Der Einbezug aller wichtigen Einnahmequellen (insbesondere Wasserzinsen) würde zu geringeren Disparitäten zwischen ressourcenschwachen und ressourcenstarken Kantonen führen.

Die Wasserzinsen werden im innerkantonalen Finanzausgleich der Gebirgskantone (z.B. VS, GR) berücksichtigt. Was innerhalb der einzelnen Gebirgskantone gilt, soll auch für den nationalen Finanzausgleich gelten. Die Nichtberücksichtigung wichtiger Einnahmequellen im Ressourcenpotenzial schafft Ungleichbehandlungen zwischen den einzelnen ressourcenschwachen Kantonen. Benachteiligt wird beispielsweise der Kanton Jura, der keine Wasserzinseinnahmen erzielt. Die Einnahmen aus Wasserzinsen betragen in den Kantonen Uri, Graubünden, Wallis und Glarus 250 bis 500 Franken pro Einwohner (2010). Ab dem Jahr 2011 steigen die Beiträge aufgrund der Erhöhung der Wasserzinsen deutlich an.

Ein Ziel des Finanzausgleichs ist es, die Unterschiede der finanziellen Leistungsfähigkeit zwischen den Kantonen zu vermindern. Dies setzt voraus, dass die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kantone vollständig und korrekt ermittelt wird. Da die Wasserzinsen für einige Kantone eine wichtige Einnahmequelle sind, müssen sie in der aggregierten Bemessungsgrundlage berücksichtigt werden, damit das Ressourcenpotenzial nicht unterschätzt und der Vergleich nicht verfälscht wird.

Die Bedeutung der Wasserkraft wird angesichts des geplanten Ausstiegs aus der Atomkraft zunehmen. Da das Parlament die Höchstsätze der Wasserzinsen markant erhöht hat, werden die Wasserzinseinnahmen ab 2011 sprunghaft zunehmen. In den nächsten Jahrzehnten werden die anstehenden «Heimfälle» voraussichtlich zu weiteren Einnahmen für die Wasserkantone führen. Zudem wollen die Wasserkraftkantone die anstehende Strommarktliberalisierung zu einer Erhöhung der Einnahmen (Flexibilisierung der Wasserzinsen, Erhöhung der Ressourcenrente) nutzen.

Die Vertreter der ressourcenstarken Kantone fordern deshalb eine Anpassung von Artikel 3 Absatz 2 FiLaG betreffend das Ressourcenpotenzial. Dieses soll neu auch auf der Grundlage von wesentlichen Einnahmen der Kantone und Gemeinden aus Regalien und Konzessionen, insbesondere der Erträge von Wasserzinsen, berechnet werden.

Gewichtung der Gewinne der juristischen Personen

Auch bezüglich des Einbezugs der Gewinne der juristischen Personen ins Ressourcenpotenzial haben die Vertreter der ressourcenstarken Kantone eine abweichende Meinung.

Position der Vertreter der ressourcenstarken Kantone

Der Ressourcenausgleich wird auf der Grundlage des Ressourcenpotenzials der Kantone ermittelt, welches sich aus dem steuerbaren Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen sowie den steuerbaren Gewinnen der juristischen Personen zusammensetzt. Das Ressourcenpotenzial soll die fiskalisch ausschöpfbare Wertschöpfung in einem Kanton wiedergeben. Die Ausschöpfbarkeit des Ressourcenpotenzials liegt bei den juristischen Personen aber tiefer als bei den natürlichen Personen. Während aus dem Ressourcenpotenzial der Gewinne der juristischen Personen im Jahr 2013 20,5 Prozent Steuererträge generiert werden konnten, waren es bei den natürlichen Personen 28,3 Prozent.

Die steuerliche Ausschöpfung des Ressourcenpotenzials der einzelnen Kantone zeigt, dass praktisch alle Kantone das Ressourcenpotenzial der natürlichen Personen stärker ausschöpfen als jenes der juristischen Personen. Dabei schöpfen die ressourcenschwachen Kantone das Ressourcenpotenzial ihrer Unternehmungen im Vergleich zu den natürlichen Personen weniger aus als die ressourcenstarken Kantone. Das ermittelte Ressourcenpotenzial entspricht damit immer weniger dem tatsächlichen Steuerpotenzial der einzelnen Kantone. Die Datengrundlagen 2003–2009 zeigen, dass in der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage ein Gewinnsteuerfranken nicht einem Einkommenssteuerfranken entspricht.

Eines der Ziele des Finanzausgleichs besteht darin, dass alle Kantone über minimale finanzielle Ressourcen verfügen, um ihre Aufgaben erfüllen zu können. Da das Steuerpotenzial der juristischen Personen nicht gleich ausgeschöpft werden kann wie jenes der natürlichen Personen, wird das Steuerpotenzial der juristischen Personen überschätzt. Seit Einführung der NFA 2008 hat sich dies verschärft.

Da der Anteil der Unternehmungen an der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage in den einzelnen Kantonen unterschiedlich hoch ist und die Ausschöpfbarkeit der juristischen Personen geringer ist, werden Kantone mit einem hohen Anteil an Unternehmungen benachteiligt. Zur korrekten Berücksichtigung der unterschiedlichen Ausschöpfbarkeit der Steuerpotenziale sollte deshalb eine Korrektur in der kommenden Vierjahresperiode 2016–2019 vorgenommen werden. Mit der Unternehmenssteuerreform III wird sich dieser Effekt voraussichtlich noch verstärken (vgl. Exkurs in Kapitel 7.1). Dies ist allerdings kein Grund dafür, dass nicht schon jetzt eine Korrektur im jetzt notwendigen Ausmass vorgenommen werden kann.

Die Vertreter der ressourcenstarken Kantone fordern deshalb, dass Artikel 19 FiLaV zu den Berechnungen des Ressourcenpotenzials angepasst wird. Die Gewinne der juristischen Personen sollen neu mit einem Faktor von 0.7 (Verhältnis von 20.5 % JP zu 28,3 % NP-Ausschöpfung) in der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage gewichtet werden, damit ein «Gewinnsteuerfranken» einem «Einkommenssteuerfranken» entspricht.

Stellungnahme des Bundesrates

Zu den abweichenden Meinungen der Vertreter der ressourcenstarken Kantone betreffend den Einbezug der Wasserzinsen ins Ressourcenpotenzial sowie betreffend eine Neugewichtung der Gewinne der juristischen Personen im Ressourcenpotenzial hält der Bundesrat fest:

- Ein Einbezug wesentlicher Einnahmen der Kantone und Gemeinden aus Regalien und Konzessionen, insbesondere der Wasserzinsen, ins Ressourcenpotenzial wurde bereits von der Projektorganisation NFA verworfen. Denn konzeptionell basiert das Ressourcenpotenzial ausschliesslich auf fiskalisch relevanten Bemessungsgrössen der Besteuerung der Wertschöpfung ohne Gegenleistung des Staates. Regalien und Konzessionen dagegen sind nicht-fiskalische Einnahmen und beinhalten eine Gegenleistung des Staates. Im Kapitel 7.1.1 des vorliegenden Berichts sind die Gründe gegen einen Einbezug der Wasserzinsen ins Ressourcenpotenzial ausführlich dargelegt.

In analogem Sinn hat der Bundesrat in seiner Antwort auf ein Postulat von Ständerätin Anita Fetz (12.3162 Für fairen NFA. Simulation des Einbezugs nicht-fiskalischer Ressourcen und Einnahmen¹) argumentiert. Der Ständerat hat das Postulat in der Sommersession 2012 mit deutlichem Mehr abgelehnt.

- Eine Neugewichtung der Gewinne der juristischen Personen im Ressourcenpotenzial wird im Rahmen der Unternehmenssteuerreform III (USR III) zu prüfen sein. Aus Sicht des Bundesrates ist eine vor- und nur kurzzeitige Neugewichtung ohne Berücksichtigung der Auswirkungen der USR III abzulehnen.

Gewichtung der Grenzängereinkommen im Ressourcenpotenzial

Im Kapitel 7.1.2 des vorliegenden Berichts wird der Effekt der auf 2012 eingeführten reduzierten Anrechnung der Grenzängereinkommen im Ressourcenpotenzial untersucht und festgestellt, dass die gewünschte Wirkung erzielt wird. Ein Vertreter eines ressourcenschwachen Kantons hat dazu eine abweichende Meinung.

Position eines Vertreters eines ressourcenschwachen Kantons

Die Grenzgänger verursachen Kosten, welche den betroffenen Kantonen nicht abgegolten werden. Aus diesem Grund wurde für die zweite Vierjahresperiode der Faktor Delta eingeführt, der dafür sorgt, dass die quellenbesteuerten Bruttolöhne der Grenzgänger nur zu 75% an das Ressourcenpotenzial angerechnet werden (vgl. Kapitel 7.1.2). Doch auch dieser Anteil ist noch zu hoch, verglichen mit den Kosten und Erträgen, welche sich für die Grenzkantone ergeben.

Ein Vertreter der ressourcenschwachen Kantone fordert deshalb eine Reduktion des Faktors Delta von 75 Prozent auf 50 Prozent, so dass die Grenzängereinkommen nur noch zur Hälfte in das Ressourcenpotenzial eingehen. Seiner Meinung nach bildet diese Anpassung die Realität besser ab.

¹ http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20123162

Tabelle 9.05 Ausgleichszahlungen 2014: Differenz zwischen den definitiven Zahlen und der Simulation mit einem Delta von 0.5

(+) Belastung (-) Entlastung

Ausgleichszahlungen 2014: Differenz		
	CHF	CHF pro Einwohner
ZH	12'920'550	9
BE	11'124'316	11
LU	5'336'043	14
UR	197'276	6
SZ	1'784'165	12
OW	489'187	14
NW	447'443	11
GL	429'492	11
ZG	2'722'908	25
FR	3'842'719	14
SO	2'571'324	10
BS	-4'565'592	-24
BL	-1'658'442	-6
SH	-190'174	-3
AR	548'385	10
AI	143'832	9
SG	-1'867'577	-4
GR	-1'677'182	-9
AG	1'346'745	2
TG	574'296	2
TI	-5'540'086	-17
VD	3'157'673	4
VS	2'492'261	8
NE	-1'769'196	-10
GE	-18'739'533	-41
JU	-3'624'742	-53
CH	-10'496'090	

Stellungnahme des Bundesrates

Zur abweichenden Meinung eines Vertreters der ressourcenschwachen Kantone betreffend die Anrechnung der Grenzängereinkommen im Ressourcenpotenzial hält der Bundesrat fest:

- Die Problematik wurde im ersten Wirksamkeitsbericht ausführlich behandelt. Aufgrund des Vernehmlassungsergebnisses bei den Kantonen wurde entsprechend den Mehrheitsverhältnissen entschieden, die Grenzängereinkommen im Ressourcenpotenzial ab dem Jahr 2012 nur noch zu 75 Prozent anzurechnen. Im Kapitel 7.1.2 des vorliegenden Berichts wird dargelegt, dass diese Massnahme die gewünschte Wirkung erzielt hat.
- Im selben Sinn hat sich der Bundesrat neulich bei der Beantwortung einer Interpellation des Tessiner Nationalrats Lorenzo Quadri geäussert (12.3992; Kürzung der Beiträge für das Tessin. Die Ungerechtigkeiten des Finanzausgleichs²).

² http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20123992

Reduktion der Ausgleichszahlungen an ressourcenschwache Kantone mit einer Steuerausschöpfung unter dem Durchschnitt der ressourcenstarken Kantone

Im Kapitel 5.4 des vorliegenden Berichts wird ausführlich auf den nationalen und internationalen Steuerwettbewerb und im Kapitel 5.4.6 auch kurz auf die Frage des so genannten «Steuerdumpings» durch ressourcenschwache Kantone eingegangen. Dabei wird die Existenz eines derartigen Dumpings zumindest indirekt verneint. Die Vertreter der ressourcenstarken Kantone haben dazu eine abweichende Meinung.

Position der Vertreter der ressourcenstarken Kantone

Die Vertreter der ressourcenstarken Kantone in der Fachgruppe haben zur Frage der Steuerausschöpfung durch die Kantone die folgenden ergänzenden Hinweise und fordern eine Reduktion der Ausgleichszahlungen an ressourcenschwache Kantone mit einer Steuerausschöpfung unter dem Durchschnitt der ressourcenstarken Kantone.

Sie begründen ihre Haltung damit, dass ein wesentliches Ziel des NFA die Ausstattung der ressourcenschwachen Kantone mit genügend Ressourcen ist, damit diese ihre Aufgaben erfüllen können. Wenn ressourcenschwache Kantone das Geld der ressourcenstarken Kantone dafür einsetzen, um diese im Steuerwettbewerb zu unterbieten, so verfügen sie über genügend eigene Ressourcen, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Die Analyse der Entwicklung der Steuerausschöpfung von 2008 bis 2013 der Kantone zeigt, dass sich diesbezüglich insbesondere bei den juristischen Personen die Situation verschärft hat. Bei diesen liegt die Steuerausschöpfung der ressourcenschwachen Kantone zum Teil deutlich unter dem Durchschnitt der ressourcenstarken Kantone. Im Jahr 2013 liegen 14 von insgesamt 17 Nehmerkantonen darunter, der Durchschnitt der Nehmerkantone ist mit 16.6 Prozent deutlich tiefer als der Durchschnitt der Geberkantone von 19.3 Prozent. Bei den natürlichen Personen ist der Steuerwettbewerb weniger intensiv, aber auch hier haben im Jahr 2013 acht von 17 ressourcenschwachen Kantone eine tiefere Steuerausschöpfung als der Durchschnitt der Geberkantone.

Konkret wird – unter einer getrennten Betrachtung der Steuerausschöpfung von natürlichen und juristischen Personen – vorgeschlagen, dass eine Reduktion im Umfang der im Vergleich zum Durchschnitt der ressourcenstarken Kantone nicht ausgeschöpften Steuereinnahmen erfolgt. Die durch die Reduktion frei gewordenen Mittel sollen den horizontalen Ressourcenausgleich entlasten. Die ressourcenstarken Kantone sollen davon proportional zu ihren Beiträgen in den Ressourcenausgleich profitieren.

Stellungnahme des Bundesrates

Zur abweichenden Meinung der Vertreter der ressourcenstarken Kantone betreffend die Reduktion der Ausgleichszahlungen bei «Steuerdumping» durch ressourcenschwache Kantone hält der Bundesrat fest:

Die Argumentation der ressourcenstarken Kantone orientiert sich an der Entwicklung des Steuerausschöpfungsindex. Es wird der Eindruck erweckt, es widerspiegle sich darin die tatsächliche Entwicklung der «Steuerbelastung» in den Jahren 2008 bis 2013. Der Steuerausschöpfungsindex weist jedoch datenbedingt einen Time-lag von 4 bis 6 Jahren auf. Somit geben nur die Steuerausschöpfungsindizes 2012 und 2013 – und dies nur teilweise – die Steuerbelastungsverhältnisse unter dem NFA-Regime wieder: Der Steuerausschöpfungsindex 2012 basiert zu insgesamt einem Drittel auf dem (NFA-) Bemessungsjahr 2008, der Steuerausschöpfungsindex 2013 zu insgesamt zwei Dritteln auf den (NFA-) Bemessungsjahren 2008 und 2009. Die Steuerausschöpfungsindizes 2008 bis 2011 basieren noch auf den Verhältnissen vor Einführung der NFA.

Weiter verweist der Bundesrat auf die kurzen Ausführungen im Kapitel 5.4.6 des vorliegenden Berichts zur Frage des «Steuerdumpings».

Schliesslich weist der Bundesrat darauf hin, dass die SP-Fraktion Ende 2010 eine ähnlich lautende Motion eingereicht hat (10.3993 Keine NFA-Mittel zur Finanzierung von Steuersenkungen³). Der Bundesrat beantragte Ablehnung der Motion. Dabei wies er insbesondere darauf hin, dass

- gemäss Artikel 2 Buchstabe b FiLaG die Reduktion der Steuerbelastungsunterschiede zwischen den Kantonen eines der Ziele des Finanzausgleichs sei;
- die Ausgleichsmittel den Kantonen gemäss Artikel 6 Absatz 2 FiLaG ohne Zweckbindung, das heisst ohne Auflagen, zustehen;
- die kantonale Steuerhoheit integral aufrechtzuerhalten sei;
- mit der NFA die Finanzausgleichszahlungen bewusst von den Steuersätzen der Kantone entkoppelt wurden; dies um Fehlanreize zu vermeiden.

Die Motion wurde in der Herbstsession 2012 vom Nationalrat als Erstrat mit deutlichem Mehr verworfen.

Gewährleistung eines angemessenen interkantonalen Lastenausgleichs

Das Kapitel 5.7 des vorliegenden Berichts untersucht die Entwicklung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich. Es wird u.a. festgehalten, dass sich seit Inkrafttreten der NFA die Lastenausgleichszahlungen markant erhöht haben; dies allerdings mit deutlichen Unterschieden in den einzelnen Aufgabenbereichen. Eine spezifische Meinung äussert ein Vertreter eines ressourcenstarken Universitätskantons zum Bereich Universitäten. Seiner Meinung nach tragen die Nicht-Universitätskantone einen zu geringen Anteil an den Finanzierungslasten der Universitäten.

³ http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20103993

Position eines Vertreters eines ressourcenstarken Kantons

Für die Universitätskantone ist die Nettobelastung, die sie durch ihre universitären Hochschulen zu tragen haben, sehr hoch. Sie bezahlen für ihre Studentinnen und Studenten bis zum fünffachen des IUV-Beitrags (Interkantonale Universitätsvereinbarung). Die Trägerkantone haben damit einen überproportional grossen Anteil der Universitätsfinanzierung tragen, der den Standortvorteil der Universitätskantone bei weitem übersteigt. Die absehbaren grossen Zukunftsinvestitionen können nicht mehr alleine von den Universitätsträgern übernommen werden. Sie müssen gerechter auf alle nationalen Stakeholder verteilt werden.

Die Positionierung der Schweiz als Wissensstandort in der globalen Konkurrenz ist zentral für die Entwicklung der Schweiz im internationalen Standortwettbewerb. Diese Entwicklung ist die Basis für den Erhalt und das Wachstum des Wohlstands der Schweiz. Wenn die Schweizer Universitäten für den Wettbewerb mit ausländischen Konkurrenten unterfinanziert sind, ist das für die gesamte schweizerische Volkswirtschaft von Nachteil.

Glossar

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

Grundbeitrag (für Ressourcen- bzw. Lastenausgleich)	Der Grundbeitrag für den → Ressourcen- bzw. den → Lastenausgleich ist jener Beitrag, den das Parlament jeweils für vier Jahre festlegt. Er gilt unverändert für das erste Jahr einer Vierjahresperiode. Für das zweite, dritte und vierte Jahr wird der Grundbeitrag durch den Bundesrat aufgrund bestimmter Kriterien angepasst.
Härteausgleich	Der Härteausgleich stellte sicher, dass kein → ressourcenschwacher Kanton durch den Übergang zur NFA finanziell schlechter gestellt wurde. Er ist auf maximal 28 Jahre befristet und wird ab dem Jahr 2016 jährlich um 5 Prozent abgebaut.
Haushaltsneutralität	«Haushaltsneutralität» bedeutet, dass die NFA zwischen Bund und Kantonen per Saldo keine Lastenverschiebung bewirkte. Einzig der → Härteausgleich, der sich im Laufe der Zeit aufgrund seiner funktionalen Befristung jedoch zurückbildet, führte zu einer Mehrbelastung des Bundes um 287 Millionen Franken.
Horizontaler Ressourcenausgleich	Der horizontale Ressourcenausgleich stellt die Umverteilung von den → ressourcenstarken zu den → ressourcenschwachen Kantonen dar.
Index SSE	Der Index SSE eines Kantons setzt dessen → standardisierten Steuerertrag pro Einwohner ins Verhältnis zum gesamtschweizerischen Mittel. Da sich der SSE definitionsgemäss proportional zum Ressourcenpotenzial verhält, entspricht der Index SSE dem → Ressourcenindex. Zur Beurteilung der Ausgleichswirkung werden den kantonalen Werten des SSE die Beträge des → Ressourcenausgleichs dazugeschlagen bzw. abgezogen. Daraus resultiert der «SSE nach Ressourcenausgleich», woraus sich der «Index SSE nach Ausgleich» berechnen lässt.
Lastenausgleich	→ geografisch-topografischer Lastenausgleich und → soziodemografischer Lastenausgleich.
Mindestausstattung	Zusammen mit den Leistungen aus dem Ressourcenausgleich wird angestrebt, dass die massgebenden eigenen Ressourcen jedes Kantons pro Einwohnerin oder Einwohner mindestens 85 Prozent des schweizerischen Durchschnitts erreichen. (FiLaG Art. 6, Abs. 3)
Referenzjahr	Das Referenzjahr ist das Jahr, für welches die Ausgleichszahlungen berechnet wurden.
Ressourcenausgleich	Der Ressourcenausgleich bezweckt, die Kantone mit unterdurchschnittlichen eigenen Ressourcen, die so genannten → ressourcenschwachen Kantone, mit genügend frei verfügbaren Finanzmitteln auszustatten. Er wird durch den Bund und die → ressourcenstarken Kantone finanziert. Der Bund finanziert den → vertikalen Ressourcenausgleich, die ressourcenstarken Kantone den → horizontalen Ressourcenausgleich.

Ressourcenindex	Der Ressourcenindex eines Kantons setzt dessen → Ressourcenpotenzial pro Einwohner ins Verhältnis zum gesamtschweizerischen Mittel.
Ressourcenpotenzial	Das Ressourcenpotenzial umfasst die fiskalisch ausschöpfbaren Ressourcen eines Kantons ohne Berücksichtigung der effektiven Steuereinnahmen und Steuerbelastungen und entspricht damit seiner finanziellen Leistungsfähigkeit. Es entspricht dem Mittelwert der → aggregierte Steuerbemessungsgrundlage aus drei → Bemessungsjahren.
Ressourcenschwache Kantone	Ressourcenschwache Kantone sind solche mit unterdurchschnittlichen eigenen Ressourcen, d.h. solche mit einem → Ressourcenindex unter 100 Punkten.
Ressourcenstarke Kantone	Ressourcenstarke Kantone sind solche mit überdurchschnittlichen eigenen Ressourcen, d.h. solche mit einem → Ressourcenindex über 100 Punkten.
Sonderlasten der Bevölkerungsstruktur (SLA A-C)	Die Sonderlasten der Bevölkerungsstruktur werden aufgrund der drei Indikatoren Alter, Armut und Ausländerintegration errechnet. Kantone mit solchen Sonderlasten werden mit dem → soziodemografischen Lastenausgleich A-C entlastet.
Sonderlasten der Kernstädte (SLA F)	Die Sonderlasten der Kernstädte werden aufgrund der drei Indikatoren Bevölkerungszahl, Siedlungsdichte und Anzahl Beschäftigte auf Gemeinde-stufe errechnet. Kantone mit solchen Sonderlasten werden mit dem → soziodemografischen Lastenausgleich F entlastet.
Soziodemografischer Lastenausgleich (SLA)	Kantone, die durch ihre Bevölkerungsstruktur (→ SLA A-C) oder durch ihre Zentrumsfunktion (→ SLA F) übermässig belastet sind, werden durch den SLA entlastet. Der SLA wird vollständig durch den Bund finanziert.
Spillovers	Wenn öffentliche Leistungen einer Gebietskörperschaft auch durch Bewohnerinnen und Bewohner anderer Gebietskörperschaften in Anspruch genommen werden, ohne dass sie für die konsumierten Leistungen vollumfänglich aufkommen, entstehen externe, räumliche Effekte (→ externer Effekt, Externalität), so genannte Spillovers, welche zu einem gesamthaft ineffizienten Angebot an öffentlichen Leistungen führen. Der interkantonale Lastenausgleich versucht diese Verzerrungen zu beheben.
Standardisierter Steuerertrag (SSE)	Der standardisierte Steuerertrag eines Kantons entspricht seinen Steuereinnahmen, die er erzielen würde, wenn er sein → Ressourcenpotenzial mit einem für alle Kantone einheitlichen, → standardisierten Steuersatz besteuern würde.
Standardisierter Steuersatz	Der standardisierte Steuersatz entspricht den gesamten Steuereinnahmen der Kantone und Gemeinden (inkl. des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer) in Prozent des gesamten Ressourcenpotenzials aller Kantone in den Bemessungsjahren.

Steuerausschöpfungsindex	Bei der Berechnung des Steuerausschöpfungsindex werden die Steuereinnahmen der Kantone und ihrer Gemeinden ins Verhältnis gesetzt zum Ressourcenpotenzial. Dieses Verhältnis misst die gesamte Fiskalbelastung eines bestimmten Kantons. Analog zum Ressourcenpotenzial ist auch der Steuerausschöpfungsindex vergangenheitsbezogen. So gehen in die Berechnung des Referenzjahres 2014 zum einen der Mittelwert aus den Steuereinnahmen des Kantons und seiner Gemeinden über die Jahre 2008 bis 2010 und zum anderen das im Rahmen der Berechnungen für den nationalen Finanzausgleich ermittelte Ressourcenpotenzial für das Referenzjahr 2014 ein.
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.

Literaturverzeichnis

Studien zum Wirksamkeitsbericht 2012-2015

(verfügbar unter http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich/wirksamkeitsberichte.php)

Brülhart, Marius & Schmidheiny, Kurt (2013) *NFA, Steuerwettbewerb und Mobilität der Steuerzahler*. Studie zum zweiten Wirksamkeitsbericht. Lausanne/Basel, Mai 2013.

Ecoplan (2013a) *Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich. Analysen für die Jahre 2008-2011*. Bern, Oktober 2013.

Ecoplan (2013b) *Positive und negative Effekte von Ballungsräumen*. Bern, März 2013.

EFV (2013a) *Nationaler Finanzausgleich – Einfluss der Konjunktur und Entwicklung der kantonalen Disparitäten*. Bern, Juni 2013.

EFV (2013b) *Steuerwettbewerb und Immobilienpreise in den Kantonen*. Bern, August 2013.

EFV (2013c) *Effizienzgewinne bei den entflochtenen Aufgabenbereichen im Rahmen NFA*. Bern, März 2013

EFV (2013d) *Die Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen*. Bern, April 2013.

ESTV (2012) *Steuerbelastungsberechnungen für natürliche und juristische Personen 2004-2011*. Bern, Oktober 2013.

Übrige Literatur

BAK Basel (2009) *Vergleich des Ressourcenpotenzials gemäss Finanzausgleichsgesetz mit der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit*. Basel, Oktober 2009.

BAK Basel (2010) *Die verteilungsmässige Wirksamkeit der NFA-Ausgleichszahlungen - Gutachten z.H. der Konferenz der NFA-Geberkantone*. Basel, Juli 2010.

Botschaft über die Legislaturplanung 2011–2015 (2012). Bern, 25. Januar 2012.

(Erste) Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA; 2001). Bern, 14. November 2001 (BBI **2002** 2291).

(Zweite) Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA; 2005). Bern, 7. September 2005 (BBI **2005** 6029).

(Dritte) Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA; 2006). Bern, 8. Dezember 2006 (BBI **2007** 645).

Bussmann, Werner (1995) *Evaluationen staatlicher Massnahmen erfolgreich begleiten und nutzen. Ein Leitfaden*. Chur/Zürich, Rüegger.

Bussmann, Werner (2006) *Leistungen statt Kosten subventionieren - Erfahrungen aus der Pauschalsubvention für die Ausbildung von Personen, die in der Opferhilfe tätig sind*. In: LeGes 2006/2, 109.

Bussmann, Werner; Klöti, Ulrich; Knoepfel, Peter Hrsg. (1997) *Einführung in die Politikevaluation*. Basel, Helbing & Lichtenhahn.

Econcept (2013), Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG): Umsetzungsstand und Auswirkungen in den Kantonen. Zürich 2013.

- Ecoplan (2004) *Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich*. Bern, März 2004.
- Ecoplan (2010) *Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich*. Analysen für die Jahre 2002-2006. Bern, Januar 2010.
- EFD und KdK (1999) *Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen*. Bern/Solothurn 1999.
- EFV (2008) *Finanzausgleichsbilanz 2007*. Bern, 2008.
- Eidg. Finanzkontrolle (2013) *Prüfungen im Rahmen der Umsetzung von Programmvereinbarungen – Darstellung von Risiken und Herausforderungen*. Bern, November 2013.
- European Commission (2004) *Evaluating EU Activities. A Practical Guide for the Commission Services*. Brussels, 2004.
- Feld, Lars & Kirchgässner, Gebhard (1997) *Die Kapitalisierung von Steuern und öffentlichen Leistungen in den Mietzinsen: Eine empirische Überprüfung der Tiebout-Hypothese für die Schweiz*. In: Finanz- und Wirtschaftspolitik in Theorie und Praxis, Schmid, H. und T. Slembeck (Hrsg.), Bern : Haupt 1997: S. 64-92.
- Frey, René L.; Spillmann, Andreas; Dafflon, Bernard; Jeanrenaud, Claude; Meier, Alfred (1994) *Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen*. Expertise zu den Finanzhilfen und Abgeltungen des Bundes an die Kantone im Auftrag der Eidg. Finanzverwaltung und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren, Kurzfassung. Basel, März 1994.
- Projektgruppe 4 im Rahmen NFA (1995) *Stärkung der Eigenfinanzierungskraft der Kantone*, Schlussbericht zu Händen des Leitorgans. Bern, Dezember 1995.
- Hilber, Christian (1997) *Auswirkungen staatlicher Massnahmen auf die Bodenpreise. Eine theoretische und empirische Analyse der Kapitalisierung*. Chur: Rüegger.
- Morger, Mario (2012) *The Capitalization of Income Taxes into Housing Prices in Switzerland*. Eidgenössische Steuerverwaltung 2012.
- OECD Network on Fiscal Relation Across Levels of Government (2006) *Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments*, Working Paper No. 2.
- Rieder, Stefan (2007) *Wirkungsmodelle in der Evaluation des föderalen Politikvollzugs*. Leges, Gesetzgebung & Evaluation 2007/2. S. 275-291.
- Salvi, Marco et al. (2004) *Preise, Mieten und Renditen. Der Immobilienmarkt transparent gemacht*, Zürich: Zürcher Kantonalbank.
- Stadelmann, David (2010) *Which factors capitalize into house prices? A Bayesian averaging approach*, Journal of Housing Economics, 19(3): S. 180–204.
- Widmer, Thomas (2005) *Leitfaden für Wirksamkeitsprüfungen beim Bund. Instrument zur Qualitätssicherung gestützt auf die Evaluationsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft*. Bern, 2005. Erarbeitet im Auftrag des Bundesamts für Justiz.
- Wüest & Partner (2013) *Immo-Monitoring 2013/2*.

Anhang 1

Grundzüge des Finanzausgleichs

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

Der Ressourcenausgleich

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

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

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

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

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

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

der vollständig besteuerten Grenzgänger (Kategorie 1) und der begrenzt besteuerten Grenzgänger aus den Nachbarländern (Kategorien A2, D2, F2, F3 und I2) zusätzlich um 25 Prozent reduziert (Faktor «Delta» = 0,75). Damit soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass «Grenzkantone» durch grenzüberschreitende Spillovers belastet werden, auf welche die Verfassungs- und Gesetzesnormen zur interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich nicht anwendbar sind.

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

Die ASG bezieht sich auf ein einzelnes Bemessungsjahr. Zur Ermittlung des Ressourcenpotenzials eines Referenzjahres, d.h. für ein bestimmtes Ausgleichsjahr, wird gemäss Artikel 3 Absatz 4 FiLaG² der Durchschnitt der ASG der letzten drei verfügbaren Bemessungsjahre verwendet. Diese liegen aufgrund der erst späten Verfügbarkeit von Steuerdaten vier bis sechs Jahre zurück. Demnach stützt sich bspw. das Referenzjahr 2014 auf die Bemessungsjahre 2008 bis 2010 ab.³

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

Der Ressourcenausgleich wird gemeinsam vom Bund (vertikaler Ressourcenausgleich) und von den ressourcenstarken Kantonen (horizontaler Ressourcenausgleich) finanziert. In der Bundesverfassung ist verankert, dass der horizontale Ressourcenausgleich mindestens 2/3, höchstens aber 4/5 des vertikalen Ressourcenausgleichs betragen soll. Auf der Basis des

1 SR **642.14**

2 SR **631.2**

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

4 Für die Berechnung des Pro-Kopf-Ressourcenpotenzials wird im Nenner die mittlere Wohnbevölkerung verwendet. Sie entspricht der im Durchschnitt eines bestimmten Kalenderjahres in der Schweiz wohnhaften Bevölkerung nach wirtschaftlichem Wohnsitz. Anders als bei der Steuerpflicht, die auf dem zivilrechtlichen Wohnsitz am 31. Dezember des Steuerjahres basiert, geht es beim Ressourcenindex nicht darum, die finanzielle Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen, sondern die steuerlich ausschöpfbare Wertschöpfung der Kantone miteinander zu vergleichen. Deshalb ist die mittlere Wohnbevölkerung die geeignete und sachgerechte Grösse.

Ressourcenindex und der vom Parlament verabschiedeten Ausgleichssummen für den vertikalen und horizontalen Ressourcenausgleich sowie deren Fortschreibung gemäss Artikel 5 Absatz 2 FiLaG werden anschliessend die Ausgleichsbeträge der einzelnen Kantone für das jeweilige Referenzjahr berechnet. Die Ausgleichszahlungen an die ressourcenschwachen Kantone werden so festgelegt, dass die schwächsten Kantone überproportional begünstigt werden. Angestrebt wird, dass alle Kantone über einen Ressourcenindex von mindestens 85 Indexpunkten⁵ verfügen.

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

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

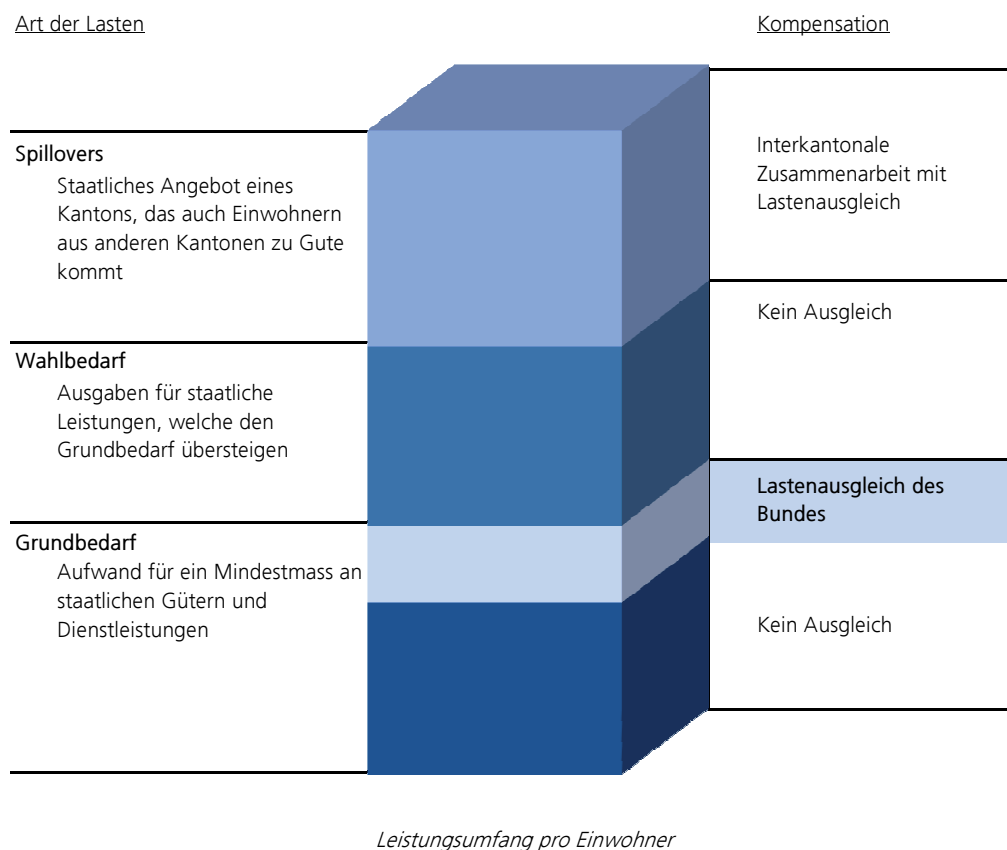
Der Lastenausgleich

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

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

⁶ SR 101

Abbildung A1.01 Abgrenzung von Sonderlasten



Wie beim Ressourcenausgleich legt das Parlament alle vier Jahre die Grundbeiträge des Bundes für die beiden Ausgleichsgefässe aufgrund des Wirksamkeitsberichts fest. Im Jahr 2014 beträgt die Gesamtdotation des Lastenausgleichs 726 Millionen Franken. Dieser Betrag wird je zur Hälfte für den GLA und für den SLA verwendet. Im Gegensatz zum Ressourcenausgleich handelt es sich hier jedoch ausschliesslich um einen vertikalen Ausgleich.

Der geografisch-topografische Lastenausgleich

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

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

Der soziodemografische Lastenausgleich

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

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

Der Härteausgleich

Der Härteausgleich stellt sicher, dass bei der Einführung der NFA kein ressourcenschwacher Kanton finanziell schlechter gestellt wurde als im alten System. Im Referenzjahr 2014 erhielten sieben Kantone insgesamt 359 Millionen Franken aus dem Härteausgleich, der zu zwei Dritteln vom Bund und zu einem Drittel von den Kantonen im Verhältnis ihrer Einwohnerzahl finanziert wird. Die Dotation wird ab 2016 jährlich um fünf Prozent reduziert, so dass spätestens 2035 zum letzten Mal Ausgleichszahlungen erfolgen. Ein Kanton verliert seinen Anspruch auf den Härteausgleich, wenn sein Ressourcenpotenzial über den schweizerischen Durchschnitt steigt, wie dies für den Kanton Schaffhausen im Jahr 2013 der Fall war. Die Dotation des Härteausgleichs wurde dementsprechend reduziert.

Anhang 2

Zeitreihen Finanzausgleich

Tabelle A2.01 Ressourcenindex und Index SSE nach Ressourcenausgleich 2008–2014

	Ressourcenindex						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ZH	126.9	131.2	132.2	127.8	123.1	119.1	117.7
BE	77.3	77.1	76.5	74.9	75.0	74.6	74.5
LU	76.9	76.5	75.5	74.1	76.1	77.0	78.9
UR	61.9	60.6	58.0	57.2	58.9	60.2	61.2
SZ	124.4	124.9	130.0	140.1	150.1	157.1	158.9
OW	67.3	66.1	70.7	74.0	81.2	82.1	85.0
NW	125.7	127.7	125.3	124.5	124.2	126.2	127.3
GL	69.7	68.9	67.6	65.4	66.2	65.7	68.4
ZG	215.4	223.9	237.0	246.1	250.0	247.6	243.8
FR	75.5	73.5	70.9	68.1	71.3	73.7	75.5
SO	76.4	76.2	77.3	76.5	79.5	78.8	79.4
BS	140.1	139.4	139.0	144.7	148.8	151.0	146.1
BL	104.1	102.6	101.2	98.2	101.4	99.5	101.6
SH	96.3	96.1	95.7	95.9	99.2	102.6	103.9
AR	77.6	76.0	75.2	74.1	78.5	81.2	84.8
AI	79.8	81.1	79.8	80.5	82.6	84.9	84.0
SG	77.1	76.1	74.2	73.6	76.8	78.7	79.5
GR	81.8	80.6	79.5	76.9	80.5	81.5	84.4
AG	89.9	88.8	85.7	84.5	87.3	88.5	89.1
TG	74.2	73.5	73.4	73.1	76.7	77.4	78.0
TI	97.4	95.9	95.2	95.4	99.2	101.2	100.8
VD	105.7	101.5	106.9	120.1	107.5	109.2	108.4
VS	69.2	68.1	66.3	64.3	67.2	68.7	70.4
NE	96.7	97.5	95.2	94.1	95.8	93.5	90.2
GE	151.5	151.2	148.6	146.9	148.5	147.7	147.0
JU	68.8	67.3	65.1	62.3	63.7	62.8	62.5
CH	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Min.	61.9	60.6	58.0	57.2	58.9	60.2	61.2

	Index SSE nach Ressourcenausgleich						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ZH	121.5	125.1	126.1	122.6	118.6	115.3	114.0
BE	88.1	87.7	86.9	85.8	87.1	87.5	88.2
LU	88.1	87.6	86.6	85.5	87.4	88.1	89.2
UR	86.3	85.6	84.4	83.3	85.3	86.1	87.0
SZ	119.6	120.0	124.3	132.7	140.4	145.7	146.8
OW	86.5	85.9	85.5	85.5	89.0	89.7	91.2
NW	120.6	122.3	120.5	120.0	119.5	121.0	121.7
GL	86.8	86.2	85.0	83.8	85.6	86.3	87.3
ZG	192.7	199.6	211.0	219.0	221.0	218.3	214.3
FR	87.7	86.9	85.6	84.2	86.4	87.4	88.4
SO	87.9	87.5	87.2	86.2	88.4	88.6	89.3
BS	132.2	131.7	131.6	136.4	139.4	140.9	136.6
BL	103.2	102.1	101.0	98.4	101.1	99.5	101.3
SH	97.0	96.8	96.4	96.5	99.2	102.1	103.1
AR	88.3	87.5	86.6	85.5	88.1	89.4	91.1
AI	88.9	89.0	88.0	87.7	89.5	90.7	90.8
SG	88.1	87.5	86.3	85.4	87.6	88.6	89.4
GR	89.4	88.8	87.9	86.3	88.7	89.5	90.9
AG	92.9	92.3	90.4	89.4	91.5	92.3	92.9
TG	87.4	86.9	86.1	85.3	87.5	88.2	89.0
TI	97.7	96.6	96.0	96.1	99.3	100.9	100.6
VD	104.6	101.2	105.6	116.4	106.0	107.4	106.7
VS	86.7	86.1	84.8	83.7	85.7	86.5	87.6
NE	97.3	97.8	96.1	95.1	96.6	95.1	93.5
GE	141.3	141.2	139.4	138.2	139.1	138.2	137.4
JU	86.6	86.0	84.7	83.5	85.4	86.1	87.0
Min.	86.3	85.6	84.4	83.3	85.3	86.1	87.0

Tabelle A2.02 Ressourcenpotenzial Total und pro Einwohner 2008–2014

Ressourcenpotenzial Total							
CHF 1'000	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ZH	43'444'139	46'545'786	49'514'267	51'474'149	48'616'110	48'693'848	48'800'388
BE	19'916'463	20'512'542	21'344'560	22'310'602	21'689'119	22'077'801	22'145'730
LU	7'295'865	7'500'379	7'780'336	8'183'722	8'211'454	8'570'161	8'883'988
UR	577'415	583'020	582'605	609'343	606'935	633'646	645'349
SZ	4'487'762	4'673'055	5'144'160	5'966'373	6'264'900	6'769'937	6'929'441
OW	596'890	604'530	679'225	762'005	817'151	853'447	894'507
NW	1'301'190	1'370'367	1'417'843	1'509'456	1'466'043	1'529'545	1'549'991
GL	716'493	729'438	746'235	766'378	750'921	761'886	795'461
ZG	6'008'925	6'492'133	7'284'251	8'152'481	8'108'963	8'283'824	8'227'410
FR	5'071'392	5'129'528	5'249'056	5'450'593	5'618'061	6'024'878	6'275'083
SO	5'042'912	5'197'872	5'527'793	5'839'141	5'898'238	5'994'686	6'079'452
BS	7'175'705	7'362'340	7'670'137	8'478'594	8'435'564	8'754'648	8'519'685
BL	7'357'997	7'495'641	7'761'224	8'046'855	8'079'146	8'137'519	8'360'448
SH	1'917'899	1'973'309	2'057'439	2'197'712	2'206'967	2'341'677	2'386'255
AR	1'096'393	1'105'478	1'141'828	1'194'530	1'225'905	1'295'855	1'354'693
AI	314'442	331'954	344'994	373'214	371'684	392'876	395'189
SG	9'494'887	9'683'800	9'910'173	10'507'578	10'674'817	11'243'216	11'438'476
GR	4'200'376	4'269'787	4'405'376	4'535'964	4'607'235	4'784'537	4'981'299
AG	13'533'497	13'851'810	14'089'201	14'907'069	15'079'291	15'798'606	16'132'903
TG	4'622'429	4'735'639	4'979'390	5'314'285	5'442'503	5'662'755	5'779'341
TI	8'310'306	8'480'543	8'876'999	9'551'706	9'698'210	10'172'636	10'221'495
VD	18'513'049	18'445'232	20'542'759	24'833'704	21'787'320	22'942'495	23'178'493
VS	5'295'297	5'400'659	5'562'212	5'812'683	5'947'196	6'280'146	6'527'089
NE	4'372'504	4'556'127	4'663'655	4'915'450	4'857'420	4'861'728	4'709'885
GE	17'486'275	18'097'781	18'770'834	19'888'924	19'597'505	20'075'146	20'237'483
JU	1'253'647	1'265'306	1'280'231	1'306'464	1'295'353	1'305'483	1'304'397
CH	199'404'148	206'394'058	217'326'786	232'888'974	227'354'013	234'242'983	236'753'933

Ressourcenpotenzial pro Einwohner							
CHF	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ZH	34'047	36'321	38'283	39'374	36'675	36'186	35'726
BE	20'743	21'338	22'141	23'077	22'350	22'651	22'616
LU	20'651	21'180	21'857	22'818	22'671	23'388	23'957
UR	16'615	16'793	16'807	17'632	17'563	18'302	18'585
SZ	33'384	34'584	37'655	43'178	44'742	47'720	48'239
OW	18'070	18'293	20'472	22'799	24'193	24'957	25'802
NW	33'742	35'373	36'290	38'365	37'005	38'353	38'648
GL	18'718	19'086	19'574	20'144	19'726	19'969	20'774
ZG	57'824	61'990	68'637	75'830	74'493	75'224	74'019
FR	20'267	20'358	20'526	20'980	21'260	22'402	22'922
SO	20'507	21'111	22'393	23'563	23'683	23'925	24'123
BS	37'602	38'600	40'242	44'574	44'349	45'886	44'356
BL	27'927	28'407	29'305	30'261	30'209	30'228	30'855
SH	25'858	26'612	27'726	29'559	29'560	31'176	31'558
AR	20'836	21'037	21'786	22'820	23'404	24'676	25'757
AI	21'426	22'461	23'101	24'796	24'607	25'795	25'509
SG	20'703	21'080	21'492	22'682	22'889	23'914	24'136
GR	21'945	22'312	23'010	23'682	23'981	24'762	25'624
AG	24'119	24'597	24'815	26'020	26'014	26'883	27'060
TG	19'906	20'341	21'252	22'515	22'845	23'501	23'699
TI	26'137	26'555	27'558	29'402	29'566	30'739	30'601
VD	28'374	28'111	30'948	37'008	32'033	33'187	32'920
VS	18'575	18'847	19'194	19'822	20'018	20'861	21'387
NE	25'961	27'007	27'577	28'996	28'551	28'417	27'397
GE	40'659	41'865	43'028	45'262	44'255	44'864	44'647
JU	18'462	18'634	18'844	19'198	18'979	19'064	18'990
CH	26'839	27'691	28'960	30'809	29'801	30'380	30'366

Tabelle A2.03 Standardisierte Steuerertrag Total und pro Einwohner 2008–2014

CHF 1'000	Standardisierte Steuerertrag Total						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ZH	12'121'987	12'746'658	13'371'951	13'650'475	13'517'128	13'583'359	13'646'785
BE	5'557'185	5'617'401	5'764'367	5'916'568	6'030'400	6'158'698	6'192'943
LU	2'035'726	2'053'994	2'101'178	2'170'248	2'283'097	2'390'683	2'484'363
UR	161'113	159'661	157'340	161'592	168'751	176'758	180'469
SZ	1'252'196	1'279'726	1'389'245	1'582'228	1'741'881	1'888'503	1'937'784
OW	166'547	165'552	183'433	202'077	227'199	238'073	250'145
NW	363'064	375'278	382'906	400'294	407'616	426'673	433'447
GL	199'919	199'758	201'530	203'236	208'785	212'531	222'447
ZG	1'676'638	1'777'884	1'967'204	2'161'963	2'254'600	2'310'808	2'300'754
FR	1'415'044	1'404'732	1'417'574	1'445'447	1'562'035	1'680'666	1'754'796
SO	1'407'097	1'423'448	1'492'850	1'548'487	1'639'935	1'672'243	1'700'088
BS	2'002'199	2'016'192	2'071'417	2'248'446	2'345'408	2'442'147	2'382'487
BL	2'053'063	2'052'697	2'096'016	2'133'952	2'246'310	2'269'996	2'337'957
SH	535'141	540'395	555'637	582'813	613'621	653'221	667'304
AR	305'921	302'737	308'365	316'778	340'848	361'484	378'833
AI	87'737	90'906	93'170	98'973	103'342	109'594	110'513
SG	2'649'308	2'651'928	2'676'367	2'786'514	2'968'005	3'136'344	3'198'713
GR	1'172'008	1'169'290	1'189'727	1'202'896	1'280'987	1'334'667	1'392'995
AG	3'776'180	3'793'346	3'804'966	3'953'219	4'192'617	4'407'089	4'511'486
TG	1'289'772	1'296'864	1'344'747	1'409'300	1'513'223	1'579'650	1'616'164
TI	2'318'781	2'322'414	2'397'345	2'533'025	2'696'471	2'837'701	2'858'390
VD	5'165'598	5'051'264	5'547'831	6'585'672	6'057'704	6'399'908	6'481'750
VS	1'477'519	1'478'982	1'502'145	1'541'470	1'653'547	1'751'874	1'825'268
NE	1'220'037	1'247'705	1'259'479	1'303'533	1'350'548	1'356'200	1'317'096
GE	4'879'102	4'956'114	5'069'300	5'274'361	5'448'852	5'600'049	5'659'311
JU	349'798	346'507	345'742	346'462	360'157	364'170	364'768
CH	55'638'678	56'521'432	58'691'836	61'760'031	63'213'065	65'343'090	66'207'054

CHF	Standardisierte Steuerertrag pro Einwohner						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ZH	9'500	9'947	10'339	10'442	10'197	10'094	9'991
BE	5'788	5'843	5'980	6'120	6'214	6'319	6'324
LU	5'762	5'800	5'903	6'051	6'303	6'524	6'699
UR	4'636	4'599	4'539	4'676	4'883	5'105	5'197
SZ	9'315	9'471	10'169	11'450	12'440	13'312	13'490
OW	5'042	5'009	5'529	6'046	6'727	6'962	7'215
NW	9'415	9'687	9'801	10'174	10'289	10'699	10'808
GL	5'223	5'227	5'286	5'342	5'485	5'571	5'809
ZG	16'134	16'976	18'536	20'110	20'712	20'984	20'699
FR	5'655	5'575	5'543	5'564	5'911	6'249	6'410
SO	5'722	5'781	6'048	6'249	6'585	6'674	6'746
BS	10'492	10'571	10'868	11'821	12'331	12'800	12'404
BL	7'792	7'779	7'914	8'025	8'399	8'432	8'628
SH	7'215	7'288	7'488	7'839	8'219	8'697	8'825
AR	5'814	5'761	5'884	6'052	6'507	6'884	7'203
AI	5'978	6'151	6'239	6'576	6'842	7'196	7'133
SG	5'777	5'773	5'804	6'015	6'364	6'671	6'749
GR	6'123	6'110	6'214	6'280	6'668	6'907	7'166
AG	6'730	6'736	6'702	6'900	7'233	7'499	7'567
TG	5'554	5'570	5'739	5'971	6'352	6'556	6'627
TI	7'293	7'272	7'442	7'797	8'220	8'575	8'558
VD	7'917	7'698	8'358	9'814	8'906	9'258	9'206
VS	5'183	5'161	5'184	5'256	5'566	5'819	5'981
NE	7'244	7'396	7'448	7'690	7'938	7'927	7'661
GE	11'345	11'465	11'620	12'003	12'305	12'515	12'485
JU	5'151	5'103	5'089	5'091	5'277	5'318	5'310
CH	7'489	7'583	7'821	8'170	8'286	8'475	8'492

Tabelle A2.04 Standardisierte Steuerertrag pro Einwohner nach Ausgleich 2008–2014

CHF	Standardisierte Steuerertrag pro Einwohner nach Ausgleich						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ZH	9'102	9'484	9'861	10'020	9'827	9'773	9'684
BE	6'600	6'652	6'796	7'008	7'219	7'417	7'489
LU	6'597	6'643	6'776	6'986	7'240	7'467	7'575
UR	6'461	6'498	6'600	6'807	7'066	7'298	7'385
SZ	8'954	9'102	9'724	10'843	11'637	12'351	12'466
OW	6'479	6'509	6'690	6'987	7'371	7'603	7'740
NW	9'035	9'276	9'425	9'803	9'901	10'258	10'334
GL	6'499	6'536	6'649	6'845	7'094	7'315	7'415
ZG	14'429	15'140	16'504	17'896	18'308	18'500	18'199
FR	6'570	6'593	6'692	6'879	7'158	7'408	7'506
SO	6'585	6'640	6'821	7'046	7'322	7'506	7'587
BS	9'899	9'987	10'289	11'143	11'548	11'942	11'603
BL	7'732	7'741	7'896	8'037	8'377	8'435	8'600
SH	7'263	7'338	7'542	7'884	8'224	8'653	8'757
AR	6'609	6'632	6'774	6'986	7'301	7'575	7'735
AI	6'655	6'749	6'881	7'162	7'413	7'689	7'710
SG	6'600	6'638	6'752	6'979	7'258	7'509	7'588
GR	6'698	6'733	6'871	7'055	7'350	7'582	7'722
AG	6'959	6'998	7'072	7'303	7'582	7'824	7'890
TG	6'547	6'588	6'735	6'965	7'252	7'474	7'556
TI	7'320	7'326	7'507	7'852	8'225	8'555	8'544
VD	7'833	7'676	8'255	9'510	8'786	9'103	9'060
VS	6'492	6'524	6'635	6'839	7'101	7'334	7'435
NE	7'284	7'421	7'512	7'772	8'000	8'062	7'936
GE	10'584	10'706	10'899	11'292	11'527	11'712	11'667
JU	6'487	6'519	6'623	6'822	7'075	7'294	7'386

Tabelle A2.05 Ausgleichszahlungen Ressourcenausgleich Total und pro Einwohner
2008–2014

(+) Belastung Kanton; (-) Entlastung Kanton

CHF 1'000	Ausgleichszahlungen Ressourcenausgleich Total						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ZH	507'285	592'670	617'686	550'654	490'786	432'622	419'288
BE	-780'041	-777'464	-787'528	-858'208	-975'306	-1'070'937	-1'140'606
LU	-294'972	-298'289	-310'771	-335'196	-339'349	-345'601	-324'549
UR	-63'434	-65'937	-71'445	-73'644	-75'431	-75'912	-75'980
SZ	48'476	49'873	60'787	83'955	112'436	136'351	147'024
OW	-47'481	-49'542	-38'522	-31'435	-21'761	-21'932	-18'200
NW	14'647	15'907	14'661	14'605	15'366	17'587	19'021
GL	-48'840	-50'027	-51'960	-57'189	-61'245	-66'546	-61'486
ZG	177'231	192'342	215'644	237'987	261'705	273'589	277'856
FR	-229'043	-256'404	-293'696	-341'783	-329'396	-311'765	-300'131
SO	-212'298	-211'582	-190'829	-197'443	-183'660	-208'475	-211'971
BS	113'095	111'394	110'251	128'826	148'773	163'782	153'876
BL	15'965	10'169	4'714	-3'127	6'001	-703	7'584
SH	-3'536	-3'702	-4'046	-3'375	-349	3'287	5'162
AR	-41'870	-45'756	-46'651	-48'922	-41'607	-36'321	-28'022
AI	-9'935	-8'837	-9'586	-8'830	-8'625	-7'519	-8'931
SG	-377'742	-397'374	-437'130	-446'769	-417'152	-394'021	-397'460
GR	-110'089	-119'224	-125'809	-148'372	-131'041	-130'372	-108'073
AG	-128'546	-147'832	-210'148	-230'591	-202'520	-190'828	-192'622
TG	-230'440	-236'907	-233'194	-234'742	-214'528	-221'209	-226'445
TI	-8'732	-17'251	-20'931	-17'814	-1'534	6'684	4'499
VD	54'964	14'589	67'931	204'361	81'759	107'053	102'962
VS	-373'154	-390'388	-420'524	-464'048	-456'104	-456'123	-443'655
NE	-6'715	-4'185	-10'989	-13'984	-10'577	-23'096	-47'232
GE	327'337	328'083	314'455	312'255	344'231	359'262	370'681
JU	-90'698	-96'182	-104'242	-117'764	-122'741	-135'326	-142'600
CH	-1'798'569	-1'861'854	-1'961'872	-2'100'592	-2'131'868	-2'196'465	-2'220'010

CHF	Ausgleichszahlungen Ressourcenausgleich pro Einwohner						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ZH	398	462	478	421	370	321	307
BE	-812	-809	-817	-888	-1'005	-1'099	-1'165
LU	-835	-842	-873	-935	-937	-943	-875
UR	-1'825	-1'899	-2'061	-2'131	-2'183	-2'193	-2'188
SZ	361	369	445	608	803	961	1'024
OW	-1'437	-1'499	-1'161	-941	-644	-641	-525
NW	380	411	375	371	388	441	474
GL	-1'276	-1'309	-1'363	-1'503	-1'609	-1'744	-1'606
ZG	1'705	1'837	2'032	2'214	2'404	2'484	2'500
FR	-915	-1'018	-1'148	-1'316	-1'247	-1'159	-1'096
SO	-863	-859	-773	-797	-737	-832	-841
BS	593	584	578	677	782	858	801
BL	61	39	18	-12	22	-3	28
SH	-48	-50	-55	-45	-5	44	68
AR	-796	-871	-890	-935	-794	-692	-533
AI	-677	-598	-642	-587	-571	-494	-577
SG	-824	-865	-948	-964	-894	-838	-839
GR	-575	-623	-657	-775	-682	-675	-556
AG	-229	-263	-370	-402	-349	-325	-323
TG	-992	-1'018	-995	-995	-900	-918	-929
TI	-27	-54	-65	-55	-5	20	13
VD	84	22	102	305	120	155	146
VS	-1'309	-1'362	-1'451	-1'582	-1'535	-1'515	-1'454
NE	-40	-25	-65	-82	-62	-135	-275
GE	761	759	721	711	777	803	818
JU	-1'336	-1'416	-1'534	-1'730	-1'798	-1'976	-2'076

Tabelle A2.06 Dotation vertikaler (VRA) und horizontaler Ressourcenausgleich (HRA) 2008–2014, sowie Verhältnis HRA/VRA

CHF 1'000	Dotation						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Vertikaler Ressourcen- ausgleich	1'798'569	1'861'854	1'961'872	2'100'592	2'131'868	2'196'465	2'220'010
Horizontaler Ressourcen- ausgleich	1'258'998	1'315'027	1'406'130	1'532'643	1'461'057	1'500'219	1'507'952
Dotation	3'057'566	3'176'881	3'368'001	3'633'235	3'592'925	3'696'684	3'727'962
Verhältnis HRA/VRA	70.0%	70.6%	71.7%	73.0%	68.5%	68.3%	67.9%

Tabelle A2.07 Ausgleichszahlungen Lastenausgleich Total und pro Einwohner 2008–2014

		Ausgleichszahlungen Lastenausgleich Total						
CHF 1000		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ZH		-93'087	-87'529	-86'111	-80'457	-78'843	-74'937	-72'257
BE		-39'793	-42'281	-46'443	-51'670	-54'810	-53'742	-54'764
LU		-6'485	-6'673	-6'606	-6'698	-7'011	-6'940	-6'281
UR		-10'549	-10'867	-10'757	-10'903	-11'408	-11'289	-11'577
SZ		-5'886	-6'045	-5'970	-6'038	-6'330	-6'257	-6'541
OW		-5'296	-5'447	-5'393	-5'465	-5'712	-5'647	-5'997
NW		-1'437	-1'480	-1'469	-1'491	-1'569	-1'558	-1'297
GL		-5'151	-5'146	-5'096	-5'170	-5'414	-5'360	-5'371
ZG		0	0	0	0	0	0	0
FR		-11'679	-11'957	-11'784	-11'914	-12'424	-12'249	-9'644
SO		0	0	0	0	0	0	-176
BS		-47'162	-48'453	-46'270	-47'125	-51'355	-52'812	-54'499
BL		0	0	0	0	0	0	0
SH		-3'186	-2'639	-2'375	-2'702	-2'042	-1'881	-2'165
AR		-17'102	-17'601	-17'425	-17'673	-18'498	-18'313	-18'850
AI		-7'943	-8'173	-8'091	-8'201	-8'584	-8'500	-8'448
SG		-1'929	-1'985	-1'965	-2'002	-2'095	-2'074	-2'165
GR		-133'174	-137'036	-135'637	-137'471	-143'844	-142'358	-139'151
AG		0	0	0	0	0	0	0
TG		-3'623	-3'728	-3'691	-3'742	-3'916	-3'877	-3'990
TI		-31'338	-31'442	-32'825	-34'339	-35'836	-34'498	-35'082
VD		-51'178	-50'821	-58'338	-59'647	-63'941	-63'199	-63'273
VS		-67'907	-69'838	-69'090	-69'999	-73'212	-72'390	-74'232
NE		-34'098	-34'687	-35'579	-36'974	-40'661	-39'063	-38'115
GE		-100'104	-113'938	-99'867	-100'505	-105'337	-108'437	-107'159
JU		-4'108	-4'233	-4'197	-4'523	-4'779	-4'864	-4'833
CH		-682'216	-702'000	-694'980	-704'710	-737'624	-730'248	-725'866

		Ausgleichszahlungen Lastenausgleich pro Einwohner						
CHF		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ZH		-73	-68	-67	-62	-59	-56	-53
BE		-41	-44	-48	-53	-56	-55	-56
LU		-18	-19	-19	-19	-19	-19	-17
UR		-304	-313	-310	-315	-330	-326	-333
SZ		-44	-45	-44	-44	-45	-44	-46
OW		-160	-165	-163	-164	-169	-165	-173
NW		-37	-38	-38	-38	-40	-39	-32
GL		-135	-135	-134	-136	-142	-140	-140
ZG		0	0	0	0	0	0	0
FR		-47	-47	-46	-46	-47	-46	-35
SO		0	0	0	0	0	0	-1
BS		-247	-254	-243	-248	-270	-277	-284
BL		0	0	0	0	0	0	0
SH		-43	-36	-32	-36	-27	-25	-29
AR		-325	-335	-332	-338	-353	-349	-358
AI		-541	-553	-542	-545	-568	-558	-545
SG		-4	-4	-4	-4	-4	-4	-5
GR		-696	-716	-708	-718	-749	-737	-716
AG		0	0	0	0	0	0	0
TG		-16	-16	-16	-16	-16	-16	-16
TI		-99	-98	-102	-106	-109	-104	-105
VD		-78	-77	-88	-89	-94	-91	-90
VS		-238	-244	-238	-239	-246	-240	-243
NE		-202	-206	-210	-218	-239	-228	-222
GE		-233	-264	-229	-229	-238	-242	-236
JU		-61	-62	-62	-66	-70	-71	-70
CH		-92	-94	-93	-93	-97	-95	-93

Tabelle A2.08 Härteausgleich 2008–2014

(+) Belastung Kanton; (-) Entlastung Kanton

CHF 1'000	Ausgleichszahlungen Härteausgleich Total						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ZH	20'626	20'626	20'626	20'626	20'626	20'251	20'251
BE	-36'041	-36'041	-36'041	-36'041	-36'041	-36'334	-36'334
LU	-17'857	-17'857	-17'857	-17'857	-17'857	-17'963	-17'963
UR	585	585	585	585	585	574	574
SZ	2'159	2'159	2'159	2'159	2'159	2'120	2'120
OW	-8'898	-8'898	-8'898	-8'898	-8'898	-8'908	-8'908
NW	623	623	623	623	623	612	612
GL	-7'521	-7'521	-7'521	-7'521	-7'521	-7'533	-7'533
ZG	1'658	1'658	1'658	1'658	1'658	1'628	1'628
FR	-133'273	-133'273	-133'273	-133'273	-133'273	-133'346	-133'346
SO	4'098	4'098	4'098	4'098	4'098	4'024	4'024
BS	3'251	3'251	3'251	3'251	3'251	3'192	3'192
BL	4'343	4'343	4'343	4'343	4'343	4'264	4'264
SH	-5'402	-5'402	-5'402	-5'402	-5'402	1'216	1'216
AR	902	902	902	902	902	886	886
AI	247	247	247	247	247	243	243
SG	7'576	7'576	7'576	7'576	7'576	7'438	7'438
GR	3'186	3'186	3'186	3'186	3'186	3'128	3'128
AG	9'133	9'133	9'133	9'133	9'133	8'967	8'967
TG	3'843	3'843	3'843	3'843	3'843	3'773	3'773
TI	5'187	5'187	5'187	5'187	5'187	5'092	5'092
VD	10'613	10'613	10'613	10'613	10'613	10'420	10'420
VS	4'613	4'613	4'613	4'613	4'613	4'529	4'529
NE	-106'018	-106'018	-106'018	-106'018	-106'018	-106'069	-106'069
GE	6'897	6'897	6'897	6'897	6'897	6'772	6'772
JU	-18'247	-18'247	-18'247	-18'247	-18'247	-18'268	-18'268
CH	-243'718	-243'718	-243'718	-243'718	-243'718	-239'292	-239'292

Anhang 3

Verfügung über die Einsetzung der Fachgruppe Wirksamkeitsbericht



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bern, Dezember 2011

Verfügung über die Fachgruppe Wirksamkeitsbericht

Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD)

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

verfügt:

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

Präsident:

Tobias Beljean, Vizedirektor, Eidg. Finanzverwaltung

Vertreter des Bundes:

- Kurt Dütschler, Leiter der Abteilung Statistik und Dokumentation, Eidg. Steuerverwaltung
- Werner Bussmann, Dienst für Föderalismusfragen, Bundesamt für Justiz
- Michael Egger, Finanzdienst I, Eidg. Finanzverwaltung
- Werner Weber, Leiter Sektion Finanzausgleich, Eidg. Finanzverwaltung

Stellvertreter:

- Roger Ammann, Abteilung Statistik und Dokumentation, Eidg. Steuerverwaltung
- Robert Baumann, Dienst für Föderalismusfragen, Bundesamt für Justiz
- Pascal Utz, Sektion Finanzausgleich, Eidg. Finanzverwaltung
- Fred Bangerter, Sektion Finanzausgleich, Eidg. Finanzverwaltung
- Eva May, Sektion Finanzausgleich, Eidg. Finanzverwaltung

Vertreter der Kantone:

- Peter Schwendener, Leiter der Finanzverwaltung des Kantons BS
- Marc Ehrensperger, Sekretär des Finanzdepartements des Kantons SZ

¹ SR 613.2

² SR 613.21



- Gerhard Engel, Stellvertretender Generalsekretär des Finanzdepartements des Kantons BE
- Pierre Bersier, Economiste, Canton du JU
- Urs Brasser, Finanzsekretär des Kantons GR

Stellvertreter:

- Roger Wenk, Finanzverwaltung des Kantons BL
- Eric Birchmeier, Service d'analyse et de gestion financière, Canton de VD
- Nicola Novaresi, Finanzdepartement des Kantons TI
- Niklaus Fuchs, Generalsekretär des Finanzdepartements des Kantons SG
- Daniel Odermatt, Finanzverwalter des Kantons OW

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

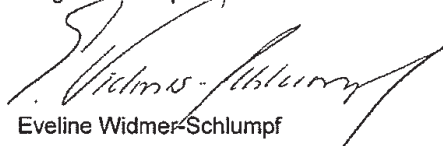
Vertreter mit Beobachterstatus:

- Walter Moser, Leiter der NFA-Fachstelle der Konferenz der Kantonsregierungen
- Andreas Huber, Sekretär der Finanzdirektorenkonferenz

3. Die Eidg. Finanzverwaltung besorgt das Sekretariat der Fachgruppe. .
- 4 Die Fachgruppe kann ad hoc weitere Expertinnen und Experten mit beratender Stimme anhören.
5. Die Fachgruppe kann mit Behörden, Universitäten und weiteren Organisationen in Kontakt treten oder Befragungen durchführen. Für das Einholen von externen Gutachten ist vorgängig die Zustimmung der Eidg. Finanzverwaltung einzuholen.
6. Die Beratungen der Fachgruppe und deren Unterlagen sind vertraulich. Die Mitglieder sind zur Wahrung des Amtsgeheimnisses nach Artikel 320 StGB verpflichtet. Vorgesetzte Behörde der Fachgruppe ist das EFD.
7. Die vorliegende Verfügung ersetzt jene vom 12. März 2008.

Anhang: Rechtsgrundlagen für den Wirksamkeitsbericht

Eidg. Finanzdepartement



Eveline Widmer-Schlumpf

Anhang 4

Interkantonale Vereinbarungen



Interkantonale Vereinbarungen in den Aufgabebereichen von Art. 48a BV (Stand Ende 2011)

1. Abgeschlossene Verträge		
Aufgabebereich	Vertrag	Partnerkantone
Interkantonale Rahmenvereinbarung nach Art. 13 FiLaG¹	Rahmenvereinbarung für die Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) vom 24. Juni 2005 ²	In Kraft getreten am 11. Mai 2007 Alle Kantone
Straf- und Massnahmenvollzug	Konkordat der ostschweizerischen Kantone über den Vollzug von Strafen und Massnahmen vom 29. Oktober 2004 ³ (ZH: LS 334)) Konkordat der Kantone der Nordwest- und Innerschweiz über den Vollzug von Strafen und Massnahmen vom 5. Mai 2006 ⁴ Concordat sur l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons latins du 10 avril 2006 (Concordat latin sur la détention pénale des adultes) ⁵	In Kraft getreten am 1. Januar 2007. ZH, GL, AR, AI, SG, GR, TG, SH UR, SZ, OW, NW, LU, ZG, BE, SO, BS, BL, AG GE, JU, NE, VD, VS, FR, TI

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

² <http://www.kdk.ch/de/themen/ifa-und-interkantonale-zusammenarbeit/interkantonale-zusammenarbeit-mit-lastenausgleich/> (letzter Zugriff 16.01.2013)

³ http://www.justizvollzug.ch/internet/ij/uv/de/organisation/amtsleitung/osk/osk_grundl.html (letzter Zugriff 30.01.2012)

⁴ <http://www.lexfind.ch/dfa/24061/2/325.pdf> (letzter Zugriff 30.01.2012)

⁵ <http://www.cldjp.ch/concordats/adultes.html> (letzter Zugriff 30.01.2012)

- 2 -

	Concordat du 24 mars 2005 sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin) ⁶	GE, JU, NE, VD, VS, FR, TI
	Concordat sur l'exécution de la détention administrative à l'égard des étrangers du 4 juillet 1996 ⁷	GE, NE, VD
Schulwesen hinsichtlich der in Art. 62 Abs. 4 BV genannten Bereiche	Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HamoS) ⁸ vom 14. Juni 2007	In Kraft seit 1. August 2009 Beitritt beschlossen: 15 Kantone: SH, GL, VD, JU, NE, VS, SG, ZH, GE, TI, BE, FR, BS, SO, BL Beitritt abgelehnt: 7 Kantone: LU: Volksabstimmung 28.09.2008 GR: Volksabstimmung 30.11.2008 TG: Volksabstimmung 30.11.2008 NW: Volksabstimmung 08.02.2009 UR: Volksabstimmung 27.09.2009 ZG: Volksabstimmung 27.09.2009 AR: Volksabstimmung 13.06.2010
	Convention scolaire romande du 21 juin 2007 ⁹	In Kraft seit 1. August 2009 BE, GE, JU, NE, VD, VS, FR
	Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik vom 25. Oktober 2007 (Sonderpädagogik-Konkordat) ¹⁰	In Kraft ab 1. Januar 2011 Beitritt beschlossen: 12 Kantone: OW, SH, VS, GE, LU, VD FR, TI, AR, BS, BL, UR
	Regionales Schulabkommen über die gegenseitige Aufnahme von Auszubildenden und Ausrichtung von Beiträgen (RSA 2009) ¹¹	AG, BL, BS, BE, FR, LU, SO, VS, ZH
	Interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen vom 18. Februar 1993 ¹²	In Kraft seit 1.1.1995

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

⁷ http://www.cldjp.ch/data/lmc/concordat_lmc.pdf (letzter Zugriff 30.01.2012)

⁸ <http://www.edk.ch/dyn/11659.php> (letzter Zugriff 30.01.2012)

⁹ <http://www.cijp.ch/CMS/default.asp?ID=574> (letzter Zugriff 11.02.2014)

¹⁰ <http://www.edk.ch/dyn/19096.php> (letzter Zugriff 03.02.2012)

¹¹ https://gesetzessammlungen.ag.ch/frontend/versions/1167.pdf_file (letzter Zugriff 30.01.2012)

- 3 -

Kantonale Hochschulen		Alle Kantone
	Interkantonale Universitätsvereinbarung (IUV) vom 20. Februar 1997 ¹³	Finanzierungs- und Freizügigkeitsvereinbarung alle Kantone
	Interkantonale Fachhochschulvereinbarung (FHV) ab 2005 vom 12. Juni 2003 ¹⁴	Finanzierungs- und Freizügigkeitsvereinbarung alle Kantone ausser NE
	Concordat intercantonal du 9 décembre 1999 de coordination universitaire (C-CooUni)	GE : Tous les cantons
	Concordat intercantonal du 9 janvier 1997 créant une Haute école spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO) (C-HES-SO)	BE, FR, VD, VS, NE, GE, JU
	Convention intercantonale du 26 mai 2011 sur la Haute école spécialisée de suisse occidentale (HES-SO) ¹⁵	BE, FR, VD, VS, NE, GE, JU
	Convention intercantonale du 6 juillet 2001 créant la Haute école spécialisée santé-social de Suisse romande	BE, FR, VD, VS, NE, GE, JU
	Convention intercantonale du 31 mai 2001 relative à la Haute école de théâtre de Suisse romande (C-HETSR)	BE (ausser Kraft per 31.12.09; geplant Integration in HES-SO), FR, VD, VS, NE, GE, JU, TI
	Zentralschweizer Fachhochschul-Vereinbarung vom 15. September 2011 ¹⁶	LU, UR, SZ, OW, NW, ZG In Kraft ab 1. Januar 2013
	Konkordat über die pädagogische Hochschule Zentralschweiz (PHZ-Konkordat) vom 15. Dezember 2000 ¹⁷	UR, SZ, NW, OW, LU, ZG Kündigung des Konkordats durch den Kanton LU im Sommer 2010. Auflösung des Konkordats auf den 31. Juli 2013.
	Vereinbarung über die Hochschule Rapperswil vom 19. September 2000 ¹⁸	ZH, SG, SZ, GL

¹² <http://www.edk.ch/dyn/14316.php> (letzter Zugriff 30.01.2012)

¹³ <http://www.edk.ch/dyn/14316.php> (letzter Zugriff 30.01.2012)

¹⁴ <http://www.edk.ch/dyn/14316.php> (letzter Zugriff 30.01.2012)

¹⁵ <http://www.hes-so.ch/data/documents/Convention-intercantonale-HES-SO-26-mai-2011-1542.PDF>

¹⁶ <http://www.beruf-z.ch/upload/ZFHV-2011-09-15-def.pdf> (letzter Zugriff 16.01.2013)

¹⁷ <http://lilz.ow.ch/gesetzsammlung/archiv/2012-1/415330.pdf> (letzter Zugriff 16.01.2013)

¹⁸ http://www.sz.ch/documents/631_1301.pdf (letzter Zugriff 16.01.2013)

- 4 -

	Interkantonale Vereinbarung über die Hochschule für Heilpädagogik Zürich vom 21. September 1999 ¹⁹	ZH, SZ, OW, GL, ZG, SO, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG
	Vertrag zwischen den Kantonen BL und BS über die gemeinsame Trägerschaft der Universität Basel vom 27. Juni 2006 ²⁰	BS, BL
	Vereinbarung über die Fachhochschule Ostschweiz vom 20. September 1999 ²¹	ZH, SZ, SH, TG, SG, AR, GR, GL, AI Mitgliedschaft Kt. ZH per 30.09.2014 gekündigt.
	Vereinbarung über die interkantonale Fachhochschule St.Gallen vom 16. März 1999 ²²	TG, SG, AR, AI
	Vertrag zwischen den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn über die Fachhochschule Nordwestschweiz vom 27. Oktober / 9. November 2004, in Kraft seit 1. Januar 2006	AG, BL, BS, SO
	Konkordat vom 30. Juni 1964 über die Schweizerische Hochschule für Landwirtschaft	Auflösung des Konkordats; Übergang der Hochschule an den Kanton Bern per 1.1.2012.
Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung	Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen vom 1. Juli 2003 ²³	In Kraft seit 1.1.2010 Beigetreten: ZH, LU, SZ, ZG, UR, AG Die Kantone OW und NW sind der Vereinbarung nicht beigetreten, leisten aber Beiträge auf der Grundlage von Rahmenkrediten. (OW erst ab 2011) Erheblicherklärung der Motion „Keine Kulturbeiträge mehr an den Kanton Luzern (Kündigung der Konkordats über den interkantonalen Kulturlastenausgleich)“ durch den Schwyzer Kantonsrat.

¹⁹ <http://www.lexfind.ch/dta/10458/2/415320.pdf> (11.02.2014)

²⁰ <http://www.lexfind.ch/dta/20200/2/664.1.pdf> (letzter Zugriff 30.01.2012)

²¹ <http://www.lexfind.ch/dta/13471/2/412.631.pdf> (letzter Zugriff 11.02.2014)

²² http://www.lexfind.ch/dta/21760/2/1076_Fachhochschule_415.16.pdf (letzter Zugriff 30.01.2012)

²³ http://www.sz.ch/documents/671_1201.pdf (letzter Zugriff 17.02.2012)

- 5 -

	Vereinbarung vom 24. November 2009 über die interkantonale Zusammenarbeit und den Lastenausgleich im Bereich der Kulturreichtungen von überregionaler Bedeutung (IKZAV Kultur SG) ²⁴	SG, TG, AI, AR In Kraft seit 1.1.2011 Beitrittsbeschlüsse der Kantone AR und AI vom 13.2.2011 und AI bzw. 1.5.2011.
	Vertrag zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt über die partnerschaftliche Finanzierung von im Kanton Basel-Stadt domizilierten Kulturinstitutionen (Kulturvertrag) vom 28. Januar 1997 ²⁵	
Abfallbewirtschaftung und Abwasserreinigung	Convention intercantonale concernant la concertation intercantonale en matière de gestion de déchets (1994)	BE, FR, VD VS, NE, GE, JU
	Convention entre le Canton de Vaud et la République et Canton de Neuchâtel instituant une collaboration dans le cadre de la planification e l'élimination des déchets (2000)	VD, NE
	Vereinbarung vom 29.9.2008 zwischen BE und SO betr. KVA Emmentenspitz (Zuchwil)	BE, SO
Agglomerationsverkehr	Convention instituant une tarification régionale sur le bassin francovaldo-genevois du 4 juillet 2003	GE, VD
	Trägerschaft Agglomerationsprogramm Basel, 2010	AG, BS, BL, SO
Spitzenmedizin und Spezialkliniken	Interkantonale Vereinbarung über die hochspezialisierte Medizin (IVHSM) ²⁶ vom 14. März 2008	Alle Kantone. In Kraft seit 1. Januar 2009.
	Vertrag über die Transplantation solider Organe ²⁷ , gültig ab 1.1.2005	Universitätsspital Basel, Inselspital Bern, Hôpital Cantonal Universitaire de Genève, Centre Hospitalier Universitaire Vaudois, Kantonsspital St. Gallen, Universitätsspital Zürich

²⁴ <http://www.lexfind.ch/dtah/107662/2/442.2.pdf> (letzter Zugriff 17.2.2012)

²⁵ <http://www.baseland.ch/366-15-htm.301298.0.htm> (letzter Zugriff 30.01.2012)

²⁶ http://www.gdk-cds.ch/fileadmin/docs/public/gdk/Themen/HSM/01_IVHSM_CIMHS_14032008_d.pdf (letzter Zugriff 30.01.2012)

²⁷ <http://www.svk.org/bersicht-transplantations-vertr-ge-svk/> (letzter Zugriff 30.01.2012)

- 7 -

Kantonale Hochschulen	Interkantonales Hochschulkonkordat ³⁰	Alle Kantone, in Vorbereitung bei der EDK Im Rahmen des neuen Bundesgesetzes über die Hochschulförderung und Hochschulkoordination (HFKG)
Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung		
Abfallbewirtschaftung und Abwasserreinigung		
Agglomerationsverkehr	Trägerschaft Agglomerationsprogramm AareLand Projet d'organisme de coopération transfrontalière, en vue d'assurer une gouvernance du Projet d'agglomération franco-valdo-genevois. Il ne s'agit pas d'une convention pour le financement des réalisations, mais pour les études et la gestion de projets.	AG, SO Grundsatzentscheide Departemente GE, VD et France Actuellement en pourparlers d'adoption
Spitzenmedizin und Spezialkliniken		
Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden		

³⁰ <http://www.edk.ch/dyn/11662.php> (letzter Zugriff 17.02.2012)

Anhang 5

Transferausgaben Bund – Kantone

Mit dem Wirksamkeitsbericht wird eine Evaluation des Finanzausgleichs im engeren Sinn (Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleich) vorgenommen. Im Sinne einer ergänzenden Information interessieren in diesem Zusammenhang auch Transferzahlungen des Bundes an die Kantone, welche über die Finanzausgleichszahlungen i. e. S. hinaus gehen. Darüber geben für das Jahr 2011 (aktuell neueste verfügbare Daten) die nachstehenden Tabellen Aufschluss.

Tabelle A5.01 Transfers Bund – Kantone insgesamt, Jahr 2011

1'000 CHF

	Anteile an Bundesein- nahmen *	Finanz- und Lastenausgleich vom Bund **	Bundesbeiträge ***	Total	in % der Gesamt- einnahmen des Kantons	Mittlere Wohn- bevölkerung	Fläche in Hektaren
ZH	703'271	80'457	1'296'707	2'080'435	16.5%	1'382'732	172'900
BE	269'655	582'608	1'683'156	2'535'419	24.3%	982'424	595'944
LU	119'875	216'289	517'398	853'563	27.8%	379'788	149'344
UR	8'074	53'481	114'140	175'695	43.5%	35'402	107'657
SZ	119'134	6'038	172'708	297'880	26.9%	147'317	90'792
OW	12'693	29'934	106'719	149'346	47.0%	35'735	49'059
NW	21'324	1'491	58'456	81'271	22.6%	41'168	27'590
GL	9'343	43'680	56'019	109'043	31.3%	38'913	68'530
ZG	247'825	–	117'665	365'490	27.6%	114'105	23'869
FR	97'297	301'040	491'228	889'565	27.8%	281'581	167'070
SO	79'060	114'154	245'553	438'767	22.4%	256'137	79'049
BS	179'114	47'125	306'112	532'351	12.5%	185'603	3'700
BL	117'751	1'808	230'953	350'512	14.9%	274'882	51'756
SH	36'039	9'081	86'236	131'355	20.8%	76'748	29'842
AR	18'022	45'958	72'612	136'592	32.2%	53'165	24'286
AI	5'559	13'306	33'131	51'996	37.5%	15'716	17'252
SG	145'310	260'306	556'612	962'228	24.8%	481'032	202'554
GR	59'513	223'254	731'724	1'014'491	42.7%	193'005	710'544
AG	196'385	133'319	494'860	824'563	17.8%	614'882	140'373
TG	70'813	139'460	279'398	489'671	28.8%	250'209	99'102
TI	133'145	44'638	380'149	557'932	17.3%	335'348	281'220
VD	361'118	59'647	857'261	1'278'027	15.0%	719'613	321'203
VS	83'156	338'294	539'301	960'750	30.3%	314'853	522'425
NE	61'987	117'614	252'641	432'242	21.9%	172'634	80'293
GE	421'238	100'505	589'628	1'111'371	13.3%	459'125	28'248
JU	17'924	85'534	313'265	416'724	43.2%	70'287	83'855
****			248'509	248'509			
Total	3'594'624	3'049'020	10'832'141	17'475'785	21.4%	7'912'398	4'128'457

Quelle: EFV, Finanzstatistik

* *exklusive* die zweckgebundenen Kantonsanteile (total 909.525 Mio. CHF): Anteil am Ertrag der Schwerverkehrsabgabe (LSVA; Position 46008), Anteil am Ertrag der Mineralölsteuer (Position 46005), Anteil am Ertrag Eidg. Alkoholverwaltung (Position 46003): "Kantone im Vergleich; Standardauswertungen", Arbeitsblatt "Einnahmen"

** Vertikaler Ressourcenausgleich + Lastenausgleich + Anteil Bund am Härteausgleich

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

- zur Bestimmung des *Gesamtbeitrags* (10'832.141 Mio. CHF; inkl. nicht einzelnen Kantonen zuscheidbare Bundesbeiträge): "Finanzierungsrechnung nach Sachgruppen und Funktionen, Kantone", Arbeitsblatt 011", ebenso: "Kantone insgesamt; Standardauswertungen", Arbeitsblatt "Einnahmen", Jahr 2011
- *den 26 Kantonen zuscheidbare Bundesbeiträge* (total 10'583.632 Mio. CHF): "Kantone im Vergleich; Standardauswertungen", Arbeitsblatt "Einnahmen"

**** nicht einzelnen Kantonen zuscheidbar

Tabelle A5.02 Transfers Bund – Kantone pro Einwohner, Jahr 2011

CHF pro Einwohner

	Anteile an Bundesein- nahmen	Finanz- und Lastenausgleich vom Bund	Bundesbeiträge	Total	
				CHF	Rang
ZH	509	58	938	1'505	24
BE	274	593	1'713	2'581	11
LU	316	570	1'362	2'247	15
UR	228	1'511	3'224	4'963	3
SZ	809	41	1'172	2'022	16
OW	355	838	2'986	4'179	4
NW	518	36	1'420	1'974	18
GL	240	1'123	1'440	2'802	10
ZG	2'172		1'031	3'203	6
FR	346	1'069	1'745	3'159	7
SO	309	446	959	1'713	21
BS	965	254	1'649	2'868	9
BL	428	7	840	1'275	26
SH	470	118	1'124	1'712	22
AR	339	864	1'366	2'569	12
AI	354	847	2'108	3'309	5
SG	302	541	1'157	2'000	17
GR	308	1'157	3'791	5'256	2
AG	319	217	805	1'341	25
TG	283	557	1'117	1'957	19
TI	397	133	1'134	1'664	23
VD	502	83	1'191	1'776	20
VS	264	1'074	1'713	3'051	8
NE	359	681	1'463	2'504	13
GE	917	219	1'284	2'421	14
JU	255	1'217	4'457	5'929	1
<i>Diverse</i>			31	31	
Total	454	385	1'369	2'209	

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

Rubrik	Beispiele finanziell bedeutender Unterrubriken	Aufgabengebiet	Betrag in Mio. CHF
1		<i>Öffentliche Ordnung und Sicherheit, Verteidigung</i>	69
2		<i>Bildung</i>	2'349
	23 + 26	Berufsbildung	672
	27	Hochschulen	1'162
3		<i>Kultur, Sport und Freizeit, Kirche</i>	22
5		<i>Soziale Sicherheit</i>	3'425
	51	Krankheit und Unfall	2'117
	52	Invalidität	657
	53	Alter und Hinterlassene	613
6		<i>Verkehr und Nachrichtenübermittlung</i>	1'491
	61	Strassenverkehr	1'183
	62	Öffentlicher Verkehr	307
7		<i>Umweltschutz und Raumordnung</i>	436
	74	Verbauungen	246
8		<i>Volkswirtschaft</i>	3'041
	81	Landwirtschaft	2'907
Total		Total Bundesbeiträge *	10'832

Quelle: EFV, Finanzstatistik

* davon nicht einzelnen Kantonen zuscheidbar: 249 Mio. CHF

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

- Die in der Tabelle berücksichtigten Transferzahlungen haben den Zweck, die Haushalte der Kantone gezielt zu stärken. Demgegenüber finanziert der Bund mit anderen Ausgaben im Inland namentlich auch die Aufgaben in seinem eigenen Zuständigkeitsbereich. Den letztgenannten Zahlungen kommt somit eine völlig andere Funktion zu.

- Eine Beschränkung auf die Transfers an die Kantonshaushalte hat den Vorteil, dass die Zahlungen klar abgrenzbar sind. Würden auch weitere Zahlungen des Bundes berücksichtigt, wäre eine klare Abgrenzbarkeit nicht mehr gegeben; der Entscheid, welche Zahlungen ebenfalls noch zu berücksichtigen wären, würde arbiträr.
- Die Zuschreibung der übrigen Ausgaben des Bundes auf die Kantone ist mit grossen erhebungstechnischen und methodischen Problemen verbunden.

Gemessen an den Beträgen pro Einwohner fliessen einigen Kantonen auffallend hohe Bundesbeiträge zu. Darunter fallen namentlich die Kantone Jura und Graubünden, aber auch Uri, Obwalden und Appenzell-Innerrhoden. Es handelt sich allerdings durchwegs um Kantone mit geringer Bevölkerungsdichte, was bis zu einem gewissen Grad zwangsläufig hohe Pro-Kopf-Ausgaben zur Folge hat. Die beiden erstgenannten Kantone, Jura und Graubünden, liegen denn auch bezüglich ihrer „Netto“-Pro-Kopf-Ausgaben, das heisst jener Ausgaben, die sie nach Abzug der Bundesbeiträge aus eigenen Mitteln zu finanzieren haben, in der oberen Ranglistenhälfte der Kantone (vgl. dazu auch Ziff. 5.5.2). Zudem kann aus den aufgeführten Zahlungen nicht ohne Weiteres geschlossen werden, dass ausschliesslich die jeweiligen Kantone davon profitieren; namentlich dort, wo es um kantonal erbrachte Leistungen geht, die über die Kantonsgrenzen hinweg genutzt werden können (z.B. in den Bereichen Hochschulen oder Verkehr).

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

Anhang 6

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

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

Anhang 7

Dynamik der Nettoausgaben der Städte

Als Reaktion auf den ersten Wirksamkeitsbericht betreffend die Jahre 2008-2011 wurde für den zweiten Bericht von verschiedenen Seiten eine Analyse der Ausgabenentwicklung bei den Städten im Zusammenhang mit der NFA gefordert:

- Im Rahmen der Vernehmlassung verlangte der Schweiz. Städteverband, «dass im Hinblick auf den zweiten Wirksamkeitsbericht in einer Gesamtschau die Kostenverlagerungen vom Bund auf die Städte und Gemeinden dargestellt werden».
- Anlässlich der Behandlung des ersten Wirksamkeitsberichts in den parlamentarischen Kommissionen wurde gefordert, dass die Ausgabendynamik für die Städte in den einzelnen Aufgabengebieten seit 2007 untersucht werde.
- Schliesslich verlangte Nationalrat Kurt Fluri per Motion vom 9. Juni 2011 (11.3504), «in die künftige Evaluation der NFA die direkten Auswirkungen der NFA auf Städte und Gemeinden in wichtigen Bereichen einzubeziehen (z.B. Schulen und Sozialbereich, etc.)». In der Begründung wies der Motionär unter anderem darauf hin, dass sich «konkrete Folgen der NFA auf die kommunale Ebene beispielsweise bei der Finanzierung der Sonderschulen, der Betagtenhilfe oder bei der Verkehrsfinanzierung zeigten».

Bei der Beantwortung dieser Motion wies der Bundesrat darauf hin, dass

- sich die NFA ordnungspolitisch auf das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen zu beziehen hatte und die Kantone in ihrem Hoheitsgebiet souverän seien;
- die NFA deshalb in den Kantonen auf unterschiedliche Art und Weise umgesetzt wurde;
- mit der Zeit nicht mehr feststellbar sei, welche Ausgabenelemente auf die NFA zurückzuführen seien und welche nicht.

Der Bundesrat sicherte jedoch zu, dass im zweiten Wirksamkeitsbericht in einer Auswertung der Finanzstatistik die Ausgabendynamiken für die Städte in den von der NFA betroffenen Aufgabengebieten dargestellt und kommentiert werden.

In der folgenden Tabelle werden einerseits die Ausgabendynamiken von Aufgaben untersucht, die Gegenstand der NFA waren (I.-III.), und andererseits die Ausgabendynamiken von finanziell gewichtigen Aufgaben, die von der NFA nicht tangiert wurden (IV.). Zusätzlich wird bei den von der NFA betroffenen Aufgaben unterschieden zwischen solchen, bei denen die Kantone substantiell belastet wurden (I.), und solchen, bei denen die Kantone substantiell entlastet wurden (II.).

Weiter wird das Gewicht der einzelnen Aufgaben gemessen an den Gesamtausgaben aufgezeigt (s. letzte Spalte der nachfolgenden Tabelle) sowie ein Vergleich der Ausgabenentwicklung der Städte mit jener der Gemeinden insgesamt, jener der Kantone und jener des Bundes vorgenommen (V.).

Analysiert werden die Entwicklungen der Nettoausgaben, das heisst die Entwicklungen der Ausgaben pro Aufgabengebiet abzüglich dem Aufgabengebiet zurechenbare Einnahmen. Es wird auf die Statistik der «Städte und Kantonshauptorte» und nicht auf jene der «Städte im Städteverband» abgestellt, weil erstere über die Betrachtungsperiode gesehen ein homogeneres Sample aufweist. Das Jahr 2011 ist jenes mit den aktuellsten verfügbaren Daten.

Die Zahlen präsentieren sich wie folgt:

Tabelle A7.01 Dynamik der Nettoausgaben* der Städte und Kantonshauptorte insgesamt, 2003–2006 und 2008–2011

Mio. CHF

	2003	2004	2005	2006	Ø jährliche WR 2003-06	2008	2009	2010	2011	Ø jährliche WR 2003-06	Anteil der Ausgaben des Aufgabengebiets an den Gesamtausgaben (Jahr 2011)
I. Aufgabengebiete, bei denen die Kantone beim Übergang zum Regime mit NFA substanziiell belastet wurden											
Sonderschulung	168	165	167	177	1.8%	180	203	213	226	7.9%	1.9%
Prämienverbilligung**						55	21	82	83	14.7%	1.8%
Behinderteneinrichtungen	41	43	48	47	4.7%	28	30	28	35	7.7%	0.2%
Betagtenhilfe	430	441	429	429	-0.1%	172	189	178	139	-6.9%	0.6%
Öffentlicher Verkehr	298	274	303	311	1.4%	545	536	532	538	-0.4%	3.7%
Total	937	923	947	964	1.0%	980	979	1'033	1'021	1.4%	8.2%
II. Aufgabengebiete, bei denen die Kantone beim Übergang zum Regime mit NFA substanziiell entlastet wurden											
Ergänzungsleistungen zur AHV	158	189	202	209	9.8%	155	209	271	281	22.0%	2.7%
Ergänzungsleistungen zur IV	111	100	102	105	-1.8%	213	213	188	191	-3.6%	1.9%
Total	269	289	304	314	5.3%	368	422	459	472	8.7%	4.6%
III. Aufgabengebiete, bei denen die Kantone beim Übergang zum Regime mit NFA substanziiell tangiert wurden (= Summe aus Total I und Total II)											
Total	1'206	1'212	1'251	1'278	2.0%	1'348	1'401	1'492	1'493	3.5%	12.8%
IV. Zum Vergleich (1): Finanziell bedeutende Aufgabengebiete für die Städte und Kantonshauptorte ohne substanziielle NFA-bedingte Lastenverschiebung auf die Kantone											
Allgemeine Verwaltung	1'181	1'091	1'068	1'144	-1.0%	1'281	1'708	1'525	1'585	7.4%	10.9%
Öffentliche Ordnung und Sicherheit, Verteidigung	514	529	566	585	4.4%	594	605	610	588	-0.3%	8.7%
Obligatorische Schule	1'834	1'734	1'832	1'840	0.1%	2'027	2'128	2'153	2'234	3.3%	16.3%
Kultur, Sport, Freizeit, Kirche	1'243	1'293	1'315	1'397	4.0%	1'457	1'526	1'582	1'637	4.0%	11.5%
Gesundheit	1'342	1'329	1'382	1'233	-2.8%	652	654	612	686	1.7%	4.9%
Sozialhilfe und Asylwesen	810	908	955	985	6.7%	1'306	1'348	1'410	1'425	2.9%	10.8%
Übriger Verkehr (ohne öffentlichen Verkehr)	733	742	732	747	0.6%	922	974	1'002	1'016	3.3%	7.7%
Umweltschutz und Raumordnung	869	839	875	910	1.5%	1'044	1'073	1'009	1'031	-0.4%	7.1%
Total	8'526	8'465	8'725	8'841	1.2%	9'283	10'016	9'903	10'202	3.2%	77.9%
V: Zum Vergleich (2): Nettoausgaben der Städte und Kantonshauptorte insgesamt im Vergleich mit den "Netto"-Ausgaben der Gemeinden und der Kantone											
Nettoausgaben Städte und Kantonshauptorte insgesamt***	12'295	12'255	12'522	12'709	1.1%	13'555	14'642	14'427	14'803	3.0%	
Gesamtausgaben Gemeinden****						38'699	40'101	40'680	41'144	2.1%	
Gesamtausgaben Kantone****						61'108	63'051	64'464	66'614	2.9%	

Datenquelle: Finanzstatistik

* Nettoausgaben pro Aufgabengebiet = Ausgaben pro Aufgabengebiet abzüglich dem Aufgabengebiet zurechenbare Einnahmen.

** in der Finanzstatistik erst ab 2008 gesondert ausgewiesen.

*** Nettoausgaben insgesamt = Gesamtausgaben abzüglich den Aufgabengebieten insgesamt zurechenbare Einnahmen.

**** abzüglich Beiträge anderer öffentlicher Verwaltungen und ohne ausserordentliche Ausgaben.

Gemäss obenstehender Tabelle lässt sich bei den Städten und Kantonshauptorten eine durch die NFA herbeigeführte signifikant höhere Ausgabensteigerung nicht feststellen. Es ist im Gegenteil Folgendes festzuhalten:

- Die Städte und Kantonshauptorte verzeichneten von 2008 bis 2011 bei Aufgaben, die von der NFA tangiert wurden, eine ähnliche Ausgabedynamik wie bei den finanziell gewichtigen, von der NFA nicht betroffenen Aufgaben (Jahresdurchschnitte der Wachstumsraten: 3.5% gegenüber 3.2%). Ausnahmen bildeten
 - die Ergänzungsleistungen zur AHV – eine Aufgabe allerdings, bei der die Kantone durch die NFA entlastet wurden;
 - die Prämienverbilligungen, deren Anteil an den Gesamtausgaben der Städte und Kantonshauptorte jedoch nur 1.8 Prozent beträgt;
 - die Behinderteninstitutionen und die Sonderschulung; insgesamt beträgt ihr Anteil an den Gesamtausgaben der Städte und Kantonshauptorte aber ebenfalls nur 2.1 Prozent.
- Für die Städte und Kantonshauptorte haben von der NFA betroffene Aufgabengebiete – gemessen an den Gesamtausgaben – eine finanziell klar geringere Bedeutung als Aufgaben, die von der NFA nicht tangiert wurden (im Durchschnitt pro Aufgabe 1.6% gegenüber durchschnittlich 9.7%).
- Das Wachstum der gesamten Nettoausgaben der Städte und Kantonshauptorte schliesslich war von 2008 bis 2011 zwar höher als jenes der Gemeinden insgesamt, bewegte sich jedoch praktisch im selben Rahmen wie jenes der Kantone und lag leicht tiefer als jenes des Bundes (für den Bund vgl. Tabelle 6.03 im Unterkapitel 6.1.2).
- Interessant wären auch ein Vergleich der Ausgaben vor/nach Einführung der NFA, konkret die Ausgabensprünge von 2007 auf 2008. Die Perioden vor und nach Einführung der NFA sind statistisch jedoch nicht vergleichbar. Denn wie im Unterkapitel 6.1.2 dargelegt, weist das Jahr 2007 in der Finanzstatistik sowohl gegenüber dem Vorjahr (unterschiedliche Rechnungsmodelle) als auch gegenüber 2008 (neue Sektorisierung nach Abstimmung auf jene der EU) je einen Strukturbruch auf.

In der Tendenz lässt sich allerdings auch bezüglich der Ausgabenentwicklung vor/nach Einführung der NFA kein stärkerer Anstieg bei «NFA-betroffenen» Aufgaben feststellen. Im Gegenteil weisen die von der NFA nicht tangierten Aufgabengebiete beim Vergleich vor/nach Einführung der NFA deutlich grössere Ausgabensprünge auf; dies bei Ausklammerung des von der neuen Sektorisierung besonders betroffenen Bereichs «Gesundheit».

Anhang 8

Entscheide der Fachgruppe Qualitätssicherung

Die Fachgruppe Qualitätssicherung (FG Quali) muss im Rahmen ihres Mandates auch immer wieder Entscheide fällen, wie gewisse Sachverhalte in das Ressourcenpotenzial einfließen sollen. Diese Entscheide sind aus Transparenzgründen nachfolgend mit dem Datum des Entscheides aufgeführt.

Kategorie 1 Ressourcenpotenzial, das nicht berücksichtigt wird

1.1 Kapitalleistungen aus Vorsorge werden nicht berücksichtigt.

Dieser Entscheid wurde bereits in der Projektphase getroffen.

1.2 Auf die Anwendung der Repartitionswerte bei den Liegenschaften wird verzichtet.

Dieser Entscheid wurde bereits in der Projektphase getroffen. Der Einbezug würde zu einem zusätzlichen Aufwand bei der Veranlagung führen, da die Repartitionswerte nicht veranlagungsrelevant für Steuerpflichtige ohne Domizil in einem 2. Kanton sind. Zudem ist das Volumen gering.

1.3 Liquidationsgewinne nach Artikel 37b DBG

Die Summe der in den letzten zwei Geschäftsjahren realisierten stillen Reserven wird getrennt vom übrigen Einkommen zu einem reduzierten Tarif besteuert. Es besteht deshalb die gleiche Ausgangslage wie bei den Kapitalleistungen aus Vorsorge. Ausserdem wird auf die Fehleranfälligkeit hingewiesen; es bestehe keine EDV-Applikation und die zu erwartenden Beträge seien klein. Schliesslich wird die Bedeutung von Einzelunternehmungen wegen der Unternehmenssteuerreform II abnehmen. Die Fachgruppe entschied deshalb, die Liquidationsgewinne nach Artikel 37b DBG nicht in die Berechnung des Ressourcenpotenzials einzubeziehen. (FG Quali 23.4.2010)

1.4 Pauschale Steueranrechnungen

Die pauschalen Steueranrechnungen werden im Ressourcenpotenzial nicht berücksichtigt, obwohl sie in gewissen Fällen teilweise oder vollständig zurückerstattet werden mussten. Der Gesamteffekt auf den Finanzausgleich ist aber vernachlässigbar.

1.5 Quellensteuer bei Mitarbeiterbeteiligungen

Die Fachgruppe schlägt vor, auf die Meldung einstweilen zu verzichten. Insbesondere weil die Bedeutung auch sehr gering ist. (FG Quali 21.8.2012)

Kategorie 2 Ressourcenpotenzial wird berücksichtigt, unter Inkaufnahme von Ungenauigkeiten

2.1 Nachkorrektur provisorischer Steuerdaten

Provisorische Steuerdaten werden nach der definitiven Veranlagung im Ressourcenpotenzial nicht korrigiert. Dies wurde bereits in der Projektphase so beschlossen. (FG Quali 13.5.2008)

2.2 Provisorische Daten bei Gesellschaften mit besonderem Steuerstatus

Bei Gesellschaften gemäss Artikel 28 StHG besteht eine Übergangsregelung bis zum Bemessungsjahr 2013, wonach für die Berechnung der ASG die provisorischen kantonalen Faktoren nicht nachkorrigiert werden, sofern diese Faktoren bereits den Stand gemäss Selbstdenkulation wiedergeben. Wenn diese provisorischen Faktoren hingegen den Stand früherer Steuerperioden wiedergeben, so fliesst der integrale DBST-Faktor (Gewinn DBG minus Beteiligungsertrag) in die ASG-Berechnung. Diese Regelung hat erhebliche Auswirkungen auf das Ressourcenpotenzial und soll mit der dritten Vierjahresperiode in definitives Recht überführt werden (vgl. Abschnitt 7.2.3). (FG Quali 13.5.2008)

2.3 Nachträglich veranlagte Quellensteuerpflichtige

Mit Bezug auf die Erfassung von quellenbesteuerten Steuerpflichtigen, welche nachträglich veranlagt werden, gilt der Veranlagungsstand gemäss Extraktionsdatum. (FG Quali 20.5.2009)

2.4 Nachträglich veranlagte Quellensteuerpflichtige

Gemäss der NFA-Weisung kann der Kanton frei wählen, bei welchem Indikator das Potenzial der noch nicht veranlagten nachträglich veranlagten Steuerpflichtigen gemeldet wird. Für gewisse Kantone kann diese Option zu Ungleichbehandlungen bei der Berechnung der Korrekturen für den Ressourcenausgleich führen. Die Fachgruppe Qualitätssicherung hält daran fest, dass die Kantone weiterhin wählen können. Die entsprechenden Auswirkungen sind gering. (FG Quali 19.4.2011)

2.5 Veranlagungsstand natürlicher Personen

Der Anteil definitiv veranlagter natürlicher Personen wird auch zukünftig nicht erfasst. (FG Quali 24.4.2010)

2.6 Anwendung des Codes „definitiv“ für noch nicht veranlagte Gesellschaften mit besonderem Steuerstatus

Um die Daten einer zum Extraktionszeitpunkt noch nicht veranlagten Gesellschaften mit besonderem Steuerstatus als „definitiv“ zu berücksichtigen, muss eine Steuererklärung mit Spartenrechnung vorhanden und erfasst sein. (FG Quali 19.4.2011)

2.7 Nicht aktuellste definitive Veranlagung bei Nachsteuern

Da Nachsteuerfälle im Extraktionszeitpunkt nur selten rechtskräftig sind, erscheint es der Fachgruppe unzweckmässig, in diesem Bereich eine weitere Regelung zu schaffen. Die betragsmässige Bedeutung ist sehr gering und die provisorischen Veranlagungen werden auch nicht nacherhoben. (FG Quali 17.4.2012)

2.8 Ermessensveranlagungen (Taxations d'office) im Quellensteuerbereich

Die meisten Kantone stellen bei der Ermessensveranlagungen auf „geschätzte“ Bruttolöhne ab und melden diese auch dem Finanzausgleich. Nur die Kantone Genf, Tessin, Wallis und – bis und mit Steuerjahr 2010 – auch Zürich stellen auf einen früher erhobenen Steuerbetrag ab. Die Fachgruppe Qualitätssicherung akzeptiert die Ermessensveranlagungen einstweilen nicht in das Ressourcenpotenzial einzubeziehen. (FG Quali 21.8.2012)

2.9 Verständigungsverfahren im Rahmen von Doppelbesteuerungsabkommen

Bei Verständigungsverfahren im Rahmen von Doppelbesteuerungsabkommen, wird gleich vorgegangen wie bei Nachsteuerfällen. Gemäss Weisung ist der Veranlagungsstand zum Zeitpunkt der Datenextraktion massgebend. (FG Quali 25.4.2013)

Kategorie 3 Zwischenzeitlich erledigt oder systembedingt in Ordnung

3.1 Verluste selbständig Erwerbender und juristischer Personen

Bei Verlusten wird das Einkommen oder der Reingewinn auf Null gesetzt. (FG Quali 13.5.2008)

3.2 Grenzgänger aus Nicht-Nachbarländern

Die Fachgruppe beschloss, die Gruppe ab dem Referenzjahr 2011 ins Meldeformular aufzunehmen. Dieser Punkt ist somit erledigt. (FG Quali 23.4.2010)