Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Der Bundesrat

31. März 2010

Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2008-2011

Inhaltsverzeichnis

Übersicht **8**

1 Ausgangslage und Inhalt **15**

1.1 Einleitung 15

1.2 Gesetzliche Grundlagen und Struktur 16

1.3 Stellenwert des ersten Wirksamkeitsbericht 21

2 Ressourcen- und Lastenausgleich 2008-10 ..... **23**

2.1 Grundbeiträge des Ressourcen- und Lastenausgleichs 2008 23

2.2 Ressourcenausgleich 24

2.3 Lastenausgleich 33

3 Vollzug des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich **38**

3.1 Datenerhebungsprozess 38

3.2 Qualitätssicherung 40

3.3 Massnahmen zur Verbesserung der Datenqualität 46

3.4 Rückwirkende Fehlerkorrekturen – rechtliche Grundlage 50

4 Volatilität der Beiträge des Ressourcenausgleichs **55**

5 Zielerreichung des Finanzausgleichs **60**

5.1 Stärkung der kantonalen Finanzautonomie 60

5.2 Verringerung der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit 62

5.3 Erhalt der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit im nationalen und internationalen Verhältnis 65

5.4 Gewährleistung einer minimalen Ausstattung mit finanziellen Ressourcen der Kantone 72

5.5 Ausgleich von übermässigen geografisch-topografischen und soziodemografischen Belastungen 74

5.6 Gewährleistung eines angemessenen interkantonalen Lastenausgleichs 78

6 Analyse des Übergangs zur NFA **82**

6.1 Haushaltsneutralität 82

6.2 Neue Aufgabenteilung 85

6.3 Einführung von Programmvereinbarungen 90

7 Vorwirkungen der NFA **93**

7.1 Allgemeine Vorwirkungen 93

7.2 Kantonale Steuergesetzrevisionen 94

8 Massnahmen für den Finanzausgleich 2012-2015 ..... **96**

8.1 Beiträge für den Ressourcen- und Lastenausgleich 2012-2015 96

8.2 Weiterführung des Härteausgleichs 98

8.3 Belastungsobergrenze für die ressourcenstarken Kantone 107

9 Überprüfung der Bemessungsgrundlagen **111**

9.1 Überprüfung des Ressourcenindex 111

9.2 Berücksichtigung der Grenzgängereinkommen im Ressourcenpotenzial 112

ANHANG **122**

A) Wirksamkeitsbericht: Verfügung über die Einsetzung der Fachgruppe Wirksamkeitsbericht, Rechtsgrundlagen und Zeitplan 122

B) Verfügung über die Einsetzung der Fachgruppe Qualitätssicherung 129

C) Steuergesetzrevisionen in den Kantonen seit 1.1.2007 131

D) KdK-Umfrage zur interkantonalen Zusammenarbeit 138

E) KdK-Umfrage zur Aufgabenneuverteilung 142

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 Finanzströme im Ausgleichsystem für das Jahr 2008, Werte für 2010 in Klammern (in Mio. Franken) 23

Abbildung 2 Ressourcenindex 2010, Niveau und Veränderung zwischen 2008 und 2010 29

Abbildung 3 Abgrenzung von Sonderlasten 34

Abbildung 4 Durchschnittliche Veränderung der Ausgleichszahlungen 2008-2010 und durchschnittliche Veränderung der Steuereinnahmen 57

Abbildung 5 Veränderung der SSE und der Zahlungen pro Einwohner in Franken; ressourcenstarke Kantone; 2009 – 2010 58

Abbildung 6 Veränderung der SSE und der Zahlungen pro Einwohner in Franken; ressourcenschwache Kantone; 2009 – 2010 58

Abbildung 7 Steuerliche Ausschöpfung des Ressourcenpotenzials 2010 nach Kantonen in Prozent 71

Abbildung 8 Veränderung Steuerliche Ausschöpfung in Prozentpunkten 2008-2010 71

Abbildung 9 Ressourcenindex vor und nach Ressourcenausgleich 2008 72

Abbildung 10 Ressourcenindex vor und nach Ressourcenausgleich 2009 73

Abbildung 11 Ressourcenindex vor und nach Ressourcenausgleich 2010 73

Abbildung 12 Entwicklung des Ressourcenindex der im Härteausgleich anspruchsberechtigten Kantone seit 2004/2005 100

Abbildung 13 Veränderung des standardisierten Steuerertrags (SSE) pro Einwohner der im Härteausgleich anspruchsberechtigten Kantone 2010 im Vergleich zu 2004/2005 vor und nach Ressourcen- und Härteausgleich 101

Abbildung 14 Veränderung des SSE pro Einwohner der im Härteausgleich anspruchsberechtigten Kantone 2010 im Vergleich zu 2004/2005 vor und nach Ressourcen- und Härteausgleich: Simulation Wegfall des Härteausgleichs im Referenzjahr 2010 103

Abbildung 15 Pro-Kopf-Einzahlungen der ressourcenstarken Kantone in den Ressourcenausgleich, 2008- 2010 107

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1 Entwicklung der Ressourcenpotenziale zwischen 2008 und 2010 26
Tabelle 2 Entwicklung der Ressourcenpotenziale in Franken pro Kopf (2008-2010)..... 27
Tabelle 3 Entwicklung der Ressourcenindizes zwischen 2008 und 2010 28
Tabelle 4 Ausgleichszahlungen pro Einwohner in Franken (2008-2010) 30
Tabelle 5 SSE pro Einwohner vor und nach Ausgleich in Franken und Veränderung in Prozent..... 32
Tabelle 6 Ressourcenindex vor und SSE Index nach Ausgleich inkl. Veränderung (2008-2010) 33
Tabelle 7 Die Ausgleichszahlungen GLA und SLA (2008 – 2010) 35
Tabelle 8 Gesamte Ausgleichszahlungen Lastenausgleich und Veränderungen (2008-10) 36
Tabelle 9 Ausgleichszahlungen des Lastenausgleichs pro Teilgefäss in Franken 2010.. 36
Tabelle 10 Übersicht über den jährlichen Prozess zur Berechnung der Ressourcen- und Lastenindizes 38
Tabelle 11 Verantwortliche Stellen für die Qualitätssicherung 40
Tabelle 12 Dokumentenregelung..... 42
Tabelle 13 Korrektur und Schätzungen in den Bemessungsjahren 2003-2006) 44
Tabelle 14 Erheblichkeitsgrenzen für das Jahr 2010..... 53
Tabelle 15 Durchschnittliche jährliche Veränderung des Ressourcenindex und der Ausgleichszahlungen des Ressourcenausgleichs 2008-2010..... 55
Tabelle 16 Transfervolumen zwischen Bund und Kantonen 61
Tabelle 17 Spannweiten und Standardabweichung des Index der standardisierten Steuererträge (SSE) vor und nach Ressourcenausgleich, 2008 – 2010 63
Tabelle 18 Durchschnittliche prozentuale Veränderung des Index der standardisierten Steuererträge durch den Ressourcenausgleich..... 64
Tabelle 19 Statutarische maximale Unternehmenssteuersätze im OECD-Vergleich..... 66
Tabelle 20 Effektiver Durchschnittssteuersatz für Unternehmen des produzierenden Gewerbes im internationalen Vergleich 67
Tabelle 21 Effektiver Durchschnittssteuersatz für Arbeitskräfte (alleinstehend, Einkommen 100'000 EUR p.a.) im internationalen Vergleich 69
Tabelle 22 Entwicklung der Sonderlasten; 2002 – 2006 75
Tabelle 23 Deckungsgrad der Sonderlasten durch Lastenausgleich; 2006 76
Tabelle 24 Dotationen gemäss geltender FiLaV und dem Gutachten Ecoplan..... 76
Tabelle 25 Ausgleichszahlungen bei den beiden Varianten anhand der Daten 2010 77
Tabelle 26 Auswirkungen des Gutachtens Ecoplan anhand der Ausgleichszahlungen 2010..... 78
Tabelle 27 Verteilung von 100 Millionen Franken zusätzlich auf die einzelnen Kantone ... 83
Tabelle 28 Entwicklung des Ressourcenindex der im Härteausgleich anspruchsberechtigten Kantone seit 2004/2005..... 100
Tabelle 29 Entwicklung des standardisierten Steuerertrags (SSE) pro Einwohner der im Härteausgleich anspruchsberechtigten Kantone 2010 im Vergleich zu 2004/2005 vor und nach dem Ressourcen– und Härteausgleich..... 102

Tabelle 30 Entwicklung des standardisierten Steuerertrags (SSE) pro Einwohner der im Härteausgleich anspruchsberechtigten Kantone 2010 im Vergleich zu 2004/2005 vor und nach dem Ressourcen –und Härteausgleich, Simulation Wegfall Härteausgleich im Referenzjahr 2010 103
Tabelle 31 Relevante Detailzahlen mit Blick auf eine allfällige Einführung einer Belastungsobergrenze für die Einzahlungen der ressourcenstarken Kantone in den Ressourcenausgleich, 2008 – 2010 108
Tabelle 32 Massgebende Quellenbesteuerte Einkommen: Vergleich zwischen den Varianten 115
Tabelle 33 Verhältnis zwischen massgebenden quellenbesteuerten Einkommen (QS) und Einkommen der natürlichen Personen (NP): Vergleich zwischen den Varianten 116
Tabelle 34 Ressourcenpotenzial pro Kopf: Vergleich zwischen den Varianten 117
Tabelle 35 Ressourcenindex: Vergleich zwischen den Varianten 118
Tabelle 36 Einzahlungsbeträge: Vergleich zwischen den Varianten 119
Tabelle 37 Auszahlungsbeträge: Vergleich zwischen den Varianten 120

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
ASG	Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage
BAK	BAK Basel Economics AG
BBl	Bundesblatt
BFS	Bundesamt für Statistik
BIP	Bruttoinlandprodukt
BSV	Bundesamt für Sozialversicherung
BV	Bundesverfassung
CLASS	Conférence Latine des Affaires Sanitaires et Sociales
DBSt	Direkte Bundessteuer
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EL	Ergänzungsleistungen
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
IFEG	Bundesgesetzes über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (SR 831.26)
IKS	Internes Kontrollsystem
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
LA	Lastenausgleich
Mrd.	Milliarden
MWSTG	Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer (SR 641.20)

NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
NP	Natürliche Personen
OSBU	Optimierung und Steuerung Betrieblicher Unterhalt der Nationalstrassen
QS	Quellenbesteuerte Einkommen
RA	Ressourcenausgleich
RI	Ressourcenindex
SAB	Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Berggebiete
SEVAL	Schweizerischen Evaluationsgesellschaft
SLA	Soziodemografischer Lastenausgleich
SNB	Schweizerische Nationalbank
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SSE	Standardisierter Steuerertrag
SST	Standardisierter Steuersatz
SuG	Subventionsgesetz (SR 616.1)
VIG	Vernehmlassungsgesetz (SR 172.061)
VStG	Bundesgesetz über die Verrechnungssteuer (SR 642.21)
ZEW	Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung

Übersicht

Im Jahr 2004 wurde die Verfassungsbestimmung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) von Volk und Ständen angenommen. Die NFA trat am 1. Januar 2008 in Kraft und hat als Hauptziele die Verringerung kantonaler Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und die Steigerung der Effizienz bei der Aufgabenerfüllung im Bundesstaat. Sie besteht aus den vier Elementen 'Entflechtung der Aufgaben und deren Finanzierung zwischen Bund und Kantonen', 'zweckmässigere Zusammenarbeit bei Verbundaufgaben von Bund und Kantonen', 'verstärkte Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zwischen den Kantonen' sowie 'Neugestaltung des Finanzausgleichs im engeren Sinne'.

Der neue Finanzausgleich im engeren Sinn sowie die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich werden durch das Bundesgesetz vom 3. Oktober 2003 über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG)[1] geregelt. Der neue Finanzausgleich im engeren Sinn umfasst zwei voneinander unabhängige Ausgleichsinstrumente, welche unterschiedliche Zielsetzungen verfolgen. Mit dem Ressourcenausgleich sollen Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone ausgeglichen werden, wobei zwischen einem horizontalen und einem vertikalen Ressourcenausgleich unterschieden wird. Der Lastenausgleich entschädigt Kantone, die in bestimmten Aufgabenbreichen übermässige strukturbedingte Kosten aufweisen. Entschädigt werden diese so genannten Sonderlasten mit zwei separaten Ausgleichsgefässen, dem so genannten "geografisch-topografischen" und dem "soziodemografischen" Lastenausgleich. Die Mittel für die Ausgleichstöpfe werden alle vier Jahre von der Bundesversammlung in der Form von Grundbeiträgen festgelegt. Diese werden in den drei Folgejahren jeweils vom Bundesrat auf der Basis vordefinierter Indikatoren fortgeschrieben. Im FiLaG ist vorgesehen, dass der Bundesrat alle vier Jahre in einem sogenannten Wirksamkeitsbericht Aufschluss über den Vollzug und die Wirkung des Finanzausgleichs im engeren Sinn und der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich gibt. Dieser Bericht soll unter anderem dem Parlament dazu dienen, die Neudotierung der Ausgleichsgefässe für die nächste Vierjahresperiode festzulegen.

Gemäss den Vorgaben des FiLaG und den konkretisierenden Bestimmungen in der Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaV) vom 7. November 2007 beinhaltet der Wirksamkeitsbericht grundsätzlich Aussagen zu folgenden Punkten:

- Vollzug des Bundesgesetz über den Finanzausgleich
- Volatilität der Beiträge im Ressourcenausgleich
- Zielerreichung des Finanzausgleichs und
- Massnahmen für die kommende Vierjahresperiode.

Die Wirksamkeitsberichte für die zwei ersten Vierjahresperioden beinhalten zusätzlich eine Darstellung des Übergangs vom alten zum neuen Finanzausgleich; der Wirksamkeitsbericht für die erste Vierjahresperiode legt zusätzlich die Vorwirkungen der NFA dar. Des Weiteren

[1] SR **613.2**

kann der Wirksamkeitsbericht die Überprüfung der Bemessungsgrundlagen des Finanzausgleichs empfehlen.

Der vorliegende erste Wirksamkeitsbericht umfasst die Periode 2008 – 2011. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass seine Ausarbeitung angesichts der einzuhaltenden Terminabfolge (Durchführung einer dreimonatigen Vernehmlassung, Auswertung, Erarbeitung der bundesrätlichen Botschaft sowie parlamentarische Beratungen) bereits im Frühjahr 2010 erfolgen musste. Damit war der Beobachtungszeitraum relativ kurz, so dass eine umfassende Analyse namentlich über die Zielerreichung des Finanzausgleichs nur bedingt möglich war. Die wesentlichen Berichtsinhalte und Analysen sowie die Empfehlungen im Hinblick auf die neue Vierjahresperiode 2012-15 lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Vollzug des Bundesgesetzes über den Finanzausgleich

Mit der NFA wurden die Grundlagen zur Berechnung der Ausgleichszahlungen vollständig überholt. Für den vertikalen und horizontalen Ressourcenausgleich wird auf das Ressourcenpotenzial abgestützt, d.h. auf die fiskalisch ausschöpfbaren Ressourcen. Um das Ressourcenpotenzial der einzelnen Kantone möglichst genau zu eruieren, ist die Erhebung von zahlreichen kantonalen Daten erforderlich. Die Grössenordnung der Zahlungsströme beim Ressourcenausgleich erfordert dabei eine hohe Präzision, sind doch eine grosse Datenmenge, sowie eine hohe Komplexität zu bewältigen. Somit kommt beim Vollzug des FiLaG der Erhebung der entsprechenden Basisdaten und der damit einhergehenden Qualitätssicherung und -kontrolle eine zentrale Rolle zu.

Es zeigt sich, dass sich die Datenqualität und -sicherheit seit Einführung der NFA kontinuierlich verbessert haben. Dennoch sind noch nicht alle Schwachstellen ausgemerzt worden. Die Prozesse sind adäquat abzubilden und die Verantwortlichen der kantonalen Steuerämter systematisch in die Datenaufbereitung einzubeziehen. Im Weiteren sind Rollen und Verantwortlichkeiten klar zu benennen und die zu beachtenden Zeitachsen von allen Akteuren präzis einzuhalten.

Weitere bereits eingeleitete Verbesserungsmassnahmen betreffen den Erlass von Weisungen des EFD vom 19. Dezember 2008[2], den Fahrplan des jährlichen Datenaufbereitungsprozesses, das Informatikprogramm zur Berechnung der Ausgleichszahlungen und verstärkte Plausibilisierungen. Diese und weitere Massnahmen sollen im Lichte der gesammelten Erfahrungen dazu beitragen, das Fehlerpotenzial in der gesamten Erfassungs- und Berechnungskette namentlich des Ressourcenausgleichs auf ein Minimum zu reduzieren.

Unbefriedigend ist die aktuelle Situation bezüglich der Handhabung nachträglich entdeckter Fehler im Bereich des Ressourcen- oder Lastenausgleichs. Wir unterbreiten dazu einen konkreten Vorschlag, um für die neue Vierjahresperiode im FiLaG eine gesetzliche Grundlage für ähnlich gelagerte Fälle zu schaffen. Demnach sollen fehlerhafte Ausgleichszahlungen nur dann rückwirkend berichtigt werden, wenn der Fehler für einen Kanton mit erheblichen finanziellen Auswirkungen verbunden ist und wenn er innerhalb von zwei Jahren nach der Auszahlung der betroffenen Beiträge entdeckt bzw. geltend gemacht wird.

---

[2] Weisung über die Erhebung und Lieferung der erforderlichen Daten durch die Kantone und Weisung über die durch die ESTV, das BFS und die EFV vorzunehmende Verarbeitung der Daten zur Berechnung der Ressourcen- und Lastenausgleichsindices. Vgl. hierzu Ziffer 3.1, Fussnote 15.

Volatilität der Beiträge des Ressourcenausgleichs

Die Berechnungen zeigen, dass der Ressourcenausgleich in den ersten drei Referenzjahren des neuen Finanzausgleichs keine unerwartet starken Schwankungen aufwies. Zwar verzeichnete der Kanton Zug mit einer jährlichen Veränderung seines Ressourcenindex von fast 11 Punkten eine überdurchschnittlich starke Zunahme. Die daraus resultierenden Ausgleichszahlungen pro Einwohner und in Prozent der Steuereinnahmen weisen denn auch überdurchschnittlich starke Veränderungen auf. Insgesamt sind jedoch die Veränderungen der Ausgleichszahlungen etwas tiefer, als aufgrund von Simulationen in der dritten NFA-Botschaft zu erwarten war. Ausserdem fallen die Veränderungen der Ausgleichszahlungen in Relation zu den eigenen Steuereinnahmen in sämtlichen Kantonen tiefer aus als die durchschnittlichen jährlichen Veränderungsraten der Steuereinnahmen selbst. Der Bundesrat erachtet deshalb die Schwankungen bei den Ausgleichszahlungen für die Kantone als tragbar.

Zielerreichung des Finanzausgleichs

Die vorliegende Wirkungsanalyse zeigt, dass der Finanzausgleich in der Berichtsperiode die angestrebten Ziele weitgehend erreichte. Folgende Elemente tragen dazu bei:

- *Stärkung der kantonalen Finanzautonomie:* Durch den Übergang zur NFA konnten die zweckgebundenen Transfers zwischen dem Bund und den Kantonen stark reduziert werden. So lagen die zweckgebundenen Transfers zwischen Bund und Kantonen im Jahr 2008 um 4,8 Milliarden Franken oder 35 Prozent unter dem Vorjahreswert. Die zweckfreien Transfers des Bundes an die Kantone verzeichneten hingegen eine Zunahme um 1,4 Milliarden Franken oder 28 Prozent. Durch diese Entwicklungen wurde die kantonale Finanzautonomie deutlich gestärkt. So bedeutet der Rückgang des Transfervolumens zwischen Bund und Kantonen, dass die Kantone als Folge der NFA mehr Aufgaben in eigener finanzieller Verantwortung wahrnehmen. Dank grösserem Anteil der zweckfreien Transfers am verbleibenden Transfervolumen besitzen die Kantone grundsätzlich mehr ungebundene Mittel besitzen als vor dem Inkrafttreten der NFA.

- *Verringerung der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit:* Aufgrund der Datenlage lässt sich die Erreichung dieses Ziels nur mit Einschränkungen beurteilen. So beziehen sich die bisher vorhandenen Daten zum Ressourcenpotenzial auf die Bemessungsjahre 2003-06 und geben somit noch die Entwicklung vor der NFA wieder. Es ist deshalb zurzeit nicht möglich, Aussagen über den Einfluss des neuen Finanzausgleichs auf die Entwicklung der Unterschiede beim Ressourcenpotenzial zu machen. Die Analysen haben zwar gezeigt, dass sich die Differenz zwischen dem höchsten und tiefsten Indexwert vor den Ausgleichszahlungen über die Jahre 2008 – 2010 vergrössert hat. Diese Zunahme war jedoch wegen des erwähnten zeitlichen Rückstands bei den Daten nicht eine Folge der NFA. Es lässt sich aber zeigen, dass durch die Zahlungen aus dem Ressourcenausgleich die Zunahme der Disparitäten geringer ausfiel.

- *Erhalt der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit der Kantone 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. Des Weiteren konnten die ressourcenstarken Kantone trotz der finanziellen Belastung durch den neuen Finanzausgleich ihre Steuerbelastung weiter senken oder zumindest halten. Das Ziel, national und international wettbewerbsfähige Steuersätze zu erhalten, wurde somit vollumfänglich erreicht.

- *Gewährleistung einer minimalen Ausstattung mit finanziellen Ressourcen:* Es ist zu berücksichtigen, dass es sich hierbei explizit um eine Zielgrösse, und nicht um eine garantierte Mindestausstattung handelt. Die gemäss Artikel 6 FiLaG anzustrebende mi-

nimale Pro-Kopf-Ausstattung mit Eigenmitteln von 85 Prozent des schweizerischen Durchschnitts wurde in den Jahren 2008 und 2009 von sämtlichen Kantonen erreicht. Im Jahr 2010 blieben nur die Kantone Uri und Wallis nach erfolgtem Ressourcen- und Härteausgleich knapp unterhalb der 85-Prozent-Marke. Der Ressourcenindex des Kantons Jura lag nach Ressourcenausgleich ebenfalls unter 85 Punkten. Da aber gemäss Art. 19 Abs. 8 FiLaG auch die Leistungen aus dem Härteausgleich zu berücksichtigen sind, erreichte der Kanton im Jahr 2010 das Mindestausstattungsziel. Die Beiträge des Ressourcenausgleichs erwiesen sich deshalb auch im Hinblick auf dieses Ziel als angemessen.

- *Ausgleich von übermässigen geografisch-topografischen und soziodemografischen Belastungen:* Beim Lastenausgleich wurden die Resultate, wie sie in der 3. NFA-Botschaft dargelegt worden sind, bestätigt, wonach mit der heute gleich hohen Dotation für den GLA und SLA die Sonderlasten unterschiedlich ausgeglichen werden. Gemäss den aktualisierten Berechungen des Büros Ecoplan sind 28 Prozent der Sonderlasten auf geografisch-topografische Faktoren, 33 Prozent auf Faktoren der Bevölkerungsstruktur und 39 Prozent auf Faktoren der Kernstädte zurückzuführen. Durch den Lastenausgleich des Bundes werden im Durchschnitt 12 Prozent der ermittelten Sonderlasten abgegolten, wobei der Deckungsgrad bei den geografisch-topografischen Sonderlasten 22 Prozent, bei den Sonderlasten der Bevölkerungsstruktur 12 Prozent und bei den Sonderlasten der Kernstädte 5 Prozent beträgt.

- *Gewährleistung eines angemessenen interkantonalen Lastenausgleichs:* Mit der Interkantonalen Rahmenvereinbarung (IRV) haben die Kantone die erforderliche Grundlage für die Umsetzung und Entwicklung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich geschaffen. Aufgrund der noch nicht vorhandenen statistischen Daten sind jedoch zahlenmässige Aussagen über den interkantonalen Lastenausgleich zurzeit nicht möglich. Qualitative Auswertungen zeigen jedoch, dass die mit der NFA angestrebte Verstärkung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich im Gang ist. In zwei der in Art. 48a BV genannten Schlüsselbereiche, der Spitzenmedizin und den Institutionen für die Eingliederung und Betreuung von Invaliden wurden entsprechende Vertragswerke von allen Kantonen ratifiziert. Ausserdem ist am 1. Januar 2010 mit der Vereinbarung zwischen den Kantonen Zürich, Luzern, Schwyz, Zug und Uri eine erste Vereinbarung zum interregionalen Kulturlastenausgleich in Kraft getreten.

Analyse des Übergangs zur NFA

Die vorgezogene Überprüfung der Haushaltsneutralität beim Übergang zur NFA hat ergeben, dass die Kantone im Vergleich zu den Annahmen gemäss 3. NFA-Botschaft um 100 Millionen Franken belastet wurden (Entlastung Bund 47 Mio. Franken, Sozialversicherungen 53 Mio. Franken). Was die Folgerungen aus dieser Abweichung betrifft, qualifiziert der Bundesrat diese nicht als eine grössere Abweichung von der Haushaltsneutralität im Sinne des entsprechenden Passus' in der dritten NFA-Botschaft. So beträgt die Abweichung im Verhältnis zur in der dritten NFA-Botschaft errechneten Dotierung der Ausgleichsgefässe (2,5 Milliarden Franken) lediglich 4 Prozent. Auch die Abweichungen bei den einzelnen Positionen der Aufgabenentflechtung fielen mit durchschnittlich weniger als 6 Prozent der ursprünglich geplanten Lastenverschiebungen bzw. weniger als 5 Prozent, wenn Sonderfaktoren ausgeklammert werden, gering aus. Demzufolge möchte er keine strukturelle und temporäre Anpassung der Ausgleichszahlungen vornehmen und die Beiträge nach der geltenden Methode gemäss der Entwicklung des Ressourcenpotenzials fortschreiben. Die Kantone vertreten diesbezüglich eine abweichende Meinung: Der vertikale Ressourcenausgleich sei permanent um 100 Millionen Franken zu erhöhen und in der nächsten Vierjahresperiode sei als Kompensation der viermal 100 Millionen Franken, welche den Kantonen in der laufenden Vierjahresperiode entgangen sind bzw. entgehen, zusätzlich eine temporäre Erhöhung der Dotierung vorzusehen. Die Vertreter der Stadtkantone plädieren im Übrigen dafür, mit dem Kompensationsbe-

trag ausschliesslich den soziodemografischen Lastenausgleich aufzustocken, um so die Sonderlasten etwas besser abzubilden, ohne dabei die Gebirgskantone zu belasten.

Weitere Analysen betreffen die neue Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Möglich waren erste Befunde zu den finanziell und politisch bedeutsamen Entflechtungen in den Bereichen Nationalstrassen und Behinderteninstitutionen sowie zu den Programmvereinbarungen. Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der NFA können aufgrund der Datenlage erst im zweiten Wirksamkeitsbericht ermittelt werden.

Bei den Nationalstrassen geht das ASTRA im Rahmen einer Zwischenbilanz von Effizienz- und Effektivitätsgewinnen im Jahr 2008 von 120 bis 205 Millionen Franken aus. Diese beziehen sich hauptsächlich auf tiefere Preise beim betrieblichen Unterhalt und auf Optimierungen auf Projektebene (Verzicht auf "nice to have"-Elemente bei Investitionen). Noch nicht beziffert werden können Effizienz- und Effektivitätsgewinne dank einer besseren Beschaffungspraxis, dank der Harmonisierung der Instandsetzungsintervalle und durch die Reorganisation der Bauherrenaufgaben.

Bei den Behinderteninstitutionen, den Sonderschulen sowie der Betagten- und Behindertenhilfe (Spitex) ist in den ersten drei Jahren nach dem Übergang zur NFA insbesondere die Umsetzung der BV-Übergangsbestimmungen (Art. 197 Ziff. 3-5 BV) von Interesse. Diese fordern, dass die bisherigen Leistungen der Sozialversicherungen des Bundes bis zum Inkrafttreten kantonaler Konzepte bzw. Finanzierungsregeln aufrecht erhalten werden müssen. Dem Bundesrat sind keine Klagen seitens von Institutionen bekannt, wonach die BV-Übergangsbestimmungen von den Kantonen nicht eingehalten worden seien. Wie eine von der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) durchgeführte Umfrage zeigt (vgl. Anhang E), kann aufgrund der erwähnten dreijährigen Übergangsfristen eine definitive kantonale Neuregelung frühestens ab 1. Januar 2011 in Kraft gesetzt werden. In allen Kantonen sind die Arbeiten an den dazu erforderlichen kantonalen Konzepten im Gang, wobei im Bereich der Behinderteninstitutionen eine intensive interkantonale Zusammenarbeit stattfindet.

Bei den Programmvereinbarungen können die ersten Erfahrungen mit dem neuen Instrument als zufriedenstellend erachtet werden. Es gilt jedoch, Anfangsschwierigkeiten auszumerzen. So hat die Eidg. Finanzkontrolle im Rahmen einer Querschnittsprüfung festgehalten, dass zwar die Umsetzung der Programmvereinbarungen bzw. die Einführung von Pauschalen an Stelle von Einzelsubventionen grundsätzlich auf Kurs ist, der Realisierungsgrad sich jedoch je nach Amt bzw. Aufgabenstellung unterschiedlich präsentiert. Um den Erfahrungsaustausch zu erleichtern und zu fördern, wird die EFV eine entsprechende Informationsplattform einrichten, an der sich alle interessierten Fachämter beteiligen werden.

Vorwirkungen der NFA

Aus einer bei den Kantonen durchgeführten Umfrage zu kantonalen Steuergesetzrevisionen kann gefolgert werden, dass auch nach Einführung der NFA die ressourcenstarken Kantone in der Lage sind, in ähnlichem Ausmass wie die ressourcenschwachen Kantone am Steuerwettbewerb zu partizipieren. Dieser Befund wird auch durch eine Untersuchung der Entwicklung der Steuerbelastung im internationalen Vergleich gestützt. Aufgrund der vorliegenden Daten wäre es allerdings nicht statthaft, eine durch die NFA hervorgerufene Trendumkehr in Richtung verringerter Steuerbelastungsunterschiede zu diagnostizieren. Dafür ist der Beobachtungszeitraum zu kurz. Auch aus dieser Optik drängt sich für die kommende Beitragsperiode keine Erhöhung bzw. Reduktion des Ressourcenausgleichs auf.

Massnahmen für die kommende Vierjahresperiode 2012-15

Die durchgeführten Überprüfungen zur Erreichung der Ziele von Art. 2 FiLaG zeigen, dass sich beim Ressourcenausgleich keine wesentlichen Änderungen aufdrängen. Deshalb emp-

fiehlt der Bundesrat für den Ressourcenausgleich im Hinblick auf die neue Vierjahresperiode eine Fortschreibung der Ausgleichsbeträge nach der geltenden Methode gemäss der Entwicklung des Ressourcenpotenzials der ressourcenstarken Kantone (Betrag für den horizontalen Ressourcenausgleich) bzw. des Ressourcenpotenzials sämtlicher Kantone (Betrag für den vertikalen Ressourcenausgleich). Anders beurteilen dies die ressourcenstarken Kantone. Sie beantragen dass der Beitrag der ressourcenstarken Kantone an den horizontalen Ressourcenausgleich von heute rund 70 Prozent auf 2/3 des Bundesbeitrages gesenkt wird.

Bei der Dotierung des Lastenausgleichs spricht sich der Bundesrat für die Beibehaltung der bisherigen Aufteilung aus (50 % GLA; 50 % SLA). Diese Variante trägt den Äusserungen des Bundesrats in der dritten NFA-Botschaft Rechnung, dass die absolute Höhe der Sonderlasten nur eines von mehreren Beurteilungskriterien bilde[3] und dass deren Tragbarkeit durch die betroffenen Kantone mitzuberücksichtigen sei. Ausserdem wird dem von den Gebirgskantonen häufig vorgebrachten Argument entsprochen, wonach der Lastenausgleich ursprünglich als Ersatz für den Berggebietsindex des alten Finanzausgleichs geschaffen wurde, die Abgeltung der soziodemografischen Sonderlasten hingegen erst später im Projekt als neuer Ausgleichstatbestand in den neuen Finanzausgleich aufgenommen wurde. Aus diesem Grund ist die höhere Deckung der geografisch-topografischen Sonderlasten gerechtfertigt. Eine abweichende Meinung vertreten die Repräsentanten der Stadtkantone; diese sprechen sich für die Variante "73% SLA, 27% GLA" gemäss Ziffer 5.5 aus. Ihrer Meinung nach soll damit eine Anpassung der Aufteilung des gesamten Lastenausgleichsbetrags an die errechneten Sonderlasten vorgenommen werden.

Die Analysen zum Härteausgleich zeigen, dass dieser in den Referenzjahren 2008-10 im Vergleich zu den Basisjahren (Globalbilanz 2004/05) keine nennenswerten Auswirkungen auf die Entwicklung der standardisierten Steuererträge (SSE) pro Einwohner hatte. Dies liegt daran, dass die Ausgleichszahlungen des Härteausgleichs in den ersten acht Jahren nominal konstant sind, weshalb sich relative Veränderungen nur durch die Bevölkerungsentwicklung ergeben und deshalb in der kurzen Frist sehr gering ausfallen. Der Befund gilt selbst für den Kanton Waadt, der aufgrund seines Wechsels zu den ressourcenstarken Kantonen bereits im Einführungsjahr der NFA seinen Anspruch auf Härteausgleich verlor. Eine Simulation zeigt jedoch, dass der integrale Wegfall des Härteausgleichs im Jahr 2010 für einzelne andere Kantone gravierende Folgen hätte, da ihre standardisierten Steuererträge im Vergleich zum Schweizer Durchschnitt eine stark unterdurchschnittliche Entwicklung verzeichnen würden. Dies gilt namentlich für die Kantone Freiburg und Neuenburg. Aus diesen Gründen wird empfohlen, zum gegenwärtigen Zeitpunkt keinen vorzeitigen vollständigen oder teilweisen Wegfall des Härteausgleichs vorzusehen.

Im Weiteren wurden in Anlehnung an eine Vorgabe der Finanzausgleichsverordnung diverse Berechnungen zu einer allfälligen Belastungsobergrenze für die ressourcenstarken Kantone angestellt. Im Zentrum stehen Betrachtungen zur so genannten Überschuss-SSE. Die Überschuss-SSE bezeichnet jenen Teil des standardisierten Steuerertrags pro Einwohner eines ressourcenstarken Kantons, welcher über dem Schweizer Durchschnitt liegt. Die Ausgleichszahlungen der ressourcenstarken Kantone erfolgen aufgrund ihrer Berechnungsweise in einem festen Verhältnis zur Überschuss-SSE. Die Berechnungen zeigen, dass dieses Verhältnis in den Referenzjahren 2008-10 leicht von 19,7 Prozent auf 19 Prozent gesunken ist. Somit hat die Belastung der ressourcenstarken Kantone durch den Ressourcenausgleich leicht abgenommen. Dieses Resultat sowie die grundsätzlichen Nachteile einer Belastungsobergrenze für die Einzahlungen in den Ressourcenausgleich legen nahe, auf die Einführung

---

[3] BBl **2007** 676 f.

einer solchen Grenze weiterhin zu verzichten. Anders beurteilen dies die ressourcenstarken Kantone. Sie beantragen die Einführung einer Belastungsobergrenze, da Veränderungen bei einem Geberkanton zu grossen Mehr- bzw. Minderbelastungen bei anderen Geberkantonen und diese Schwankungen zu unverhältnismässigen Mehrbelastungen für einzelne Kantone führen könnten.

Überprüfung der Bemessungsgrundlagen

Der Wirksamkeitsbericht erörtert zwei Themen (Vergleich Ressourcenpotenzial und kantonales Volkseinkommen sowie Grenzgängereinkommen im Ressourcenpotenzial). Die Überprüfung ergibt, dass einzig im Bereich der Grenzgängereinkommen eine Modifikation in den Bemessungsgrundlagen angebracht wäre: Die von dieser Problematik besonders betroffenen drei "Grenzkantone" werden nämlich durch grenzüberschreitende Spillovers und damit durch Aufwendungen belastet, auf welche die neuen Verfassungs- und Gesetzesnormen zur interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich nicht anwendbar sind. Eine reduzierte Berücksichtigung der Grenzgängereinkommen im Ressourcenpotenzial ist deshalb vor diesem Hintergrund vertretbar. Konkret wird vorgeschlagen, die Bruttolöhne der Grenzgänger leicht verringert in die Berechnungen des Ressourcenpotenzials einfliessen zu lassen.

1 Ausgangslage und Inhalt

1.1 Einleitung

Am 28. November 2004 wurden die Verfassungsbestimmungen zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) von Volk und Ständen angenommen.

Die NFA umfasst vier Elemente: Durch eine neue Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen wurden die finanziellen Beziehungen zwischen den beiden Staatsebenen entflochten und die gegenseitigen Transferzahlungen reduziert. Grundgedanken für die Aufgabenzuweisung sind das Subsidiaritätsprinzip, wonach der Bund inskünftig nur jene Aufgaben wahrnehmen soll, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder die einer einheitlichen Regelung bedürfen, sowie der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz, der eine Übereinstimmung zwischen Nutzniesser, Kosten- und Entscheidträger verlangt. Dadurch soll die Eigenverantwortung der Kantone gestärkt werden. Mit der NFA wurden deshalb einzelne Aufgaben, wie z.B. die Finanzierung von Institutionen für Behinderte, vollständig in die Verantwortung der Kantone übergeben. Andere Aufgaben wurden mit dem Ziel einer effizienteren Produktion von staatlichen Gütern und Dienstleistungen in die alleinige Zuständigkeit des Bundes überführt, wie z.B. der Bau, Unterhalt und Betrieb von Nationalstrassen, wobei die Fertigstellung des Nationalstrassennetzes weiterhin eine Verbundaufgabe darstellt.

Als zweiter Pfeiler der NFA wurde bei den verbleibenden gemeinsam finanzierten Aufgaben, den so genannten Verbundaufgaben, die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen neu ausgerichtet. An die Stelle von objektbezogenen Einzelsubventionen treten so genannte Programmvereinbarungen. Diese beinhalten unter anderem eine klarere Rollentrennung bei der Erfüllung von gemeinsamen Aufgaben, welche ebenfalls eine stärkere Eigenverantwortung der Kantone vorsieht. So soll sich bei Verbundaufgaben der Bund auf die Vorgabe von Zielen beschränken, während die operative Umsetzung in der Verantwortung der Kantone liegt. Der Bundesbeitrag wird als Global- oder Pauschalbeitrag festgelegt.

Des Weiteren wurden die interkantonale Zusammenarbeit und der interkantonale Lastenausgleich institutionell geregelt. Ausschlaggebend für die neuen Regelungen war die Erkenntnis, dass zahlreiche staatliche Aufgaben, für welche eine Bundeslösung aus Gründen der Subsidiarität nicht zweckmässig ist, effizienter durch eine Kooperation einzelner Kantone als durch die Kantone alleine wahrgenommen werden. Ausserdem soll mit der neuen interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich der Spillover-Problematik in Agglomerationen entgegengewirkt werden. Dem Bund kommt dabei eine Schiedsrichterrolle zu, indem er unter bestimmten Voraussetzungen interkantonale Verträge für allgemeinverbindlich erklären und Kantone zur Teilnahme an einem interkantonalen Vertrag verpflichten kann.

Schliesslich wurde ein vollständig neues System für den Finanzausgleich im engeren Sinn entwickelt. Das bisherige, historisch gewachsene Instrumentarium der Finanzkraftzuschläge und -abstufungen bei Subventionen und Kantonsanteilen an Bundeseinnahmen wurde durch zweckfreie Ausgleichszahlungen ersetzt, die auf einem neuen Indikatorenkonzept basieren.

Die neuen Verfassungsbestimmungen zum Finanzausgleich im engeren Sinn sind im Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) vom 3. Oktober 2003[4] umgesetzt worden. Des Weiteren regelt das FiLaG die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich. Der neue Finanzausgleich umfasst grundsätzlich zwei voneinander unabhängige Ausgleichsinstrumente, welche unterschiedliche Zielsetzungen verfolgen. Mit dem Ressourcenausgleich sollen Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone ausgeglichen werden, wobei zwischen einem horizontalen und einem vertikalen Ressourcenausgleich unterschieden wird. Der Lastenausgleich entschädigt Kantone, die in bestimmten Aufgabenbreichen übermässige strukturbedingte Kosten aufweisen. Entschädigt werden diese so genannten Sonderlasten mit zwei separaten Ausgleichsgefässen, dem so genannten "geografisch-topografischen" und dem "soziodemografischen" Lastenausgleich. Die Mittel für die Ausgleichstöpfe werden alle vier Jahre von der Bundesversammlung in der Form von Grundbeiträgen festgelegt. Diese werden in den drei Folgejahren jeweils vom Bundesrat auf der Basis vordefinierter Indikatoren fortgeschrieben. Das FiLaG ist gleichzeitig mit der Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaV) vom 7. November 2007[5], den NFA-Verfassungsbestimmungen und sämtlichen anderen im Zusammenhang mit der NFA stehenden Gesetzesrevisionen am 1. Januar 2008 in Kraft getreten.

Das FiLaG sieht vor, dass der Bundesrat periodisch über den Vollzug und die Wirkung des neuen Finanzausgleichs Bericht erstattet. Der vorliegende Wirksamkeitsbericht gibt Aufschluss über die Zielerreichung des neuen Finanzausgleichs und soll dem Parlament u.a. als Grundlage für die alle vier Jahre zu erfolgende Neudotierung der Ausgleichsgefässe dienen. Mit dem vorliegenden Bericht über die erste Vierjahresperiode 2008-11 legt der Bundesrat erste Ergebnisse zur Wirksamkeit des neuen Finanzausgleichs vor.

1.2 Gesetzliche Grundlagen und Struktur

Gesetzliche Grundlage für den Wirksamkeitsbericht ist Art. 18 FiLaG. Absatz 1 hält fest, dass der Bericht neben der Wirksamkeit des neuen Finanz- und Lastenausgleichs auch dessen Vollzug und somit die Prozesse der Datenerhebung und Berechnung der Ausgleichszahlungen sowie der 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 2008 bis 2011 im Vordergrund. Auf der Basis der Ergebnisse soll der Wirksamkeitsbericht mögli-

[4] SR **613.2**

[5] SR **613.21**

che Massnahmen für die kommende Vierjahresperiode, also die Jahre 2012 bis 2015 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 FiLaV konkretisiert. Des Weiteren besteht mit Artikel 57 eine Übergangsbestimmung zum Inhalt der beiden ersten Wirksamkeitsberichte, d.h. also der Berichte für die Perioden 2008-11 und 2012-15.

1.2.1 Inhalt des Wirksamkeitsberichts (gemäss Art. 46 FiLaV)

Art. 46 Inhalt (des Wirksamkeitsberichts)

[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.

Art. 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 innerhalb einer Berichtsperiode zu untersuchen und, falls notwen-

dig, 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 sich der Wirksamkeitsbericht über die Opportunität einer Belastungsobergrenze der ressourcenstarken Kantone im horizontalen Ressourcenausgleich wird aussprechen müssen. Damit wird auf Verordnungsstufe ein verbindlicher "Prüfungsauftrag" formuliert. 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 Absatz 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 aufgeführt[6]. Es handelt sich hierbei jedoch ausdrücklich um eine nicht abschliessende Aufzählung. Zu beachten in diesem Zusammenhang ist 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.[7]

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 im Bericht aufzuführen.

---

[6] Mit den „anerkannten Standards der Evaluation“ sind die Evaluationsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL-Standards) gemeint. Für die Bundesverwaltung wurde hiezu ein "Leitfaden für Wirksamkeitsprüfungen beim Bund" geschafften.

[7] Siehe http://www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich/revisionp_grundlagen/Erlaeuterungen_FiLaV_d_DEF.pdf

1.2.2 Datengrundlagen

Art. 47 FiLaV Datengrundlagen

[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 Datengrundlagen des Wirksamkeitsbericht und die Anforderung, dass die Kantone dem Bund alle für die Erstellung des Wirksamkeitsberichts notwendigen Daten zur Verfügung stellen. 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. Des Weiteren sei darauf hingewiesen, dass verschiedene Elemente der Zielerreichung des Finanzausgleichs direkt mit Hilfe der Bemessungsgrundlagen des Finanzausgleichs überprüft werden können. Daten und Analysen externer Stellen sind deshalb nur in Ausnahmefällen zu berücksichtigen, z.B. wenn es sich um Angaben handelt, welche nicht Gegenstand offizieller Statistik sind.

1.2.3 Paritätische Arbeitsgruppe

Art. 48 FiLaV Fachgruppe Wirksamkeitsbericht

[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 vom Eidg. Finanzdepartement 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. Für eine ausgewogene Zusammensetzung ihrer Delegation waren die Kantone zuständig. Insbesondere die verschiedenen Sprachgruppen, Stadt- und Landregionen sowie die ressourcenstarken und ressourcenschwachen Stände waren einzubeziehen. Die Vertretung der Kantone wurde durch die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) zusammengestellt.

Jede Vertreterin bzw. jeder Vertreter verfügte bei Abstimmungen über eine Stimme. Bei Stimmengleichheit hatte 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 Sekretariat wird von der EFV geführt. Das Mandat sowie die Zusammensetzung der paritätischen Fachgruppe sind im Anhang A aufgeführt.

1.2.4 Vernehmlassung

Art. 49 FiLaV Vernehmlassung

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

In Art. 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 Art. 46 Abs. 1 Bst. c Ziffer 1 FiLaV, wonach der Wirksamkeitsbericht die Anpassung der Dotationen des Ressourcen- und Lastenausgleichs erörtert.

1.2.5 Erster und zweiter Wirksamkeitsbericht

Art. 57 FiLaV (erste zwei Wirksamkeitsberichte)

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 im Rahmen der NFA einschliesst. Dabei sind insbesondere Aussagen über die Haushaltsneutralität des Übergangs zur NFA zu machen. Diese schliessen eine Analyse der Dynamik in den mit der NFA entflochtenen Bereichen ein. Im erläuternden Bericht zur FiLaV wurde festgehalten, dass der Wirksamkeitsbericht bei gravierenden Abweichungen von den in der dritten NFA-Botschaft festgelegten Grössen Empfehlungen für die Dotation in der folgenden Vierjahresperiode abgibt.[8] Damit wird der dritten NFA-Botschaft Rechnung getragen, welche eine solche Überprüfung explizit vorsieht.[9] So hat der Bundesrat festgehalten, dass es zu den Aufgaben des ersten Wirksamkeitsberichts gehören wird, die postulierte Einhaltung der Haushaltsneutralität aufgrund der Jahresrechnung 2008 zu überprüfen. Des Weiteren sollen grössere Abweichungen bei der Neufestlegung der Grundbeiträge für die folgende Vierjahresperiode angemessen berücksichtigt werden.

Der erste Wirksamkeitsbericht enthält lediglich Analysen zum Jahr der Einführung des neuen Finanzausgleichs (2008). Bezüglich des Ressourcen- und Lastenausgleichs können immerhin die Referenzjahre 2008-10 herangezogen werden. Zusätzlich sind für die erste Vierjahresperiode die Vorwirkungen der Neugestaltung des Finanzausgleichs darzustellen und eine Bestandesaufnahme zum neuen Instrument der Programmvereinbarungen zu machen. Um die Entscheidungsgrundlagen zu erweitern, werden für die Beratungen im Parlament die Daten des Referenzjahres 2011 nachgeliefert. Der Bericht soll deshalb mit einem entsprechenden Zusatzbericht ergänzt werden.

---

8 Vgl. Erläutender Bericht zur Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaV), S.25 f.

9 BBl **2006** 678

1.2.6 Ausblick auf den zweiten Wirksamkeitsbericht

Wie weiter oben angesprochen, konnten im vorliegenden Wirksamkeitsbericht aufgrund der kurzen Beobachtungsperiode und der sich daraus ergebenden mangelnden Datenverfügbarkeit nicht alle Kriterien und Messgrössen gemäss Anhang 17 der Finanzausgleichsverordnung berücksichtigt werden. Dies gilt z.B. für das Verhältnis zwischen Kostenbeiträgen und Pauschal- bzw. Globalbeiträgen, die Zu- und Abwanderung von Steuerpflichtigen, die Anzahl der Verwaltungsgesellschaften. die Interdependenzen zwischen der Steuerbelastung der Kantone bzw. zwischen Steuerbelastung und Immobilienmarkt. Auch hinsichtlich der Dynamik in den NFA-relevanten Aufgabenbereichen hält der Bundesrat in der dritten NFA-Botschaft fest, dass diese in den ersten beiden Wirksamkeitsberichten zu analysieren und entsprechende Schlussfolgerungen zu ziehen seien.[10] Diesbezüglich muss jedoch auch auf den zweiten Wirksamkeitsbericht verwiesen werden, da zum heutigen Zeitpunkt in der Finanzstatistik nur ein Jahreswert (2008) vorliegt.

Weitere Fragestellungen werden ebenfalls im Rahmen des zweiten Wirksamkeitsberichts zu erörtern sein, wenn ein längerer Beobachtungszeitraum zur Verfügung steht. Dazu gehören namentlich die Überprüfung der Zweckmässigkeit der Zielgrösse von 85 % gemäss FiLaG und die Effektivität des Ausgleichssystems. Darüber hinaus kann sich aus der Vernehmlassung bzw. im Rahmen der parlamentarischen Beratungen weiterer Abklärungsbedarf ergeben, der dannzumal zu thematisieren sein wird.

1.2.7 Struktur des Wirksamkeitsberichts

Die gesetzlichen Grundlagen geben sehr detaillierte Vorgaben in Bezug auf den Inhalt des Wirksamkeitsberichts. Es erweist sich deshalb als zweckmässig, den Aufbau und die Struktur des Wirksamkeitsberichts auf die Anforderungen der FiLaV auszurichten.

Der Wirksamkeitsbericht wird begleitet von einer Beilage, welche die Entwürfe zur Teilrevision des FiLaG und zum Bundesbeschluss über die Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcen- und Lastenausgleichs 2012-15 enthält, sowie die entsprechenden Erläuterungen.

1.3 Stellenwert des ersten Wirksamkeitsbericht

Die NFA ist am 1. Januar 2008 in Kraft getreten. Die Erarbeitung des vorliegenden Berichts erfolgte im Januar 2010. Zu entsprechendem Zeitpunkt war die Neuordnung somit noch keine zwei Jahre in Kraft. Eine erhärtete Darstellung der Wirkungen der NFA war deshalb noch nicht möglich. Dies betrifft neben der Beurteilung einzelner Ziele des Finanzausgleichs insbesondere auch die in den Übergangsbestimmungen der FiLaV geforderten Untersuchungen zur neuen Aufgabenteilung. Hierzu konnten höchstens erste Einschätzungen wiedergegeben werden. Eine detaillierte Beurteilung der NFA-Massnahmen im Bereich der Aufgabenteilung, konkret der vorgenommenen Entflechtungen und des neuen Instruments der Programmvereinbarungen, kann deshalb erst mit dem zweiten Wirksamkeitsbericht in vier Jahren erfolgen. Dies gilt insbesondere auch für die Frage der mit der neuen Aufgabenteilung und den neuen Zusammenarbeitsformen erzielten Effizienzgewinne für den Bund und die Kantone. Aussagen zur kantonalen Ebene werden jedoch auch bei Vorliegen des zweiten Wirksamkeitsberichts nur sehr beschränkt möglich sein, da in den entflochtenen bzw. kantonalisierten Auf-

[10] BBl **2006** 685

gabenbereichen die Kantone eigenverantwortlich sind und die Ausgestaltung der einzelnen Aufgaben nach ihren Prioritäten und Standards erfolgt, womit ein Vergleich mit der Situation vor Einführung der NFA nicht sinnvoll erscheint.

Auch bezüglich des Finanzausgleichs im engeren Sinn, dem Kernstück des Wirksamkeitsberichts, können teilweise nur beschränkte oder noch gar keine Aussagen gemacht werden. So konnten im vorliegenden Bericht nicht alle in Anhang 17 der FiLaV aufgeführten Kriterien und Messgrössen zur Beurteilung der Wirksamkeit herangezogen werden. Dies deshalb, weil der Finanzausgleich zwangsläufig auf Datengrundlagen basieren muss, die vier bis sechs Jahre zurückliegen. So stehen beispielsweise zwar schon einzelne Zahlen zur Entwicklung der Steuerbelastung verschiedener Kantone im internationalen Vergleich für die NFA-Jahre 2008 und 2009 zur Verfügung, dennoch lassen sich zur Zeit keine erhärteten Aussagen über den Einfluss des neuen Finanzausgleichs auf den Steuerwettbewerb machen. Um trotzdem ein einigermassen aktuelles Bild zeichnen zu können wie sich die Steuerbelastung aktuell entwickelt, wurde bei den kantonalen Steuerverwaltungen eine Umfrage durchgeführt, über deren Ergebnis in geraffter Form Kapitel 7.2 sowie Anhang C dieses Berichts Aufschluss geben.

Was die eigentlichen Finanzausgleichszahlungen betrifft, jene des Ressourcen- und des Lastenausgleichs, liegen diese zum Zeitpunkt der Berichtsredaktion für die ersten drei NFA-Jahre 2008, 2009 und 2010 vor. Es können somit nur zwei Entwicklungsschritte, jene von 2008 auf 2009 und von 2009 auf 2010, verfolgt werden. Dadurch sind auch beispielsweise Aussagen zur Volatilität der Ressourcenausgleichszahlungen oder zur allfälligen Einführung einer Belastungsobergrenze für die ressourcenstarken Kantone zur Zeit nur beschränkt möglich. Zwar wird zu Handen der Eidg. Räte im Verlaufe des ersten Halbjahres 2010 ein Zusatzbericht erstellt, der zusätzlich die Ausgleichszahlen 2011 einbeziehen wird. Eine aussagekräftigere Analyse wird jedoch erst der zweite Wirksamkeitsbericht leisten können.

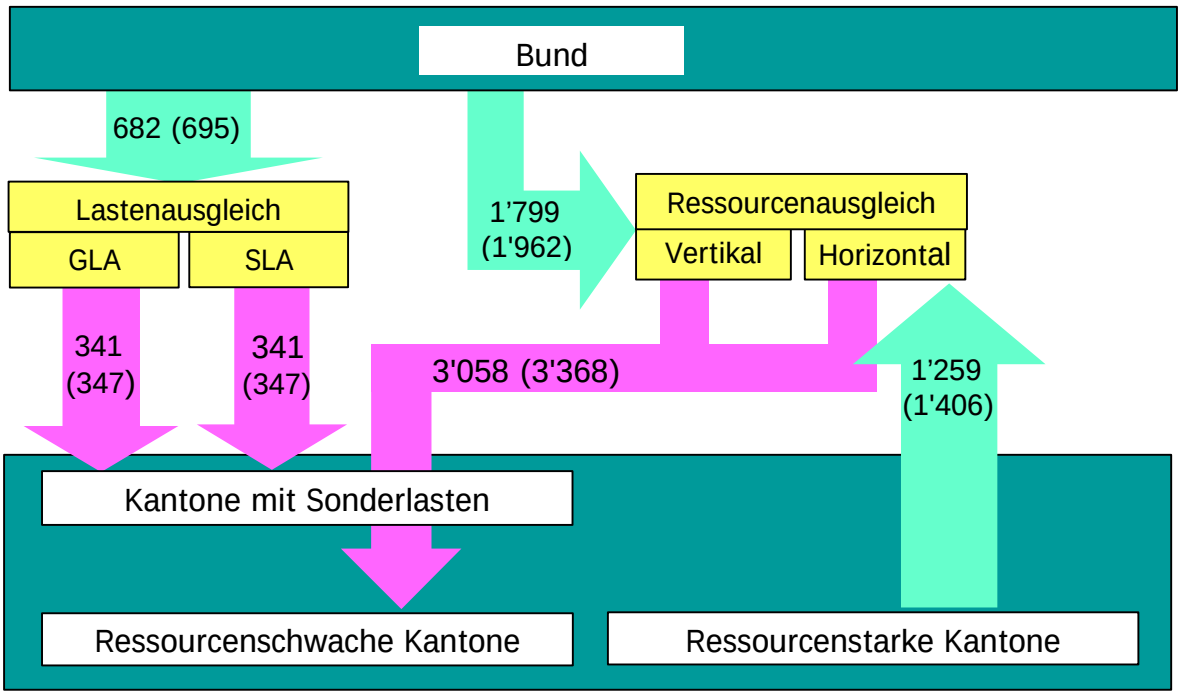
In Bezug auf die Beurteilung des Finanzausgleichs ist darauf hinzuweisen, dass aufgrund der gesetzlichen Grundlagen die Analyse der Auswirkungen des Finanzausgleichs und der daraus abgeleiteten Empfehlungen sich ausdrücklich auf die vergangene Periode zu beziehen hat. Es werden deshalb im Wirksamkeitsbericht keine Prognosen zur Entwicklung der Bemessungsgrundlagen des Ressourcen- und Lastenausgleichs herangezogen. Zwar existiert seit kurzem ein Prognosemodell der Fachgruppe für kantonale Finanzfragen (FkF). Dieses ist bisher jedoch weder genügend ausgetestet noch von einer unabhängigen Stelle überprüft worden. Ein solcher Auftrag ist seitens der FkF an die BAK Basel Economics ergangen; die Ergebnisse dürften im Frühling 2010 vorliegen.

2 Ressourcen- und Lastenausgleich 2008-10

2.1 Grundbeiträge des Ressourcen- und Lastenausgleichs 2008

Im neuen Finanzausgleich 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 und einem soziodemografischen Lastenausgleich und wird vollumfänglich vom Bund getragen. Während der geografisch-topografische Lastenausgleich (GLA) schwergewichtig die durch eine dünne Besiedlung und die topografischen Verhältnisse bedingten Sonderlasten der peripheren Kantone abgilt, kommt der soziodemografische Lastenausgleich (SLA) hauptsächlich den urbanen Kantonen zugute, die aufgrund ihrer Bevölkerungsstruktur und Zentrumsfunktion Sonderlasten aufweisen. Abbildung 1 zeigt schematisch das Ausgleichssystem mit den Grundbeiträgen des Ressourcen- und Lastenausgleichs im Jahr 2008 sowie, in Klammern, die Beiträge für das Referenzjahr 2010.

Abbildung 1 Finanzströme im Ausgleichsystem für das Jahr 2008, Werte für 2010 in Klammern (in Mio. Franken)



Die Grundbeiträge des Bundes im Jahr 2008 basieren auf der Annahme eines haushaltsneutralen Übergangs zur NFA. Durch den Wegfall der Finanzkraftzuschläge und -abstufungen, durch die Auswirkungen der Aufgabenentflechtung und durch die Reduktion des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer von 30 auf 17 Prozent ergab sich gemäss Finanzplan für das Jahr 2008 eine finanzielle Nettoentlastung des Bundes in der Höhe von 2,481 Milliarden Franken. Diese Summe stand für die Dotation der neuen Ausgleichsinstrumente zur Verfügung. Die Aufteilung dieser Summe auf die einzelnen Ausgleichsgefässe in der

ersten Vierjahresperiode 2008-11 wurde in Zusammenarbeit mit den Kantonen vorgenommen. Als Diskussionsgrundlage diente der bereits im Hinblick auf die erste NFA-Botschaft erarbeitete Konsens zwischen Bund und Kantonen, wonach im Jahr des Inkrafttretens der NFA die gesamte dem Bund zur Verfügung stehende Summe zu 72,5 Prozent in den vertikalen Ressourcenausgleich und zu 27,5 Prozent in den Lastenausgleich fliessen soll. Das Verhältnis zwischen horizontalem und vertikalem Ressourcenausgleich soll im Übergangsjahr 70 Prozent betragen. Innerhalb des Lastenausgleichs war eine gleichmässige Aufteilung der Beiträge auf den geografisch-topografischen und den soziodemografischen Lastenausgleich vorgesehen. Im Bundesbeschluss über die Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcen- und Lastenausgleichs vom 22. Juni 2007[11] wurden diese Dotationen definitiv festgelegt.

Der Grundbeitrag des Bundes an den Ressourcenausgleich betrug demnach im Einführungsjahr 2008 1,799 Milliarden Franken. Der Beitrag des Bundes erhöhte sich gemäss Art. 5 Abs. 2 FiLaG jeweils entsprechend der Zunahme der Ressourcenpotenziale aller Kantone, somit im Jahr 2009 auf 1,862 Milliarden Franken und im Jahr 2010 auf 1,962 Milliarden Franken. Die ressourcenstarken Kantone stellten im Jahr 2008 einen Grundbeitrag in der Höhe von 1,259 Milliarden Franken bereit. Der Betrag erhöhte sich gemäss Art. 5 Abs. 2 FiLaG entsprechend der Zunahme der Ressourcenpotenziale ausschliesslich der ressourcenstarken Kantone und betrug im Jahr 2009 1,315 Milliarden Franken und im Jahr 2010 1,406 Mia. Die Bundesverfassung gibt im Sinne einer indirekten Belastungsobergrenze eine Bandbreite für das Verhältnis zwischen horizontalem und vertikalem Ressourcenausgleich vor. Gemäss Art. 135 Abs. 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 beschlossene Verhältnis von 70 Prozent für die ressourcenstarken Kantone stieg im Jahr 2009 auf 70,6 Prozent und im Jahr 2010 auf 71,7 Prozent an. Der Anteil blieb somit relativ stabil.

Im Lastenausgleich wurden für den geografisch-topografischen und den soziodemografischen Lastenausgleich Grundbeiträge in der Höhe von je 341 Millionen Franken festgelegt. Diese wurden in den Jahren 2009 und 2010 gemäss Art. 9 Abs. 2 FiLaG der Teuerung angepasst und stiegen demnach bis im Jahr 2010 auf je 347 Millionen Franken.

2.2 Ressourcenausgleich

Der Ressourcenausgleich basiert auf dem so genannten Ressourcenpotenzial der Kantone. Mit dem Ressourcenpotenzial soll die wirtschaftliche Basis abgebildet werden, die einem Kanton für die Bereitstellung staatlicher Güter und Dienstleistungen zur Verfügung steht. Es soll die in einem Kanton vorhandene finanzielle Substanz gemessen werden, aus der Steuern und Abgaben bezahlt 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 die bereits vor

[11] SR **613.22**

der NFA bestehende Statistik der direkten Bundessteuer um einzelne Elemente aus kantonalen Steuerstatistiken ergänzt werden, um die steuerlich ausschöpfbare Wertschöpfung vollständig abzubilden. Ausserdem ist den steuerrechtlichen Abgrenzungen zwischen den Kantonen Rechnung zu Tragen, weshalb zusätzlich die Steuerrepartitionen der direkten Bundessteuer berücksichtigt wurden. 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, welche zwar im Kanton arbeiten, jedoch in einem anderen Kanton oder im Ausland wohnen, sind - vorbehältlich der Quellenbesteuerung und der Besteuerung von Selbständigerwerbenden - 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 wird mit zusätzlichen Reduktionsfaktoren dem Umstand Rechnung getragen, dass die Einkommen der Grenzgänger in der Schweiz nur zu einem Teil in der Schweiz besteuert werden können.
- 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 1990[12] 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 besteuerbaren Teile des Gewinns mit Faktoren "Beta" gewichtet.
- Bei den Steuerrepartitionen werden die verbuchten Gutschriften der direkten Bundessteuer erfasst. Diese müssen mit einem Gewichtungsfaktor multipliziert werden, damit sie

[12] SR **642.14**

auf ein im Vergleich zu den steuerbaren Gewinne und Einkommen äquivalentes Niveau angehoben werden können.

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 FiLaG[13] der Durchschnitt der ASG der letzten drei verfügbaren Bemessungsjahre verwendet. Diese liegen aufgrund der erst späten Verfügbarkeit von Steuerdaten 4 bis 6 Jahre zurück. Eine Ausnahme bildete das Referenzjahr 2008, welches sich auf Grund fehlender Daten für das Jahr 2002 nur auf zwei Bemessungsjahre (2003 und 2004) abstützt.

Das Ressourcenpotenzial dient als Grundlage für die Berechnung des Ressourcenindex. Der Ressourcenindex eines Kantons entspricht dem mit Faktor 100 multiplizierten Verhältnis zwischen dem Ressourcenpotenzial pro Kopf eines Kantons und dem Ressourcenpotenzial pro Kopf der gesamten Schweiz. Auf der Basis des Ressourcenindex und der vom Parlament verabschiedeten Ausgleichssummen für den vertikalen und horizontalen Ressourcenausgleich sowie deren Fortschreibung gemäss Artikel 5 Absatz 2 FiLaG werden anschliessend die Ausgleichsbeträge der einzelnen Kantone für die jeweiligen Referenzjahre berechnet.

Tabelle 1 Entwicklung der Ressourcenpotenziale zwischen 2008 und 2010

	Ressourcenpotential			**Veränderung**		
	2008	**2009**	**2010**	**2008-09**	**2009-10**	**2008-10**
Bemessungsjahr	*2003-04*	*2003-05*	*2004-06*			
Einheit	*1'000 Franken*	*1'000 Franken*	*1'000 Franken*	*in Prozent*	*in Prozent*	*in Prozent*
Zürich	43'436'580	46'542'441	49'514'267	7.2%	6.4%	14.0%
Bern	19'913'442	20'511'267	21'344'560	3.0%	4.1%	7.2%
Luzern	7'294'002	7'499'793	7'780'336	2.8%	3.7%	6.7%
Uri	577'214	582'948	582'605	1.0%	-0.1%	0.9%
Schwyz	4'487'075	4'672'835	5'144'160	4.1%	10.1%	14.6%
Obwalden	596'639	604'450	679'225	1.3%	12.4%	13.8%
Nidwalden	1'300'966	1'370'299	1'417'843	5.3%	3.5%	9.0%
Glarus	716'271	729'373	746'235	1.8%	2.3%	4.2%
Zug	6'008'163	6'491'833	7'284'251	8.1%	12.2%	21.2%
Fribourg	5'069'853	5'129'030	5'249'056	1.2%	2.3%	3.5%
Solothurn	5'043'117	5'197'748	5'527'793	3.1%	6.3%	9.6%
Basel-Stadt	7'203'639	7'366'253	7'670'137	2.3%	4.1%	6.5%
Basel-Landschaft	7'371'765	7'497'557	7'761'224	1.7%	3.5%	5.3%
Schaffhausen	1'920'551	1'973'613	2'057'439	2.8%	4.2%	7.1%
Appenzell A.Rh.	1'096'265	1'105'417	1'141'828	0.8%	3.3%	4.2%
Appenzell I.Rh.	314'402	331'937	344'994	5.6%	3.9%	9.7%
St. Gallen	9'496'222	9'683'586	9'910'173	2.0%	2.3%	4.4%
Graubünden	4'203'691	4'289'217	4'405'376	2.0%	2.7%	4.8%
Aargau	13'395'617	13'673'849	14'089'201	2.1%	3.0%	5.2%
Thurgau	4'623'625	4'735'611	4'979'390	2.4%	5.1%	7.7%
Ticino	8'302'567	8'477'926	8'876'999	2.1%	4.7%	6.9%
Vaud	18'518'690	18'439'738	20'542'759	-0.4%	11.4%	10.9%
Valais	5'293'155	5'399'844	5'562'212	2.0%	3.0%	5.1%
Neuchâtel	4'376'144	4'556'552	4'663'655	4.1%	2.4%	6.6%
Genève	17'420'518	18'083'121	18'770'834	3.8%	3.8%	7.8%
Jura	1'256'660	1'265'685	1'280'231	0.7%	1.1%	1.9%
Total	**199'236'833**	**206'211'924**	**217'326'786**	**3.5%**	**5.4%**	**9.1%**
Wachstum der ressourcenstarken Kantone				*4.5%*	*6.9%*	*11.7%*

[13] SR **631.2**

Tabelle 1 zeigt die Entwicklung der Ressourcenpotenziale in den Jahren 2008 bis 2010. Zu erwähnen ist, dass im Gegensatz zu den jeweils in der FiLaV verabschiedeten Zahlen in die entsprechenden Bemessungsjahre sämtliche später erfolgte Korrekturmeldungen der Kantone eingeflossen sind. Dazu zählen, neben den rückwirkend angepassten Daten der Kantone St. Gallen und Jura, auch die nicht rückwirkend korrigierten Angaben der Kantone Aargau, Graubünden und Waadt.[14] Die Ressourcenpotenziale in Tabelle 1 weichen demnach geringfügig von den Daten der entsprechenden Anhänge zur Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich[15] ab.

Das Wachstum des Ressourcenpotenzials aller Kantone betrug zwischen 2008 und 2009 3,5 Prozent und zwischen 2009 und 2010 5,4 Prozent. Zwischen 2009 und 2010 zeigten die Kantone Obwalden, Zug, Waadt und Schwyz Wachstumsraten von über 10 Prozent. Die Zunahme der Ressourcenpotenziale der ressourcenstarken Kantone betrug zwischen 2008 und 2009 4,5 Prozent und zwischen 2009 und 2010 knapp sieben Prozent. Die relativ hohen Wachstumsraten sind unter anderem auf die in den Bemessungsjahren 2003-2006 zugrunde liegende erfreuliche konjunkturelle Entwicklung in der Schweiz zurückzuführen. So verzeichnete das nominelle Bruttoinlandprodukt in den Jahren 2004, 2005 und 2006 Wachstumsraten in der Höhe von 3,1 %, 2,8 % bzw. 5,8 %.

Tabelle 2 Entwicklung der Ressourcenpotenziale in Franken pro Kopf (2008-2010)

	Ressourcenpotenzial pro Einwohner			**Veränderung**					
	2008	**2009**	**2010**	**2008-09**		**2009-10**		**2008-10**	
Einheit	*Franken*	*Franken*	*Franken*	*Franken*	*Prozent*	*Franken*	*Prozent*	*Franken*	*Prozent*
ZH	34'041	36'319	38'283	2'278	6.7%	1'965	5.4%	4'242	12.5%
BE	20'740	21'337	22'141	597	2.9%	805	3.8%	1'401	6.8%
LU	20'645	21'179	21'857	533	2.6%	678	3.2%	1'211	5.9%
UR	16'609	16'790	16'807	181	1.1%	17	0.1%	198	1.2%
SZ	33'379	34'582	37'655	1'203	3.6%	3'072	8.9%	4'276	12.8%
OW	18'062	18'290	20'472	228	1.3%	2'182	11.9%	2'410	13.3%
NW	33'736	35'372	36'290	1'636	4.8%	918	2.6%	2'554	7.6%
GL	18'712	19'085	19'574	372	2.0%	489	2.6%	862	4.6%
ZG	57'816	61'987	68'637	4'171	7.2%	6'650	10.7%	10'821	18.7%
FR	20'261	20'356	20'526	95	0.5%	170	0.8%	265	1.3%
SO	20'508	21'110	22'393	602	2.9%	1'283	6.1%	1'885	9.2%
BS	37'748	38'621	40'242	872	2.3%	1'621	4.2%	2'493	6.6%
BL	27'979	28'414	29'305	435	1.6%	891	3.1%	1'326	4.7%
SH	25'894	26'616	27'726	722	2.8%	1'111	4.2%	1'832	7.1%
AR	20'833	21'035	21'786	202	1.0%	751	3.6%	953	4.6%
AI	21'424	22'460	23'101	1'036	4.8%	642	2.9%	1'678	7.8%
SG	20'706	21'079	21'492	373	1.8%	413	2.0%	787	3.8%
GR	21'962	22'413	23'010	451	2.1%	597	2.7%	1'048	4.8%
AG	23'873	24'281	24'815	408	1.7%	534	2.2%	942	3.9%
TG	19'912	20'341	21'252	429	2.2%	911	4.5%	1'341	6.7%
TI	26'112	26'547	27'558	435	1.7%	1'010	3.8%	1'445	5.5%
VD	28'383	28'103	30'948	-280	-1.0%	2'845	10.1%	2'565	9.0%
VS	18'568	18'844	19'194	276	1.5%	350	1.9%	626	3.4%
NE	25'983	27'009	27'577	1'026	4.0%	568	2.1%	1'594	6.1%
GE	40'506	41'831	43'028	1'325	3.3%	1'197	2.9%	2'522	6.2%
JU	18'506	18'640	18'844	134	0.7%	204	1.1%	337	1.8%
CH	**26'817**	**27'667**	**28'960**	**850**	**3.2%**	**1'294**	**4.7%**	**2'144**	**8.0%**

[14] Auf die Problematik der fehlerhaften Datenmeldungen der Kantone wird in Kapitel 3.2 dieses Berichtes näher eingegangen.

[15] SR **613.21**

Beim Ressourcenpotenzial pro Kopf der Einwohnerinnen und Einwohner ist die zeitliche Übereinstimmung von ASG und mittlerer Wohnbevölkerung[16] zu beachten, weshalb zur Berechnung dieser Grösse jeweils die Bevölkerungszahlen der drei Bemessungsjahre herangezogen werden. Kantone, deren Ressourcenpotenzial pro Kopf über dem schweizerischen Durchschnitt liegt, gelten als ressourcenstark, Kantone mit einem unterdurchschnittlichen Ressourcenpotenzial pro Kopf als ressourcenschwach.

Vergleicht man die Ressourcenpotenziale pro Kopf, stellt man fest, dass mehrheitlich die ressourcenstarken Kantone zwischen 2008 und 2010 überdurchschnittlich stark gewachsen sind. Insbesondere die Werte der Kantone Zug, Schwyz und Zürich sind prozentual am stärksten gewachsen. Bei den ressourcenschwachen Kantonen verzeichnet der Kanton Obwalden und, in geringerem Ausmass der Kanton Solothurn, ein überdurchschnittlich starkes Wachstum.

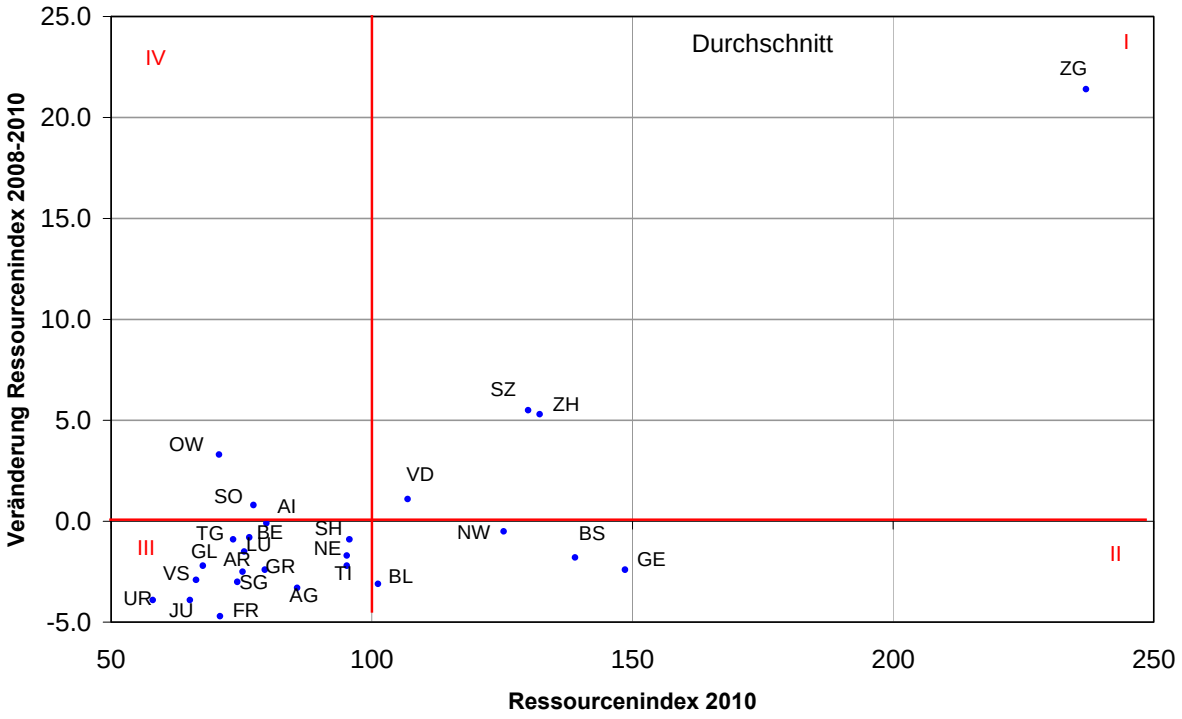
Tabelle 3 Entwicklung der Ressourcenindizes zwischen 2008 und 2010

	Ressourcenindex			Differenz		
	2008	**2009**	**2010**	**2008-09**	**2009-10**	**2008-10**
Zürich	126.9	131.3	132.2	4.4	0.9	5.3
Bern	77.3	77.1	76.5	-0.2	-0.6	-0.8
Luzern	77.0	76.5	75.5	-0.5	-1.0	-1.5
Uri	61.9	60.7	58.0	-1.2	-2.7	-3.9
Schwyz	124.5	125.0	130.0	0.5	5.0	5.5
Obwalden	67.4	66.1	70.7	-1.3	4.6	3.3
Nidwalden	125.8	127.8	125.3	2.0	-2.5	-0.5
Glarus	69.8	69.0	67.6	-0.8	-1.4	-2.2
Zug	215.6	224.1	237.0	8.5	12.9	21.4
Fribourg	75.6	73.6	70.9	-2.0	-2.7	-4.7
Solothurn	76.5	76.3	77.3	-0.2	1.0	0.8
Basel-Stadt	140.8	139.6	139.0	-1.2	-0.6	-1.8
Basel-Landschaft	104.3	102.7	101.2	-1.6	-1.5	-3.1
Schaffhausen	96.6	96.2	95.7	-0.4	-0.5	-0.9
Appenzell A.Rh.	77.7	76.0	75.2	-1.7	-0.8	-2.5
Appenzell I.Rh.	79.9	81.2	79.8	1.3	-1.4	-0.1
St. Gallen	77.2	76.2	74.2	-1.0	-2.0	-3.0
Graubünden	81.9	81.0	79.5	-0.9	-1.5	-2.4
Aargau	89.0	87.8	85.7	-1.2	-2.1	-3.3
Thurgau	74.3	73.5	73.4	-0.8	-0.1	-0.9
Ticino	97.4	96.0	95.2	-1.4	-0.8	-2.2
Vaud	105.8	101.6	106.9	-4.2	5.3	1.1
Valais	69.2	68.1	66.3	-1.1	-1.8	-2.9
Neuchâtel	96.9	97.6	95.2	0.7	-2.4	-1.7
Genève	151.0	151.2	148.6	0.2	-2.6	-2.4
Jura	69.0	67.4	65.1	-1.6	-2.3	-3.9
Total	**100**	**100**	**100**	**0.0**	**0.0**	**0.0**

[16] 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.

Die Veränderungen beim Ressourcenindex eines Kantons sind sowohl durch die eigene Entwicklung des Ressourcenpotenzials pro Einwohner als auch durch die Veränderung des Schweizer Durchschnitts bedingt. Deshalb ist es durchaus möglich, dass der Ressourcenindex eines Kantons sinkt, obwohl das Ressourcenpotenzial pro Einwohner gestiegen ist. So sinkt der Ressourcenindex des Kantons Genf von 151,2 auf 148,6 Indexpunkte, obwohl sein Ressourcenpotenzial pro Kopf in der gleichen Zeit (2009/10) um knapp drei Prozent gewachsen ist. Ausschlaggebend für die Indexveränderungen ist grundsätzlich die Entwicklung im Vergleich zum Schweizer Durchschnitt. Abbildung 2 stellt das Niveau des Ressourcenindex 2010 der zeitlichen Veränderung des Index zwischen 2008 und 2010 gegenüber. Dies erlaubt genauere Aussagen über die Entwicklung der letzten drei Referenzjahre.

Abbildung 2 Ressourcenindex 2010, Niveau und Veränderung zwischen 2008 und 2010



In Abbildung 2 unterteilen die fest ausgezogenen Linien die Grafik in vier Bereiche:

- Oben rechts befinden sich ressourcenstarke Kantone (Index über 100) mit einer Zunahme des Ressourcenindex gegenüber dem Einführungsjahr 2008 (Bereich I).
- Im Bereich II sind ebenfalls ressourcenstarke Kantone abgebildet. Diese haben jedoch seit der Einführung der NFA Indexpunkte verloren.
- Ebenfalls einen Rückgang im Index verzeichnen die ressourcenschwache 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 2010.

Auffallend ist, dass der Kanton Zug als ressourcenstärkster Kanton seinen Index zwischen 2008 und 2010 am stärksten erhöhen konnte. Die ressourcenstarken Kantone Schwyz, Zürich und Waadt vermochten ebenfalls ihren Ressourcenindices zu erhöhen (Bereich I). Die restlichen ressourcenstarken Kantonen Genf, Basel-Stadt, Nidwalden und Basel-Landschaft verzeichneten hingegen eine unterdurchschnittliche Entwicklung ihres Ressourcenpotenzials pro Einwohner und somit einen Rückgang der Indexwerte gegenüber 2008 (Bereich II). Die ressourcenschwachen Kantone Obwalden und Solothurn vermochten ihren Index im Beo-

bachtungszeitraum zu erhöhen (Bereich IV). Alle anderen 16 ressourcenschwachen Kantone mussten zwischen 2008 und 2010 einen Rückgang ihres Index hinnehmen (Bereich III):

Anzumerken ist, dass in den drei Jahren seit Einführung der NFA kein ressourcenstarker Kanton ressourcenschwach und umgekehrt kein ressourcenschwacher Kanton ressourcenstark wurde. Eine Kausalbeziehung zur NFA zu vermuten wäre an dieser Stelle jedoch verfrüht. Die heute verfügbaren Daten zu den Referenzjahren 2008-2010 beziehen sich auf die Bemessungsjahre 2003 bis 2006, weshalb Veränderungen in diesen Jahren bestenfalls als Vorwirkung der NFA gedeutet werden können.

Analog der Entwicklung beim Ressourcenindex verhält sich die Entwicklung bei den Ausgleichzahlungen. Um die Vergleichbarkeit zwischen den Kantonen zu erhöhen, wird jeweils auf die Pro-Kopf-Betrachtung abgestellt. Bei den Ausgleichszahlungen wurden die rückwirkenden Korrekturen der Kantone St. Gallen (Referenzjahr 2008) und Jura (2009) in den entsprechenden Jahren vollständig berücksichtigt. Damit ist sichergestellt, dass die effektiv zu leistenden Zahlungen der ressourcenstarken Kantone bzw. die erhaltenen Beiträge der ressourcenschwachen Kantone im entsprechenden Referenzjahr aufgeführt sind.

Tabelle 4 Ausgleichszahlungen pro Einwohner in Franken (2008-2010)

(+) Belastung Kanton; (-) Entlastung Kanton

	Zahlungen *2008*	**Zahlungen *2009***	**Zahlungen *2010***	**Differenz 2008-09**	**Differenz 2009-10**	***Summe der Differenz 2008-10***
Einheit	*Franken*	*Franken*	*Franken*	*Franken*	*Franken*	*Franken*
Zürich	398	462	478	65	15	*80*
Bern	-812	-809	-817	4	-8	*-5*
Luzern	-835	-842	-873	-7	-31	*-38*
Uri	-1'825	-1'899	-2'061	-74	-162	*-236*
Schwyz	361	369	445	8	76	*84*
Obwalden	-1'437	-1'499	-1'161	-62	338	*276*
Nidwalden	380	411	375	31	-35	*-5*
Glarus	-1'276	-1'309	-1'363	-33	-54	*-87*
Zug	1'705	1'837	2'032	131	195	*326*
Fribourg	-915	-1'018	-1'148	-102	-131	*-233*
Solothurn	-863	-859	-773	4	86	*90*
Basel-Stadt	593	584	578	-9	-6	*-14*
Basel-Landschaft	61	39	18	-22	-21	*-43*
Schaffhausen	-48	-50	-55	-2	-5	*-7*
Appenzell A.Rh.	-796	-871	-890	-75	-19	*-94*
Appenzell I.Rh.	-677	-598	-642	79	-44	*35*
St. Gallen	-824	-865	-948	-41	-83	*-124*
Graubünden	-575	-623	-657	-48	-34	*-82*
Aargau	-229	-263	-370	-33	-108	*-141*
Thurgau	-992	-1'018	-995	-25	22	*-3*
Ticino	-27	-54	-65	-27	-11	*-38*
Vaud	84	22	102	-62	80	*18*
Valais	-1'309	-1'362	-1'451	-53	-89	*-142*
Neuchâtel	-40	-25	-65	15	-40	*-25*
Genève	761	759	721	-2	-38	*-40*
Jura	-1'336	-1'416	-1'534	-81	-118	*-199*

Wie bereits aufgrund von Abbildung 2 zu vermuten war, nehmen die Beitragszahlungen pro Kopf des Kantons Zug zwischen 2008 und 2010 dank der starken Zunahme seines Ressourcenindex deutlich zu. Gegenüber 2008 zahlt der Kanton Zug im Referenzjahr 2010 einen

Betrag von 326 Franken pro Kopf mehr an die ressourcenschwachen Kantone als 2008. Auch die Beitragszahlungen von Schwyz und Zürich erhöhten sich zwischen 2008 und 2010 um insgesamt 84 bzw. 80 Franken pro Kopf. Infolge des Rückgangs im Ressourcenindex reduzierten sich hingegen die Beitragszahlungen der Kantone Basel-Landschaft, Genf, Basel-Stadt und Nidwalden.

Bei den ressourcenschwachen Kantonen erhalten die Kantone Obwalden, Solothurn und Appenzell-Innerrhoden im Referenzjahr 2010 gegenüber 2009 weniger Ressourcenausgleich. Bei den Kantonen Obwalden und Solothurn erklärt sich dies durch ihren Anstieg im Ressourcenindex. Der Index von Appenzell-Innerrhoden sinkt zwar zwischen 2008 und 2010 um 0,1 Indexpunkte, dieser Effekt wird aber durch einen stärkeren Indexrückgang bei den restlichen ressourcenschwachen Kantonen überkompensiert. Pro Einwohner nehmen die Ausgleichsbeträge 2010 von Uri mit 236 Franken und Freiburg mit 233 Franken gegenüber 2008 am stärksten zu, gefolgt von Jura mit einer Zunahme von 199 Franken. Es ist zu beachten, dass der Beitrag pro Einwohnerin und Einwohner mit zunehmender Differenz zwischen den massgebenden eigenen Ressourcen eines Kantons und dem schweizerischen Durchschnitt progressiv ansteigt (vgl. Art. 6 FiLaG). Darum erhalten die Kantone Tessin, Neuenburg und Schaffhausen mit Ressourcenindizes nahe bei 100 die geringsten Ausgleichsbeträge.

Der standardisierten 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 so genannten 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 gemäss Artikel 6 Absatz 3 FiLaG[17], 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 geteilt durch die Gesamtheit der Steuereinnahmen der Kantone und Gemeinden in den Bemessungsjahren. Dabei wird der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer, der mit Inkraftsetzung der NFA 17 Prozent des Aufkommens beträgt (Art. 128 Abs. 4 BV[18]), 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 Kopf - die zeitliche Übereinstimmung mit den Bemessungsjahren zu beachten. Der standardisierte Steuersatz (SST)[19] aller Kantone reduziert sich von anfänglich 27,9 Prozent (2008) kontinuierlich auf

[17] Es wird angestrebt, dass nach erfolgten Leistungen aus dem Ressourcenausgleich die massgebenden eigenen Ressourcen jedes Kantons pro Kopf mindestens 85 Prozent des schweizerischen Durchschnitts erreichen.

[18] SR **101**

[19] Der SST entspricht dem Verhältnis des standardisieren Steuerertrags (SSE) und dem Ressourcenpotenzial pro Kopf der Schweiz.

27,0 Prozent (2010). Dies ist ein Indiz dafür, dass die Kantone in den Bemessungsjahren 2003-2006 insgesamt ihre Steuerbelastung gesenkt haben.

Tabelle 5 beschreibt die SSE vor und nach Ausgleich in den Jahren 2008 bis 2010, sowie ihr Wachstum. Es ist klar ersichtlich, dass die ressourcenschwachen Kantone durch den Ressourcenausgleich eine deutliche Zunahme ihrer standardisierten Steuererträge verzeichnen. Diese beträgt im Jahr 2010 für den ressourcenschwächsten Kanton, Uri, rund 45 Prozent. Der Rückgang des standardisierten Steuerertrages beim ressourcenstärksten Kanton, Zug, beträgt in sämtlichen drei Referenzjahren rund 11 Prozent.

Tabelle 5 SSE pro Einwohner vor und nach Ausgleich in Franken und Veränderung in Prozent

	2008			2009			2010		
	SSE pro Einwohner vor Ausgleich	**SSE pro Einwohner nach Ausgleich**	**Verände-rung vor und nach Ausgleich**	**SSE pro Einwohner vor Ausgleich**	**SSE pro Einwohner nach Ausgleich**	**Verände-rung vor und nach Ausgleich**	**SSE pro Einwohner vor Ausgleich**	**SSE pro Einwohner nach Ausgleich**	**Verände-rung vor und nach Ausgleich**
ZH	9'506	9'109	-4.2%	9'955	9'492	-4.6%	10'339	9'861	-4.6%
BE	5'792	6'603	14.0%	5'848	6'654	13.8%	5'980	6'796	13.7%
LU	5'765	6'593	14.4%	5'805	6'644	14.5%	5'903	6'776	14.8%
UR	4'638	6'462	39.3%	4'602	6'491	41.1%	4'539	6'600	45.4%
SZ	9'321	8'960	-3.9%	9'479	9'110	-3.9%	10'169	9'724	-4.4%
OW	5'044	6'473	28.3%	5'013	6'510	29.8%	5'529	6'690	21.0%
NW	9'421	9'040	-4.0%	9'695	9'285	-4.2%	9'801	9'425	-3.8%
GL	5'226	6'493	24.3%	5'231	6'530	24.8%	5'286	6'649	25.8%
ZG	16'146	14'439	-10.6%	16'990	15'157	-10.8%	18'536	16'504	-11.0%
FR	5'658	6'566	16.0%	5'579	6'588	18.1%	5'543	6'692	20.7%
SO	5'727	6'583	14.9%	5'786	6'637	14.7%	6'048	6'821	12.8%
BS	10'542	9'939	-5.7%	10'586	10'001	-5.5%	10'868	10'289	-5.3%
BL	7'814	7'750	-0.8%	7'788	7'748	-0.5%	7'914	7'896	-0.2%
SH	7'231	7'273	0.6%	7'295	7'343	0.6%	7'488	7'542	0.7%
AR	5'818	6'607	13.6%	5'766	6'633	15.1%	5'884	6'774	15.1%
AI	5'983	6'653	11.2%	6'156	6'746	9.6%	6'239	6'881	10.3%
SG	5'782	6'599	14.1%	5'778	6'634	14.8%	5'804	6'752	16.3%
GR	6'133	6'702	9.3%	6'143	6'744	9.8%	6'214	6'871	10.6%
AG	6'667	6'928	3.9%	6'655	6'954	4.5%	6'702	7'072	5.5%
TG	5'561	6'545	17.7%	5'575	6'590	18.2%	5'739	6'735	17.3%
TI	7'292	7'319	0.4%	7'276	7'328	0.7%	7'442	7'507	0.9%
VD	7'926	7'840	-1.1%	7'703	7'679	-0.3%	8'358	8'255	-1.2%
VS	5'185	6'492	25.2%	5'165	6'524	26.3%	5'184	6'635	28.0%
NE	7'256	7'292	0.5%	7'403	7'426	0.3%	7'448	7'512	0.9%
GE	11'312	10'559	-6.7%	11'466	10'709	-6.6%	11'620	10'899	-6.2%
JU	5'168	6'488	25.6%	5'109	6'516	27.5%	5'089	6'623	30.2%
CH	**7'489**	**7'489**		**7'583**	**7'583**		**7'821**	**7'821**	

Tabelle 6 Ressourcenindex vor und SSE Index nach Ausgleich inkl. Veränderung (2008-2010)

	2008			2009			2010			
	Ressourcen-index (RI) vor Ausgleich	**Index SSE nach Ausgleich**	**Differenz RI - SSE nach Ausgleich**	**Ressourcen-index (RI) vor Ausgleich**	**Index SSE nach Ausgleich**	**Differenz RI SSE nach Ausgleich**	**Ressourcen-index (RI) vor Ausgleich**	**Index SSE nach Ausgleich**	**Differenz RI - SSE nach Ausgleich**	
ZH	126.9	121.6	-5.3	131.3	125.2	-6.1	132.2	126.1	-6.1	ZH
BE	77.3	88.2	10.9	77.1	87.7	10.6	76.5	86.9	10.4	BE
LU	77.0	88.0	11.0	76.5	87.6	11.1	75.5	86.6	11.1	LU
UR	61.9	86.3	24.4	60.7	85.6	24.9	58.0	84.4	26.4	UR
SZ	124.5	119.6	-4.9	125.0	120.1	-4.9	130.0	124.3	-5.7	SZ
OW	67.4	86.4	19.0	66.1	85.8	19.7	70.7	85.5	14.8	OW
NW	125.8	120.7	-5.1	127.8	122.4	-5.4	125.3	120.5	-4.8	NW
GL	69.8	86.7	16.9	69.0	86.1	17.1	67.6	85.0	17.4	GL
ZG	215.6	192.8	-22.8	224.1	199.9	-24.2	237.0	211.0	-26.0	ZG
FR	75.6	87.7	12.1	73.6	86.9	13.3	70.9	85.6	14.7	FR
SO	76.5	87.9	11.4	76.3	87.5	11.2	77.3	87.2	9.9	SO
BS	140.8	132.7	-8.1	139.6	131.9	-7.7	139.0	131.6	-7.4	BS
BL	104.3	103.5	-0.8	102.7	102.2	-0.5	101.2	101.0	-0.2	BL
SH	96.6	97.1	0.5	96.2	96.8	0.6	95.7	96.4	0.7	SH
AR	77.7	88.2	10.5	76.0	87.5	11.5	75.2	86.6	11.4	AR
AI	79.9	88.8	8.9	81.2	89.0	7.8	79.8	88.0	8.2	AI
SG	77.2	88.1	10.9	76.2	87.5	11.3	74.2	86.3	12.1	SG
GR	81.9	89.5	7.6	81.0	88.9	7.9	79.5	87.9	8.4	GR
AG	89.0	92.5	3.5	87.8	91.7	3.9	85.7	90.4	4.7	AG
TG	74.3	87.4	13.1	73.5	86.9	13.4	73.4	86.1	12.7	TG
TI	97.4	97.7	0.3	96.0	96.6	0.6	95.2	96.0	0.8	TI
VD	105.8	104.7	-1.1	101.6	101.3	-0.3	106.9	105.6	-1.3	VD
VS	69.2	86.7	17.5	68.1	86.0	17.9	66.3	84.8	18.5	VS
NE	96.9	97.4	0.5	97.6	97.9	0.3	95.2	96.1	0.9	NE
GE	151.0	141.0	-10.0	151.2	141.2	-10.0	148.6	139.4	-9.2	GE
JU	69.0	86.6	17.6	67.4	85.9	18.5	65.1	84.7	19.6	JU
CH	**100**			**100**			**100**			**CH**
Minimum	**61.9**	**86.3**	**24.4**	**60.7**	**85.6**	**24.9**	**58.0**	**84.4**	**26.4**	**Minimum**

Um zu prüfen, ob die angestrebte Zielgrösse von 85 Indexpunkten erreicht wurde, wird ein Index SSE nach Ausgleich berechnet. Dieser Index entspricht sachlich einem Ressourcenindex nach erfolgten Ausgleichszahlungen. Tabelle 6 zeigt, dass in den Jahren 2008 und 2009 der Index SSE nach Ausgleich für alle Kantone mindestens 85,0 Punkte betrug. Im Referenzjahr 2010 wurde jedoch die Zielgrösse, wenn auch knapp, nicht für alle Kantone erreicht. Dies galt für Uri (84,4), Jura (84,7) und Wallis (84,8). Dennoch erhöhte sich der Index des ressourcenschwächsten Kantons, Uri, von 58 auf 84,4 Indexpunkte. Art. 6 Abs. 1 FiLaG schreibt vor, dass sich die Rangfolge der Kantone durch den Ressourcenausgleich nicht verändern darf. Diese Vorgabe wird durch die Berechnungsformel der Ausgleichszahlungen sicher gestellt.

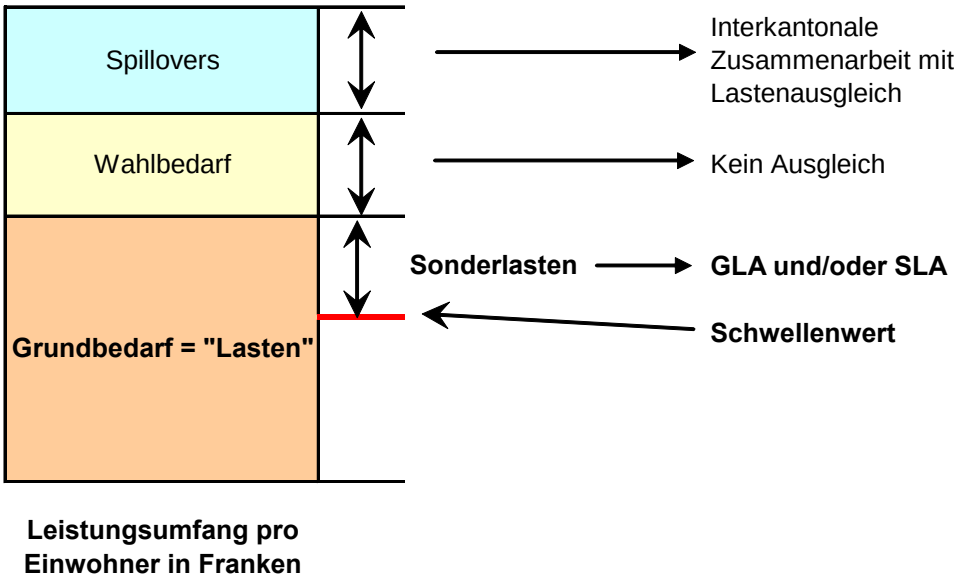
2.3 Lastenausgleich

Wesen und Aufgabe des Lastenausgleichs im Finanzausgleichssystem

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 im Rahmen der NFA 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 3 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 zu Gute, ohne dass diese oder deren Wohn-

kanton die Kosten des Konsums vollständig abgelten. In diesem Fall spricht man von so genannten Spillovers.

Abbildung 3 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 2010 betrug die Gesamtdotation des Lastenausgleichs 695 Mio. Franken. Dieser Betrag wird je zur Hälfte für den GLA und für den SLA verwendet. Im Gegensatz um 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: Zum Beispiel höhere Kosten des Winterdienstes oder des Infrastrukturunterhalts;
- die Lasten der Steilheit: Zum Beispiel höhere Kosten bei der Waldbewirtschaftung und dem Gewässerbau sowie der Aufwand für Lawinenverbauungen;
- die Lasten der «feingliedrigen» Besiedlung (Kosten der Weite): Zum Beispiel 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.

Entwicklung der Ausgleichszahlungen im Lastenausgleich

Der Gesamtbetrag der Ausgleichszahlungen im Lastenausgleich wird jährlich der Teuerung (gemessen am Landesindex der Konsumentenpreise LIK) angepasst. Während die Konsumentenpreise 2009 um 2,2 % stiegen, gingen sie 2010 um 1 % zurück, so dass die Ausgleichszahlungen von 682 Mio. Franken (2008) auf 702 Mio. Franken (2009) stiegen und dann wieder auf 695 Mio. Franken (2010) zurückgingen. Ausser den vier Kantonen Zug, Solothurn, Basel-Landschaft und Aargau hatten alle Kantone Anspruch auf Lastenausgleich. Betrachtet man nur den soziodemografischen Lastenausgleich, dann verlor Glarus als einziger Kanton ab 2009 seinen Anspruch. Aus dem geografisch-topografischen Lastenausgleich erhielt er jedoch weiterhin Mittel.

Die Veränderungen in den Ausgleichszahlungen waren in den meisten Fällen gering und bewegen sich im Rahmen der Teuerung. Wenn es zu überdurchschnittlichen Veränderungen kam, so betrafen diese hauptsächlich den Armutsindikator des SLA. Dies war in beiden Jahren der Fall in den Kantonen Schaffhausen und Genf sowie im Jahr 2010 beim Kanton Waadt. Demgegenüber erfolgte die Erhöhung der Ausgleichszahlungen 2010 beim Kanton Bern aufgrund einer Zunahme aller Indikatoren der Bevölkerungsstruktur im SLA.

Tabelle 7 Die Ausgleichszahlungen GLA und SLA (2008 – 2010)

(+) Belastung Kanton; (-) Entlastung Kanton

	GLA						SLA					
	2008		2009		2010		2008		2009		2010	
	Total	pro Kopf	Total	pro Kopf	Total	pro Kopf	Total	pro Kopf	Total	pro Kopf	Total	pro Kopf
	in 1000 Fr.	in Franken	in 1000 Fr.	in Franken	in 1000 Fr.	in Franken	in 1000 Fr.	in Franken	in 1000 Fr.	in Franken	in 1000 Fr.	in Franken
ZH	0	0	0	0	0	0	-93'087	-73	-87'529	-68	-86'111	-66
BE	-23'439	-24	-24'214	-25	-24'118	-25	-16'354	-17	-18'068	-19	-22'325	-23
LU	-6'485	-18	-6'673	-19	-6'606	-18	0	0	0	0	0	0
UR	-10'549	-301	-10'867	-311	-10'757	-307	0	0	0	0	0	0
SZ	-5'886	-43	-6'045	-44	-5'970	-42	0	0	0	0	0	0
OW	-5'296	-159	-5'447	-161	-5'393	-159	0	0	0	0	0	0
NW	-1'437	-36	-1'480	-37	-1'469	-36	0	0	0	0	0	0
GL	-4'995	-131	-5'146	-135	-5'096	-133	-156	-4	0	0	0	0
ZG	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
FR	-11'679	-46	-11'957	-46	-11'784	-45	0	0	0	0	0	0
SO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BS	0	0	0	0	0	0	-47'162	-254	-48'453	-262	-46'270	-250
BL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SH	0	0	0	0	0	0	-3'186	-43	-2'639	-36	-2'375	-32
AR	-17'102	-325	-17'601	-335	-17'425	-331	0	0	0	0	0	0
AI	-7'943	-522	-8'173	-534	-8'091	-523	0	0	0	0	0	0
SG	-1'929	-4	-1'985	-4	-1'965	-4	0	0	0	0	0	0
GR	-133'174	-709	-137'036	-729	-135'637	-719	0	0	0	0	0	0
AG	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TG	-3'623	-15	-3'728	-16	-3'691	-15	0	0	0	0	0	0
TI	-13'373	-41	-13'740	-42	-13'593	-41	-17'966	-56	-17'702	-54	-19'232	-59
VD	0	0	0	0	0	0	-51'178	-78	-50'821	-77	-58'338	-87
VS	-67'907	-233	-69'838	-237	-69'090	-231	0	0	0	0	0	0
NE	-22'183	-132	-22'835	-135	-22'607	-133	-11'914	-71	-11'851	-70	-12'972	-76
GE	0	0	0	0	0	0	-100'104	-232	-113'938	-263	-99'867	-228
JU	-4'108	-59	-4'233	-61	-4'197	-60	0	0	0	0	0	0
CH	**-341'108**	**-46**	**-351'000**	**-47**	**-347'490**	**-46**	**-341'108**	**-46**	**-351'000**	**-47**	**-347'490**	**-46**

Tabelle 8 Gesamte Ausgleichszahlungen Lastenausgleich und Veränderungen (2008-10)

(+) Belastung Kanton; (-) Entlastung Kanton

	Total (GLA + SLA)						Veränderung					
	2008		2009		2010		2008 - 2009			2009 - 2010		
	Total	pro Kopf	Total	pro Kopf	Total	pro Kopf	Total	in %	pro Kopf	Total	in %	pro Kopf
	in 1000 Fr.	in Franken	in 1000 Fr.	in Franken	in 1000 Fr.	in Franken	in 1000 Fr.		in Franken	in 1000 Fr.		in Franken
ZH	-93'087	-73	-87'529	-68	-86'111	-66	5'558	-6.0%	5	1'418	-1.6%	2
BE	-39'793	-41	-42'282	-44	-46'443	-48	-2'489	6.3%	-3	-4'161	9.8%	-4
LU	-6'485	-18	-6'673	-19	-6'606	-18	-188	2.9%	-1	67	-1.0%	1
UR	-10'549	-301	-10'867	-311	-10'757	-307	-318	3.0%	-10	110	-1.0%	4
SZ	-5'886	-43	-6'045	-44	-5'970	-42	-159	2.7%	-1	75	-1.2%	2
OW	-5'296	-159	-5'447	-161	-5'393	-159	-151	2.9%	-2	54	-1.0%	2
NW	-1'437	-36	-1'480	-37	-1'469	-36	-43	3.0%	-1	11	-0.7%	1
GL	-5'151	-135	-5'146	-135	-5'096	-133	5	-0.1%	0	50	-1.0%	2
ZG	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	-	0
FR	-11'679	-46	-11'957	-46	-11'784	-45	-278	2.4%	0	173	-1.4%	1
SO	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	-	0
BS	-47'162	-254	-48'453	-262	-46'270	-250	-1'291	2.7%	-8	2'183	-4.5%	12
BL	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	-	0
SH	-3'186	-43	-2'639	-36	-2'375	-32	547	-17.2%	7	264	-10.0%	4
AR	-17'102	-325	-17'601	-335	-17'425	-331	-499	2.9%	-10	176	-1.0%	4
AI	-7'943	-522	-8'173	-534	-8'091	-523	-230	2.9%	-12	82	-1.0%	11
SG	-1'929	-4	-1'985	-4	-1'965	-4	-56	2.9%	0	20	-1.0%	0
GR	-133'174	-709	-137'036	-729	-135'637	-719	-3'862	2.9%	-20	1'399	-1.0%	10
AG	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	-	0
TG	-3'623	-15	-3'728	-16	-3'691	-15	-105	2.9%	-1	37	-1.0%	1
TI	-31'339	-97	-31'442	-96	-32'825	-100	-103	0.3%	1	-1'383	4.4%	-4
VD	-51'178	-78	-50'821	-77	-58'338	-87	357	-0.7%	1	-7'517	14.8%	-10
VS	-67'907	-233	-69'838	-237	-69'090	-231	-1'931	2.8%	-4	748	-1.1%	6
NE	-34'097	-203	-34'686	-205	-35'579	-209	-589	1.7%	-2	-893	2.6%	-4
GE	-100'104	-232	-113'938	-263	-99'867	-228	-13'834	13.8%	-31	14'071	-12.3%	35
JU	-4'108	-59	-4'233	-61	-4'197	-60	-125	3.0%	-2	36	-0.9%	1
CH	**-682'216**	**-92**	**-702'000**	**-94**	**-694'980**	**-92**	**-19'784**	**2.9%**	**-2**	**7'020**	**-1.0%**	**2**

Tabelle 9 Ausgleichszahlungen des Lastenausgleichs pro Teilgefäss in Franken 2010

in Franken

	GLA				SLA	
	Siedlungshöhe	Steilheit des Geländes	Siedlungs-struktur	Bevölkerungs-dichte	Armut, Alters-struktur und Aus-länderintegration	Sonderlasten Kernstädte
ZH	-	-	-	-	24'704'873	61'406'283
BE	2'118'579	1'336'231	17'691'717	2'971'240	21'993'989	331'231
LU	-	-	6'606'302	-	-	-
UR	645'549	5'244'796	1'222'225	3'644'725	-	-
SZ	1'915'226	2'000'370	1'474'219	580'165	-	-
OW	373'513	2'718'767	1'043'586	1'257'235	-	-
NW	-	505'819	729'303	234'196	-	-
GL	-	3'132'997	-	1'962'891	-	-
ZG	-	-	-	-	-	-
FR	1'348'653	-	9'452'772	982'903	-	-
SO	-	-	-	-	-	-
BS	-	-	-	-	26'399'536	19'870'435
BL	-	-	-	-	-	-
SH	-	-	-	-	2'374'931	-
AR	15'734'281	206'138	1'484'478	-	-	-
AI	4'911'931	378'566	2'436'792	363'548	-	-
SG	-	-	1'964'902	-	-	-
GR	41'850'649	60'755'062	8'029'638	25'001'733	-	-
AG	-	-	-	-	-	-
TG	-	-	3'690'502	-	-	-
TI	-	9'376'453	-	4'216'902	19'231'786	-
VD	-	-	-	-	55'244'375	3'093'733
VS	25'600'232	28'115'370	567'414	14'806'852	-	-
NE	20'547'668	2'059'413	-	-	12'972'220	-
GE	-	-	-	-	68'738'256	31'128'300
JU	783'702	-	1'521'140	1'892'603	-	-
CH	**115'829'983**	**115'829'983**	**57'914'991**	**57'914'991**	**231'659'965**	**115'829'983**

Die Ausgleichszahlungen der einzelnen Teilindizes verändern sich über die Jahre kaum, da es sich um geografisch-topografische (GLA) und soziodemografische Indikatoren (SLA) handelt. Aus diesem Grund werden in der Tabelle 9 nur die Beträge des Jahres 2010 aufgeführt.

3 Vollzug des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich

Mit der NFA wurden die Grundlagen zur Berechnung der Ausgleichszahlungen vollständig überholt. Für den vertikalen und horizontalen Ressourcenausgleich 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 der 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 neuen Finanzausgleichs ernsthaft gefährden.

Im Folgenden werden zunächst die bestehenden Prozesse der Datenerhebung und Qualitätskontrolle beschrieben und die wichtigsten Vollzugserfahrungen dargestellt. Anschliessend werden die aufgrund der ersten Erfahrungen getroffenen und geplanten Massnahmen zur Verbesserung der Datenqualität erläutert. Abschliessend wird die beantragte gesetzliche Regelung für nachträglich festgestellte Datenfehler dargestellt.

3.1 Datenerhebungsprozess

Für die jährliche Neuberechnung des Ressourcenpotenzials und der Lastenindizes kommt folgender standardisierter Prozess zum Tragen[20].

Tabelle 10 Übersicht über den jährlichen Prozess zur Berechnung der Ressourcen- und Lastenindizes

Zeithorizont	**Ressourcenausgleich**	**Lastenausgleich**
Für den *Ressourcenausgleich*: zwischen dem 15. Nov. und dem 1. März (je nach ASG-Komponenten) Für den *Lastenausgleich*: bis spät. 31. März	Datenerhebung und -lieferung durch die kantonalen Steuerämter	Berechnung der Rohdaten durch das BFS
bis spät. 31. März	Kontrollen durch EFK in den ausgewählten Kantonen	Datenübermittlung an die EFV
bis spät. Ende Mai	Datenaufbereitung ESTV und Datenübermittlung an die EFV	
Mai - Juni	Qualitätskontrolle/Berechnungen	Qualitätskontrolle/ Berechnung

[20] 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.

	Indizes und Ausgleichszahlungen EFV	Indizes und Ausgleichszahlungen EFV
Anfang Juli	Eröffnung der Anhörung (FDK)	Eröffnung der Anhörung (FDK)
Ende September	Berichterstattung FDK an das EFD	Berichterstattung FDK an das EFD
bis Mitte November	Verabschiedung durch den Bundesrat	Verabschiedung durch den Bundesrat

Datenerhebung

Die Datenerhebung für das Ressourcenpotenzial erfolgt durch die kantonalen Steuerämter auf der Basis der Weisungen des EFD vom 19. Dezember 2008[21]. Sie haben mit ihrer Inkraftsetzung die bisherigen «Detailspezifikationen[22]» der ESTV abgelöst. Die neuen Weisungen enthalten detaillierte technische Anweisungen (einschl. Fristen) für die Datenerhebung (Extraktion) und –lieferung. Die kantonalen Steuerverwaltungen liefern die Daten der einzelnen Bemessungsjahre jeweils gemäss den vorgegebenen Abgabeterminen an die Eidg. Steuerverwaltung (ESTV).

Datengrundlage für den Lastenausgleich sind Statistiken des Bundes gemäss Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992[23], Bundesgesetz vom 26. Juni 1998[24] über die eidgenössische Volkszählung und den dazugehörigen Verordnungen des jeweils letzten verfügbaren Jahres. Für die korrekte Datensammlung bzw. -lieferung 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 berechnet die EFV jährlich das Ressourcenpotenzial für das folgende Referenzjahr. Die Indikatoren des Lastenausgleichs für das folgende Referenzjahr werden auf der Basis der Daten des jeweils letzten verfügbaren Bemessungsjahres berechnet.

Berechnung der Ausgleichszahlungen

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

---

[21] Die Weisungen sind im Internet publiziert (http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/zahlen_fakten/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich.php).

[22] Die Detailspezifikationen sind ebenfalls im Internet publiziert (http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/zahlen_fakten/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich/index.php).

[23] SR **431.00**

[24] SR **431.112**

Stellungnahme der Kantone

Die EFV leitet die Berechnungen an die FDK zuhanden der Kantone weiter. Die Kantone nehmen zum Resultat Stellung. Ein Kanton, der mit den Daten nicht einverstanden ist, kann an die FDK oder direkt an das EFD gelangen. Die FDK leitet die Kenntnisnahme der Kantone und eine allfällige Stellungnahme zu Anträgen einzelner Kantone an das EFD weiter.

Verabschiedung durch Bundesrat

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

3.2 Qualitätssicherung

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

Tabelle 11 Verantwortliche Stellen für die Qualitätssicherung

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

3.2.1 Qualitätskontrolle

Fachgruppe "Qualitätssicherung"

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

Die Fachgruppe wird durch die ESTV laufend über die Datenlage bezüglich des Ressourcenausgleichs und durch das BFS bzw. die EFV bezüglich des Lastenausgleichs orientiert. Die Fachgruppe tagt in den Monaten Mai bis September. 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 qualitativ ungenügenden, aber weiterverwertbaren Daten: angemessene Korrektur der eingegebenen Daten durch die ESTV;
- bei fehlenden oder nicht weiterverwertbaren Daten: Schätzung des Ressourcenpotenzials auf der Basis von standardisierten Berechnungsmethoden durch die EFV. Diese Berechnungsmethoden werden so ausgestaltet, dass Kantone, die keine oder nur ungenügende Daten liefern, gegenüber den korrekt meldenden Kantonen keine Vorteile haben. Die Berechnungsmethoden 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.

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
- Eidg. Steuerverwaltung (ESTV)
- Eidg. Finanzverwaltung (EFV)
- Eidg. 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 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 einzeln durch ein Informatikprogramm geprüft. Pro zu verarbeitendes Steuerjahr sind dies ca. 5 Mio. Einzeldaten.

Es werden verschiedene Plausibilitätskontrollen durchgeführt, welche Anomalien oder Ausreisser identifizieren. Einerseits werden die Kantonsergebnisse zum Vorjahr ins Verhältnis gesetzt und anderseits 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 Ver-

sand zu kontrollieren und dies entweder mittels Lieferungsbulletin mit Unterschrift oder aber durch die blosse Zustellung des Meldeformulars zu bestätigen.

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

Tabelle 12 Dokumentenregelung

Bereich	**Lieferungs-bulletin**	**Melde-formular**	**Testat**
Einkommen der natürlichen Personen	X		X
Gewinne der juristischen Personen	X		X
Einkommen an der Quelle besteuerter Personen		X	X
Vermögen der natürlichen Personen		X	X
Steuerrepartitionen		X	X

Daten- / Plausibilitätskontrolle durch die ESTV

Eine Plausibilitätskontrolle des Steuerbetrags (Total) der Datenlieferung mittels der kantonalen Abrechnung über Steuern und Bussen (Formular 57) erfolgt für die Einkommen der natürlichen sowie für die Gewinne der juristischen Personen. Hier verfügt die ESTV 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 daher den total gemeldeten Steuerbetrag der Datenlieferung mit dem gemeldeten Steuerbetrag des Formulars 57. Eine Abweichung von mehr als +/- 3 % führt zu einer Abklärung im Kanton.

Ein Vorjahresvergleich der vom Kanton gemeldeten Ergebnisse wird für folgende Bereiche vorgenommen:

- Einkommen der natürlichen Personen
- Gewinne der juristischen Personen
- Einkommen der an der Quelle besteuerten Personen
- Vermögen der natürlichen Personen
- Steuerrepartitionen der direkten Bundessteuer

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.

Weist ein Kanton – zum Beispiel beim Vermögen der natürlichen Personen – seit der ersten Datenlieferung im Jahre 2003 immer die gleiche Lücke in der Datenlieferung auf, kann die ESTV dies nicht bemerken (so hat z.B. der Kanton Graubünden in der Lieferung der Vermögensdaten das Vermögen der Pauschalbesteuerten nicht gemeldet und erst die EFK hat dies Ende April 2009 anlässlich ihrer Kontrolle vor Ort festgestellt).

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

Schweiz gesetzt. Diese Plausibilitätskontrolle wird inskünftig verstärkt bzw. systematisiert (vgl. dazu Kapitel 3.3.1).

Kontrolltätigkeiten der EFK

Die jährlichen Kontrolltätigkeiten der EFK stützen sich auf Art. 6 Bst. j des Finanzkontrollgesetzes (FKG) vom 28. Juni 1967[25] und umfassen folgende Inhalte:

- Jährlich werden sechs 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. Lastenausgleichsindices 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.

Schlusskontrolle im Rahmen der Anhörung

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

3.2.2 Vollzugserfahrungen

Datenqualität Ressourcenpotenzial

Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass sich die Datenqualität seit der Einführung der NFA kontinuierlich verbessert hat. Für die kantonalen Steuerämter als eigentliche "Datenherren" für den Bereich des Ressourcenpotenzials bedeutet die NFA 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. Solche Umstellungsarbeiten sind anspruchsvoll und zeitintensiv.

Dennoch sind noch Lücken zu orten: So verfügen noch nicht alle kantonalen Steuerämter über ein Qualitätssicherungskonzept. Es versteht sich von selbst, dass eine konsequente Qualitätssicherung unabdingbar ist, um letztlich die Akzeptanz des Finanzausgleichs zu ge-

[25] SR **614.0**

währleisten. In diesem Sinne ist die EFK 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

Wie die nachfolgende tabellarische Übersicht zu den erfolgten Korrekturen und Schätzungen im Referenzjahr 2010 (Bemessungsjahre 2004-06) aufzeigt, mussten wegen der verbesserten Datensituation weniger Schätzungen bzw. Korrekturen vorgenommen werden als in den zwei Referenzjahren zuvor (Bemessungsjahre 2003-05). Konkret musste für das jüngste Bemessungsjahr 2006 nur noch eine Korrektur (Jura) bzw. eine Schätzung (Graubünden) zu den massgebenden quellenbesteuerten Einkommen durchgeführt werden. Der Kanton Aargau konnte diese Daten im Sommer 2009 für die Bemessungsjahre 2004, 2005 und 2006 nachliefern, so dass auch hier auf die bisherige Schätzung vollumfänglich verzichtet werden konnte. Bei den übrigen ASG-Komponenten konnten die von den Kantonen gelieferten bzw. nachgelieferten Daten im Jahr 2006 ausnahmslos übernommen werden.

Tabelle 13 Korrektur und Schätzungen in den Bemessungsjahren 2003-2006

	Massgebendes Einkommen der natürlichen Personen				Massgebende quellenbesteuerte Einkommen				Massgebendes Vermögen der natürlichen Personen				Gewinne der juristischen Personen mit beso. Steuerstatus			
	2003	2004	2005	2006	2003	2004	2005	2006	2003	2004	2005	2006	2003	2004	2005	2006
LU									Korrektur	Korrektur	Korrektur					
TI													Korrektur			
VD	Korrektur	Korrektur							Schätzung	Korrektur						
GE													Korrektur	Korrektur	Korrektur	
JU							Korrektur	Korrektur								
GR							Schätzung	Schätzung								
AG					Schätzung	Korrekte Daten wurden für alle drei Bemessungsjahre im Sommer 2009 nachgeliefert, so dass die geschätzten Daten für die Bemessungsjahre 2004 bis 2006 nicht mehr herangezogen werden mussten.										

Datenübermittlungsfehler

Seit der Einführung des neuen Systems sind bei der Datenübermittlung von kantonalen Steuerämtern an die ESTV zwecks Berechnung der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage einzelne Übermittlungsfehler passiert. Zu nennen sind:

- eine fehlerhafte Datenlieferung des Kantons Freiburg und des Kantons Basel-Stadt für die massgebenden Gewinne der juristischen Personen mit besonderem Steuerstatus infolge eines Codierungsfehlers
- eine fehlerhafte Datenlieferung des Kantons Waadt im Bereich der Daten für die massgebenden quellenbesteuerten Einkommen infolge einer Verwechslung des Bemessungsjahres
- eine falsche Meldung des Kantons Schwyz für die massgebenden Gewinne der juristischen Personen mit besonderem Steuerstatus infolge eines Codierungsfehlers
- fehlerhafte Datenlieferungen des Kantons Graubünden für das Reinvermögen (Fehlen der pauschal besteuerten Steuerpflichtigen)
- fehlerhafte Datenlieferungen der Kantone Zürich und Tessin für die massgebenden quellenbesteuerten Einkommen

- fehlerhafte Datenlieferungen der Kantone Wallis und Zürich zu den massgebenden Reinvermögen

Die erwähnten Übermittlungsfehler wurden jeweils rechtzeitig entdeckt und den zuständigen Stellen (ESTV, EFV, FDK) mitgeteilt, so dass sie rechtzeitig, d.h. vor Verabschiedung der FiLaV durch den Bundesrat, in das Zahlenwerk einfliessen konnten.

Rückwirkende Fehlerkorrekturen

St. Gallen

Im Rahmen einer Überprüfung der relevanten Daten zur Berechnung des Ressourcenpotenzials stellte die ESTV anfangs Mai 2008 fest, dass sich bei der Datenlieferung des Kantons St. Gallen für das Bemessungsjahr 2004 ein grober Fehler eingeschlichen hatte. Deshalb waren für eine bestimmte Kategorie von Steuerpflichtigen um das Hundertfache überhöhte steuerbare Einkommen in die Datengrundlage und in die Auswertungen geflossen[26]. Dadurch erhöhte sich fälschlicherweise das Ressourcenpotenzial von St. Gallen. Entsprechend zu hoch fiel dann sein Ressourcenindex aus und damit einhergehend zu tief seine Ausgleichszahlungen für das laufende Jahr. Der dargelegte Fehler hatte zur Folge, dass St. Gallen für das Jahr 2008 eine Einbusse von rund 87 Millionen Franken erleiden musste, während die anderen ressourcenschwachen Kantone im gleichen Umfang zuviel Ausgleichsmittel erhielten.

Der Fehler hat sich bei der Datenlieferung des kantonalen Steueramts an die ESTV im Rahmen einer Nachmeldung ergeben und wurde in der Massenverarbeitung nicht bemerkt. In ihrer Stellungnahme vom 15. August 2008 hielt die EFK fest, dass für den Fehler sowohl das kantonale Steueramt St. Gallen als auch die ESTV verantwortlich seien ("les responsabilités de l'erreur sont partagées. Par son comportement, le canton de Saint-Gall a notamment clairement contribué à créer le malentendu qui a constitué la source de l'erreur ensuite accomplie par l'AFC").

Entgegen dem Antrag der FDK beschloss der Bundesrat anlässlich der Verabschiedung der revidierten FiLaV mit den Zahlen 2009, den dargelegten Fehler rückwirkend und verteilt auf die Jahre 2009, 2010 und 2011 zu Gunsten des Kantons St. Gallen zu korrigieren, kompensiert durch entsprechende Korrekturen bei den übrigen Empfängerkantonen. Gleichzeitig unterstrich er, in Übereinstimmung mit der FDK, die Notwendigkeit einer sauberen rechtlichen Regelung für die Handhabung nachträglich festgestellter Fehler (vgl. dazu Kapitel 3.4).

Jura

Der Kanton Jura hat für bei der Datenlieferung für das Bemessungsjahr 2006 einen Fehler bei der Datenlieferung des Vorjahres festgestellt. Die ESTV hat den Befund geprüft und dessen Richtigkeit bestätigt. Dieser Fehler hat dazu geführt, dass der Kanton Jura im Jahr 2009 rund 6,4 Millionen Franken zu wenig Mittel aus dem Ressourcenausgleich erhielt, während die übrigen ressourcenschwachen Kantone im Total eine um diesen Betrag zu hohe Ausgleichssumme erhalten haben.

---

[26] Statt ein steuerbares Einkommen in 100 Fr. von 97'400 Fr. wurde fälschlicherweise ein steuerbares Einkommen in 100 Fr. von 9'740'000 Fr. aufgenommen.

Der Bundesrat beschloss, anlässlich der Verabschiedung der revidierten FiLaV mit den Zahlen 2010, den Fehler in der Höhe der erwähnten 6,4 Millionen Franken im Jahr 2010 in Form einer einmaligen Nachzahlung durch entsprechende Korrekturen bei den übrigen Empfängerkantonen vollumfänglich zu kompensieren.

Bund und Kantone sind sich darin einig, dass das Problem rückwirkender Fehlerkorrekturen auf der Basis einer klaren rechtlichen Grundlage gelöst werden muss. Der jetzige Zustand, der faktisch einem «Automatismus» gleichkommt, ist unbefriedigend und trägt nicht dazu bei, Anreize für eine hohe Datenqualität zu setzen.

Datenqualität Lastenausgleich

Die EFK hält in ihrem Bericht vom 19. Oktober 2009 fest, dass das Bundesamt für Statistik (BFS), das als Datenherr die Daten für die Berechnung des Lastenausgleichs bereitstellt, über ein adäquates internes Kontrollsystem (IKS) verfügt. Die statistischen Grundlagen bezüglich der internationalen Funktionäre und Diplomaten sind nun soweit aufbereitet, dass die EFV die Berechnungen zum Lastenausgleich lückenlos durchführen kann. Allerdings wird das BFS inskünftig darauf achten, dass seine Datenlieferungen so konzipiert sind, dass die EFV keine nachträgliche manuelle Korrekturen bzw. Anpassungen an den Daten vornehmen muss. Dies gilt insbesondere für die Daten auf Gemeindeebene (vgl. hierzu auch die Ausführungen zur neuen Informatiklösung zur Berechnung der Ressourcen- und Lastenausgleichszahlungen in Kapitel 3.3.3).

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: Wie die EFK in ihrem Bericht vom 19. Oktober 2009 festhält, bestehen hinsichtlich der Datenextraktionen für die quellenbesteuerten Einkommen (und in wenigen Fällen auch für die Vermögen der natürlichen Personen) Mängel in Bezug auf eine lückenlose Dokumentation der "Verarbeitungskette" und den adäquaten Einbezug der Informatik. Weiter stellt die EFK fest, dass bezüglich Qualitätssicherung nur zwei der insgesamt sechs im Jahr 2009 geprüften Kantone über ein Konzept verfügen, aus welchem namentlich die Rollen, Verantwortlichkeiten und zu beachtenden Fristen hervorgehen. Die EFK regt dabei an, dass die Prozesse besser abgebildet und die Amtsspitzen der kantonalen Steuerämter stärker als bisher in die Datenaufbereitung involviert werden. Solange die interne Kontrolle nicht umfassend garantiert werden kann, besteht die Gefahr einer lückenhaften Datenübermittlung an die ESTV. In diesem Sinne sind die Kantone vom Vorsteher EFD mit Schreiben vom 20. November 2009 aufgerufen worden, entsprechende Vorkehrungen zu treffen, um eine lückenlose und einwandfreie Datenübermittlung an die ESTV zu gewährleisten.

3.3 Massnahmen zur Verbesserung der Datenqualität

3.3.1 Plausibilisierungen

Im Rahmen der weiter oben erläuterten Plausibilisierungen der gelieferten Daten zum Ressourcenpotenzial wurde bisher die Darstellung der Abweichung zum Vorjahr des massge-

benden Gewinns der juristischen Personen erst durch die EFV im Bericht zur Anhörung der Kantone ausgewiesen. Inskünftig wird die ESTV diese Berechnungen des massgebenden Gewinns schon vor der Weiterleitung der Zahlen an die EFV berechnen und augenfällige Abweichungen gemäss definierten Kriterien mit den Kantonen besprechen.

Die Fokussierung (aber nicht Einschränkung) auf die massgebenden Gewinne der juristischen Personen rührt daher, dass diese ASG-Komponente im Vorjahresvergleich zum Teil aufgrund von unternehmerischen Risiken naturgemäss bedeutenden Schwankungen unterliegen kann und daher eines besonderen Augenmerks bedarf, wogegen sich die Schwankungen bei den massgebenden Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen innerhalb einer kleinen Bandbreite bewegen.

Schwankungen bei den massgebenden Gewinnen der juristischen Personen im Vorjahresvergleich um 150 % sind keine Seltenheit. Verantwortlich für solche Sprünge nach oben oder unten können wenige, ja eine einzige Unternehmung im betreffenden Kanton sein. Des Weiteren sind Zuzüge, Wegzüge und Umstrukturierungen einzelner weniger Gesellschaften für solche Entwicklungen verantwortlich. Aussagekräftig sind in diesem Zusammenhang die Ergebnisse aus der Statistik der direkten Bundessteuer (Steuerperiode 2005):

- bei über 53 % aller Gesellschaften ergibt die Veranlagung keinen steuerbaren Reingewinn
- bei nur 2,7 % aller Gesellschaften (in absoluten Zahlen: bei nur 6'652 Gesellschaften) ergibt die Veranlagung einen steuerbaren Reingewinn von 1 Mio. und mehr
- auf diese 2,7 % aller Gesellschaften entfallen über 96 % der veranlagten steuerbaren Gewinne.

Wenn bei der internen Kontrolle in der ESTV – teilweise mit Rücksprache mit der kantonalen Steuerverwaltung – ein einfacher Vergleich der grössten Gesellschaften die kantonalen Veränderungen genügend erklärt, gibt es grundsätzlich keinen Anlass, an der Qualität der kantonalen Datenlieferungen zu zweifeln, zumal diese, wie weiter oben dargelegt, der ESTV mit kantonalem Testat, also nach erfolgter Überprüfung und in Kenntnis der Vorjahreswerte, übermittelt werden.

Dennoch werden inskünftig punktuelle Abklärungen verstärkt vorgenommen. Dies bedeutet konkret, dass in Zukunft jeder Kanton näher untersucht wird, wenn er im Jahresvergleich ein bestimmtes Ausmass (Durchschnittswert +/- Standardabweichung Schweiz) übersteigt. Diese Überprüfung findet in jedem Fall statt, dass heisst auch dann, wenn der betreffende Kanton mittels Testat die Richtigkeit und Vollständigkeit der von ihm gelieferten Daten in Kenntnis der Abweichungen vom Vorjahr bestätigt hat.

Auf Anregung der Fachgruppe Qualitätssicherung wurden im Bericht zu den Ausgleichszahlungen 2010[27] zusätzlich die Beträge der drei Bemessungsjahre, welche den Referenzjahren zugrunde liegen, dargestellt. Offensichtlichen Abweichungen innerhalb der Bemessungsjahre kann damit letztmals im Rahmen der Anhörung der Kantone nachgegangen werden.

[27] Siehe http://www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich/zahlen/2010/Bericht_D_zHd_FDK.pdf

3.3.2 Optimierung des jährlichen Datenaufbereitungsprozesses

Wie weiter oben dargelegt, folgt der alljährliche Prozess zur Berechnung der Ressourcen- und Lastenausgleichsindices einem strukturierten und allen involvierten Akteuren bekannten Ablauf mit genau festgelegten Erfassungszeiträumen und Meldeterminen. Dabei sind die zeitlichen Eckwerte durch die darin involvierten Stellen (kantonale Steuerämter, ESTV, EFK, Fachgruppe Qualitätssicherung, BFS und EFV) exakt einzuhalten, da aufgrund der gegenseitigen Interdependenzen der Prozess ansonsten insgesamt ins Stocken gerät. Angesichts des jeweils sehr engen Zeitplans sind auch nur kleine zeitliche Verzögerungen mit erheblichen Konsequenzen zu Lasten des gesamten Verarbeitungsprozesses verbunden.

Unbefriedigend war die Situation namentlich im Jahr 2009, als im Anhörungsbericht der EFV vom 26. Juni 2009 zum Ressourcen- und Lastenausgleich 2010 Daten publiziert werden mussten, die aufgrund der damals noch offenen Datennachlieferungen aus zwei Kantonen (Zürich und Wallis) einen provisorischen Charakter aufwiesen. Dadurch erfuhren die im Bericht zugrunde gelegten Zahlen im Hinblick auf das Auszahlungsjahr 2010 noch Änderungen für sämtliche Kantone, insbesondere auch bei den Ausgleichszahlungen. Dies hat verständlicherweise bei Kantonen negative Reaktionen ausgelöst. Mit anderen Worten mussten sich die Kantone über eine Vorlage äussern, von der sie wussten, dass sie mit Unsicherheiten verbunden war.

Daher ist es für die EFV unabdingbar, dass die Anhörung der Kantone zu den Ausgleichszahlungen soweit möglich mit definitiven Zahlen eröffnet werden kann. Darüber hinaus müssen auch mit Blick auf die Meldung der Voranschlagszahlen des Bundes und der Kantone den Berechnungen der EFV soweit möglich definitive Basisdaten zugrunde liegen. Das bedeutet, dass auch die Ergebnisse auf Grund von Datennachlieferungen der Kantone bis spätestens 31. Mai bei der EFV eingetroffen sein müssen. Damit bleibt der EFV gut eine Arbeitswoche Zeit, auch die Ergebnisse der nachgelieferten Daten noch termingerecht, also vor der Berichtsveröffentlichung, im Zahlenwerk zu verarbeiten.

Zur Beschleunigung des Datenbereitstellungsprozesses werden inskünftig folgende Massnahmen in Aussicht gestellt:

- Die ESTV fordert jene Kantone, welche durch die EFK kontrolliert werden, dazu auf, ihre Daten möglichst frühzeitig zuzustellen. Diesbezüglich versandte die ESTV einen Brief an die Vorsteher der kantonalen Steuerämter mit Datum vom 7. Oktober 2009. Die ESTV behandelt die Daten der von der EFK besuchten Kantone mit erster Priorität. Dementsprechend validiert die ESTV die vorhandenen Daten bis jeweils 28. Februar.
- Die EFK führt ihre Revisionen vor Ort in der zweiten Hälfte März durch; zur Vorbereitung findet in der zweiten Novemberhälfte in den betroffenen Kantonen ein Antrittsgespräch statt, bei dem die ESTV die EFK begleitet. Die EFK schliesst ihre Revisionen bis 31. März ab und informiert die ESTV unverzüglich über die Ergebnisse bzw. die notwendigen Nachlieferungen. Damit kann die ESTV allfällig nachzuliefernde Daten bei den Kantonen spätestens anfangs April einfordern. Der ESTV bleibt damit die nötige Zeit für die Kontrolle der nachgelieferten Daten und die termingerechte Ablieferung an die EFV bis spätestens 31. Mai.
- Die EFK liefert ihren Revisionsbericht zuhanden der Fachgruppe "Qualitätssicherung" (und zuhanden der Anhörung) bis 20. April ab, so dass die Sitzung der Fachgruppe jeweils zwischen dem 20. und 30. April stattfinden kann. Im Bericht der EFK, der wie bis anhin integrierender Bestandteil des Berichts der EFV zuhanden der Anhörung der Kantone ist, sind alle Fälle, welche Schätzungen oder Korrekturen nach sich ziehen, dokumentiert. Fälle, die im Bericht der EFK nicht aufgeführt sind, können im entsprechenden Jahr nicht mehr berücksichtigt werden, es sei denn, sie werden von den Kantonen selbst im Rahmen der Anhörung vorgebracht.

Die beteiligten Akteure werden alles daran setzen, die oben erwähnten Eckwerte einzuhalten, um sicherzustellen, dass der Anhörungsbericht auf der Grundlage validierter Daten veröffentlicht werden kann. Wichtig ist zudem, dass Schätzungen oder Korrekturen im Bericht selbst dokumentiert sein müssen, um eine grösstmögliche Transparenz und Nachvollziehbarkeit sicherzustellen. Datennachlieferungen nach Veröffentlichung des Berichtes müssen inskünftig eine absolute und gut begründete Ausnahme bilden. Umso mehr muss der revidierte Zeitplan von allen Akteuren exakt eingehalten werden. Der oftmals vorgebrachte Wunsch aus kantonaler Seite, im Interesse der Planungssicherheit die Anhörung bereits auf Anfang Juni zu eröffnen und diese damit gegenüber der bisherigen Praxis vier Wochen früher anzusetzen, kann aufgrund der Datenverarbeitung namentlich in den Kantonen nicht entsprochen werden. Eine frühere Eröffnung der Anhörung würde bedingen, dass die von den Kantonen zu liefernden Daten entsprechend früher bei der ESTV eintreffen müssten, was nicht im Interesse der Datenqualität wäre: je früher der Übermittlungstermin angesetzt wird, umso eher müssten provisorische und damit nicht gesicherte Daten in Kauf genommen werden, was wiederum die Akzeptanz des errechneten Ressourcenpotenzials (ASG) in Frage stellen würde. Mit der skizzierten Optimierung des Datenaufbereitungsprozesses wird dem Wunsch nach einem strafferen Verfahren Rechnung getragen, ohne jedoch das zentrale Gebot der Datenqualität in Frage zu stellen.

3.3.3 Informationstechnische Datenbearbeitung auf Stufe EFV

Für die jährlichen Berechnungen zum Ressourcen- und Lastenausgleich werden mehrheitlich Steuerdaten der ESTV sowie geografisch-topografische und soziodemografische Daten des BFS benötigt. Diese Daten wurden bisher der EFV in Form von Excel-Dateien übermittelt und anschliessend mittels speziell erstellter Excelvorlagen verknüpft. So liessen sich die effektiven Berechnungen mehrheitlich automatisieren und durch Kennwörter auch schützen. Für komplexere mathematische Berechnungen wurde zudem ein statistisches Analyseprogramm (SAS) verwendet, dessen Ergebnisse anschliessend wieder in Excel überführt werden mussten. Auch wenn die Bearbeitung der Daten weitgehend automatisiert und die Möglichkeiten für unbeabsichtigte Fehlmanipulationen so stark wie möglich eingeschränkt wurden, waren bisher immer noch viele manuelle Eingriffe in den Berechnungsprozess notwendig. Dies führte insbesondere bei nachträglichen Korrekturen oder gewünschten Simulationen zu einem erheblichen Arbeitsaufwand.

Aufgrund einer Empfehlung der Eidgenössischen Finanzkontrolle im Jahr 2006 wurde eine Informatiklösung entwickelt, welche den Berechnungsprozess praktisch vollständig automatisiert und manuelle Eingriffe weitgehend überflüssig macht bzw. bei den Basisdaten der ESTV und des BFS sogar verhindert. Zudem erfolgen die Datenlieferungen der ESTV und des BFS mittels standardisierter XML-Dateien. Sämtliche nachträgliche Änderungen in den Daten oder den Prozessen sollen protokolliert und nachvollziehbar gemacht machen.

Wenn alle Tests erfolgreich verlaufen, sollen bereits die Berechnungen zum Referenzjahr 2011 erstmals mit dieser neuen Informatiklösung erstellt werden. Der zeitlich limitierende Faktor in den Berechnungen bleibt aber weiterhin die Verfügbarkeit der ESTV-Daten (jeweils spätestens Ende Mai). Deshalb lassen sich auch in Zukunft die Zahlen zum Ressourcen- und Lastenausgleich nicht früher publizieren.

3.3.4 Erfassung des Veranlagungsstandes

Die Periodisierung und Jahresprozesse sind so gestaltet, dass davon ausgegangen werden kann, dass der grösste Teil der Veranlagungen, auf welchen die Daten der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage basieren, im Zeitpunkt der Datenextraktion definitiv vorgenommen werden konnten. Bei den juristischen Personen kann sich die Fachgruppe Qualitätssicherung von der ESTV über den Anteil der definitiven Veranlagungen jeweils ins Bild

setzen lassen. Auch sind bei den Gesellschaften mit besonderem Steuerstatus Anreizmechanismen vorhanden, damit Veranlagungen in den Kantonen möglichst zeitnah vorgenommen werden. Bei den Indikatoren für die natürlichen Personen, welche die aggregierte Steuerbemessungsgrundlage dominieren, verfügt die ESTV dagegen über keine entsprechenden Angaben.

Im Gegensatz zu den juristischen Personen, wo für Gesellschaften mit besonderem kantonalem Steuerstatus aufgrund der allfälligen Berücksichtigung von Faktoren ausserhalb der direkten Bundessteuer das Attribut "provisorisch" oder "definitiv" einen bewussten Anreizmechanismus setzt, bleibt die Lieferung von Daten der übrigen provisorischen Veranlagungen für die betroffenen Kantone ohne Konsequenzen.

Die EFK hat in diesem Zusammenhang angeregt, dass inskünftig auch bei natürlichen Personen gemeldet werden muss, ob die Veranlagungen provisorischer oder definitiver Natur sind.

Die Zusatzmeldung bezieht sich jedoch auf eine sehr grosse Menge Veranlagungen (ca. 4,5 Millionen). Erste Abklärungen im Kanton Zürich sowie bei der Veranlagungsapplikation „NEST“ haben ergeben, dass diese Zusatzmeldung trotzdem mit vertretbarem Aufwand möglich sein dürfte. Eine diesbezügliche Erweiterung der Datenmeldungen müsste aber den Kantonen frühzeitig angekündigt werden, da sie Änderungen an den kantonalen Steuerregistern und möglicherweise auch Änderungen an der Veranlagungssoftware und an den Arbeitsprozessen erfordert.

Die Fachgruppe Qualitätssicherung wird sich noch vertieft mit der von der EFK aufgeworfenen Thematik auseinandersetzen und insbesondere die Vor- und Nachteile einer Erfassung des Veranlagungsstandes bei den natürlichen Personen unter Berücksichtigung des Zusatzaufwands für die Kantone (Kosten/Nutzen-Analyse) ausleuchten. Zum jetzigen Zeitpunkt wäre es verfrüht, eine abschliessende Empfehlung abzugeben.

3.4 Rückwirkende Fehlerkorrekturen – rechtliche Grundlage

Aufgrund der jetzigen Ausgangslage sind Fehler unabhängig ihrer finanziellen Tragweite rückwirkend zu korrigieren, da der Bundesrat angehalten ist, die FiLaG und FiLaV regelkonform, also fehlerfrei, umzusetzen.

Die FDK unterstrich im Zusammenhang mit der Fehlerkorrektur St. Gallen, dass sie eine dauerhafte Regelung vorziehe, welche rückwirkende Korrekturen nachträglich festgestellter Fehler ausdrücklich ausschliesst (Hauptantrag). Sollten triftige Gründe gegen eine solche Lösung sprechen, könnte die FDK einer Lösung zustimmen, die eine zeitlich eng befristete rückwirkende Korrektur erheblicher Fehler zuliesse (Eventualantrag).

Gegen eine nachträgliche Fehlerkorrektur sprach sich einstimmig auch die NFA-Fachgruppe "Qualitätssicherung" aus; dies aus sachlichen Gründen und zur Vermeidung von Fehlanreizen.

3.4.1 Rechtliche Grundlagen

Verfassungsrechtliche Ausgangslage

Der Verhältnismässigkeitsgrundsatz ist in Art. 5 Abs. 2 BV statuiert: "Staatliches Handeln muss im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein". Er gilt "sowohl in der Leistungsverwaltung als auch in der Eingriffsverwaltung. In beiden Bereichen richtet sich der Grundsatz sowohl an die rechtsanwendenden Behörden als auch an den Gesetzgeber"[28].

Der Verhältnismässigkeitsgrundsatz wurde in der Praxis namentlich im Bereich der Grundrechtseingriffe sowie im Verwaltungsrecht entwickelt. Art. 5 Abs. 2 BV verallgemeinert ihn darüber hinaus. In dieser Verallgemeinerung hat er aber wenig klare Konturen und "läuft auf ein allgemeines Gebot angemessenen Staatshandelns hinaus"[29]. Der Verhältnismässigkeitsgrundsatz ist auch bei der gesetzlichen Regelung über die Einschränkung der Fehlerkorrektur zu beachten. Er verlangt, dass die Einschränkung ein geeignetes, notwendiges und angemessenes Mittel für die Erreichung der involvierten öffentlichen Interessen ist. Bei der Beurteilung dieser Frage besteht ein erheblicher rechtspolitischer Spielraum.

Ein gänzlicher Ausschluss einer Fehlerkorrektur dürfte kaum verhältnismässig und für die Rechtssicherheit auch nicht erforderlich sein: Dem Interesse an einer stabilen Budget- und Finanzplanung kann Rechnung getragen werden, indem sich eine Korrektur auf erhebliche Fehler beschränkt und die Frist, innerhalb welcher Fehler noch korrigiert werden können, eng limitiert wird.

Rechtsweggarantie

Die Rechtsweggarantie nach Art. 29a BV ist im vorliegenden Fall nicht betroffen. Sie ist ein Grundrecht und kann grundsätzlich nur von Privaten in Anspruch genommen werden[30]. Die Eidg. Finanzverwaltung geht daher jedenfalls für den vorliegenden Zusammenhang davon aus, dass sie von den Kantonen nicht geltend gemacht werden kann.

Rechtliche Verankerung

Da eine Fehlerkorrektur die gesetzmässige Verteilung der Finanzausgleichsmittel wiederherstellen würde, wäre eine Regelung über die Befristung von Korrekturen auf Verordnungsstufe nicht ausreichend. Zu kurz gekommene Kantone könnten in einem Klageverfahren nach Art. 120 Bundesgerichtsgesetz die Gesetzmässigkeit einer entsprechenden Verordnungsregelung in Frage stellen und überprüfen lassen, und es bestünde das Risiko, dass das Bundesgericht dem Ausschluss oder der Befristung der Korrektur, der bzw. die auf Verordnungsstufe statuiert würde, die Anwendung versagen könnte. Demzufolge muss das Finanzausgleichsgesetz (FiLaG) einer Teilrevision unterzogen werden.

---

[28] Botschaft vom 20.11.1996 über eine neue Bundesverfassung, BBl **1997** I 134, zu Art. 4 Abs. 2 E-BV; Yvo Hangartner, St. Galler BV-Kommentar, 2. Auflage 2008, Art. 5, Rz 36.

[29] Hangartner (vgl. obige Fussnote, Rz 35.)

[30] Esther Tophinke, Die Bedeutung der Rechtsweggarantie für die Anpassung der kantonalen Gesetzgebung, Schweizerisches Zentralblatt 2006, S. 89.

3.4.2 Lösungsvorschlag

Die Absicht, mit einem gänzlichen Ausschluss nachträglicher Fehlerkorrekturen den Kantonen positive Anreize für eine hohe Datenqualität zu setzen, ist nachvollziehbar. Dennoch sprechen nebst den geschilderten rechtlichen Bedenken auch politische Überlegungen bezüglich der Realisierbarkeit gegen einen gänzlichen Fehlerausschluss: Auch wenn auf Gesetzesstufe ein absoluter Ausschluss nachträglicher Fehlerkorrekturen verankert wäre, ist es denkbar, dass in einem konkreten Fall betroffene Kantone – zumal wenn es sich um erhebliche Summen handelt – wenn nicht rechtlich (Stichwort fehlende Verfassungsgerichtsbarkeit), so politisch alles daran setzen würden, die Gesetzesrevision im Sinne des Hauptantrags wieder rückgängig zu machen. Es ist mit anderen Worten zu befürchten, dass ein gänzlicher Ausschluss nachträglicher Fehlerkorrekturen beim ersten "Ernstfall" zu langwierigen politischen Auseinandersetzungen zwischen Bund und Kantonen führen könnte.

Auf Grund dieser Bedenken ist eine Revision anzustreben, bei der sowohl das Gebot der Verhältnismässigkeit als auch jenes der politischen Ausgewogenheit und Nachhaltigkeit in den Vordergrund gerückt wird und das Interesse nach einer stabilen Budget- und Finanzplanung ebenso zum Tragen kommt. Eine Regelung im Sinne des Eventualantrags der FDK, die nur bei erheblichen Fehlern eine zeitlich eng befristete rückwirkende Korrektur vorsieht, würde diesen Anliegen entsprechen. Im Folgenden wird eine solche, durch die Fachgruppe Qualitätssicherung entwickelte Lösung erläutert.

Erheblichkeit des Fehlers: Bemessungsgrösse und Erheblichkeitsgrenze

Als mögliche Grössen für die Bemessung der Erheblichkeit des Fehlers stehen die Nettoausgleichszahlungen oder das Ressourcenpotenzial im Vordergrund.

- Die Variante "Nettoausgleichszahlungen" wäre einfach in ihrer Handhabung. Die Erheblichkeit eines Fehlers würde anhand der durch den Fehler entstandenen Abweichung bei den Nettoausgleichszahlungen ermittelt. Eine rückwirkende Korrektur würde nur vorgenommen, falls die Abweichung einen zu definierenden Grenzwert übersteigt. Das Modell zeitigt aber teilweise wenig plausible Ergebnisse und würde namentlich dazu führen, dass bei Kantonen, die einen geringen Auszahlungsbetrag aufweisen, eine Korrektur bereits bei relativ kleinen Grenzwerten vorgenommen werden müsste. Dies stünde aber im Widerspruch zum erklärten Ziel, eine Korrektur nur bei erheblichen Fehlern zuzulassen.
- Die Bemessungsgrösse "Ressourcenpotenzial" hat den Vorteil, dass sie keine diskretionären Elemente enthält und indirekt auch dem Haushaltsvolumen Rechnung trägt. Entsprechend plausibler im interkantonalen Vergleich erscheinen denn auch die Modellergebnisse. Aus diesem Grund soll als Bemessungsgrösse das Ressourcenpotenzial herangezogen werden.

Für die Definition der Erheblichkeitsgrenze geht man in einem ersten Schritt von den Gesamtausgaben der Kantone aus (Messlatte). Es wird dabei unterstellt, dass für einen Kanton eine Abweichung von einem Prozent seiner Gesamtausgaben noch tragbar sei. Ein Prozent der Gesamtausgaben in der Höhe von insgesamt 74,7 Milliarden Franken (Jahr 2007) entsprechen 747 Mio. Franken. Diesen Betrag legt man auf das gesamte Ressourcenpotenzial (2010) von 217,3 Milliarden Franken um und kommt dabei auf einen Wert von 0,35 % des Ressourcenpotenzials. Mit diesem Wert können in einem zweiten Schritt die kantonalen Erheblichkeitsgrenzen (in Franken ausgedrückt) bestimmt werden. Das Resultat stellt somit die massgebliche Erheblichkeitsgrenze dar, ab welcher ein Fehler korrigiert wird.

Gestützt auf die erwähnten Annahmen werden in der nachfolgenden Tabelle die Erheblichkeitsgrenzen pro Kanton festgehalten. Sobald die Korrektur eines Fehlers die Ausgleichszahlungen *eines* Kantons um mehr als dessen Grenzbetrag verändert (im Falle des Kantons Jura beispielsweise um mindestens 4'480'807 Franken), wird der Fehler korrigiert. Dabei

müssen selbstverständlich jeweils auch die Ausgleichszahlungen *aller* Kantone korrigiert werden.

Tabelle 14 Erheblichkeitsgrenzen für das Jahr 2010

Kanton	Grenzbetrag *in Franken*	Kanton	Grenzbetrag *in Franken*
ZH	173'299'936	SH	7'201'036
BE	74'705'960	AR	3'996'399
LU	27'231'178	AI	1'207'479
UR	2'039'117	SG	34'685'606
SZ	18'004'560	GR	15'418'815
OW	2'377'286	AG	49'312'204
NW	4'962'452	TG	17'427'866
GL	2'611'823	TI	31'069'498
ZG	25'494'877	VD	71'899'658
FR	18'371'697	VS	19'467'743
SO	19'347'275	NE	16'322'791
BS	26'845'481	GE	65'697'920
BL	27'164'285	JU	4'480'807

Während die Voraussetzungen und Grundsätze einer nachträglichen Fehlerkorrektur im FiLaG enumeriert werden, werden die kantonalen Erheblichkeitsgrenzen auf Verordnungsstufe festgelegt.

Die Kantonsvertreter in der Fachgruppe "Wirksamkeitsbericht" sind mit dem Lösungsvorschlag zur gesetzlichen Regelung der rückwirkenden Fehlerkorrektur grundsätzlich einverstanden, beantragen mehrheitlich aber eine deutliche Senkung der Erheblichkeitsgrenzen. Diese müsse auf einer Höhe festgesetzt werden, bei der lediglich jene Fehler ohne Korrektur bleiben, die aus finanzpolitischer Sicht tatsächlich tragbar seien. Eine Minderheit unter den Kantonsvertretern lehnt jegliche (zwangsläufig subjektive) Erheblichkeitsgrenze ab und plädiert einzig für die vorgesehene zeitliche Befristung von rückwirkenden Fehlerkorrekturen.

Je höher die Erheblichkeitsgrenze fixiert wird, umso höher wird der Anreiz für eine einwandfreie Datenqualität gesetzt. Je tiefer sie umgekehrt ist, umso eher müssten auch Bagatellfehler korrigiert werden, was wiederum dazu verleiten könnte, die Datenqualität zu vernachlässigen. Die Festlegung der Erheblichkeitsgrenze lässt sich selbstredend nicht wissenschaftlich herleiten, sondern ist letztlich politisch festzulegen.

Verjährungsfristen

In Bezug auf die zeitliche Befristung von rückwirkenden Fehlerkorrekturen ist der Zeitrahmen für eine Korrektur eng zu setzen, um einen Anreiz für die Lieferung von qualitativ einwandfreien Daten zu schaffen. Es liegt zudem im Interesse der Kantone, dass die einst für ein Referenzjahr berechneten Ausgleichszahlungen als abgeschlossen und definitiv betrachtet und nicht nach mehreren Perioden aufgrund von Korrekturen noch Änderungen unterworfen werden. Aus diesem Grund sollen für eine Korrektur nur die Bemessungsjahre der laufenden Berechnungsperiode berücksichtigt werden. Die rückwirkende Korrektur wird aber bei allen vom Bemessungsjahr betroffenen Referenzjahren vorgenommen. Da die Daten eines Bemessungsjahres in drei aufeinander folgende Referenzjahre einfliessen, wird die rückwirkende Korrektur maximal zwei Referenzjahre tangieren.

Es wird daher empfohlen, die Frist für eine rückwirkende Fehlerkorrektur auf maximal zwei Referenzjahre zu begrenzen. Das bedeutet, dass für ein Referenzjahr T alle nach der Verabschiedung der FiLaV entdeckten Fehler maximal bis zum Zeitpunkt der Berechnung der Zahlen des Referenzjahres T+2 korrigiert werden können. Das korrigierte Referenzjahr T wird

dann auch Gegenstand der Anhörung zu den Zahlen des Referenzjahres T+2 sein. Diese Überlegung kann anhand eines konkreten Beispiels veranschaulicht werden:

Entdeckt man bei der Berechnung des Referenzjahres 2010 (Basis: Bemessungsjahre 2004, 2005 und 2006) einen Fehler in den Daten des Bemessungsjahres 2004, sieht der Korrekturprozess wie folgt aus:

- Beim Referenzjahr 2010 werden die korrekten Daten des Bemessungsjahres 2004 verwendet.
- Gemäss der zweijährigen Verjährungsfrist werden auch die Referenzjahre 2008 und 2009 rückwirkend korrigiert. Die damit korrigierten Auszahlungsbeträge werden mit den Zahlungen für das Referenzjahr 2010 vollständig verrechnet. Ausnahmsweise kann die Korrektur zeitlich gestaffelt erfolgen, wenn ein hoher Rückzahlungsbetrag ansteht. Damit wird der vorzunehmende Abzug geglättet, so dass der "Rückzahlungsschock" namentlich bei jenen Kantonen, die in absoluten Beiträgen am meisten Gelder zurückerstatten müssen, gemildert. Aus diesem Grund kommt im "Fall St. Gallen" eine zeitlich gestaffelte Rückzahlung zur Anwendung (vgl. Ziffer 3.2.2).

Ein in der Vergangenheit ereigneter Fehler kann sich ebenfalls zu Gunsten eines Kantons (und damit zu Lasten der übrigen Kantone) ausgewirkt haben. Die nachträgliche Fehlerkorrektur kommt konsequenterweise auch dann zur Anwendung, wenn sie sich zu Ungunsten des einen betroffenen Kantons auswirkt, indem dieser in der Vergangenheit zu Unrecht zu hohe Ausgleichsmittel erhielt. Der Bundesrat nimmt innerhalb der zweijährigen Verjährungsfrist die rückwirkenden Fehlerkorrekturen von Amtes wegen oder auf Antrag eines Kantons bzw. der FDK vor.

Einbezug des Lastenausgleichs

Die "Erheblichkeitsgrenzen" sollen auch dann zum Tragen kommen, wenn in den Berechnungen zum Lastenausgleich nachträglich Fehler festgestellt würden. Allerdings ist dieses Szenario weniger wahrscheinlich: Die Grundlagendaten zur Berechnung des Lastenausgleichs werden durch das BFS (als "Datenherr") berechnet und anschliessend der EFV übermittelt. Das BFS wird auf Anregung der EFK ihre Daten zur Berechnung der Ausgleichszahlungen der EFV inskünftig integral zustellen, so dass diese keine manuellen Veränderungen mehr an den Rohdaten zur Berechnung der Ausgleichszahlungen vornehmen muss. Diese Massnahme wird zusätzlich dazu beitragen, die potenziellen Fehlerquellen auf ein absolutes Minimum beschränken zu können.

4 Volatilität der Beiträge des Ressourcenausgleichs

Die Analyse der Volatilität der jährlichen Beiträge des horizontalen und vertikalen Ressourcenausgleichs innerhalb der Berichtsperiode ist gemäss Artikel 46 FiLaV expliziter Untersuchungsgegenstand des Wirksamkeitsberichts. Aus diesem Grund ist den entsprechenden Auswertungen ein eigenes Kapitel gewidmet. Zwar kann aufgrund der kurzen Zeitperiode kein eigentliches Volatilitätsmass wie z.B. die Varianz der Indizes und der Ausgleichszahlungen berechnet werden. Die Stabilität des Ausgleichssystems lässt sich aber dennoch anhand der jährlichen Veränderungen der Ausgleichszahlungen beobachten.

Tabelle 15 Durchschnittliche jährliche Veränderung des Ressourcenindex und der Ausgleichszahlungen des Ressourcenausgleichs 2008-2010

		Durchschnittliche jährliche Veränderung 2008-2010			Ø Veränderung der Ausgleichszahlungen in Prozent der Steuereinnahmen
			Ausgleichszahlung		
	Ressourcenindex 2010	Ressourcenindex	Total (in 1'000 Franken)	pro Einwohner (in Franken)	
Zürich	132.2	± 2.6	± 55'201	± 40	± 0.5%
Bern	76.5	± 0.4	± 6'320	± 6	± 0.1%
Luzern	75.5	± 0.8	± 7'899	± 19	± 0.3%
Uri	58.0	± 2.0	± 4'006	± 118	± 2.4%
Schwyz	130.0	± 2.8	± 6'156	± 42	± 0.7%
Obwalden	70.7	± 3.0	± 6'541	± 200	± 3.7%
Nidwalden	125.3	± 2.3	± 1'253	± 33	± 0.5%
Glarus	67.6	± 1.1	± 1'560	± 43	± 0.7%
Zug	237.0	± 10.7	± 19'207	± 163	± 1.7%
Fribourg	70.9	± 2.3	± 32'326	± 117	± 1.8%
Solothurn	77.3	± 0.6	± 10'734	± 45	± 0.6%
Basel-Stadt	139.0	± 0.9	± 1'422	± 7	± 0.1%
Basel-Landschaft	101.2	± 1.6	± 5'626	± 21	± 0.3%
Schaffhausen	95.7	± 0.4	± 255	± 3	± 0.1%
Appenzell A.Rh.	75.2	± 1.3	± 2'391	± 47	± 0.7%
Appenzell I.Rh.	79.8	± 1.4	± 923	± 61	± 1.2%
St. Gallen	74.2	± 1.5	± 29'694	± 62	± 0.9%
Graubünden	79.5	± 1.2	± 7'860	± 41	± 0.5%
Aargau	85.7	± 1.7	± 40'801	± 71	± 1.1%
Thurgau	73.4	± 0.4	± 5'090	± 24	± 0.3%
Ticino	95.2	± 1.1	± 6'099	± 19	± 0.2%
Vaud	106.9	± 4.8	± 46'858	± 71	± 0.7%
Valais	66.3	± 1.5	± 23'685	± 71	± 1.3%
Neuchâtel	95.2	± 1.5	± 4'667	± 28	± 0.3%
Genève	148.6	± 1.4	± 7'187	± 20	± 0.1%
Jura	65.1	± 2.0	± 6'772	± 99	± 1.5%
Mittelwert	**96.2**	**± 2.0**		**± 57**	**± 0.9%**

Es wurde jeweils die absolute Veränderung berechnet, um zu vermeiden, dass sich negative und positive Veränderungen gegenseitig aufheben. Dabei werden die Vorzeichen der Werte ausser Acht gelassen (dargestellt durch "±").
Beispiel: der Durchschnitt der Absolutwerte von -3% und 5% beträgt (3 + 5) ÷ 2 = ± 4%

Volatilität der Ausgleichszahlungen 2008-10

In Tabelle 15 sind die durchschnittlichen Veränderungen der Ausgleichszahlungen des Ressourcenausgleichs der NFA aufgeführt. Dazu werden die Differenzen zwischen den Perioden ermittelt und der Durchschnitt dieser Veränderungen ausgewiesen. So wird die Volatilität des Ressourcenindex und der Zahlungen des Ressourcenausgleiches (insgesamt und pro Kopf)

für die einzelnen Kantone ersichtlich. Zusätzlich werden die durchschnittlichen Veränderungen der Zahlungen des Ressourcenausgleichs als Anteil an den Steuereinnahmen des Jahres 2007 gemäss Finanzstatistik aufgeführt.

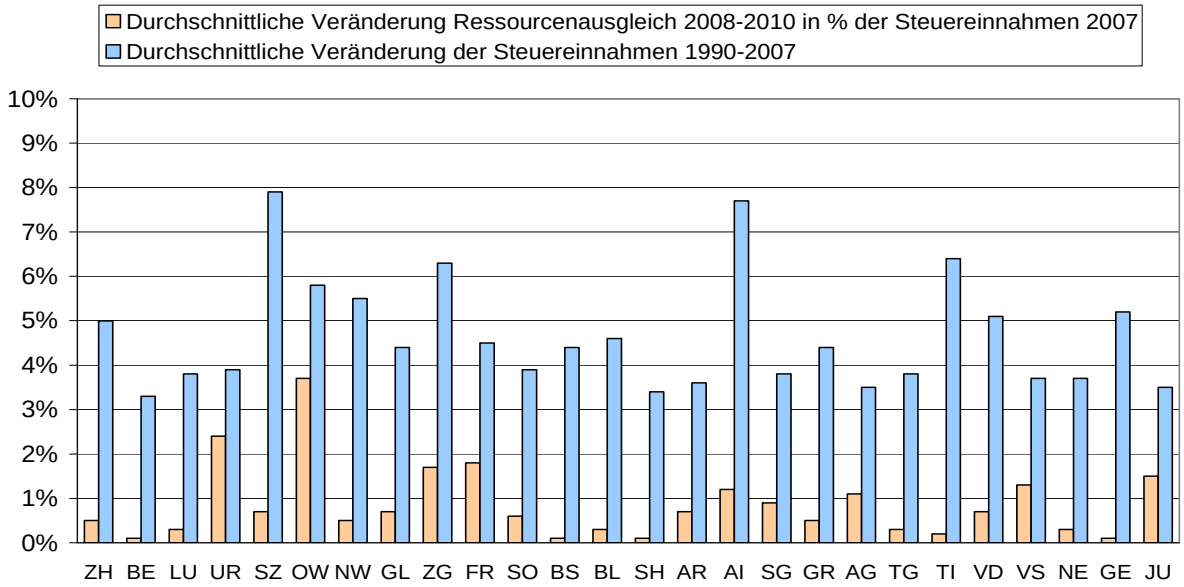
Die Ressourcenindizes der Kantone waren - mit Ausnahme des Kantons Zug - zwischen den drei beobachteten Jahren relativ kleinen Schwankungen unterworfen. So haben die Werte durchschnittlich nur um 2,0 Indexpunkte variiert, wobei sich keine systematische Abhängigkeit der Schwankungen vom Niveau des Ressourcenindex feststellen lässt. Sowohl ressourcenstarke als auch ressourcenschwache Kantone wiesen teilweise überdurchschnittlich hohe Schwankungen auf, so z.B. neben dem Kanton Zug die Kantone Zürich, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Freiburg und Waadt.

Die Veränderung der Ausgleichszahlungen lässt sich an den Schwankungen der Pro-Kopf-Beiträge betrachten. Der Mittelwert aller Kantone liegt hierbei in der Periode von 2008-2010 bei 57 Franken, wobei eine grosse Bandbreite zu beobachten ist. Kantone mit nahezu gleich bleibenden Zahlungen 2008-2010 stehen Kantonen gegenüber, in welchen sich die Beträge des Ressourcenausgleichs durchschnittlich um bis zu jährlich 200 Franken pro Einwohner geändert haben. Für die grosse Mehrheit der Kantone betrugen diese Anpassungen jedoch weniger als 10 % der gesamten Zahlung. Nur in vier Kantonen (Obwalden, Zug, Uri und Freiburg) änderten sich die Beträge im Durchschnitt um mehr als 100 Franken pro Kopf.

Insbesondere in den ressourcenschwachen Kantonen variierten die Zahlungen pro Einwohner stark. So gehören die Kantone mit den tiefsten Ressourcenindizes 2010 fast alle zu denjenigen mit den grössten Schwankungen (Uri, Obwalden, Freiburg, Wallis, Jura). Dies ist zum Einen darauf zurückzuführen, dass diese Kantone sehr hohe Beiträge aus dem Ressourcenausgleich beziehen. Des Weiteren steigt mit sinkendem Indexwert die Elastizität der Ausgleichzahlungen bezüglich dem Ressourcenindex, dies aufgrund des progressiven Auszahlungssystems.

Von den ressourcenstarken Kantonen weist einzig Zug eine ähnlich grosse Volatilität wie die ressourcenschwachen Kantone auf. Hier sind die relativ grossen Bewegungen allerdings auf Grund der ebenfalls weit überdurchschnittlich starken Veränderung des Ressourcenindex zu Stande gekommen.

Abbildung 4 Durchschnittliche Veränderung der Ausgleichszahlungen 2008-2010 und durchschnittliche Veränderung der Steuereinnahmen



Eine weitere Vergleichsmöglichkeit bieten die Steuereinnahmen. Die Steuereinnahmen stellen wie der Finanzausgleich zweckfreie Mittel der Kantone dar und sind deshalb bezüglich der Auswirkungen ihrer Volatilität auf die Budgetierung und Finanzplanung der Kantone ähnlich zu beurteilen. Aufgrund der Datenverfügbarkeit werden die durchschnittlichen Veränderungen der Ausgleichszahlungen 2008-10 mit den Steuereinnahmen 2007 verglichen. Die Kantone mit der grössten Variabilität in den Ausgleichszahlungen weisen entsprechend auch in Relation zu den eigenen Steuereinnahmen 2007 die grössten Veränderungen auf. Die höchsten Werte verzeichnen die Kantone Obwalden (3,7 Prozent) und Uri (2,4 Prozent). Dennoch sind diese Veränderungen deutlich kleiner als die jährlichen prozentualen Schwankungen der kantonalen Steuereinnahmen selbst, wie Abbildung 4 zeigt. In jedem Kanton variieren die Steuereinnahmen stärker als die Ressourcenausgleichszahlungen, was Unsicherheiten über die Höhe der NFA-Beträge deutlich relativiert.

In Abbildung 5 wird ersichtlich, wie sich bei den ressourcenstarken Kantonen die standardisierten Steuererträge pro Kopf und die Einzahlungen in den Ressourcenausgleich pro Kopf in den Jahren 2009 bis 2010 verändert haben, Dabei zeigt sich, dass sich die Veränderungen in den Ausgleichszahlungen eindeutig proportional zu den Veränderungen der standardisierten Steuererträge (SSE) verhalten. Auch wird ersichtlich, dass die Veränderungen in den Zahlungen deutlich geringer ausfallen als die Veränderungen in den SSE. Die Ziele bei der Berechnung der Einzahlungen ressourcenstarker Kantone werden somit erreicht.

Abbildung 5 Veränderung der SSE und der Zahlungen pro Einwohner in Franken; ressourcenstarke Kantone; 2009 – 2010

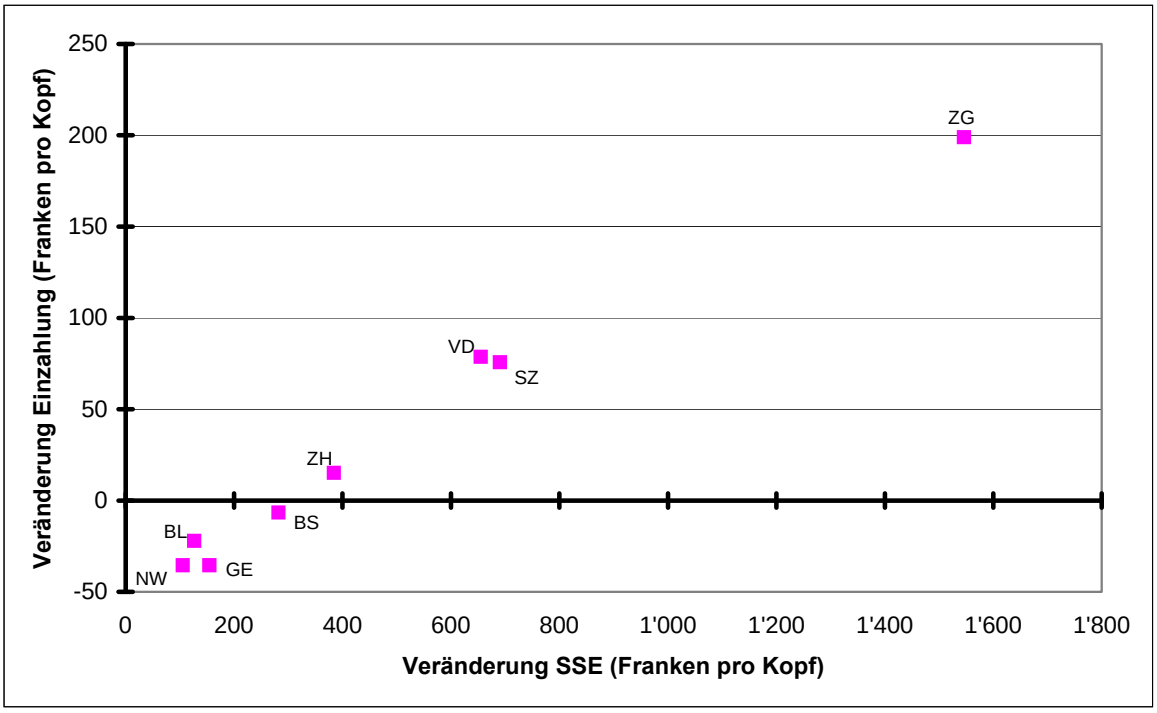
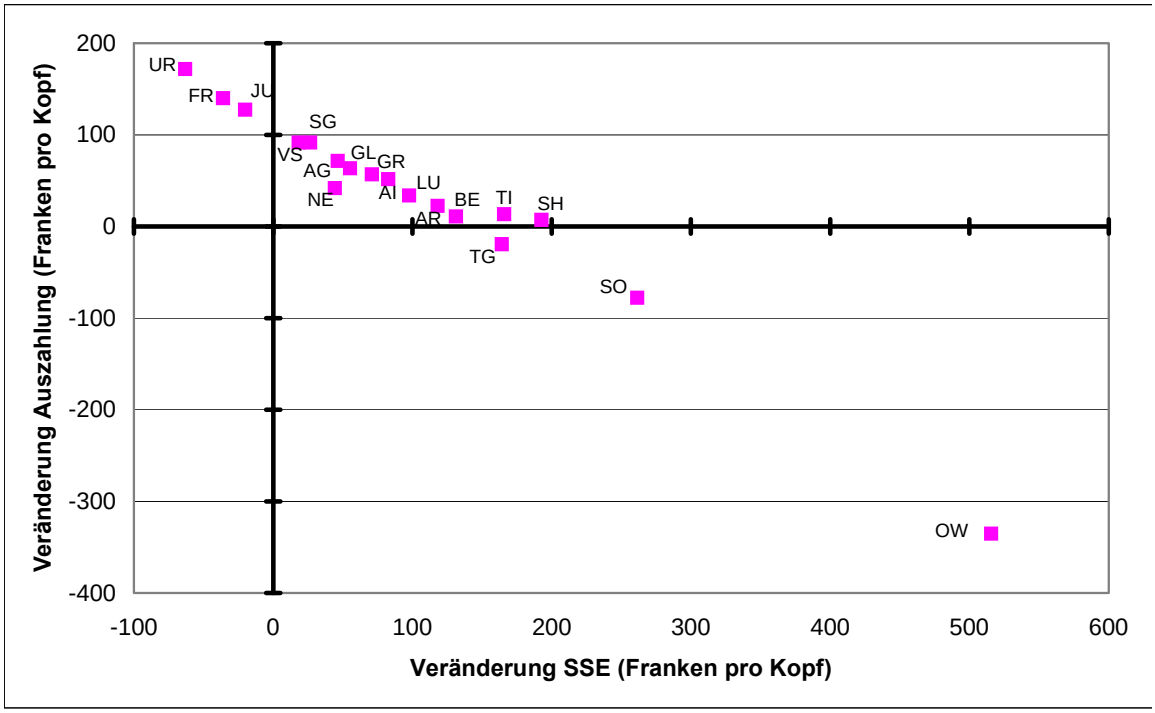


Abbildung 6 zeigt, dass das System zur Berechnung der Ausgleichszahlungen auch bei den ressourcenschwachen Kantonen korrekt funktioniert. Die Ausgleichszahlungen verändern sich auch hier proportional zu den standardisierten Steuererträgen.

Abbildung 6 Veränderung der SSE und der Zahlungen pro Einwohner in Franken; ressourcenschwache Kantone; 2009 – 2010



Vergleich zur Simulation 1998-2006

In der Botschaft vom 8. Dezember 2006 zur Festlegung der Ausgleichszahlungen (3. NFA-Botschaft) wurden die durchschnittlichen jährlichen Veränderungen bereits anhand einer Simulation für die Jahre 1998-2006 berechnet, dies unter der Annahme, dass die NFA im Jahr 1998 in Kraft getreten wäre[31]. So können beispielsweise die Mittelwerte jener Berechnungen mit der vorliegenden Tabelle 15 verglichen werden.

Der Ressourcenindex hat sich im Mittel aller Kantone weniger stark verändert als in der Simulation der Botschaft. Er veränderte sich von 2008 bis 2010 durchschnittlich um 2,0 Indexpunkte, während der Mittelwert in der Simulation 2,1 Punkte betrug. Auch die Veränderungen der Zahlungen pro Kopf waren in der Simulation mit +/- 68 Franken etwas höher ausgefallen als die effektiv gemessenen +/- 57 Franken in den Referenzjahren 2008 bis 2010. Dementsprechend sind auch die Schwankungen als Anteile der Steuereinnahmen effektiv weniger stark als in der Simulation der Botschaft. Sie sind mit +/- 0,9 % um 0,3 Prozentpunkte tiefer als in der Botschaft für die Zeitperiode 1998-2006 berechnet wurde.

Fazit und Empfehlung

Die Berechnungen und der Vergleich mit der Simulationsrechnung der dritten NFA-Botschaft zeigen, dass der Ressourcenausgleich in den ersten drei Referenzjahren des neuen Finanzausgleichs keine unerwartet starken Schwankungen aufwies. Zwar verzeichnete der Kanton Zug mit einer jährlichen Veränderung seines Ressourcenindex von fast 11 Punkten eine überdurchschnittlich starke Zunahme. Die daraus resultierenden Ausgleichszahlungen pro Einwohner und in Prozent der Steuereinnahmen weisen denn auch überdurchschnittlich starke Veränderungen auf. Insgesamt sind jedoch die Veränderungen der Ausgleichszahlungen etwas tiefer als aufgrund von Simulationen in der dritten NFA-Botschaft zu erwarten war. Ausserdem fallen die Veränderungen der Ausgleichszahlungen in Relation zu den eigenen Steuereinnahmen der Kantone in sämtlichen Kantonen tiefer aus als die durchschnittlichen jährlichen Veränderungsraten der Steuereinnahmen selbst. Die Schwankungen bei den Ausgleichszahlungen können deshalb aus Sicht des Bundesrates für die Kantone als tragbar betrachtet werden. Anders beurteilen dies die Kantone. Sie weisen darauf hin, dass die NFA-Belastungen in den einzelnen ressourcenstarken Kantonen von Jahr zu Jahr erheblich schwanken. Die kaum planbaren Schwankungen würden jeweils sehr kurzfristig bekannt und verunmöglichten praktisch eine seriöse Finanzplanung in den Kantonen.

Abschliessend ist festzustellen, dass die Volatilität nicht völlig isoliert beurteilt werden kann. Wie aus Kapitel 2.2 hervorgeht, basiert der Ressourcenindex jeweils auf den Basisdaten dreier zurückliegender Bemessungsjahre. Dabei liegen die letzten verfügbaren Daten vier Jahre, die drei Bemessungsjahre somit vier bis sechs Jahre zurück. Mit dem Dreijahresdurchschnitt sollen eine gewisse Glättung erzielt und letztlich die Volatilität der Ausgleichszahlungen reduziert werden. Die Volatilität liesse sich selbstverständlich weiter verringern, indem auf noch mehr Bemessungsjahre abgestellt würde. Weil die definitiven Basisdaten wie erwähnt mindestens vier Jahre zurückliegen, müssten zusätzliche Bemessungsjahre noch weiter als sechs Jahre zurückliegen. Dies stünde jedoch im Widerspruch zu einem anderen Ziel, nämlich jenem, das zeitliche Nachhinken der Ausgleichszahlungen namentlich hinter der konjunkturellen Entwicklung nicht grösser zu halten als nötig.

---

[31] BBl **2006** 683

5 Zielerreichung des Finanzausgleichs

Gemäss Art. 18 FiLaG gibt der Wirksamkeitsbericht Aufschluss über die Erreichung der Ziele des Finanzausgleichs in der vergangenen Periode. Die Ziele sind in Art. 2 FiLaG abschliessend aufgezählt:

> ***Art. 2*** *Ziele*
>
> *Der Finanzausgleich soll:*
>
> *a. die kantonale Finanzautonomie stärken;*
>
> *b. die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und in der Steuerbelastung zwischen den Kantonen verringern;*
>
> *c. die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Kantone im nationalen und internationalen Verhältnis erhalten;*
>
> *d. den Kantonen eine minimale Ausstattung mit finanziellen Ressourcen gewährleisten;*
>
> *e. übermässige finanzielle Lasten der Kantone auf Grund ihrer geografisch-topografischen oder soziodemografischen Bedingungen ausgleichen;*
>
> *f. einen angemessenen interkantonalen Lastenausgleich gewährleisten.*

Die Analyse stützt sich, im Rahmen der verfügbaren Daten, auf die im Konzept zum Wirksamkeitsbericht erarbeiteten methodischen Grundlagen.[32] Im ersten Bericht stehen vor allem der Übergang zur NFA und die Vorwirkungen des neuen Finanzausgleichs im Vordergrund. Der Grund dafür liegt darin, dass kurz nach dem Übergang zum neuen Finanzausgleich die für eine detaillierte Beurteilung der Ziele benötigten Daten zeitlich noch nicht verfügbar sind. Insbesondere die Daten zur Steuerbelastung und der Finanzstatistik liegen jeweils erst mit zeitlichen Verzögerungen vor. Auch die Beurteilung der Auswirkungen des neuen Finanzausgleichs auf die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone und der Gewährleistung einer minimalen Ausstattung der Kantone mit finanziellen Ressourcen kann sich lediglich auf die ersten drei Referenzjahre 2008-10 stützen. Daten früherer Jahre beruhten auf Schätzungen und sind deshalb nicht mit den effektiven Zahlen der Jahre 2008-10 vergleichbar.

5.1 Stärkung der kantonalen Finanzautonomie

Ein wichtiges Ziel der NFA 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 Verbilligung der Produktion der entsprechenden staatlichen

[32] Vgl. Erläuternder Bericht zur Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaV), Anhang 2, S. 30-39.

Leistung, wodurch der Anreiz geschaffen wird, eine grössere Menge bereitzustellen oder diese Leistung überhaupt erst anzubieten.

Um diesem ineffizienten Einsatz von öffentlichen Mitteln entgegenzuwirken, wurden die Aufgaben, Kompetenzen und Finanzströme von Bund und Kantonen so weit wie möglich und sinnvoll entflochten. Zugleich wurden durch das neu konzipierte Ausgleichssystem die Fehlanreize des alten Finanzausgleichs beseitigt. Im Vordergrund stand dabei der Ersatz der zweckgebundenen Finanzkraftzuschläge durch zweckfreie Beiträge. Die Kantone gewinnen dadurch an Eigenständigkeit und Eigenverantwortung und ihr Mitteleinsatz kann stärker den Bedürfnissen ihrer Bevölkerung angepasst werden. Zudem sind finanzschwächere Kantone nicht mehr gezwungen, hohe Eigenleistungen zu erbringen, um in den Genuss von Finanzausgleichszahlungen zu kommen.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die im Wesentlichen aus der Einführung der NFA resultierende Veränderung der Transfers zwischen Bund und Kantonen. Da die finanzstatistische Aufbereitung der kantonalen Daten 2008 noch nicht abgeschlossen ist, werden die Zahlen aus der Staatsrechnung des Bundes verwendet. Aus diesem Grund können zum jetzigen Zeitpunkt auch keine Angaben zur Entwicklung bei einzelnen Kantonen oder Kantonsgruppen gemacht werden. Für die Kantonsbeiträge an die Sozialwerke des Bundes im Jahr 2007 wurde auf die Finanzstatistik abgestellt.

Tabelle 16 Transfervolumen zwischen Bund und Kantonen

Mio. CHF	**2007**	**2008**	**2009**
Zweckfreie Transfers	**5'101**	**6'532**	**6'335**
- Kantonsanteile an Bundeseinnahmen	5'101	3'807	3'527
- Finanzausgleich	–	2'725	2'808
Zweckgebundene Transfers	**13'819**	**8'976**	**9'494**
- Bundesbeiträge an Kantone	11'086	8'976	9'494
- Kantonsbeiträge an Sozialwerke des Bundes	2'734	–	–
Transfers insgesamt	**18'921**	**15'508**	**15'830**

Die Transferzahlungen zwischen Bund und Kantonen beliefen sich im Jahr 2007 – dem letzten Jahr vor der Einführung der NFA – auf 18,9 Milliarden Franken. Den grössten Anteil daran hatten mit 11,1 Milliarden Franken die zweckgebundenen Beiträge des Bundes an die Kantone. Ebenfalls zweckgebunden sind die Kantonsbeiträge an die Sozialwerke des Bundes (AHV, IV, Familienzulagen in der Landwirtschaft) im Umfang von 2,7 Milliarden Franken. Rund 5,1 Milliarden Franken flossen zweckfrei vom Bund an die Kantone in Form von Kantonsanteilen an Bundeseinnahmen (direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer, Wehrpflichtersatz). Der Anteil der zweckfreien Zahlungen am Total der Transfers zwischen Bund und Kantonen betrug damit 27 Prozent.

Die Transfers zwischen Bund und Kantonen sowie den Sozialwerken des Bundes haben mit der Einführung der NFA deutlich abgenommen. Sowohl 2008 als auch 2009 lag die Summe der Transfers mehr als 3 Milliarden Franken unter dem Niveau von 2007. Zurückzuführen ist diese Abnahme auf die starke Reduktion der zweckgebundenen Transfers. Die Veränderung resultiert hier zum einen aus der Entflechtung von Aufgaben zwischen Bund und Kantonen, zum anderen aus der Verminderung des Transfervolumens bei den verbleibenden Verbundaufgaben. Diese Entwicklung schlägt sich in der Bundesrechnung mit aller Deutlichkeit nieder. Im Einführungsjahr 2008 lagen die zweckgebundenen Transfers um 4,8 Milliarden Fran-

ken oder 35 Prozent unter dem Vorjahreswert, dies obwohl 2008 erstmals eine jährliche Einlage in den Infrastrukturfonds im Umfang von knapp 0,5 Milliarden erfolgte.

Im Jahr 2009 legten die Bundesbeiträge an die Kantone mit 5,8 Prozent im Vergleich zum Ausgabenwachstum im gesamten Bundeshaushalt überdurchschnittlich stark zu. Rund vier Fünftel des Anstiegs sind auf Entwicklungen in den Bereichen der Landwirtschaft, der Bildung sowie der Energie zurückzuführen. In der Landwirtschaft (+178 Mio.; +6,6 %) führt die Mittelaufstockung im Rahmen der Agrarpolitik sowie der Systemwechsel im Bereich der Marktstützung zu einer deutlichen Erhöhung der Direktzahlungen. Im Aufgabengebiet Bildung und Forschung (+135 Mio.; +8,1 %) fallen substanziell höhere Beiträge an die Hochschulen und die Berufsbildung ins Gewicht. Im Energiebereich ergeben sich im Vergleich zum Vorjahr Mehrausgaben von 85 Millionen für die Finanzierung eines Programms für energetische Gebäudesanierungen. Trotz dieser Entwicklung verharren die zweckgebundenen Transfers weiterhin deutlich unter dem Niveau von 2007.

Neben der Verminderung der zweckgebundenen Beiträge hat das neue Ausgleichssystem auch zu einem Anstieg der zweckfreien Transfers geführt. Die Zunahme ergibt sich aus den Zahlungen des Ressourcen- und Lastenausgleichs sowie des Härteausgleichs, welche den Rückgang des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer von 30 auf 17 Prozent mehr als kompensieren. Im Vergleich zum Vorjahr legten die zweckfreien Transfers 2008 um 1,4 Milliarden Franken oder 28 Prozent zu und das Verhältnis zwischen den zweckfreien Zahlungen und dem gesamten Transfervolumen hat sich auf gut 42 Prozent verbessert. Ein Teil dieses Anstiegs ist allerdings auf die unerwartete Entwicklung der Erträge aus der direkten Bundessteuer und Verrechnungssteuer – und damit auch der entsprechenden Kantonsanteile – zurückzuführen. Zudem wurde der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer für die Ablieferungen der Kantone in den Monaten Januar und Februar teilweise noch mit 30 Prozent abgerechnet.

Im Jahre 2009 lagen die Einnahmen aus der Verrechnungssteuer um über 2 Milliarden unter dem Vorjahr und die Kantonsanteile an dieser Steuer fielen entsprechend tiefer aus (-205 Mio.). Obwohl die Einnahmen aus der direkten Bundesteuer den Vorjahreswert leicht übertrafen, resultierte auch hier ein etwas geringerer Kantonsanteil (-75 Mio.), da 2009 alle Ablieferungen mit 17 Prozent abgerechnet wurden. Diese Abnahme bei den Kantonsanteilen wurde durch die höheren Zahlungen im Rahmen des Finanzausgleichs (+83 Mio.) nur teilweise aufgefangen. Die zweckfreien Transfers sind somit gegenüber 2008 leicht rückläufig (-197 Mio.). Ihr Anteil am gesamten Transfervolumen beträgt mit 40 Prozent aber immer noch deutlich mehr als im Jahr vor der NFA-Einführung.

5.2 Verringerung der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit

Im Folgenden wird der Frage nach der Verringerung der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone nachgegangen. Angesichts des kurzen Beobachtungszeitraums (Referenzjahre 2008-10) und der Bemessungsjahre 2003 – 2006, welche noch vor der Einführung der NFA liegen, sind jedoch noch keine abschliessenden Schlüsse über die Entwicklung der Disparitäten zu ziehen. Hinzu kommt, dass die beobachteten Bemessungsjahre in eine Aufschwungphase fallen, wo die ressourcenstarken Zentrums- und Tiefsteuerkantone erfahrungsgemäss wirtschaftlich stärker wachsen als die ressourcenschwachen Kantone. Eine erste Beurteilung der Entwicklung der Disparitäten zwischen den Kantonen ist deshalb sinnvollerweise erst im Rahmen des zweiten Wirksamkeitsberichts vorzunehmen. Der Zeitraum der Bemessungsjahre (2003 bis 2010) wird dannzumal einen vollständigen Konjunkturzyklus abdecken und auch die ersten Jahre der NFA beinhalten.

Gemäss Anhang 2 des erläuternden Berichts zur FiLaV soll die Wirksamkeit des Finanzausgleichs auf die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit anhand der Spannweite

zwischen dem grössten und kleinsten Wert sowie der Standardabweichung beurteilt werden. Dabei gilt es zu beachten, dass es weder für die Spannweite, noch für die Standardabweichung «ideale» Werte gibt. So würden z.B. bei einem vollständigen Ausgleich der Disparitäten durch den Ressourcenausgleich jegliche Anreize zur Erhöhung des eigenen Ressourcenpotenziales entfallen. Es geht in der vorliegenden Analyse deshalb grundsätzlich darum, aufzuzeigen, ob sich die Disparitäten durch den neuen Finanzausgleich reduziert haben. Diesbezüglich sind zwei Fragen von Interesse:

- Wie haben sich die Disparitäten in der finanziellen Leistungsfähigkeit zwischen den Kantonen vor Ausgleichszahlungen seit dem Übergang zum neuen Finanzausgleich entwickelt?
- Wie stark konnten die Disparitäten durch die Ausgleichszahlungen reduziert werden?

Ein direkter Einfluss des Finanzausgleichs auf die Disparitäten erfolgt durch die Ausgleichszahlungen. Somit ist für die Zielerreichung hauptsächlich die zweite Frage von Relevanz. Auf die Entwicklung der Disparitäten vor Ausgleichszahlungen ist höchstens ein indirekter Einfluss möglich, da die ressourcenschwachen Kantone mit den entsprechenden Mitteln mittel- bis langfristig ihre Attraktivität steigern können. Wie erfolgreich und mit welchen Massnahmen sie dies tun, ist jedoch nicht Sache des Finanzausgleiches, da es sich bei den Ausgleichszahlungen um zweckfreie Mittel handelt.

Tabelle 17 Spannweiten und Standardabweichung des Index der standardisierten Steuererträge (SSE) vor und nach Ressourcenausgleich, 2008 – 2010

		2008	2009	2010	Differenz 2008-10
Standardabweichung	Index SSE vor Ausgleich	33.6	35.3	37.5	3.8
	Index SSE nach Ausgleich	23.9	25.3	27.3	3.4
	Differenz	-9.8	-10.0	-10.2	-0.4
Spannweite zwischen dem ressourcenstärksten und dem ressourcenschwächsten Kanton	Index SSE vor Ausgleich	153.7	163.4	179.0	25.3
	Index SSE nach Ausgleich	106.5	114.3	126.6	20.1
	Differenz	-47.2	-49.1	-52.4	-5.2

Die Ausgleichswirkung wird im neuen Finanzausgleich anhand der standardisierten Steuererträge SSE beurteilt. Tabelle 17 zeigt die Entwicklung der Spannweite und der Standardabweichung vor und nach Ressourcenausgleich im Zeitraum 2008-10. Sowohl die Standardabweichung als auch die Spannweite zwischen dem ressourcenstärksten und ressourcenschwächsten Kanton ist zwischen 2008 und 2010 angestiegen. Der Ressourcenausgleich konnte jedoch diesen Anstieg zumindest teilweise abfedern. Während die Standardabweichung des Index vor Ausgleich im Zeitraum 2008-10 um 3,8 Punkte stieg, nahm die Standardabweichung des Index nach Ausgleich lediglich um 3,4 Punkte zu. Dies verdeutlicht, dass der Ressourcenausgleich den starken Kantonen ein erhebliches Wachstum erlaubte, auch wenn er gleichzeitig die Extremwerte milderte. Die Reduktion der Extremwerte zeigt sich auch bei der Spannweite. Betrug die Zunahme 2008 – 2010 vor Ausgleich 25,3 Indexpunkte, so waren es nach Ausgleich noch 20,1 Indexpunkte. Im Durchschnitt reduzierte der Ressourcenausgleich die Standardabweichung um rund 10 Punkte und die Spannweite um fast 50 Punkte, wobei diese Reduktion mit zunehmenden Disparitäten stärker wurde. Interessant wird die Beobachtung der Entwicklung vor Ausgleich ab 2012 sein, wenn die Be-

messungsjahre nach Einführung der NFA in den Index der standardisierten Steuererträge einfliessen[33].

Die durchschnittliche Abnahme der Disparitäten als Folge des Ressourcenausgleichs liegt bei rund 30 Prozent. Diese Abnahme ist jedoch nicht symmetrisch auf die ressourcenstarken und die ressourcenschwachen Kantone verteilt, sondern hauptsächlich durch eine Zunahme der ressourcenschwachen Kantone bedingt. Tabelle 18 zeigt, dass die ressourcenschwachen Kantone ihren Index dank den Ausgleichszahlungen durchschnittlich um rund 16 % erhöhen konnten. Dieser Wert nahm jedes Jahr zu. Demgegenüber ging der Index der ressourcenstarken Kantone durchschnittlich nur um 4.6 % zurück. Diese Veränderung blieb während den drei Jahren stabil.

Tabelle 18 Durchschnittliche prozentuale Veränderung des Index der standardisierten Steuererträge durch den Ressourcenausgleich

	2008	2009	2010
Ressourcenschwache Kantone	15.5%	15.8%	16.1%
Ressourcenstarke Kantone	-4.6%	-4.6%	-4.6%
Verhältnis (Zeile 1 : Zeile 2)	3.3	3.4	3.5

Wie bereits erwähnt sind die Resultate mit Vorsicht zu geniessen, da sie nicht die Disparitäten der Kantone in den Jahren 2008-10, sondern die wirtschaftliche Lage in den Bemessungsjahren 2003-06 widerspiegeln. Des Weiteren ist natürlich die Ausgleichswirkung stark von der Höhe der Dotationen abhängig, wobei vom horizontalen Ressourcenausgleich aus naheliegenden Gründen eine stärke Ausgleichswirkung ausgeht. Als Fazit lässt sich sagen, dass der Mechanismus des Ressourcenausgleichs geeignet ist, die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone wirksam zu reduzieren und ein Anstieg der Disparitäten während einer Vierjahresperiode abzufedern.

Ob und inwieweit im beobachteten Zeitraum auch eine Verringerung der Unterschiede in der Steuerbelastung erzielt werden konnte, kann angesichts der kurzen Zeitreihe und der mangelnden Verfügbarkeit von relevanten Daten nicht abschliessend analysiert werden. Wir verweisen dazu auf unsere Ausführungen in den Kapiteln 5.3 und 7.2.

[33] Dem Referenzjahr 2012 werden die Bemessungsjahre 2006-2008 zugrunde liegen. Somit wird im Jahr 2012 erstmals ein "NFA-relevantes" Bemessungsjahr (2008) in die Berechnungen zur Ermittlung des Ressourcenpotenzials einfliessen.

5.3 Erhalt der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit im nationalen und internationalen Verhältnis

Bereits im Rahmen der ersten NFA-Botschaft ist die Frage nach den Auswirkungen der NFA auf die Standortgunst der ressourcenstarken Kantone im internationalen Steuerwettbewerb breit erörtert worden. Das damalige Gutachten Kirchgässner/Hauser kam dabei zum Schluss, dass keine massive Abwanderung von natürlichen und juristischen Personen ins Ausland zu befürchten sei[34]. Im Art. 2 Bst. c FiLaG wurde das Ziel festgehalten, dass der Finanzausgleich die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Kantone im nationalen und internationalen Verhältnis erhalten soll. Aufgrund der noch eingeschränkten Verfügbarkeit von Daten beschränkt sich die nachfolgende Beurteilung auf die Entwicklung der Maximalsteuersätze für Unternehmen sowie die effektive Durchschnittssteuerbelastung.

Körperschaftssteuersätze

Die statutarischen (= gesetzlichen) Maximalsteuersätze für Unternehmen variieren international deutlich, z.B. im Jahr 2009 zwischen 12,5 % in Irland und 39,5 % in Japan. Trotz der zum Teil deutlichen Steuersenkungen, welche seit 2001 in fast sämtlichen OECD-Ländern und insbesondere in Island, Griechenland und den osteuropäischen EU-Ländern vorgenommen wurden, zeigt sich, dass die statutarischen Unternehmenssteuersätze 2009 in der Schweiz (z.B. Zürich) im internationalen Vergleich eher niedrig sind (vgl. Tabelle 19). Der Vergleich ist aber von beschränkter Aussagekraft, da die Steuersätze zwischen den Kantonen erhebliche Unterschiede aufweisen. Anfang 2009 lagen diese zwischen 12,7 % (Obwalden, Appenzell-Ausserrhoden) und 24,2 % (Genf). Aber selbst der Kanton Genf weist tiefere Maximalsätze auf als die meisten westeuropäischen OECD-Länder.

[34] BBl **2001** 2520 f.

Tabelle 19 Statutarische maximale Unternehmenssteuersätze im OECD-Vergleich

Staat	2001	2003	2005	2007	2009	2001-2009 [1]
Irland	20.0	12.5	12.5	12.5	12.5	-7.5
Schweiz (OW) [2]	19.8	19.8	19.7	13.1	12.7	-7.1
Schweiz (AR) [2]	18.4	18.4	18.3	18.0	12.7	-5.7
Island	30.0	18.0	18.0	18.0	15.0	-15.0
Polen	28.0	27.0	19.0	19.0	19.0	-9.0
Slowakei	29.0	25.0	19.0	19.0	19.0	-10.0
Tschechische Republik	31.0	31.0	26.0	24.0	20.0	-11.0
Ungarn [3]	18.0	18.0	16.0	20.0	20.0	2.0
Türkei	33.0	30.0	30.0	20.0	20.0	-13.0
Schweiz (ZH) [2]	*24.7*	*24.1*	*21.3*	*21.3*	*21.2*	*-3.5*
Schweiz (GE) [2]	24.2	24.2	24.2	24.2	24.2	0.0
Korea	30.8	29.7	27.5	27.5	24.2	-6.6
Österreich	34.0	34.0	25.0	25.0	25.0	-9.0
Dänemark	30.0	30.0	28.0	25.0	25.0	-5.0
Griechenland	37.5	35.0	32.0	25.0	25.0	-12.5
Niederlande	35.0	34.5	31.5	25.5	25.5	-9.5
Finnland	29.0	29.0	26.0	26.0	26.0	-3.0
Schweden	28.0	28.0	28.0	28.0	26.3	-1.7
Portugal [4]	35.2	33.0	27.5	26.5	26.5	-8.7
Italien [5]	36.0	34.0	33.0	33.0	27.5	-8.5
Mexico	35.0	34.0	30.0	28.0	28.0	-7.0
Norwegen	28.0	28.0	28.0	28.0	28.0	0.0
Grossbritannien	30.0	30.0	30.0	30.0	28.0	-2.0
Luxemburg	37.5	30.4	30.4	29.6	28.6	-8.9
Australien	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	0.0
Neuseeland	33.0	33.0	33.0	33.0	30.0	-3.0
Spanien	35.0	35.0	35.0	32.5	30.0	-5.0
Deutschland	38.9	40.2	38.9	38.9	30.2	-8.7
Kanada	40.5	36.0	34.4	34.1	31.3	-9.2
Belgien	40.2	34.0	34.0	34.0	34.0	-6.2
Frankreich [6]	36.4	35.4	35.0	34.4	34.4	-2.0
USA	39.3	39.3	39.3	39.3	39.1	-0.2
Japan	40.9	40.9	39.5	39.5	39.5	-1.3

Quelle: OECD (2009), ESTV (2009)

[1] Veränderung 2001-2009 in Prozentpunkten

[2] Effektive Steuerbelastung (Steuersatz nach Abzug der Steuern von der Bemessungsgrundlage) eines Unternehmens mit Sitz im jeweiligen Kantonshauptort, inkl. Bundessteuer (8.5%) und Kirchensteuer.

[3] Ohne lokale Unternehmenssteuer, Innovationssteuer und Steueraufschlag für Kreditinstitute

[4] Steuersätze 2008 anstelle von 2009

[5] Ohne regionale Unternehmenssteuer

[6] Ohne lokale Unternehmenssteuer ("taxe professionelle") und auf den Umsatz erhobene Solidaritätssteuer ("contribution de solidarité")

Effektive Durchschnittssteuerbelastungen für Unternehmen

Wichtiger als statutarische Steuersätze ist für Unternehmen bei Standort- und Investitionsentscheidungen die effektive Steuerbelastung ihrer Investitionen. Ein Vergleich der effektiven Steuerbelastung bezieht nationale Gegebenheiten wie länderspezifische Abschreibungsmöglichkeiten, Fremdkapitalabzügen oder Kapitalsteuern mit ein und erlaubt es somit, den unterschiedlichen Steuerbemessungsgrundlagen in verschiedenen Staaten Rechnung zu tragen.

Um eine Aussage über die steuerliche Standortattraktivität der Schweiz machen zu können, hat das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) die steuerliche Standortattrak-

tivität von Schweizer Kantonen im internationalen Kontext evaluiert. Mit Hilfe von Annahmen bezüglich der Finanzierungs- und Investitionsstruktur eines exemplarischen Unternehmens im produzierenden Gewerbe mit einer Vorsteuerrendite von 20 % wurde berechnet, wie hoch der effektive durchschnittliche Steuersatz an verschiedenen Standorten liegt[35].

Tabelle 20 Effektiver Durchschnittssteuersatz für Unternehmen des produzierenden Gewerbes im internationalen Vergleich

Kanton [1] / Staat	**2001**	**2003**	**2005**	**2007**	**2009**	**2001-2009 [2]**
AR	-	-	-	-	10.8	-
OW	-	-	-	11.5	11.1	-
NW	15.5	15.4	15	14.8	12.7	-2.8
ZG	13.8	13.8	14	13.7	13.4	-0.4
SH	-	-	-	19.9	13.9	-
SG	20.3	20.3	20.3	16.2	14.2	-6.1
LU	-	17.5	17	16.3	15.9	-
SZ	17.1	16.5	17.1	17	16.1	-1
ZH	21.6	21	18.8	18.3	18.2	-3.4
BL	22.9	22.8	22.8	22.9	18.5	-4.4
BE	18.8	18.6	18.6	18.6	18.5	-0.3
TI	18.7	18.5	18.9	18.9	18.8	0.1
VS	19.7	19.7	19.6	19.6	19.6	-0.1
VD	20.5	20.5	20.5	20.5	20.5	0
BS	22.1	22.1	22.1	22.1	20.9	-1.2
GE	21.4	21.4	21.5	21.5	21.5	0.1
Median Schweiz [3]	*20*	*20*	*19.3*	*18.8*	*18.5*	*-1.5*
Irland - Dublin	12	14	14	14.1	14.1	2.1
Österreich	30.4	30.4	22.4	22.4	22.1	-8.3
Niederlande [4]	30.7	30.3	27.6	23.1	23	-7.7
Italien [4]	28.8	31.8	30.9	30.9	26.6	-2.2
Grossbritannien (London)	28	28.1	28.1	28.6	27.7	-0.3
Deutschland [4]	35.4	36.5	35.5	35.1	27.8	-7.6
Frankreich [4]	34.9	34.5	33.9	34	34.1	-0.8
USA (Boston)	36.2	36	37.6	35.8	36.2	0

Quelle: BAK Basel Economics und ZEW Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (2005, 2007, 2009)

[1] Steuerbelastung in Kantonshauptorten

[2] Veränderung 2001-2009 in Prozentpunkten

[3] Median der Kantone, bei denen die gesamte Zeitreihe 2001-2009 vorhanden ist

[4] Median verschiedener Steuerorte

Ergebnisse liegen lediglich für eine Auswahl von Kantonen und für die Jahre 2001, 2003, 2005, 2007 und 2009 vor. Die Studie zeigt, dass die Schweizer Kantone in Bezug auf eine wettbewerbsfähige Unternehmensbesteuerung internationale Spitzenpositionen belegen (vgl. Tabelle 20). Sämtliche untersuchten Kantone sind im europäischen und nordamerikanischen Vergleich für Unternehmen unter steuerlichen Aspekten attraktiv, wobei lediglich Irland mit

[35] Vgl. Lammersen und Schwager (2005). Die Studie bezieht sich somit auf einen spezifischen Unternehmenstyp. Die ZEW-Studie kann Sonderbesteuerungsformen, welche nur für bestimmte Unternehmensgruppen Anwendung finden, nicht berücksichtigen, da sonst keine allgemeine Analyse über Steuerbelastungsunterschiede möglich wäre. Dementsprechend werden bei der Berechnung der durchschnittlichen effektiven Steuerlast besondere Besteuerungsformen, wie z.B. die der *Beteiligungs-, Holding- und Verwaltungsgesellschaften* in den Schweizer Kantonen, *nicht berücksichtigt*. Auch lassen sich im Rahmen des vorgegebenen Modellrahmens nicht alle relevanten Aspekte der steuerlichen Gewinnermittlung erfassen. Dies zeigt sich beispielsweise bei der periodenübergreifenden Verlustberücksichtigung bei der Gewinnsteuer. So ist in der Schweiz ein Verlustvortrag von 7 Jahren möglich, während dieser in einigen EU-Staaten zeitlich unbeschränkt gewährt wird (vgl. BMF 2008). Sollte beispielsweise ein solcher Verlustvortrag in die Berechnung der effektiven Durchschnittssteuerbelastung einfliessen, wäre dies mit einer Vielzahl weiterer Annahmen verbunden und ein allgemeiner Vergleich über internationale Steuerbelastungsunterschiede wäre nicht mehr möglich.

einem effektiven Durchschnittssteuersatz von 14.1 Prozent einen tieferen Wert aufweist als die Schweizer Kantone.

Im Jahr 2007 wurden weitere osteuropäische und asiatische Standorte in das Ranking aufgenommen (BAK / ZEW 2007, 2009). Hongkong weist demnach unter den analysierten Standorten im Jahr 2007 mit 10,5 % und im Jahr 2009 mit 9,7 % den niedrigsten effektiven Durchschnittssteuersatz auf. Auch Singapur (2007 und 2009: 15,7 %) tritt in Konkurrenz mit einigen Schweizer Kantonen.[36] Vor allem jedoch die osteuropäischen Staaten Slowakei (16,3 %), Tschechien (17 %), Polen (17 %), Slowenien (18,6 %) und Ungarn (19,0 %) weisen 2009 attraktive Durchschnittssteuersätze auf.

Im Zeitvergleich lässt sich feststellen, dass der Rückgang der effektiven Durchschnittssteuerbelastung seit 2001 deutlich hinter den oben aufgeführten statutarischen Steuersatzsenkungen zurück blieb. Lediglich Österreich (-8.3 Prozentpunkte), die Niederlande (-7.7) sowie Deutschland (-7.6) konnten ihre Steuerattraktivität deutlich erhöhen, blieben allerdings weiterhin hinter dem Kanton Genf zurück, der den höchsten effektiven Durchschnittssteuersatz in der Schweiz aufwies.[37] Insgesamt ging auch der Median der Schweizer Durchschnittssteuersätze im Zeitraum 2001-2009 um 1.5 Prozentpunkte zurück.

Es zeigt sich, dass die ressourcenstarken Kantone im Jahr 2009 gegenüber 2007 ihre Position im internationalen Vergleich entweder halten (Waadt und Genf) oder gar verbessern konnten. Am deutlichsten zeigt sich dies in Basel-Land (-4,4 Prozentpunkte), gefolgt von den Kantonen Nidwalden, Zug, Schwyz, Zürich und Basel. Aber auch in den ressourcenschwachen Kantonen St. Gallen und Schaffhausen ist die effektive Steuerbelastung in diesem Zeitraum deutlich gesunken. Der Vergleich wird jedoch dadurch eingeschränkt, dass nicht sämtliche Kantone in die Untersuchung einbezogen wurden.

Effektive Durchschnittssteuerbelastung von hoch qualifizierten Arbeitskräften

Das ZEW (vgl. Elschner und Schwager 2005) hat neben der Steuerbelastung für Unternehmen auch die der hochqualifizierten Arbeitskräfte untersucht. Diese ist für die Standortattraktivität von besonderer Bedeutung, da Unternehmen vermehrt um hoch qualifizierte Mitarbeiter/innen konkurrieren. Um im internationalen Wettbewerb bestehen zu können, sind die Unternehmen oft gezwungen, die Steuern und Abgaben der hoch qualifizierten Arbeitskräfte je nach Verhandlungsmacht zu kompensieren. Die effektive Durchschnittssteuerbelastung zeigt an, wie hoch der Prozentsatz der Besteuerung ausfällt, wenn der Arbeitskraft ein Nachsteuereinkommen in der Höhe von 100'000 Euro vergütet werden soll.

---

[36] Die anderen untersuchten ostasiatischen Standorte Peking und Shanghai konnten ihre kompetitive Position von 2007 (jeweils 21.4%) im Jahr 2009 nicht aufrechterhalten. Der effektive Durchschnittssteuersatz stieg auf jeweils 23.3%.

[37] Berücksichtigt man jedoch regionale Steuerbelastungsunterschiede, so treten einige Bundesländer Deutschlands in Wettbewerb zu Genf und Basel.

Tabelle 21 Effektiver Durchschnittssteuersatz für Arbeitskräfte (alleinstehend, Einkommen 100'000 EUR p.a.) im internationalen Vergleich

Kanton [1] / Staat	2002	2003	2005	2007	2009	2002-2009 [2]
ZG	25.7	25.9	24.7	24	24	-1.7
OW	-	-	-	25	24.5	-
SZ	26.3	25.7	25.4	25.5	24.6	-1.7
NW	28.1	28.3	27.2	27	26.8	-1.3
LU	-	-	31.7	31.1	29.2	-
ZH	32.7	32.6	31.2	30.4	30.3	-2.4
AR	-	-	-	-	30.5	-
SH	-	-	-	32	32.1	-
SG	36.8	36.8	36.1	35.6	33.3	-3.5
BS	36.7	36.9	34.7	34	33.5	-3.2
TI	37.9	38.2	34.3	34	34.1	-3.8
VS	35.2	35.4	34.6	34	34.4	-0.8
BE	36.6	36.8	36	34.7	34.6	-2
GE	37.7	37.9	36.9	36.4	36.2	-1.5
BL	36.4	36.6	35.7	37.5	36.4	0
VD	39	39.3	38.5	37.9	37.3	-1.7
Median Schweiz [2]	*36.6*	*36.8*	*34.7*	*34*	*33.8*	*-2.8*
USA (Massachusetts)	38.2	38.2	36.8	36.8	36.7	-1.5
Grossbritannien	39.3	39.2	40	38.2	36.9	-2.4
Österreich	42.4	41.7	38.5	38.5	37.5	-4.9
Deutschland	46.7	47.6	41.8	41.3	39.4	-7.3
Irland	40.4	40.3	41.6	39.4	41.8	1.4
Niederlande	44	42.9	43.8	43.8	42.9	-1.1
Frankreich	47.9	48.2	44.3	44.7	45	-2.9
Italien (Rom)	53.4	49.8	44.6	52.5	50.3	-3.1

Quelle: BAK Basel Economics und ZEW Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (2005, 2007, 2009)

[1] Steuerbelastung in Kantonshauptorten

[2] Median der Kantone, bei denen die gesamte Zeitreihe 2001-2009 vorhanden ist

Wird die Besteuerung eines Einpersonen-Haushalts mit einem verfügbaren Nachsteuereinkommen in der Höhe von 100'000 Euro betrachtet, so bietet die Schweiz auch bei den Einkommenssteuern im internationalen Vergleich attraktive Steuersätze (vgl. Tabelle 21)[38]. So sind die untersuchten Kantone deutlich steuergünstiger als die im Vergleich berücksichtigten europäischen Staaten. Eine Ausweitung der Studie auf weitere Standorte (BAK 2009) zeigt, dass bei der Besteuerung der hochqualifizierten Arbeitskräfte Singapur (11,6 %), Hong Kong (16,0 %) sowie die Tschechische Republik (20,9 %) noch vor den Schweizer Kantonen Spitzenplätze belegen. Auch die Slowakei (28,4 %) und Polen (31,3 %) sowie die US-Bundesstaaten Florida, Texas, Washington und Massachusetts (zwischen 31,7 % und 36,7 %) belasten hochqualifizierte Arbeitskräfte ähnlich hoch wie einige Schweizer Kantone.

Seit 2002 sind für Hochqualifizierte vor allem Deutschland (-7.3 Prozentpunkte) und Österreich (-4.9) steuerlich attraktiver geworden. Allerdings liegt die effektive Steuerbelastung in diesen Staaten weiterhin über den Sätzen der Schweizer Kantone. Innerhalb der Schweiz haben im Zeitraum 2002-2009 alle untersuchten Kantone ihre Standortaktivität durch Steu-

[38] Neben der steuerlichen Belastung wurden auch Abgaben an die Arbeitslosenversicherung und die Unfallversicherung den Steuern zugerechnet. Bei der gesetzlichen Rentenversicherung wurde der Anteil der Umverteilung aufgrund des Umlageverfahrens berechet und ebenfalls den Steuern zugeschlagen. Krankenkassenbeiträge bzw. -prämien wurden allerdings nicht den Abgaben zugeordnet, da Ihnen adäquate Leistungen gegenüber stehen (vgl. Elschner und Schwager 2005).

erentlastungen erhöht, allen voran die Kantone Tessin (-3.8), St. Gallen (-3.5), Basel-Stadt (-3.2) und Zürich (-2.4). Auch bei der Belastung der Einkommen bleibt die Aussagekraft des interkantonalen Vergleichs begrenzt, da die effektive Steuerbelastung lediglich in 12 Kantonen über den Gesamtzeitraum 2002-2009 analysiert wurde.

Steuerausschöpfungsindex

Einen interkantonalen Vergleich der Gesamtsteuerbelastung bietet der neue Steuerausschöpfungsindex, welcher von der EFV im Dezember 2009 zum ersten Mal veröffentlicht wurde. Bis zum Steuerjahr 2006 veröffentlichte die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) den Gesamtindex der Steuerbelastung. Dieser Index wurde im Rahmen des alten Finanzausgleichs für die Berechnung des Finanzkraftindexes verwendet. Er hatte zahlreiche methodische Schwächen und wurde mit der Einführung des neuen Finanzausgleichs überflüssig. Er wurde unter anderem durch den Steuerausschöpfungsindex[39] abgelöst.

Dieser neue Index steht in engem Zusammenhang mit den Berechnungen innerhalb des neuen Finanzausgleichs. So zeigt der Steuerausschöpfungsindex 2010 das Verhältnis zwischen den kantonalen Steuereinnahmen (berechnet als Mittelwert der Steuereinnahmen in den Jahren 2004, 2005 und 2006) und dem Ressourcenpotenzial für das Referenzjahr 2010. Das Ressourcenpotenzial der Kantone wird im Zusammenhang mit den Finanzausgleichszahlen festgelegt und widerspiegelt das Steuersubstrat (ebenfalls berechnet als Mittelwert der Jahre 2004, 2005 und 2006), welches die Kantone durch eigene Besteuerung ausschöpfen können.

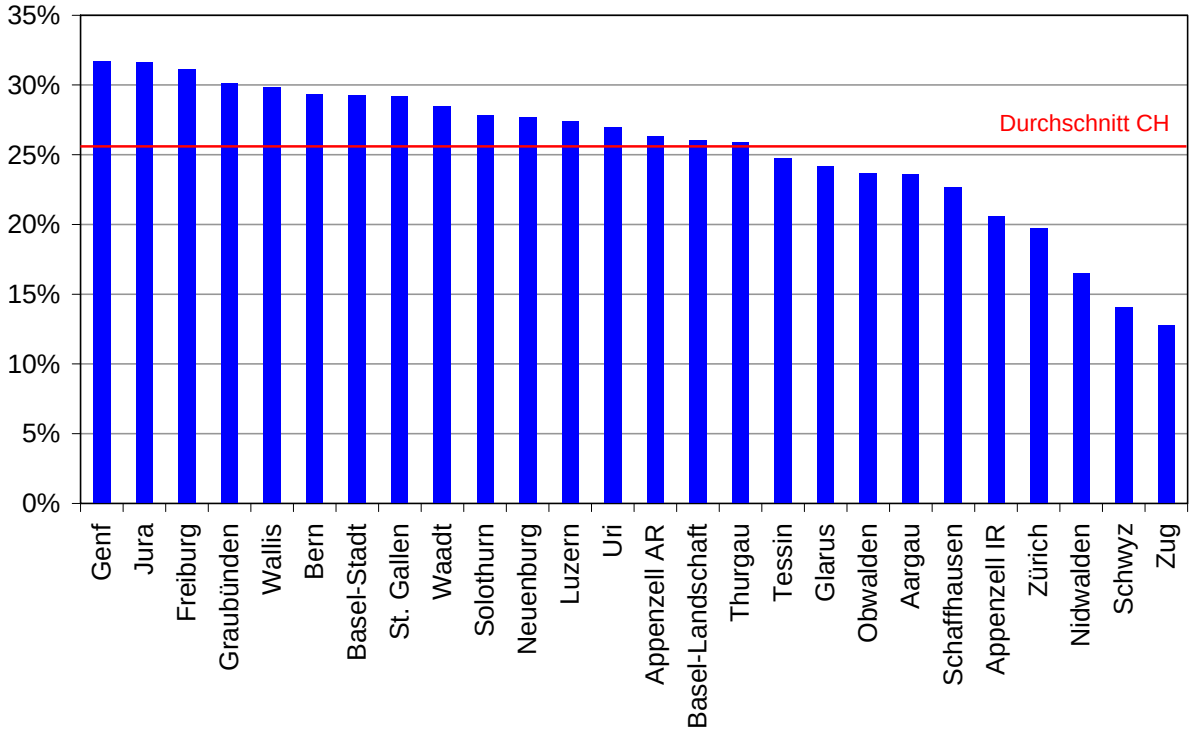
Der Steuerausschöpfungsindex ist somit auch ein Abbild der gesamten Steuerbelastung in einem Kanton. Er zeigt, wie stark die steuerlich ausschöpfbare Wertschöpfung der Steuerpflichtigen effektiv durch Fiskalabgaben belastet wird und somit nicht mehr für die private Verwendung zur Verfügung steht. Der Index ist deshalb ähnlich zu interpretieren wie die Fiskal- und Steuerquote, welche in der Schweiz auf nationaler Ebene berechnet wird. Allerdings ist seine Aussagekraft im Rahmen des ersten Wirksamkeitsbericht begrenzt, da die bisher vorliegenden Indizes (Referenzjahre 2008-2010) analog dem Ressourcenpotenzial auf Steuereinnahmen und Bemessungsgrundlagen basiert, die vor dem Inkrafttreten der NFA liegen.

Abbildung 7 zeigt die steuerliche Ausschöpfung des Ressourcenpotenzials 2010 in den einzelnen Kantonen. Im Schweizer Durchschnitt werden 25,3 % des Ressourcenpotenzials durch Fiskalabgaben der Kantone und Gemeinden belastet. Stark unterdurchschnittlich ist die steuerliche Ausschöpfung in den Zentralschweizer Kantonen Nidwalden, Schwyz und Zug, wobei Zug mit 12,8 % den tiefsten Wert aller Kantone aufweist. Aber auch in grösseren Kantonen wie Aargau und Zürich liegt die Steuerausschöpfung unter dem Schweizer Durchschnitt. Am oberen Ende der Skala sind einige Westschweizer Kantone, Graubünden, Bern, Basel-Stadt und St. Gallen zu finden. Dabei schöpft Genf mit 31,7 % sein Ressourcenpotenzial am stärksten aus. Auffallend ist dabei, dass sich viele Kantone oberhalb oder in der Nähe des Schweizer Durchschnitts befinden, und dass die Abweichung vom Schweizer Durchschnitt zu Genf mit 6,4 Prozentpunkten nur halb so gross ist wie die Abweichung zu Zug mit 12,6 Prozentpunkten.

---

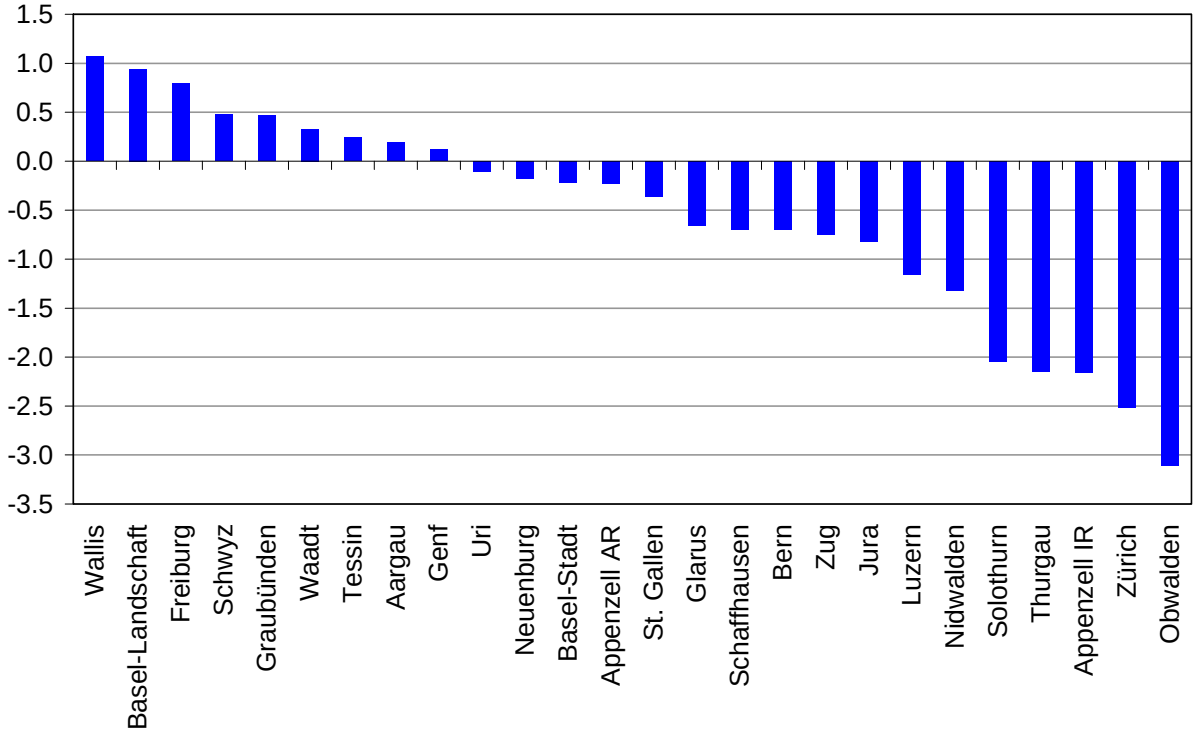
[39] Zu den weiteren Instrumenten, welche den früheren Gesamtindex der Steuerbelastung ersetzen, gehören die von der ESTV zur Verfügung gestellten Statistiken über die Steuerbelastung der natürlichen Personen nach Gemeinden, die Steuerbelastung in den Kantonshauptorten sowie der Steuerrechner.

Abbildung 7 Steuerliche Ausschöpfung des Ressourcenpotenzials 2010 nach Kantonen in Prozent



Die Entwicklung der steuerlichen Ausschöpfung über die Zeit ist in Abbildung 8 ersichtlich. Dargestellt ist die Veränderung zwischen den Referenzjahren 2008 und 2010, d.h. also der Bemessungsjahre 2003/04 und 2004-06, welche noch vor der Einführung der NFA liegen. In neun Kantonen hat sich die Steuerausschöpfung zwar erhöht, in sechs davon lag der Anstieg aber unter 0,5 Prozentpunkten und war damit moderat. Hingegen gab es einige Kantone, welche ihre Steuerausschöpfung deutlich, nämlich um über 2 Prozentpunkte – in Obwalden waren es sogar 3,1 – senken konnten.

Abbildung 8: Veränderung Steuerliche Ausschöpfung in Prozentpunkten 2008-2010



5.4 Gewährleistung einer minimalen Ausstattung mit finanziellen Ressourcen der Kantone

Der Gesetzgeber hat darauf verzichtet, den ressourcenschwachen Kantonen eine Mindestausstattung mit finanziellen Ressourcen zu garantieren. Es ist jedoch gemäss Art. 6 Abs. 3 FiLaG gleichwohl anzustreben, dass die standardisierten Steuererträge jedes Kantons pro Einwohner nach erfolgtem Ressourcenausgleich mindestens 85 Prozent des schweizerischen Durchschnitts erreichen. Die so definierte Mindestausstattung ist jedoch explizit nicht als Garantie, sondern als Zielgrösse zu verstehen. Das bedeutet, dass eine vorübergehende Unterschreitung der Limite durchaus mit dem FiLaG konform ist. Art. 19 Abs. 9 FiLaG hält zudem fest, dass bei der Überprüfung des Mindestausstattungsziels die Leistungen aus dem Härteausgleich mitberücksichtigt werden sollen.

Wie aus den nachfolgenden Abbildungen hervorgeht, wurde die angestrebte minimale Pro-Kopf-Ausstattung mit Eigenmitteln von 85 Prozent des schweizerischen Durchschnitts in den Jahren 2008 und 2009 jeweils integral erreicht. Für das Jahr 2010 blieben die drei Kantone Uri, Jura und Wallis nach erfolgtem Ressourcenausgleich knapp unterhalb der 85-Prozent-Marke. Werden - wie in Art. 19 Abs. 8 FiLaG postuliert - die Leistungen aus dem Härteausgleich mitberücksichtigt, weist der Kanton Jura jedoch nach erfolgten Ausgleichszahlungen einen Index von über 88 Punkten auf, womit die Zielgrösse klar erreicht wird. Uri und Wallis hingegen, die keinen Härteausgleich erhalten, erreichten lediglich 84,4 bzw. 84,8 Indexpunkte. Dies entspricht einem Betrag von rund 47 Franken (Uri) bzw. 13 Franken (Wallis) pro Einwohner, welche bis zur 85 Punkte-Grenze fehlen.

Abbildung 9 Ressourcenindex vor und nach Ressourcenausgleich 2008

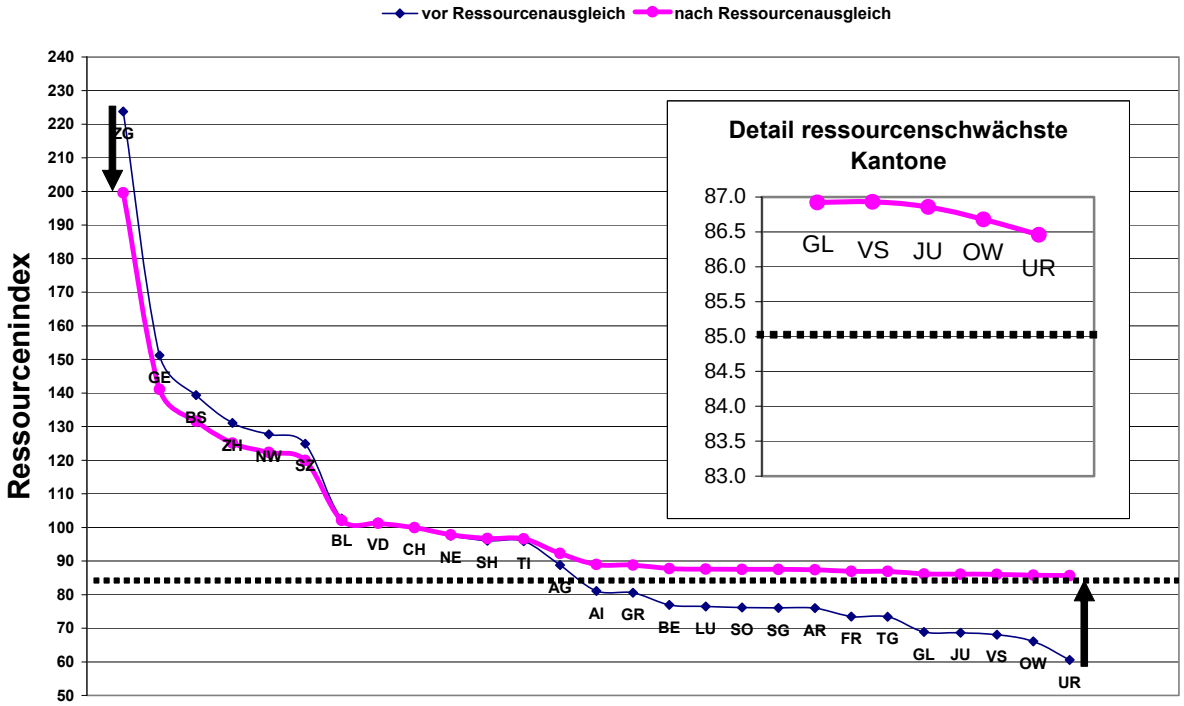


Abbildung 10 Ressourcenindex vor und nach Ressourcenausgleich 2009

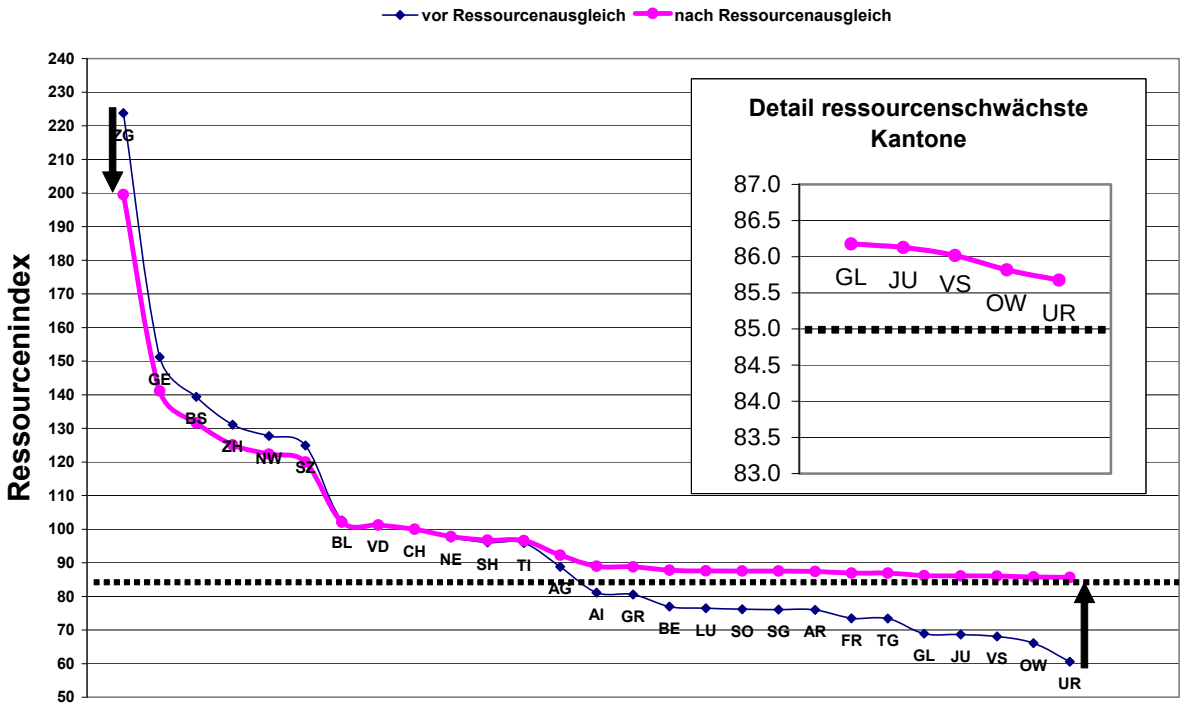
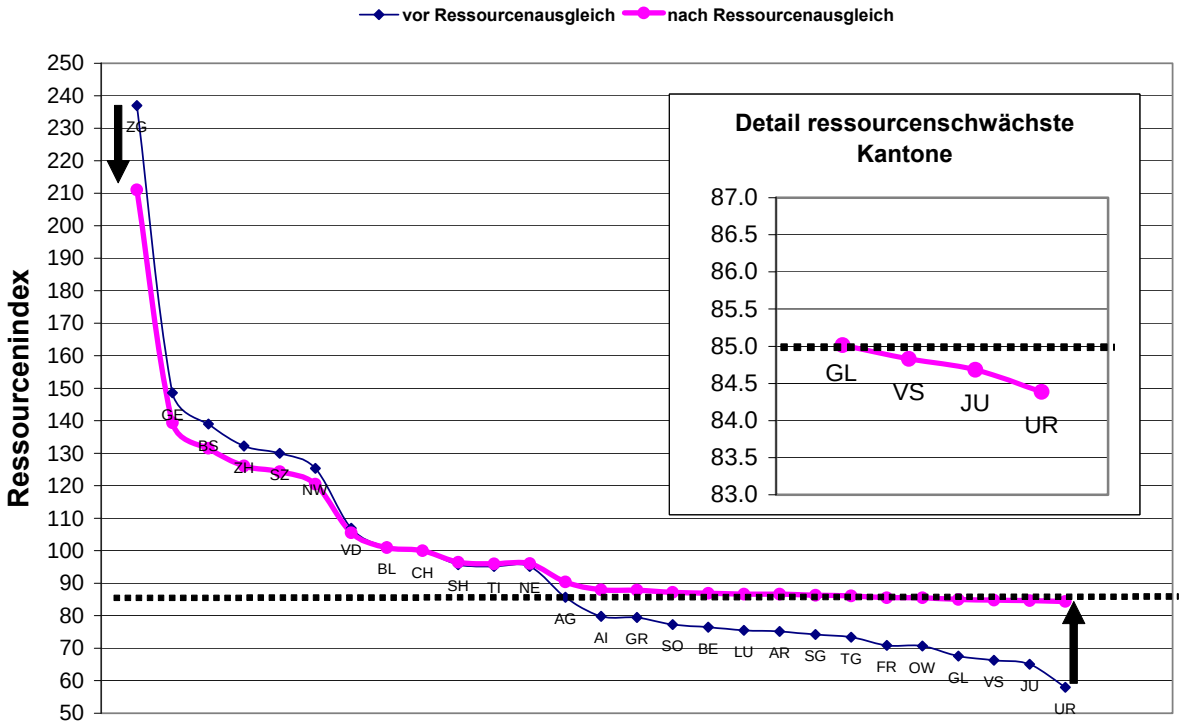


Abbildung 11 Ressourcenindex vor und nach Ressourcenausgleich 2010



Aufgrund der Bestimmungen der FiLaG besteht keine Möglichkeit, in einem Zwischenjahr einer Vierjahresperiode[40] zusätzlich zur gesetzlich definierten Fortschreibung Ressourcenausgleichsmittel einzusetzen, um alle Kantone auf einen Index von 85 Punkten anheben zu können. Auch eine stärkere Progression bei der Verteilung einer gegebenen Ausgleichssumme zugunsten der ressourcenschwächeren Kantone konnte nicht ins Auge gefasst werden, denn die den Berechnungen zugrunde liegende Verteilung stellt jeweils bereits das Optimum dar. Der Ausdruck "Optimum" ist so zu verstehen, dass eine stärker progressive Verteilung der gegebenen Ausgleichssumme dazu führen würde, dass durch die Ausgleichszahlungen Kantone mit einem tieferen Ressourcenindex Kantone mit einem höheren Index überholen würden oder dass ein zusätzlicher Indexrückgang beim ressourcenschwächsten Kanton durch die Ausgleichszahlung überkompensiert würde[41].

Als Fazit kann festgehalten werden, dass in der Periode (2008 bis 2010) die anzustrebende Minimalausstattung der Kantone mit eigenen finanziellen Ressourcen (Index 85) mit Ausnahme eines Jahres erreicht und auch in diesem Jahr nur knapp verfehlt wurde. Mit Blick auf die Neudotierung des Ressourcenausgleichs für die nächste Vierjahresperiode 2012 bis 2015 besteht somit keine Notwendigkeit, von der gewohnten Fortschreibung abzuweichen und zusätzliche Mittel bereitzustellen.

5.5 Ausgleich von übermässigen geografisch-topografischen und soziodemografischen Belastungen

Gemäss Art. 9 FiLaG legt die Bundesversammlung jeweils mittels Bundesbeschluss die Dotationen für die nächste Vierjahresperiode aufgrund der Ergebnisse des Wirksamkeitsberichts fest. Gemäss Anhang 2 des erläuternden Berichts zur FiLaV sind für die Beurteilung die Höhe der Sonderlasten pro Einwohner sowie der Lastenausgleich in Prozent der Sonderlasten heranzuziehen. In Bezug auf die Methodik wird explizit auf das Gutachten der Firma Ecoplan aus dem Jahr 2004 verwiesen.[42] Die Eidg. Finanzverwaltung hat deshalb im Jahr 2009 der Firma Ecoplan ein zweites Gutachten zur Bestimmung der Sonderlasten in Auftrag gegeben[43].

Gesamtdotierung des Lastenausgleichs

Gemäss dem Gutachten Ecoplan 2004 betrugen im Jahr 2001 die Sonderlasten insgesamt rund 5,3 Milliarden Franken. Die 2001 für den Lastenausgleich zur Verfügung stehenden Mittel betrugen 669 Millionen Franken (teuerungsbereinigter Wert 2008). Damit wurden 13 Prozent der Sonderlasten abgegolten. Im neuen Ecoplan Gutachten wurden die Sonderlasten für 2002-2006 berechnet. 2006 beträgt der Wert 5,5 Milliarden Franken, womit die Sonderlasten im Vergleich zu 2001 um 5,5 Prozent angestiegen sind. Dies liegt leicht über der kumulierten Teuerung in der gleichen Periode. Mit den Lastenausgleichszahlungen 2008 wurden – wiederum teuerungsbereinigt - rund 12 % der Sonderlasten im 2006 abgegolten.

---

[40] Das Jahr 2010 ist ein Zwischenjahr in der Vierjahresperiode 2008 - 2011.

[41] Vgl. Fachbericht der Eidg. Finanzverwaltung "Technische Grundlagen für den Finanzausgleich im engeren Sinn", Version 4, Bern 2007, Ziffer 3.7 (S. 38ff). Er ist im Internet unter www.efv.admin.ch/d/dokumentation/downloads/themen/finanzausgleich/Grundlagen/technischer_bericht_4.pdf abrufbar.

[42] Ecoplan, "Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich“, Bern 2004.

[43] Ecoplan, „Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich – Analysen für die Jahre 2002 – 2006“, Bern 2009.

Dotierung der Teilindikatoren im Lastenausgleich

Bei der Einführung der NFA wurde die Frage diskutiert, ob mit dem Lastenausgleich die verschiedenen Sonderlasten korrekt berücksichtigt werden. Das Gutachten von Ecoplan aus dem Jahr 2004 kam zum Schluss, dass die bestehende, politisch ausgehandelte Aufteilung zwischen den einzelnen Lasten nicht dem effektiven Kostenverhältnis entspricht. Dennoch hat sich der Bundesrat als auch das Parlament für eine gleichmässige Dotierung der beiden Lastenausgleichstöpfe entschieden. Folgende Überlegungen haben zu diesem damaligen Beschluss beigetragen[44]:

- 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 Finanzausgleichsgesetz 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 grosse 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.

Tabelle 22 Entwicklung der Sonderlasten; 2002 – 2006

	2002	2003	2004	2005	2006
in Mio. Franken					
SLA A-C*	1'767	1'852	1'866	1'853	1'832
SLA F**	2'178	2'187	2'178	2'159	2'167
GLA	1'491	1'502	1'513	1'522	1'532
Total	**5'436**	**5'541**	**5'556**	**5'534**	**5'531**
in Prozent					
SLA A-C*	33%	33%	34%	33%	33%
SLA F**	40%	39%	39%	39%	39%
GLA	27%	27%	27%	28%	28%
Total	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

** Bevölkerungsstruktur* Quelle: Ecoplan
*** Sonderlasten der Kernstädte*

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. Er hielt aber gleichzeitig auch fest, dass in Übereinstimmung mit dem Finanzausgleichsgesetz die Dotationen für die zweite Vierjahresperiode aufgrund der Ergebnisse des Wirksamkeitsberichts analysiert und gegebenenfalls angepasst werden müssen.

[44] Die nachfolgend aufgeführten Aussagen sind der dritten NFA-Botschaft entnommen, vgl. dazu BBl **2007** 676 f.

Mit dem zweiten Gutachten wurden 2009 die Sonderlasten mit einer aktuellen Datengrundlage überprüft. Grundsätzlich bestätigten sich dabei die Resultate von 2004. Zudem wurde auch mittels verschiedener Modellszenarien untersucht, ob gewisse Punkte, die bei der gegenwärtigen Berechnung des NFA teilweise kritisiert wurden, einen signifikanten Einfluss auf die Ausgleichszahlungen haben. Dazu gehörten insbesondere der Einbezug des Kernstadtindikators und die Verwendung der Hauptkomponentenanalyse. Ein Ausschluss des Kernstadtindikators führte einzig dazu, dass sich die Gewichte der übrigen soziodemografischen Indikatoren stark erhöhen und dadurch der geografisch-topografische Lastenindex stabil bleibt. Das bedeutet, dass sich auch ohne Kernstadtindikator ein Dotationsverhältnis von rund 30 % GLA und 70 % SLA ergibt. Ohne Hauptkomponentenanalyse veränderten sich die Gewichtungen kaum. Dafür nimmt aufgrund der geringen Anzahl Variablen die Gefahr von Verzerrungen durch Ausreisser stark zu.

Die Sonderlasten werden durch den heutigen Lastenausgleich sehr unterschiedlich abgegolten: Die Ausgleichszahlungen gewichten die geografisch-topografischen Faktoren über viermal stärker als die Sonderlasten der Kernstädte, wie Tabelle 23 zeigt.

Tabelle 23 Deckungsgrad der Sonderlasten durch Lastenausgleich; 2006

in Millionen Franken	geografisch-topografische Faktoren (GLA)	Bevölkerungs-struktur (SLA A-C)	Kernstädte (SLA F)	Total
Sonderlasten 2006[1)]	1'532	1'832	2'167	5'531
in Prozent des Totals	28%	33%	39%	100%
gemäss FiLaV				
Ausgleichszahlungen [LA 2006[2)]]	331	220	110	661
in Prozent des Totals	50%	33%	17%	100%
in Prozent der Sonderlasten	22%	12%	5%	12%

1) Berechnungen Ecoplan
2) teuerungsbereinigte Werte 2008

Würden mit den verfügbaren Mittel die Sonderlasten gleichmässig abgegolten, so wäre ein einheitlicher Deckungsgrad von rund 12 % zu erreichen. Aufgrund der Mittelwerte 2002 – 2006 wären dabei die Gewichtungen gemäss Tabelle 24 nötig.

Tabelle 24 Dotationen gemäss geltender FiLaV und dem Gutachten Ecoplan

		Geltende Gewichtung 2008 - 2011	**Gewichtung gemäss Gutachten Ecoplan**
GLA	Siedlungshöhe	16.67%	7.0%
	Steilheit des Geländes	16.67%	7.0%
	Siedlungsstruktur	8.33%	7.0%
	Bevölkerungsdichte	8.33%	6.0%
	GLA Total	**50.0%**	**27.0%**
SLA	Armut, Altersstruktur und Ausländerintegration	33.33%	33.0%
	Sonderlasten Kernstädte	16.67%	40.0%
	SLA Total	**50.0%**	**73.0%**

Am 12. Oktober 2009 stellten die Finanzdirektoren der Kantone Zürich, Basel-Stadt und Genf in einem Schreiben an das EFD fest, dass die bestehende Überdotierung des GLA die Position der Agglomerationskantone im internationalen Wettbewerb schwäche. Sie forderten

deshalb, dass die Dotierungsverhältnisse den effektiven Lastenverhältnissen entsprechen sollen.

Die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Bergebiete (SAB) liess parallel zum Gutachten Ecoplan ein Gutachten durch Professor Jeanrenaud (Universität Neuenburg) erstellen, welches hauptsächlich bei der Nachvollziehbarkeit, den Methoden (Verwendung der Hauptkomponentenanalyse, Ausgestaltung des Kernstadtindikators) sowie der Datengrundlage (Variablenwahl, Referenzjahr der Daten) des Gutachtens Ecoplan Vorbehalte anbringt. Das Gutachten ergab aber keinen unmittelbaren Korrekturbedarf. Ausserdem enthält es keine konkreten Vorschläge für alternative Berechnungsmethoden oder alternative Werte für die Sonderlasten.

Tabelle 25 Ausgleichszahlungen bei den beiden Varianten anhand der Daten 2010

(-) Entlastung Kanton

	Lastenausgleich 2010	
	Effektive Zahlungen *	Gutachten Ecoplan
Kanton	in 1000 Fr.	in 1000 Fr.
ZH	-86'111	-171'833
BE	-46'443	-41'046
LU	-6'606	-5'565
UR	-10'757	-6'109
SZ	-5'970	-3'305
OW	-5'393	-3'078
NW	-1'469	-994
GL	-5'096	-2'719
ZG	-	-
FR	-11'784	-9'232
SO	-	-
BS	-46'270	-73'825
BL	-	-

	Lastenausgleich 2010	
	Effektive Zahlungen *	Gutachten Ecoplan
Kanton	in 1000 Fr.	in 1000 Fr.
SH	-2'375	-2'351
AR	-17'425	-7'965
AI	-8'091	-4'540
SG	-1'965	-1'655
GR	-135'637	-67'803
AG	-	-
TG	-3'691	-3'109
TI	-32'825	-25'994
VD	-58'338	-62'117
VS	-69'090	-33'657
NE	-35'579	-22'364
GE	-99'867	-142'759
JU	-4'197	-2'961
CH	**-694'980**	**-694'980**

** Identisch mit der Variante 50:50*

Die Auswirkungen auf die einzelnen Kantone unterscheiden sich je nach Variante erheblich. Grundsätzlich zeigt sich aber in Tabelle 25 dass die Kantone mit Kernstädten, aber ohne Zahlungen aus dem GLA (Zürich, Basel-Stadt und Genf) von einer Anpassung profitieren würden.

Variante 1: GLA 50 %; SLA 50 %

Die Variante 1 führt die heute bestehenden Dotierungen unverändert weiter. Dies entspricht dem politischen Willen bei der Einführung der NFA. Das Ziel der Entschädigung von Sonderlasten wird aber in unterschiedlichem Umfang erreicht. Die Zentrumskantone sind der Meinung, dass eine solche erheblich Unterdotierung bei den wachstumsstarken Kantonen für die gesamte Volkswirtschaft negative Auswirkungen mit sich bringen würde.

Mit der Fortschreibung der heutigen Dotierung bleiben auch die Auszahlungsbeträge an die einzelnen Kantone stabil.

Variante 2: GLA 27 %, SLA 73 %

Die Aufteilung des Lastenausgleichs gemäss den Kosten im Gutachten Ecoplan würde dazu führen, dass die sechs berücksichtigten Sonderlasten zu je rund 12 % abgegolten werden.

Tabelle 26 Auswirkungen des Gutachtens Ecoplan anhand der Ausgleichszahlungen 2010

(+) Belastung Kanton; (-) Entlastung Kanton

	Zahlungen Lastenausgleich 2010						
	Effektive Zahlungen		Gutachten Ecoplan		Differenzen		
	Total	pro Kopf	Total	pro Kopf	Total		pro Kopf
Kanton	in 1000 Fr.	in Franken	in 1000 Fr.	in Franken	in 1000 Fr.	in %	in Franken
ZH	-86'111	-66	-171'833	-131	-85'722	-99.5%	-66
BE	-46'443	-48	-41'046	-43	5'397	11.6%	6
LU	-6'606	-18	-5'565	-15	1'041	15.8%	3
UR	-10'757	-307	-6'109	-175	4'648	43.2%	133
SZ	-5'970	-42	-3'305	-23	2'665	44.6%	19
OW	-5'393	-159	-3'078	-91	2'315	42.9%	68
NW	-1'469	-36	-994	-25	475	32.3%	12
GL	-5'096	-133	-2'719	-71	2'377	46.6%	62
ZG	-	-	-	-	-	-	-
FR	-11'784	-45	-9'232	-35	2'552	21.7%	10
SO	-	-	-	-	-	-	-
BS	-46'270	-250	-73'825	-399	-27'555	-59.6%	-149
BL	-	-	-	-	-	-	-
SH	-2'375	-32	-2'351	-32	24	1.0%	0
AR	-17'425	-331	-7'965	-151	9'460	54.3%	180
AI	-8'091	-523	-4'540	-293	3'551	43.9%	230
SG	-1'965	-4	-1'655	-4	310	15.8%	1
GR	-135'637	-719	-67'803	-359	67'834	50.0%	359
AG	-	-	-	-	-	-	-
TG	-3'691	-15	-3'109	-13	582	15.8%	2
TI	-32'825	-100	-25'994	-79	6'831	20.8%	21
VD	-58'338	-87	-62'117	-92	-3'779	-6.5%	-6
VS	-69'090	-231	-33'657	-113	35'433	51.3%	119
NE	-35'579	-210	-22'364	-132	13'215	37.1%	78
GE	-99'867	-228	-142'759	-326	-42'892	-42.9%	-98
JU	-4'197	-60	-2'961	-43	1'236	29.5%	18
CH	**-694'980**	**-92**	**-694'980**	**-92**	**-**	-	**-**

Wie Tabelle 26 zeigt, hätte ein Übergang vom heutigen System zur Variante 2 für viele betroffene Kantone erhebliche Auswirkungen auf die Zahlungen im Lastenausgleich. Während die Gebirgskantone deutlich weniger Ausgleichszahlungen erhalten, profitieren die Kernstadt-Kantone Zürich, Basel-Stadt, Waadt und Genf erheblich von der neuen Dotierung.

5.6 Gewährleistung eines angemessenen interkantonalen Lastenausgleichs

Gemäss Art. 2 Abs. 3 der Rahmenvereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) erstattet die KdK im Rahmen des Wirksamkeitsberichts Bericht über den Stand der der Anwendung der Grundsätze der interkantonalen Zusammenarbeit gemäss

Art. 11 FiLaG[45]. Das nachfolgende, von der KdK redigierte Kapitel stützt sich auf eine Umfrage bei den Kantonen.

Aufgrund der noch nicht vorhandenen statistischen Daten sind zahlenmässige Aussagen über den interkantonalen Lastenausgleich zurzeit nicht möglich. Die nachfolgende Darstellung muss sich daher auf qualitative Aspekte der interkantonalen Zusammenarbeit beschränken.

5.6.1 Vorbemerkungen

Bereits vor der Einführung der NFA war die interkantonale Zusammenarbeit in verschiedenen der in Art. 48a BV aufgeführten Aufgabenbereichen intensiv. In der im Anhang D angefügten Auswertung der Umfrageergebnisse sind alle von den Kantonen gemeldeten Verträge in diesen Aufgabenbereichen aufgeführt, unabhängig davon, ob diese bereits früher oder erst im Zusammenhang mit der NFA abgeschlossen worden sind. Die Liste kann aber keinesfalls den Anspruch erheben, einen vollständigen Überblick über die interkantonale Zusammenarbeit in diesen Bereichen zu geben.

Eine weitere Vorbemerkung bezieht sich auf Artikel 48a Ziffer 1 Buchstabe b BV ("Schulwesen hinsichtlich der in Artikel 62 Absatz 4 genannten Bereiche"). Diese Bestimmung wurde mit der Abstimmung vom 21. Mai 2006 über den Bildungsartikel in die Bundesverfassung aufgenommen und steht in keinem direkten Zusammenhang mit der NFA. Das HarmoS-Konkordat sowie die damit verbundene Convention scolaire romande vom 21. Juni 2007 wurde aber trotzdem auf der Zusammenfassung aufgeführt. Das gleiche gilt für das Sonderpädagogik-Konkordat, das zwar im Zusammenhang mit der Aufgabenentflechtung im Bereich der Sonderschulung steht, aber keinen Lastenausgleich beinhaltet. Letzterer wird durch die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) geregelt.

5.6.2 Interkantonale Vereinbarungen mit Lastenausgleich mit Bezug zur NFA

Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich IRV

Die Rahmenvereinbarung für die Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) vom 14. Juni 2005 bildet die Grundlage für die Umsetzung der Interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich im Rahmen der NFA. Sie ist am 11. Mai 2007 in Kraft getreten und inzwischen von allen 26 Kantonen ratifiziert worden. Anhang D führt alle Vereinbarungen detailliert auf.

Straf- und Massnahmenvollzug

Die regionalen Konkordate zum Straf- und Massnahmenvollzug wurden zwar vor Inkrafttreten der NFA abgeschlossen, aber bereits so formuliert, dass sie mit den neuen Bestimmungen kompatibel sind.

---

[45] Die Erläuterungen zum Vertragstext sind im Internet wie folgt abrufbar: www.kdk.ch/int/kdk/de/taetig/neugestaltung_des/interkantonale_zusammenarbeit/inkrafttreten_der.ParagraphContainerList.ParagraphContainer0.ParagraphList.0003.File.pdf/vertragstext%20mit%20Erläuterungen.pdf

Kantonale Hochschulen

Im Jahre 2006 wurde der Vertrag zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt über die gemeinsame Trägerschaft der Universität Basel abgeschlossen. Die übrigen interkantonalen Vereinbarungen bestehen schon länger, wobei gegenwärtig die Zentralschweizer Konkordate über die Fachhochschule und die pädagogische Hochschule Zentralschweiz überarbeitet werden.

Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung

Die interkantonale Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen zwischen den Kantonen Zürich, Luzern, Schwyz, Zug und Uri ist am 1. Januar 2010 in Kraft getreten.

Im Raum St. Gallen liegt der Entwurf für eine ähnliche Vereinbarung zwischen den Kantonen St. Gallen, Thurgau, Appenzell-Ausserrhoden und Appenzell-Innerrhoden vor und wird gegenwärtig von den Regierungen geprüft. Im Rahmen der Partnerschaftsverhandlungen Basel-Landschaft / Basel-Stadt ist eine Verwaltungsvereinbarung betreffend der Finanzierung des Theaters Basel 2011 – 2014 in Vorbereitung.

Abfallbewirtschaftung

Vom 19. September .2008 datiert die Vereinbarung zwischen Bern und Solothurn betreffend der KVA Emmenspitz (Zuchwil). Gemäss Angaben der beteiligten Kantone steht dieser Vertrag nicht direkt im Zusammenhang mit der NFA.

Agglomerationsverkehr

Trägerschaften für das Agglomerationsprogramm Basel mit den Kantonen Aargau, Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Solothurn sowie für das Agglomerationsprogramm AareLand mit den Kantonen Aargau und Solothurn sind in Vorbereitung.

Zwischen den Kantonen GE und VD sowie Frankreich besteht ein Projekt für ein grenzüberschreitendes Zusammenarbeitsorgan, das die Zusammenarbeit bei Planung und Durchführung gemeinsamer Vorhaben beinhaltet.

Spitzenmedizin und Spezialkliniken

Nachdem alle Kantone den Beitritt beschlossen hatten, konnte die Interkantonale Vereinbarung über die hochspezialisierte Medizin (IVHSM) vom 14. März 2008 auf den 1. Januar 2009 in Kraft gesetzt werden. Die Vereinbarung bezweckt, „im Interesse einer bedarfsgerechten, qualitativ hochstehenden und wirtschaftlich erbrachten medizinischen Versorgung die Sicherstellung der Koordination und Konzentration der hochspezialisierten Medizin“ (Art. 1 Abs. 1 IVHSM).

Zwei Verträge zwischen verschiedenen Spitälern betreffen die Transplantation solider Organe sowie hämatopoietischer Stammzellen. Im Weiteren trat am 28. August 2008 die überarbeitete Vereinbarung der Kantone Bern, Basel-Stadt und Basel-Landschaft über die Strategische Allianz Medizin Basel-Bern in Kraft.

Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden

Im Hinblick auf die Einführung der NFA wurde die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) vom 13.12.2002 überarbeitet. Die Vereinbarung bezweckt, „die Auf-

nahme von Personen mit besonderen Betreuungs- und Förderungsbedürfnissen in geeigneten Einrichtungen ausserhalb ihres Wohnkantons ohne Erschwernisse zu ermöglichen“. (Art. 1 Abs. 1 IVSE). Die Vereinbarungskantone verpflichten sich, in allen Belangen der IVSE zusammenzuarbeiten, Informationen auszutauschen sowie ihre Angebote an Einrichtungen aufeinander abzustimmen und deren Qualität zu fördern (Art. 1 Abs. 2 IVSE).

Zwischen den Ostschweizer Kantonen wurden Vereinbarungen über die gemeinsame Erarbeitung eines Behindertenkonzeptes gemäss IVSE sowie dessen Umsetzung abgeschlossen. Eine ähnliche Zusammenarbeit findet zwischen den Westschweizer Kantonen im Rahmen der Conférence Latine des Affaires Sanitaires et Sociales (CLASS) statt.

5.6.3 Zusammenfassung

Die bereits bestehende intensive interkantonale Zusammenarbeit wurde mit der Inkraftsetzung der NFA weiter verstärkt. In wichtigen Bereichen konnten grundlegende Zusammenarbeitsverträge in Kraft gesetzt werden.

Mit der IRV haben die Kantone die erforderliche Grundlage für die Umsetzung und Entwicklung der Interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich geschaffen. In zwei der in Art. 48a BV genannten Schlüsselbereichen, der Spitzenmedizin und den Institutionen für die Eingliederung und Betreuung von Invaliden, wurden mit der Interkantonale Vereinbarung über die hochspezialisierte Medizin (IVHSM) einerseits und der IVSE anderseits wichtige Vertragswerke von allen Kantonen ratifiziert.

Insbesondere von Vertretern aus den Zentrumskantonen wurde im Rahmen der Erarbeitung und Beratung der NFA-Vorlagen stets die Wichtigkeit des interregionalen Kulturlastenausgleichs betont. In diesem Bereich wird auf den 1. Januar 2010 eine erste Vereinbarung zwischen den Kantonen Zürich, Luzern, Schwyz, Zug und Uri in Kraft treten. Ähnliche Vereinbarungen sind in der Ostschweiz und zwischen den beiden Basler Halbkantonen in Ausarbeitung. Im Bereich des Agglomerationsverkehrs laufen in verschiedenen Regionen die Vorarbeiten für die Bildung gemeinsamer Trägerschaften.

Gesamthaft darf festgehalten werden, dass die mit der NFA angestrebte Verstärkung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich im Gang ist.

6 Analyse des Übergangs zur NFA

6.1 Haushaltsneutralität

Ein zentraler Grundsatz für den Übergang zur NFA war die Haushaltsneutralität. Dies bedeutet, dass sich die finanziellen Belastungen und Entlastungen, die durch den Systemwechsel entstehen, für den Bund und die Kantone insgesamt ausgleichen sollen. Die Grundbeiträge des Ressourcen- und des Lastenausgleichs für die erste Vierjahresperiode wurden deshalb so festgelegt, dass der für das neue Ausgleichssystem zur Verfügung stehende Betrag gleich hoch war wie die Summe aus dem Saldo der Ausgabenentflechtung, dem Wegfall der Finanzkraftzuschläge und der Reduktion des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer. Die Haushaltsneutralität der NFA gilt nur für das Jahr des Inkrafttretens. Gemäss der dritten NFA-Botschaft sollte im Rahmen des vorliegenden ersten Wirksamkeitsberichts die Einhaltung der Haushaltsneutralität aufgrund der Ergebnisse der Jahresrechnung 2008 überprüft werden. Dabei wurde festgehalten, dass im Falle von grösseren Abweichungen von der Haushaltsneutralität, "diese bei der Neufestlegung der Grundbeiträge für die folgende Vierjahresperiode angemessen zu berücksichtigen" seien[46].

Anfangs Oktober 2007 beantragte die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und -direktoren (FDK), die Überprüfung der Haushaltsneutralität NFA zeitlich vorzuziehen; dies namentlich aus der Befürchtung heraus, der Ertrag der direkten Bundessteuer 2008 sei in den für die Dotierung der Finanzausgleichsgefässe massgeblichen Finanzplanzahlen klar unterschätzt worden, was zu niedrige Finanzausgleichszahlungen bewirkt hätte. Der Bundesrat stimmte dem Antrag der FDK zu und beauftragte das EFD, ihm bis 30. April 2009 über die Haushaltsneutralität der NFA im Jahr 2008 Bericht zu erstatten. Das EFD teilte der FDK mit Schreiben vom 14. November 2007 präzisierend mit, dass die Frage nach einer allfälligen vorzeitigen Anpassung der Bundesbeschlüsse vom 22. Juni 2007 über die Festlegung des Ressourcen- und Lastenausgleichs im Lichte der Ergebnisse der Überprüfung zu beurteilen sei.

Ergebnisse der Überprüfung

Der Bericht der EFV (Überprüfung der Haushaltsneutralität NFA 2008) wurde am 6. Mai 2009 abgeliefert, nachdem er auf technischer Ebene von der Fachgruppe Wirksamkeitsbericht geprüft worden war. Das Ergebnis der Überprüfung der Haushaltsneutralität war[47], dass die Kantone im Vergleich zu den Annahmen gemäss 3. NFA-Botschaft (Finanzplanzahlen 2008) um 100 Millionen Franken belastet wurden. Dabei wurde der Bund um 47 Millionen Franken und die Sozialversicherungen um 53 Millionen Franken entlastet. Dieses Gesamtergebnis wurde massgeblich von der Belastungsveränderung gegenüber den Finanzplanzahlen beim Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer geprägt. Mit 197 Millionen Franken stellt sie die grösste Abweichung dar. Wird vom Effekt der direkten Bundesteuer abstrahiert und nur das Ergebnis bei der Aufgabenneuverteilung betrachtet, wird der Bund im Vergleich

---

46 BBl **2007** 678

47 vgl. http://www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich/2009_Bericht_Haushaltsneutralitaet.pdf S. 15 ff.

zu den Finanzplanzahlen um 150 Millionen Franken belastet, währenddem die Kantone um 97 Millionen entlastet werden.

Bei einer Kompensation der 100 Millionen Franken ergäbe sich für die einzelnen Kantone folgendes Bild:

Tabelle 27 Verteilung von 100 Millionen Franken zusätzlich auf die einzelnen Kantone

	Mehreinnahmen der Kantone bei einer Anhebung der Ausgleichszahlungen um 100 Millionen Franken *	
	(in 1'000 Fr.)	in % der Gesamtausgaben 2007 des Kantons (ohne seine Gemeinden)
ZH	3'241	**0.03%**
BE	19'014	**0.21%**
LU	7'062	**0.22%**
UR	1'971	**0.38%**
SZ	225	**0.03%**
OW	1'048	**0.33%**
NW	55	**0.01%**
GL	1'331	**0.36%**
ZG	0	**0.00%**
FR	6'883	**0.27%**
SO	4'184	**0.22%**
BS	1'742	**0.04%**
BL	0	**0.00%**
SH	178	**0.03%**
AR	1'679	**0.39%**
AI	515	**0.39%**
SG	9'658	**0.25%**
GR	7'863	**0.37%**
AG	4'607	**0.10%**
TG	5'252	**0.33%**
TI	1'694	**0.06%**
VD	2'196	**0.03%**
VS	11'820	**0.49%**
NE	1'580	**0.09%**
GE	3'759	**0.05%**
JU	2'443	**0.29%**
Total	**100'000**	**0.13%**

* bei prozentual gleicher Anhebung der Dotierungen des vertikalen Ressourcenausgleichs sowie des geografisch-topografischen und des soziodemografischen Lastenausgleichs 2010

Beurteilung aus Sicht des Bundes.

Zentrales Kriterium für die Beurteilung, ob eine Korrektur der Ausgleichsgefässe erfolgen soll, ist die Erheblichkeit der Abweichung. Setzt man die Abweichung von 100 Millionen Franken der im Rahmen der 3. NFA-Botschaft errechneten Summe zur Dotierung der Ausgleichsgefässe im Umfang von rund 2,5 Milliarden Franken gegenüber, so macht sie 4 Prozent aus.

Betrachtet man die Abweichungen bei den einzelnen Lastenverschiebungen, fielen sie mit insgesamt weniger als 6 Prozent der ursprünglich geplanten Lastenverschiebungen bzw. weniger als 5 Prozent, wenn Sonderfaktoren ausgeklammert werden, relativ gering aus.

Ausserdem heben sich die Abweichungen im Durchschnitt in etwa auf. Es gab somit im Finanzplan keine systematische Über- oder Unterschätzung der einzelnen Lastenverschiebungen. Dies zeigt sich auch darin, dass der Unterschied zwischen den beiden Mittelwerten der Lastenverschiebungen der Erhebung und des Finanzplans statistisch nicht signifikant ist. Die Gesamtabweichung kann somit als ein zufälliges Ergebnis betrachtet werden. Geringfügige Änderungen von Abweichungen bei grösseren Lastenverschiebungen könnten ein Wechsel des Vorzeichens der Gesamtabweichung zur Folge haben. Vergleicht man schliesslich die Gesamtabweichung mit dem Haushaltsvolumen der Kantone und Gemeinden, so macht sie 0,1 Prozent aus.

Der Bundesrat erachtet sowohl die festgestellte Abweichung des Gesamtergebnisses von den Finanzplanzahlen 2008 als auch die Abweichungen bei den einzelnen Positionen als relativ gering. Eine entsprechende Aufstockung der Ausgleichszahlungen ist nicht zu rechtfertigen; dies weder vorzeitig, noch zum Zeitpunkt der Neudotierung der Ausgleichsgefässe.

Von zentraler Bedeutung bei der Würdigung des Ergebnisses ist für den Bundesrat die Schlüsselposition des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer. Periodengerecht abgerechnet sind die Steuereingänge infolge einer über Erwarten robusten und starken Einkommens- und Gewinnentwicklung bis Ende 2007 sowie eines veränderten Ablieferungsverhaltens der Steuerpflichtigen und der Kantone sehr viel höher ausgefallen als erwartet. Namentlich die Einführung des ratenweisen Vorbezugs der direkten Bundessteuer durch einige Kantone hat im Rechnungsjahr 2008 zu einem unerwarteten Einnahmenanstieg geführt. Diese Mehreinnahmen werden von der Eidg. Steuerverwaltung auf rund 400 Mio. Franken geschätzt. Dabei handelt es sich allerdings um einen rein intertemporalen Effekt ohne Auswirkungen auf das langfristige Einnahmenpotenzial der direkten Bundessteuer. Mit anderen Worten führen die Mehreinnahmen aufgrund des ratenweisen Vorbezugs in den Folgejahren zu Mindereinnahmen in gleicher Höhe. Nicht zuletzt aufgrund des beschriebenen Effekts fiel auch die Verringerung des Kantonsanteils um 13 Prozentpunkte bedeutend höher aus als geplant (nämlich um die bereits erwähnten 197 Mio. Franken); so hoch, dass sie die Lastenverschiebung aus der Aufgabenteilung (Entlastung der Kantone um 97 Mio. Fr.) überkompensierte, was im Endergebnis zu einer Belastung der Kantone von 100 Mio. Fr. führte.

Schliesslich ist aus Sicht des Bundesrates auch die Datenqualität in die Würdigung des Ergebnisses einzubeziehen. Für den Vergleich zwischen Finanzplan- und Rechnungszahlen konnte bei den Grundlagendaten vielfach nicht auf effektive Zahlen der Staatsrechnungen oder Finanzstatistik zurückgegriffen werden. Dies machte die Verwendung von Umfragen, fiktiven Daten (früheres Regime vor Inkraftsetzung der NFA), Hochrechnungen und Schätzungen (namentlich bei den in den Kantonen erhobenen Positionen) sowie da und dort von Budget- oder provisorischen Werten notwendig. Der damit verbundene Streubereich der Ergebnisse dürfte nicht zu unterschätzen sein, ist allerdings auch nicht genau bezifferbar.

Beurteilung aus Sicht der Kantone

Die Kantonsvertreter in der Fachgruppe waren der Meinung, dass die 100 Millionen Franken bei der gestützt auf den ersten Wirksamkeitsbericht zu beschliessenden Neudotierung der Ausgleichsgefässe zu berücksichtigen seien. Für sie stellt eine Abweichung von 4 Prozent der ursprünglich geplanten Lastenverschiebung von rund 2,5 Milliarden Franken allein in statistischer Sicht einen signifikanten Wert dar. Die Kantonsvertreter führten zusätzlich ins Feld, dass die Unterdotierung nicht nur ein Jahr, sondern als Folge ihres "Sockeleffekts" auch die Folgejahre betrifft. In dieser dynamischen Sicht gewinne die Abweichung zusätzlich an Erheblichkeit.

Zudem beziehen sich die vorgebrachten Datenprobleme nach Ansicht der Kantonsvertreter einzig auf die Daten der Aufgabenteilung, während die Daten der direkten Bundessteuer als gesichert betrachtet werden können. Ihrer Meinung nach ist demzufolge jener Teil (Kantons-

anteil an der direkten Bundessteuer), der nach einer Korrektur zu Gunsten der Kantone ruft, als datenmässig gesichert zu betrachten, während jener Teil (Aufgabenteilung), der zu Lasten des Bundes ausgefallen ist, datenmässig weniger gesichert erscheint.

Der Bundesrat nahm vom Bericht der EFV an seiner Sitzung vom 20. Mai 2009 Kenntnis. Anschliessend befasste sich die FDK anlässlich ihrer Plenarversammlungen vom 28. Mai 2009 und 18. September 2009 mit dem Bericht und beantragte dem EFD "im Rahmen der Neufestlegung der Grundbeiträge für den Ressourcen- und Lastenausgleich den vertikalen Ressourcenausgleich um 100 Mio. Franken pro Jahr permanent zu erhöhen. Für die Kompensation der viermal 100 Mio. Franken, welche den Kantonen in der laufenden Vierjahresperiode entgangen sind bzw. entgehen, ist in der nächsten Vierjahresperiode eine zusätzliche temporäre Erhöhung der Dotierung vorzusehen". Die FDK teilte gleichzeitig auch mit, dass die grosse Mehrheit ihrer Mitglieder keine frühzeitige Anpassung bzw. Kompensation wünsche. Vielmehr habe die Berücksichtigung des FDK-Anliegens im Rahmen der ordentlichen Anpassung der Grundbeiträge zu erfolgen. Im Interesse der NFA sei es zu vermieden, dass die NFA im Parlament "zum Dauergegenstand der Beratungen wird".

Fazit

Der Bundesrat qualifiziert die im Bericht zur Haushaltsneutralität ermittelten 100 Millionen Franken nicht als eine grössere Abweichung von der Haushaltsneutralität im Sinne des entsprechenden Passus' in der dritten NFA-Botschaft. Demzufolge möchte er keine strukturelle und temporäre Anpassung der Ausgleichszahlungen vornehmen und die Beiträge nach der geltenden Methode gemäss der Entwicklung des Ressourcenpotenzials bzw. der Teuerung fortschreiben.

Die Kantone vertreten diesbezüglich eine abweichende Meinung: Der vertikale Ressourcenausgleich sei permanent um 100 Millionen Franken zu erhöhen und in der nächsten Vierjahresperiode sei als Kompensation der viermal 100 Millionen Franken, welche den Kantonen in der laufenden Vierjahresperiode entgangen sind bzw. entgehen, zusätzlich eine temporäre Erhöhung der Dotierung vorzusehen. Die Vertreter der Stadtkantone plädieren im Übrigen dafür, mit dem Kompensationsbetrag ausschliesslich den soziodemografischen Lastenausgleich aufzustocken, um so die Sonderlasten etwas besser abzubilden, ohne dabei die Gebirgskantone zu belasten.

6.2 Neue Aufgabenteilung

6.2.1 Ausgangslage

Mit der im Rahmen der NFA-Reform erfolgten Finanzierungs- und Aufgabenentflechtung sind integrale Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten geschaffen worden. Das heisst, dass ab dem 1. Januar 2008 für jene Aufgabenbereiche, die entflochten werden konnten, entweder der Bund oder die Kantone die integrale Verantwortung tragen.

Wie der Bundesrat in seiner dritten NFA-Botschaft vom 8. Dezember 2006 ausführte[48], sind in den entflochtenen Aufgabenbereichen zwar unterschiedliche Ausgabendynamiken zu er-

[48] BBl **2007** 684 f.

warten, doch würden sich diese nicht einseitig zu Gunsten des Bundes oder der Kantone auswirken. Dabei gelte zu berücksichtigen, dass es sich um eine auch politisch beeinflussbare Entwicklung handelt, welche naturgemäss mit erheblichen Unsicherheiten verbunden sei.

Die Frage, ob bzw. in welchem Ausmass Aufgabenbereiche seit Einführung der NFA einer unterschiedlichen Dynamik unterworfen sind, kann im jetzigen Zeitpunkt aufgrund der naturgemäss sehr spärlichen Datenbasis nicht beurteilt werden. Erst wenn auf eine längere Zeitreihe zurückgegriffen werden kann, sind Aussagen möglich. Das heisst konkret, dass die Frage der Dynamik erst im Rahmen des zweiten Wirksamkeitsberichts (2013/14) erörtert werden kann. Doch auch dann werden aufgrund der Tatsache, dass Entwicklungen und damit Ausgaben auch das Resultat politischer Beschlüsse sind, "objektive" Aussagen in nur beschränktem Ausmass möglich sein.

Im folgenden werden erste Ergebnisse bezüglich der Umsetzung der NFA in ausgesuchten Aufgabenbereichen dargelegt. Diese erste Auslegeordnung beschränkt sich bewusst auf jene entflochtenen Aufgabenbereiche, die für die NFA-Reform politisch und finanziell von besonderer Bedeutung waren.

6.2.2 Nationalstrassen

Im Zuge der erfolgten Neuverteilung der Aufgaben sind die Nationalstrassen mit Abstand sowohl politisch als auch finanziell der für den Bund bedeutendster Bereich. Bis Ende 2007 war er bekanntlich eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Die Kantone waren Eigentümer, Bauherren und Betreiber der Nationalstrassen. Der Bund trug aber – je nach Belastung der Kantone durch die Nationalstrassen, ihrem Interesse an diesen Strassen sowie ihrer Finanzkraft – bis zu 97 % der Kosten. Die Asymmetrie zwischen ausgabenrelevanten Entscheidungen und der Finanzierung eines grossen Teils der Kosten begünstigte tendenziell einen ineffizienten Mitteleinsatz. Mit der NFA wurde der Bund zum alleinigen Verantwortlichen für die Nationalstrassen, wobei die Fertigstellung des Nationalstrassennetzes weiterhin eine Verbundaufgabe Bund-Kantone darstellt. Damit bestehen günstigere Voraussetzungen, um einen möglichst effizienten Mitteleinsatz zu erreichen.

Gemäss früheren Schätzungen des ASTRA kann nach einer Übergangszeit im Bereich Ausbau, baulicher Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen mit jährlichen Effizienz- und Effektivitätsgewinnen in der Grössenordnung von rund 100 Mio. Franken (Stand per 1. Januar 2008, namentlich bezüglich Netzlänge) gerechnet werden. Die nachfolgenden Abschnitte zeigen, in welchen Bereichen diese bereits erzielt wurden bzw. in den nächsten Jahren realisiert werden können.

Effizienz- und Effektivitätsgewinne beim betrieblichen Unterhalt

Mit der NFA haben 11 Gebietseinheiten anstelle von bisher 24 Kantonen die Aufgaben des betrieblichen Unterhalts (Winterdienst, Grünpflege, Reinigung, etc.) übernommen. Ein bedeutender Teil der Leistungen der Gebietseinheiten wird vom Bund nicht mehr nach Aufwand, sondern mit Globalbudgets entschädigt.

Dank konsequenter Verhandlungsführung und Überzeugungsarbeit ist es dem ASTRA gelungen, die von den Gebietseinheiten offerierten Preise auf CHF 215 Mio. abzusenken. Nimmt man die (hypothetischen) Kosten der 24 kantonalen Tiefbauämter vor der NFA von 225 bis 240 Mio. Franken als Massstab, so beträgt der erzielte Effizienzgewinn beim betrieblichen Unterhalt 10 bis 25 Mio. Franken pro Jahr.

Weitere unausgeschöpfte Effizienzpotenziale zeigt das laufende ASTRA-Projekt „Optimierung und Steuerung Betrieblicher Unterhalt der Nationalstrassen“ (OSBU) auf. Zudem kön-

nen durch ein optimiertes Facility Management sowie ein gezieltes Controlling der Gebietseinheiten ab 2010 zusätzliche Effizienz- und Effektivitätsgewinne realisiert werden.

Effizienz- und Effektivitätsgewinne im Bereich Ausbau und baulicher Unterhalt

Der Bund ist seit dem 1. Januar 2008 Bauherr aller Ausbau- und baulichen Unterhaltsprojekte, mit Ausnahme der Fertigstellung des beschlossenen Nationalstrassennetzes. Damit bestehen wesentlich günstigere Voraussetzungen als bisher, um im Bereich Ausbau und baulicher Unterhalt durch (a) Optimierungen auf Projektebene sowie (b) Optimierung der Organisation der Bauherrenaufgaben eine hohe Effizienz zu erreichen.

Optimierungen auf Projektebene: Konzentration der Ausbau- und Unterhaltsprojekte auf das Notwendige statt auf das Wünschbare („Need to have“ anstatt „Nice to have“)

Weil die Kantone in der Vergangenheit nur einen geringen Anteil der Investitionskosten selber tragen mussten, war die Bereitschaft zur Realisierung von ästhetischen oder Komfort bringenden Projekten vergleichsweise hoch. Das ASTRA ist heute bestrebt, auf Projekte bzw. Projektelemente zu verzichten, welche über die rechtlichen Vorgaben hinausgehen bzw. für die Nationalstrasse funktional nicht unbedingt notwendig sind. Diese Praxis geht unter anderem auf einen Beschluss des Bundesrates zurück, die geltenden Normen und Standards im Bereich der Nationalstrassen einer kritischen Überprüfung zu unterziehen. Der entsprechende Schlussbericht wurde am 9. Dezember 1997 veröffentlicht und dient seither als Grundlage für die Praxis des ASTRA.

Von den insgesamt 371 von den Kantonen im Rahmen der NFA zur weiteren Bearbeitung übernommenen Projekten werden 75 Projekte vom Bund nicht weitergeführt sowie 58 Projekte redimensioniert. Das Projektvolumen reduziert sich insgesamt um 1'463 Mio. Franken, was bei einer angenommenen Realisierungszeit aller übernommenen Projekte von 8 bis 13 Jahren einem jährlichen Effizienzgewinn von 110 bis 180 Mio. Franken entspricht.

Optimierte Beschaffungspraxis

Waren vor der NFA 24 kantonale Tiefbauämter für die Beschaffung zuständig, sind es heute 5 ASTRA Filialen, die nach einheitlichen Vorgaben und Prozessen arbeiten. Effizienz- und Effektivitätsgewinne sind möglich, da dank grösseren Projekten bessere Konditionen, tiefere Planungskosten und tiefere Overhead-Kosten im Vergleich zum Bauvolumen erzielt werden können. Da das Jahr 2008 ein Übergangsjahr ist – die Beschaffung durch das ASTRA lief erst an – kann der erzielbare Effizienzgewinn noch nicht beziffert werden.

Harmonisierung der Instandsetzungsintervalle für die verschiedenen Bauteile

Das ASTRA sieht vor, die Lebensdauer der einzelnen Bauteile mit den Unterhaltsarbeiten zu harmonisieren. Als Taktgeber dient dabei der Ersatz des Belags, der ca. alle 15 Jahre notwendig ist. In Zukunft sollen deshalb alle Bauteile technisch so ausgelegt werden, dass sie eine Lebensdauer von 15 Jahren oder ein Mehrfaches davon aufweisen. Mit diesem Optimierungsschritt können längerfristig kostenseitig Effizienz- und Effektivitätsgewinne erzielt werden, da die Lebensdauer der verschiedenen Bauteile voll ausgeschöpft wird. Zudem erhöht sich die Verfügbarkeit der Nationalstrassen.

Optimierung der Organisation der Bauherrenaufgaben

Die Konzentration sämtlicher Bauherrenaufgaben im ASTRA mit seinen fünf Filialen erlaubt eine deutliche Effizienzsteigerung. Das Ziel des ASTRA ist, die NFA-Aufgaben mit maximal 215 bis 250 zusätzlichen Mitarbeitenden zu bewältigen. Per Ende 2008 liegt der Personal-

zuwachs noch unter dem Soll-Wert. Da die Personalausstattung zurzeit knapp ist, werden weitere Anstellungen notwendig sein.

Zwischenbilanz Herbst 2009

Im Jahr 2008 konnte das ASTRA Effizienz- und Effektivitätsgewinne zwischen 120 und 205 Mio. Franken realisieren. Weitere Gewinne sind in den nächsten Jahren zu erwarten.

Zwischenbilanz Herbst 2009 ***(Ziel: Effizienzgewinn von 100 Mio. / Jahr)***	
Effizienzgewinn „betrieblicher Unterhalt“	*10 – 25 Mio.*
Effizienzgewinn dank Verzicht auf „Nice to have-Elemente“	*110 – 180 Mio.*
Effizienzgewinn dank optimaler Beschaffungspraxis	*noch nicht bezifferbar*
Effizienzgewinn dank Harmonisierung der Instandsetzungsintervalle	*erst längerfristig wirksam*
Effizienzgewinn durch Reorganisation der Bauherrenaufgaben	*noch nicht bezifferbar*
Effizienz- und Effektivitätsgewinn im Jahr 2008	**≥ 120 – 205 Mio.**

Diese Effizienz- und Effektivitätsgewinne bedeuten nicht, dass das jährliche Geschäftsvolumen im Nationalstrassenbereich um den genannten Betrag zurückgeht, da in den nächsten Jahren mit einem deutlich wachsenden Finanzbedarf in verschiedenen Bereichen der Nationalstrassen (Ausbau als Folge verschärfter Normen im Bereich Störfall, Lärmschutz und Tunnelsicherheit, Unterhalt, Betrieb, evtl. Netzerweiterung) zu rechnen ist. Dank den NFA-bedingten Effizienz- und Effektivitätsgewinnen können diese Zusatzaufgaben aber rascher und/oder mit einer geringeren Erhöhung des Mittelbedarfs für die Nationalstrassen bewältigt werden.

6.2.3 Behinderteninstitutionen

Mit der NFA sind für die Behinderteninstitutionen (Wohnheime, Werkstätten und Tagesstätten sowie Sonderschulung einschliesslich individuelle Leistungen) neu die Kantone zuständig. Dabei sind allerdings die folgenden Rahmenbedingungen zu beachten:

Die Bundesverfassung hält als Übergangsbestimmung zu Art. 112b BV (Förderung der Eingliederung Invalider) fest, dass die bisherigen Leistungen der IV an Anstalten, Werkstätten und Wohnheime bis zum Vorliegen genehmigter Behindertenkonzepte weitergeführt werden müssen, mindestens jedoch während dreier Jahren. Die Behindertenkonzepte werden gemäss Art. 10 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2006 über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG)[49] durch eine Fachkommission begutachtet und vom Bundesrat genehmigt.

Die Bundesverfassung hält sodann als Übergangsbestimmung zu Art. 62 BV (Schulwesen) fest, dass die Kantone die bisherigen Leistungen der IV an die Sonderschulung einschliesslich der heilpädagogischen Früherziehung gemäss Art. 19 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung weiterführen, bis sie über kantonal genehmigte Sonderschulkonzepte verfügen, mindestens jedoch während dreier Jahren.

[49] SR **831.26**

Schliesslich verlangt die Bundesverfassung als Übergangsbestimmung zu Art. 112c BV (Betagten- und Behindertenhilfe), dass die bisherigen Leistungen gemäss Art. 101bis des Bundesgesetzes über die AHV durch die Kantone weitergeführt werden müssen bis zum Inkrafttreten einer kantonalen Finanzierungsregelung für die Hilfe und Pflege zu Hause.

Dem Bund bzw. dem Fachamt BSV sind keine Klagen seitens von Institutionen bekannt, die BV-Übergangsbestimmungen seien von den Kantonen nicht eingehalten worden. Wie die von der KdK durchgeführte Umfrage zeigt (vgl. Anhang E), kann aufgrund der erwähnten dreijährigen Übergangsfristen eine definitive kantonale Neuregelung frühestens ab 1. Januar 2011 in Kraft gesetzt werden. In allen Kantonen sind die Arbeiten an den dazu erforderlichen kantonalen Konzepten im Gang, wobei im Bereich der Behinderteninstitutionen eine intensive interkantonale Zusammenarbeit stattfindet.

Der Bundesrat hat sodann am 1. Juli 2009 die beratende Fachkommission für die Genehmigung der kantonalen Behindertenkonzepte gemäss Art. 10 IFEG eingesetzt. Diese traf sich unter der Leitung ihres Präsidenten (Thomas Burgener), am 13. Oktober 2009 zur ersten konstituierenden Sitzung. Bis zur Verabschiedung des vorliegenden Berichts lag der Fachkommission noch kein kantonales Behindertenkonzept zur Beurteilung vor.

6.2.4 KdK-Umfrage

Vorgehen und Zielsetzung

In die Umfrage des KdK-Sekretariat wurden alle Kantone einbezogen, nicht aber weitere wichtige Akteure wie Bundesstellen oder betroffene Organisationen. Die Umfrage beinhaltet damit eine Momentaufnahme der Meinungen und Erfahrungen kantonaler Dienststellen rund 18 Monate nach Einführung der NFA fest; sie kann aber kein umfassendes Bild des Vollzugs und der Wirkungen wiedergeben. Bei der Umfrage ging es vor allem darum, erste Erfahrungen aus kantonaler Sicht zu sammeln.

Eine umfassende Analyse kann auch hier erst später erfolgen. Zudem ist daran zu erinnern, dass im Bereich der Behinderteninstitutionen eine dreijährige Übergangsfrist greift. Die Kantone sind gemäss Art. 10 Übergangsbestimmung des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2006[50] über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG, verpflichtet, ein Konzept zur Förderung der Eingliederung invalider Personen auszuarbeiten und bei der erstmaligen Erstellung dem Bundesrat zur Genehmigung zu unterbreiten. Diese Arbeiten sind im Gang und werden aufgrund der erwähnten Übergangsfrist erst in den nächsten Jahren wirksam werden.

Mit Schreiben vom 25. September 2009 wurde den Kantonsregierungen ein Fragebogen zu ihren Erfahrungen mit der Umsetzung der NFA in den wichtigsten, mit der Reform entflochtenen Aufgabenbereichen sowie zur Entwicklung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zugestellt. Der Fragebogen bzw. die dazugehörigen Ergebnisse sind im Anhang D und E festgehalten.

Ergebnisse der KdK-Umfrage

Insgesamt wurde der Aufwand für die Umsetzung der Aufgabenentflechtung in den befragten Aufgabenbereichen generell unterschätzt. Nach Überwindung von Anlaufschwierigkeiten

[50] SR **831.26**

sind die Erfahrungen grossmehrheitlich positiv. In den Bereichen der Behinderteninstitutionen und Sonderschulung gilt es zu berücksichtigen, dass noch bis und mit 2010 eine dreijährige Übergangsfrist gilt und deshalb eine definitive Neuregelung frühestens ab 1. Januar 2011 in Kraft gesetzt werden kann. In allen Kantonen sind die Arbeiten an den dazu erforderlichen kantonalen Konzepten im Gang, wobei im Bereich der Behinderteninstitutionen eine intensive interkantonale Zusammenarbeit stattfindet.

6.3 Einführung von Programmvereinbarungen

6.3.1 Ausgangslage

Im Rahmen der neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen zwischen Bund und Kantonen wurde das Instrument der Programmvereinbarung konzipiert. Mit ihnen sollen Bund und Kantone verstärkt partnerschaftlich zusammenwirken. Gleichzeitig soll jedoch auch in diesen Aufgabenbereichen eine Rollenklärung zwischen den beiden Staatsebenen vorgenommen werden: Der Bund soll sich grundsätzlich auf die Aspekte der Zielsetzung sowie der Ziel- und Wirkungserreichung beschränken, um so den Handlungsspielraum der Kantone im operativen Bereich zu erhöhen.

Während der Bund vor der Einführung der NFA in der Regel Einzelprojekte prozentual nach dem angefallenen Aufwand mitfinanzierte, erhalten die Kantone mit den Programmvereinbarungen im Voraus festgelegte Global- oder Pauschalsubventionen für eine definierte Leistung bzw. ein definiertes Programm. Mit den neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen sollen somit

- eine kohärente Ziel- und Wirkungsorientierung ermöglicht
- die Rollen des Bundes und der Kantone innerhalb einer Gemeinschaftsaufgabe klarer auseinander gehalten
- den Kantonen in den operativen Belangen höhere Entscheidungs- und Handlungsspielräume eingeräumt
- durch einen Wechsel von einer Optik des Inputs (Kostenorientierung) hin zu einer Optik des Outputs (Ziel- und Wirkungsorientierung) falsche Finanzierungsanreize beseitigt und dadurch Kosten eingespart werden.

Der Bundesbeitrag wird als Global- oder Pauschalbeitrag festgelegt. Im Rahmen des Controllings wird überprüft, ob die vereinbarten Ziele erreicht worden sind. Bei Nichterreichen derselben kann entweder Nachbesserung verlangt oder allenfalls der Bundesbeitrag ganz oder teilweise zurückgefordert werden.

Die Rechtsgrundlagen finden sich in der Bundesverfassung und im Subventionsgesetz:

- Art. 46 Abs. 2 Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101; Fassung gemäss BBl 2003 6591)
- Art. 20a Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 5. Oktober 1990 (Subventionsgesetz SuG, SR 616.1)

Auch in der Spezialgesetzgebung ist das Instrument explizit verankert (Natur- und Heimatschutz, Wald, Regionalpolitik, Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft, amtliche Vermessung).

6.3.2 Die Befunde der Eidg. Finanzkontrolle

Die Eidg. Finanzkontrolle EFK hat im Rahmen einer Querschnittsprüfung bei fünf Bundesämtern festgehalten, dass seit Einführung der NFA die Erwartungen an die Programmvereinbarungen "teilweise erfüllt" worden seien. Ihren Prüfungsbefund fasst sie wie folgt zusammen[51]:

"Der grössere Teil der Bundesbeiträge wird nach wie vor mittels Einzelverfügungen abgewickelt. Vor allem für bauliche Massnahmen, massgeschneiderte Vorhaben sowie komplexe Projekte, die den Einbezug mehrerer Akteure verlangen, wird die klassische Subventionsform bevorzugt. Allerdings zeigt sich, dass für standardisierbare Leistungen die Programmvereinbarungen das effizientere Subventionsinstrument sind und ein weiterer Ausbau von dessen Anwendungsbereich die Ämter entlasten kann.

Bei jenen Verwaltungseinheiten des Bundes, welche ihre Aufgabenbereiche teilweise oder ganz mittels Programmvereinbarungen umgesetzt haben, ist überwiegend eine Vereinfachung der Geschäftsprozesse eingetreten. Die Rolle des Bundes ist gestärkt worden im Vergleich zu den früheren Kostenbeiträgen, weil der Bund den Mitteleinsatz besser steuern kann. Eher komplizierter wurden die Geschäftsabläufe hingegen in Ämtern, welche die altrechtlichen Verfügungen und die neurechtlichen Programme miteinander vermengt haben.

Im Rahmen der erstmaligen Umsetzung der Programmvereinbarungen wurde mehrheitlich bottom-up vorgegangen, indem die Verhandlungen mit den Gesuchen der Kantone eröffnet wurden. Um eine möglichst objektive und transparente Mittelverteilung zu gewährleisten, sollten künftig die Bundesämter ihre Mittelverteilungsmöglichkeiten und ihre strategischen Ziele transparenter kommunizieren, damit die Kantone ihre eigenen Prioritäten ebenfalls setzen können (transparente Verteilschlüssel).

Die Controllinginstrumente sind bei den geprüften Verwaltungsabteilungen vorhanden, teilweise noch im Ausbau. Dort wo die Programmvereinbarungen umgesetzt wurden, konnten die ersten Jahresberichte zeitgerecht empfangen und ausgewertet werden. Finanzielle Anreize zwecks Steuerung im Sinne von echten Globalbeiträgen sind bisher nur vereinzelt vorgesehen. Hingegen sind vielfach Pauschalbeiträge im Sinne von festen Beiträgen pro Leistungseinheit eingeführt worden. Vereinzelt sind rechtliche Detailregelungen nicht konsequent an das neue Konzept der Steuerung angepasst worden, weshalb in einzelnen Bereichen noch keine Pauschalen angewendet wurden.

Gemäss Konzeption der Programmvereinbarungen legt der Bund die Strategie fest und die Kantone sollen operativen Spielraum für die Umsetzung erhalten. Der Handlungsspielraum wird jedoch eingeschränkt durch gesetzliche Vorgaben, die verfügbaren Mittel und die Art der Zielvorgaben. Das Mass an operativer Freiheit ist daher von Bereich zu Bereich unterschiedlich ausgefallen. Gerade Freiraum und allgemein formulierte Ziele können wiederum zu Schwierigkeiten bei der Beurteilung der Leistung, also des Erfüllungsgrades der Programmvereinbarung führen".

Zum Prüfungsbefund der EFK sind folgende Ergänzungen zu machen:

Das neue Instrument der Programmvereinbarung hat zwei Jahre nach Einführung der NFA noch immer einen experimentellen Charakter. Die Fachämter setzen jedoch alles daran, aus den ersten Erfahrungen zu lernen und im Hinblick auf die neue Vertragsperiode (2012-15)

---

[51] vgl. "Umsetzung der Programmvereinbarungen bei der NFA - Bericht der EFK vom 15. Dezember 2009", S. 4.

die georteten Mängel zu beseitigen. So hat das BAFU die Vertragsverhandlungen inklusive ihrer unmittelbaren Vorbereitung von econcept evaluieren lassen, um das Verhandlungsmanagement zu optimieren[52].

Es ist nicht zu bestreiten, dass sich bei jenen Ämtern, welche noch altrechtliche Verpflichtungen abzubauen haben, die Geschäftsabläufe etwas kompliziert gestalten. Nach erfolgtem Abbau altrechtlicher Verpflichtungen werden jedoch auch diese Verwaltungseinheiten in der Lage sein, den Mitteleinsatz optimal steuern zu können, da sie sich ab diesem Zeitpunkt vollends auf das Instrument Programmvereinbarungen konzentrieren können. Unbestritten ist ferner, dass die Verteilung der Globalbeiträge transparent ausgestaltet sein muss. Die Fachämter sollen daher inskünftig den Kantonen die (finanziellen) Rahmenbedingungen vor der Gesuchseinreichung transparenter kommunizieren, damit die Verhandlungsspielräume zu Beginn des Verhandlungsprozesses offen auf dem Tisch liegen. Dies kann jedoch nicht bedeuten, dass die Mittel bspw. nach Einwohnern oder einem andern formalen Kriterium gleichmässig auf die Kantone aufgeteilt werden. Mit den Programmvereinbarungen soll vielmehr ergebnis- und wirkungsorientiert gesteuert werden. Das heisst, dass die Bundesmittel primär dorthin fliessen sollen, wo die Kantone entsprechende Vorhaben und Projekte eingereicht haben, die im Bundesinteresse sind.

Wie der Bericht der EFK aufzeigt, sind die involvierten Ämter bezüglich der Umsetzung bzw. Einführung von Pauschalen grundsätzlich auf Kurs. Der Realisierungsgrad gestaltet sich jedoch recht unterschiedlich. Umso mehr kommt der vorgesehenen Erfahrungsplattform (s. dazu weiter unten) grosse Bedeutung zu. Bezüglich des Handlungsspielraums der Kantone ist zu vermerken, dass der operative Freiraum insgesamt zugenommen hat: Insgesamt ist mit dem Ersatz von Einzelverfügungen durch Programmvereinbarungen eine Vereinfachung eingetreten.

Zusammenfassend können die ersten Erfahrungen mit dem neuen Instrument als zufriedenstellend erachtet werden. Selbstverständlich gilt es, im Hinblick auf die neue Vierjahresperiode von den bisherigen Erfahrungen zu profitieren und die georteten Anfangsschwierigkeiten auszumerzen. Die EFV wird daher eine Plattform für den Erfahrungsaustausch, der auch Kantonsvertreter angehören, einrichten, um nicht zuletzt eine formale Koordination auf Stufe Bund zu fördern. Diese wird auch dazu beitragen, einen verstärkten Kulturwandel in den Fachämtern des Bundes und der Kantone herbeizuführen. In der Tat waren bereits in der Projektphase der NFA die Fachämter unterschiedlicher Auffassung, was den Sinn und Nutzen von Programmvereinbarungen anbelangte. Nun gilt es, das Instrument konsequent und entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen umzusetzen. Dies wird auch durch die von der FDK beantragte Erwähnung der Programmvereinbarungen in Art. 18 Abs. 2 Bst. a MWSTG erleichtert. Die Verantwortung für die korrekte Umsetzung bzw. Ausgestaltung von Programmvereinbarungen tragen die hierfür zuständigen Fachämter.

[52] econcept AG, "Programmvereinbarungen NFA: Evaluation" vom 19. November 2008.

7 Vorwirkungen der NFA

7.1 Allgemeine Vorwirkungen

Art. 57 FiLaV verlangt, dass im Rahmen des ersten Wirksamkeitsberichts mögliche "Vorwirkungen" der NFA zu untersuchen seien.

Subventionsrechtliche Übergangsbestimmung im FiLaG

Im Hinblick auf die Inkraftsetzung der NFA wurde eine subventionsrechtliche Massnahme auf Gesetzesstufe ergriffen: Der damaligen Befürchtung seitens des Bundes, dass sich in jenen Bereichen, in denen die NFA eine finanzielle Entlastung des Bundes vorsieht, ein "Gesuchsstau" ergeben könnte, wurde mit der frühzeitigen Inkraftsetzung der Übergangsbestimmung von Art. 20 FiLaG auf den 1. April 2005[53] begegnet. Diese sah bzw. sieht folgende Massnahmen vor:

Erstens wurde festgehalten, dass Gesuche um Finanzhilfen und Abgeltungen, die im Anschluss an die Inkraftsetzung der Übergangsbestimmung bis zum vollständigen Inkrafttreten der NFA eingereicht werden, nach dem im Zeitpunkt der Zusicherung (und damit nicht im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung) geltenden Recht zu beurteilen ist. Wie sich aus heutiger Sicht zeigt, hat diese Übergangsbestimmung ihre beabsichtigte Wirkung entfaltet: in keinem Aufgabenbereich wurde ein "Gesuchsstau" beobachtet, vielmehr verzeichneten die zuständigen Fachämter des Bundes in den Jahren vor Inkraftsetzung der NFA in Bezug auf Gesuche um Finanzhilfen und Abgeltungen durchaus einen "courant normal" diese Beobachtung gilt namentlich für den Behindertenbereich (Behindertenwohnheime, Werkstätten und Sonderschulung).

Zweitens wurde die eingegangene Verpflichtung des Bundes gegenüber dem Subventionsempfänger in zeitlicher Hinsicht relativiert, indem vor dem Inkrafttreten der NFA vom Bund rechtskräftig zugesicherte Beitragsleistungen für Vorhaben, die erst nach dem Inkrafttreten in Angriff genommen werden, nur noch geschuldet sind, wenn die Schlussabrechnung für das realisierte Vorhaben innerhalb von drei Jahren nach dem Inkrafttreten unterbreitet wird. Wie sich diese Bestimmung auswirkt, kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht beantwortet werden, da die Übergangsbestimmung bis zum 31. Dezember 2010 greift und die Schlussabrechnungen für die entsprechenden Vorhaben bis zu diesem Zeitpunkt eingereicht werden können.

Ebenso wenig sind negative bzw. unerwünschte Vorwirkungen im Bereich der Nationalstrassen auszumachen: Auch hier verzeichnete das Fachamt ASTRA in den Jahren vor Inkraftsetzung der NFA einen courant normal bezüglich dem Investitionsverhalten der Kantone.

---

[53] AS **2005** 1489 1637

7.2 Kantonale Steuergesetzrevisionen

Im Zusammenhang mit dem Übergang zur NFA interessiert ebenfalls, wie sich unmittelbar vor und seit dem Inkrafttreten der NFA die kantonalen Steuergesetzgebungen entwickelt haben. Im Vorfeld der NFA wurde diskutiert, ob Kantone in Erwartung der NFA ihre Steuergesetzgebung präventiv anpassen würden. In diesem Zusammenhang ist auf den Erlös aus den überschüssigen Goldreserven der SNB hinzuweisen. Die 2005 erfolgte Verteilung der rund 14 Mia. Franken an die Kantone kam nach Massgabe der kantonalen Finanzkraft zum Tragen. Das heisst, dass die Erträge zu 5/8 gemäss Wohnbevölkerung und zu 3/8 gemäss kantonaler Finanzkraft verteilt wurden. Dadurch eröffnete sich namentlich den finanzschwachen Kantonen vermehrt die Möglichkeit, Schulden abzubauen und/oder ihre Steuern zu senken.

Da zum Zeitpunkt der Berichtsredaktion die neuesten bereinigten kantonalen Steuerdaten jene des Jahres 2006 waren, für die Periode seit Inkrafttreten der NFA folglich noch keine bereinigten Daten vorlagen[54], wurde bei den kantonalen Steuerämtern eine Umfrage gestartet, die über die seit 2007 (Jahr vor Inkraftsetzung der NFA) in den Kantonen realisierten und konkret geplanten Steuergesetzrevisionen Aufschluss geben soll. Die Umfrageergebnisse gehen aus der Tabelle im Anhang C hervor.

Sie zeigen, dass sich der Steuerwettbewerb unter den Kantonen in vollem Gang befindet und gerade in den letzten Jahren weiter akzentuiert hat. Seit dem Vor-NFA-Jahr 2007 sind nur noch in wenigen Kantonen Teilrevisionen erfolgt, die eine höhere Steuerbelastung nach sich gezogen haben, wobei in der entsprechenden Periode auch in diesen Kantonen mehrheitlich Steuersenkungen vorgenommen worden sind. Ansonsten waren und sind in allen Kantonen Steuersenkungen zu verzeichnen und dies in den ressourcenstarken wie auch den ressourcenschwachen Kantonen. Dabei ist das Ausmass der Steuersenkungen in den ressourcenstarken wie auch ressourcenschwachen Kantonen seit 2007 mit durchschnittlich je rund 5 Prozent der gesamten Steuereinnahmen der Kantone und ihrer Gemeinden ähnlich ausgefallen, wobei die ressourcenschwachen Kantone bezüglich Steuerbelastung tendenziell ganz leicht Boden gutgemacht haben dürften. Dies zeigt, dass auch nach Einführung der NFA die ressourcenstarken Kantone entgegen ihrer früheren Befürchtungen weiterhin in der Lage sind, am Steuerwettbewerb zu partizipieren. Dieser Befund wird auch durch Analysen der Entwicklung der Steuerbelastung im internationalen Vergleich gestützt (vgl. Kapitel 5.3).

Hauptmotiv für die Steuersenkungen war der Steuerwettbewerb unter den Kantonen. Einige wenige Kantone haben zwar ausdrücklich die NFA mit als Grund für die vorgenommenen und geplanten Steuersenkungen erwähnt; für keinen Kanton war sie indessen das explizit deklarierte Motiv.

Im Weiteren ist auch bezüglich der Entwicklung der Steuerbelastungen der Kantone anzuführen, dass der Beobachtungszeitraum von zwei bis drei Jahren seit dem Inkrafttreten der NFA als zu kurz bezeichnet werden muss, um daraus bezüglich der Wirkung der NFA bereits erhärtete Folgerungen ziehen zu können.

---

[54] Bis und mit dem Jahr 2008 bereinigte Steuerdaten lagen zur Zeit der Berichtsredaktion lediglich für die Kantonshauptorte vor.

Fazit

Als Fazit kann lediglich festgehalten werden, dass auch nach Einführung der NFA die ressourcenstarken Kantone entgegen ihrer früheren Befürchtungen weiterhin in der Lage sind, am Steuerwettbewerb zu partizipieren. Dieser hat sich seit 2007 weiter akzentuiert und zudem ermöglicht, dass die ressourcenschwachen (und in der Regel auch steuerbelasteten) Kantone bezüglich der Gesamtsteuerbelastung etwas näher an die ressourcenstarken Kantone herangekommen sein dürften. Aufgrund der vorliegenden Daten ist es allerdings nicht möglich, eine durch die NFA hervorgerufene Trendumkehr in Richtung verringerter Steuerbelastungsunterschiede zu diagnostizieren. Dafür ist der Beobachtungszeitraum zu kurz. Über alles gesehen besteht bezüglich der Steuerbelastung noch immer ein signifikantes Gefälle zwischen ressourcenstarken und ressourcenschwachen Kantonen. Deshalb, und weil den ressourcenstarken Kantonen durch die NFA bisher weder im nationalen noch im internationalen Steuerwettbewerb offensichtliche Nachteile erwachsen sind, kann auch aus Sicht des Steuerwettbewerbs für die kommende Beitragsperiode von einer Änderung des Verhältnisses zwischen horizontalem und vertikalem Ressourcenausgleich bzw. insgesamt von einer Reduktion des Ressourcenausgleichs abgesehen werden.

8 Massnahmen für den Finanzausgleich 2012-2015

8.1 Beiträge für den Ressourcen- und Lastenausgleich 2012-2015

8.1.1 Ressourcenausgleich

Gemäss Art. 5 FiLaG legt die Bundesversammlung mit einem dem Referendum unterstehenden Bundesbeschluss jeweils für vier Jahre den Grundbeitrag der ressourcenstarken Kantone und denjenigen des Bundes fest. Sie hat dabei die Ergebnisse des Wirksamkeitsberichts zu berücksichtigen sowie am Ziel festzuhalten, international konkurrenzfähige Steuersätze in den Kantonen zu erhalten. Des Weiteren ist die in der Bundesverfassung verankerte Bandbreite zwischen dem horizontalen und vertikalen Lastenausgleich 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:* Im Vergleich zu den Schätzungen in der dritten NFA-Botschaft ist in den Jahren 2008-10 die durchschnittliche Veränderung der Ressourcenindizes, der Ausgleichszahlungen pro Einwohner und der Ausgleichszahlungen im Verhältnis zu den Steuereinnahmen geringer ausgefallen. Somit erweist sich der Ressourcenausgleich sogar noch stabiler als ursprünglich angenommen. Ausserdem fallen die Veränderungen der Ausgleichszahlungen in Relation zu den eigenen Steuereinnahmen der Kantone in sämtlichen Kantonen tiefer aus als die durchschnittlichen jährlichen Veränderungsraten der Steuereinnahmen selbst. Die Schwankungen bei den Ausgleichszahlungen können deshalb für die Kantone als tragbar erachtet werden. Es drängen sich daher keine Massnahmen zur Reduktion der Volatilität der Ausgleichszahlungen auf.
- *Stärkung der kantonalen Finanzautonomie:* Durch die NFA konnten die zweckgebundenen Transfers zwischen dem Bund und den Kantone stark reduziert werden. Im Einführungsjahr 2008 lagen die zweckgebundenen Transfers um 4,8 Milliarden Franken oder 35 Prozent unter dem Vorjahreswert. Demgegenüber legten im Vergleich zum Vorjahr die zweckfreien Transfers 2008 um 1,4 Milliarden Franken oder 28 Prozent zu und das Verhältnis zwischen zweckfreien und zweckgebundenen Transfers hat sich von 27 Prozent auf gut 42 Prozent verbessert. Zusammen mit dem Rückgang der gesamten Transfers zwischen Bund und Kantonen um rund 3 Milliarden Franken bei gleichzeitig haushaltsneutralem Übergang zur NFA zeigen diese Resultate deutlich, dass durch den neuen Finanzausgleich die kantonale Finanzautonomie gestärkt wurde.
- *Verringerung der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit:* Die Verringerung der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit betrifft hauptsächlich die Reduktion der Unterschiede vor und nach Finanzausgleich in einem bestimmten Jahr. Eine Verringerung der Disparitäten über die Jahre hinweg kann sogar unerwünscht sein, wenn es auf Kosten der ressourcenstarken Kantone geschieht. Dies war jedoch zwischen 2008 und 2010 nicht der Fall. Das Ressourcenpotential der ressourcenstarken Kantone wuchs in allen Jahren kräftiger als dasjenige der ressourcenschwachen Kantone. Damit vergrösserten sich auch die Disparitäten zwischen den Kantonen. Dies zeigt, dass sich nach der Einführung der NFA die ressourcenstarken Kantone weiterhin gut entwickeln konnten. Auch die Reduk-

tion der Unterschiede in einem bestimmten Jahr entwickelte sich positiv. Die Ausgleichszahlungen erhöhten den durchschnittlichen Index der standardisierten Steuererträge bei den ressourcenschwachen Kantonen jedes Jahr stärker. Das bedeutet, dass die ressourcenschwachen Kantone immer mehr von den Ausgleichszahlungen profitieren konnten. Demgegenüber blieb der Rückgang des durchschnittlichen Indexes bei den starken Kantonen konstant. Sie mussten also anteilmässig nicht mehr in den Ausgleichstopf einzahlen um den steigenden Nutzen für die anderen Kantone zu finanzieren. Das Ziel geringerer Unterschiede konnte somit erreicht werden.

- *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. Des Weiteren konnten die ressourcenstarken Kantone trotz der finanziellen Belastung durch den neuen Finanzausgleich ihre Steuerbelastung weiter senken oder zumindest halten. Das Ziel, national und international wettbewerbsfähige Steuersätze zu erhalten, wurde somit vollumfänglich erfüllt.
- *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 2008 und 2009 jeweils von sämtlichen Kantonen erreicht. Für das Jahr 2010 blieben die drei Kantone Uri, Jura und Wallis nach erfolgtem Ressourcenausgleich knapp unterhalb der 85-Prozent-Marke. Gemäss Art. 19 Abs. 8 FiLaG muss aber auch der Härteausgleich mitberücksichtigt werden, wodurch der Index des Kantons Jura über 85 Punkte stieg. Uri erreichte 84,4 und Wallis 84,8 Indexpunkte. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich hierbei explizit lediglich um eine Zielgrösse, und nicht um eine garantierte Mindestausstattung handelt. Die Beiträge des Ressourcenausgleichs erwiesen sich deshalb auch im Hinblick auf dieses Ziel als fast ausreichend.

Die vorliegende Wirkungsanalyse zeigt, dass der Ressourcenausgleich im Grossen und Ganzen die angestrebten Ziele erreicht. Der Bundesrat empfiehlt deshalb, für die kommende Vierjahresperiode 2012-15 die Grundbeiträge des horizontalen und vertikalen Ressourcenausgleichs grundsätzlich unverändert zu lassen. Damit jedoch die Ausgleichswirkung im Verhältnis zur Entwicklung des Ressourcenpotenzials der Kantone und somit zur wirtschaftlichen Entwicklung der Schweiz nicht sinkt, sollen die Beiträge im Jahr 2012 ausgehend von den Beiträgen des Jahres 2011 gemäss den Fortschreibungsregeln in Art. 5. Abs. 2 FiLaG festgelegt werden (vgl. dazu Anhang A, "Rechtsgrundlagen...").

Anders beurteilen dies die Vertreter der ressourcenstarken Kantone in der Fachgruppe. Sie beantragen "wegen den massiven Steuerausfällen als Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise, den Kantonsanteil von 70 Prozent auf den Mindestprozentsatz (67 Prozent) zu reduzieren. Die ressourcenstarken Kantone budgetieren für das Jahr 2010 zusammen Defizite in der Höhe von 1,1 Milliarden Franken. Dies deshalb, weil ihre Steuerereinnahmen wegen der Finanz- und Wirtschaftskrise um 0,85 Mia. Franken einbrechen. Gleichzeitig steigt ihre NFA-Belastung weiter an. Die beantragte Reduktion des Kantonsanteils von wenigen Prozent hat auf die NFA keine spürbaren Auswirkungen, für die ressourcenstarken Kantone jedoch schon. Solange noch unsicher ist, wie sich die Konjunktur entwickelt, soll der Kantonsanteil auf den Mindestprozentsatz reduziert werden".

8.1.2 Lastenausgleich

Der Grundbetrag für den Lastenausgleich ab 2012 soll gemäss Art. 9 FiLaG dem um die Teuerung angepassten Grundbetrag 2008 entsprechen. Die Gesamtdotation des Lastenausgleichs entspricht jeweils der Vorjahresdotation bereinigt um die Jahresteuerung im Mai (vgl. dazu Anhang A, "Rechtsgrundlagen..."). Wie die Analysen von Ecoplan zeigen, ändert sich der durch die Lastenausgleichzahlungen gesamthaft abgegoltene Teil der Sonderlasten zwi-

schen 2001 und 2006 nur geringfügig von 13 auf 12 Prozent. Eine reale Aufstockung des Lastenausgleichs ist daher nicht opportun.

Beibehaltung der bisherigen Aufteilung (50 % GLA; 50 % SLA)

Der Bundesrat sieht vor, die heutige gleichmässige Aufteilung der Lastenausgleichsmittel auf den GLA und den SLA für die nächste Vierjahresperiode beizubehalten.

Diese Variante trägt den Äusserungen des Bundesrats in der dritten NFA-Botschaft Rechnung, dass die absolute Höhe der Sonderlasten nur eines von mehreren Beurteilungskriterien bilde[55] und dass deren Tragbarkeit durch die betroffenen Kantone mitzuberücksichtigen sei. Ausserdem wird dem von den Gebirgskantonen häufig vorgebrachten Argument entsprochen, wonach der Lastenausgleich ursprünglich als Ersatz für den Berggebietsindex des alten Finanzausgleichs geschaffen wurde, die Abgeltung der soziodemografischen Sonderlasten hingegen erst später im Projekt als neuer Ausgleichstatbestand in den neuen Finanzausgleich aufgenommen wurde. Aus diesem Grund ist die höhere Deckung der geografisch-topografischen Sonderlasten gerechtfertigt.

Des Weiteren bilden die Indikatoren des GLA strukturelle Eigenschaften der Kantone ab, die sich direkt aus deren geografischen Lage ergeben. Die damit verbundenen Sonderlasten weisen deshalb einen permanenten, durch die Kantone nicht oder nur schwer steuerbaren Charakter auf. Die Indikatoren des SLA sind hingegen viel stärker durch sich laufend verändernde wirtschaftliche und demografische Faktoren bedingt.

Eine abweichende Meinung vertreten die Repräsentanten der Stadtkantone; diese sprechen sich für die Variante "73% SLA, 27% GLA" gemäss Ziffer 5.5 aus. Ihrer Meinung nach soll damit eine Anpassung der Aufteilung des gesamten Lastenausgleichsbetrags an die errechneten Sonderlasten vorgenommen werden.

8.2 Weiterführung des Härteausgleichs

Vorbemerkungen

Wie der Bundesrat in seiner dritten NFA-Botschaft festhielt, wurde für die jährlichen Beitragsleistungen des Härteausgleichs an die anspruchsberechtigten Kantone die Globalbilanz 2004/05 im Sommer 2007 aktualisiert und *definitiv* berechnet. Das heisst, dass damit auch die Nettobelastungen bzw. -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[56]. Dies wiederum bedeutet, dass die damaligen Berechnungen des Härteausgleichs bzw. dessen Bestimmungsfaktoren nicht mehr zur Diskussion stehen können.

Gemäss Art. 19 Abs. 3 FiLaG bleibt der Anfangsbetrag des Härteausgleichs während acht Jahren fix und verringert sich anschliessend um je 5 % pro Jahr. Gemäss Art. 19 Abs. 4 FiLaG beschliesst die Bundesversammlung allerdings mit einem dem Referendum unterstehenden Bundesbeschluss über die ganze oder teilweise Aufhebung des Härteausgleichs, wenn sich dessen Weiterführung auf Grund der Ergebnisse des Wirksamkeitsberichts als

---

[55] BBl **2007** 676 f.

[56] BBl **2007** 695, 703-706

nicht oder nicht mehr vollumfänglich notwendig erweist. Im folgenden wird der Frage nachgegangen, ob sich die Weiterführung des Härteausgleichs als notwendig erweist.

8.2.1 Analyse der Auswirkungen des Härteausgleichs

In diesem Kapitel sollen die Auswirkungen des Härteausgleichs unter die Lupe genommen werden. Als Indikatoren werden die Entwicklungen der Ressourcenindizes und der standardisierten Steuererträge pro Einwohner derjenigen Kantone untersucht, welche Anspruch auf den Härteausgleich haben. Aufgrund der Berechnungen in der Globalbilanz 2004/2005 galt dies für folgende neun Kantone: Bern, Luzern, Obwalden, Glarus, Freiburg, Schaffhausen, Waadt, Neuenburg und Jura. Bei der Bereinigung der Anspruchsberechtigung auf der Basis des Ressourcenindex 2008 anlässlich der Einführung der NFA fiel jedoch der Kanton Waadt weg, da er zu den ressourcenstarken Kantonen aufstieg. Damit die damaligen Berechnungen sauber nachvollzogen werden können, wird er hier trotzdem in die Betrachtungen einbezogen. Dadurch, dass der Kanton Waadt bei Einführung der NFA schliesslich keinen Anspruch auf Härteausgleich mehr hatte, verringerte sich die vom Parlament ursprünglich festgelegte Summe von 430 auf 366 Millionen Franken.

Entwicklung der Ressourcenindizes

Zunächst wird die Entwicklung des Ressourcenindex der im Härteausgleich anspruchsberechtigten Kantone betrachtet. Abbildung 12 stellt die Veränderung dieses Index in den drei Jahren seit der Einführung der NFA (Referenzjahre 2008, 2009 und 2010) im Vergleich zu den Werten in der Globalbilanz (Referenzjahre 2004/2005) dar.

In vier Kantonen (Bern, Schaffhausen, Waadt und Neuenburg) liegt der Ressourcenindex in allen drei Jahren im Vergleich zur Globalbilanz höher. Dabei ergab sich im Kanton Waadt beim Vergleich zwischen 2010 und 2004/5 mit 10 Indexpunkten der grösste Anstieg, gefolgt von Neuenburg mit 4 und Schaffhausen und Bern mit knapp 3 Punkten. Eine leicht unterschiedliche Entwicklung zeigt sich in Obwalden. Nach nur geringfügigen Veränderungen in den Jahren 2008 und 2009 stieg der Ressourcenindex im Jahr 2010 mit 4 Punkten stark an.

In den übrigen vier Kantonen ist der Index 2010 im Vergleich zum Wert in der Globalbilanz gesunken. In Luzern und Glarus verstärkte sich diese Abnahme über die Zeit, wenn auch auf unterschiedlichem Niveau. So nahm der Ressourcenindex in Luzern nur geringfügig ab (um 0,1 bis 1,5 Indexpunkten), während der Index für Glarus bereits 2008 stark einbrach (-26 Punkte) und sich seither weiter verschlechterte (-29 Punkte 2010 im Vergleich zu 2004/05). Freiburg und Jura erfuhren zwar im ersten Jahr der NFA noch einen Anstieg ihres Ressourcenindex, mussten 2010 jedoch eine Abnahme in der Höhe von 4 bzw. 1 Indexpunkt(en) hinnehmen.

Insgesamt lässt sich also keine systematische Entwicklung der Ressourcenindizes der im Härteausgleich anspruchsberechtigten Kantone seit der Globalbilanz 2004/2005 feststellen.

Abbildung 12 Entwicklung des Ressourcenindex der im Härteausgleich anspruchsberechtigten Kantone seit 2004/2005

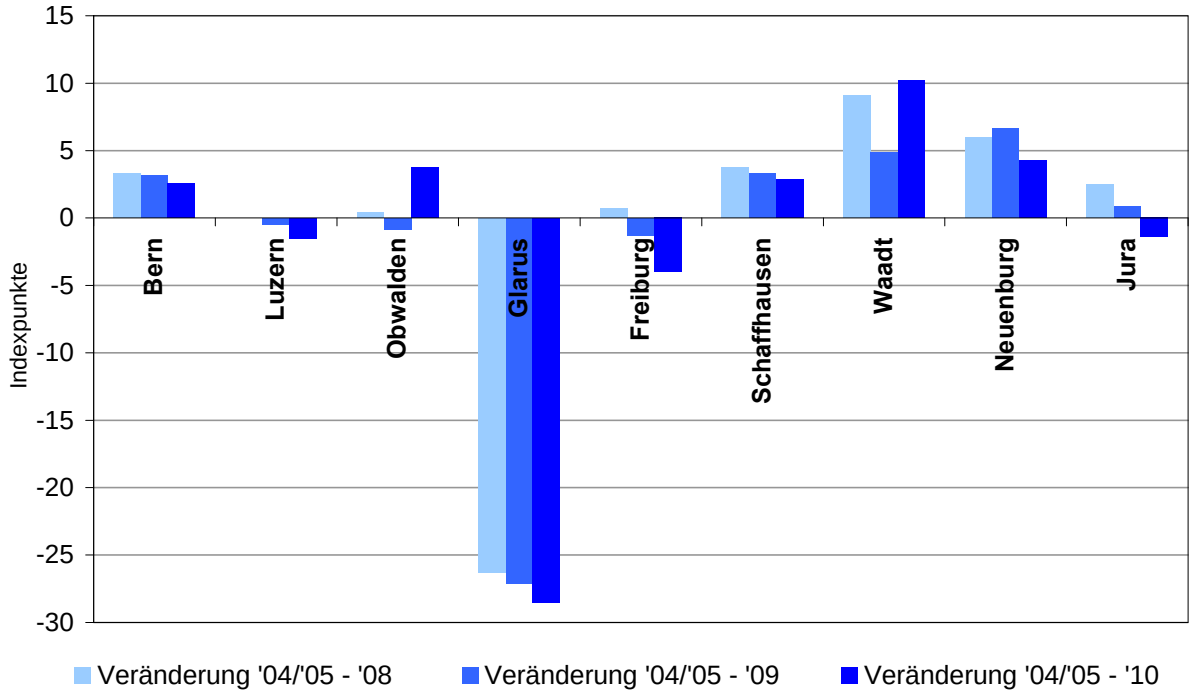


Tabelle 28 Entwicklung des Ressourcenindex der im Härteausgleich anspruchsberechtigten Kantone seit 2004/2005

Indexpunkte

Referenzjahr	2004/2005	2008		2009		2010		Zahlungen Härte-ausgleich*
Bemessungsjahre	1998-2001	2003-2004		2003-2005		2004-2006		
	Index	Index	Veränderung zu '04/'05	Index	Veränderung zu '04/'05	Index	Veränderung zu '04/'05	
Bern	74.0	77.3	3.4	77.1	3.2	76.5	2.6	-36'041
Luzern	77.0	77.0	0.0	76.5	-0.5	75.5	-1.5	-17'857
Obwalden	67.0	67.4	0.5	66.1	-0.9	70.7	3.8	-8'898
Glarus	96.1	69.8	-26.3	69.0	-27.1	67.6	-28.5	-7'521
Freiburg	74.9	75.6	0.7	73.6	-1.3	70.9	-4.0	-133'273
Schaffhausen	92.9	96.6	3.8	96.2	3.4	95.7	2.9	-5'402
Neuenburg	91.0	96.9	6.0	97.6	6.7	95.2	4.3	-106'018
Jura	66.5	69.0	2.5	67.4	0.9	65.1	-1.4	-18'247

* In 1000 Franken. Die Zahlungen aus dem Härteausgleich bleiben in den ersten acht Jahren gleich

Entwicklung der standardisierten Steuererträge vor und nach Ausgleich

Auch die Untersuchung des standardisierten Steuerertrags (SSE) pro Einwohner vor und nach dem Ressourcenausgleich zeigt keinen eindeutigen Trend. Wie aus Abbildung 13 ersichtlich, war der SSE pro Einwohner vor Ressourcen- und Härteausgleich in fünf Kantonen leicht stärker angestiegen als der SSE pro Einwohner nach Ressourcenausgleich, wobei in Bern und Schaffhausen die Unterschiede sehr gering sind. Dabei handelt es sich um diejenigen Kantone, welche seit der Globalbilanz 2004/05 einen Anstieg im Ressourcenindex verzeichneten. Ohne Ressourcenausgleich wären somit die SSE pro Einwohner stärker gestiegen als mit Ausgleich, was bedeutet, dass die Ausgleichswirkung – systemkonform – geringer geworden ist. In den vier restlichen Kantonen Luzern, Glarus, Freiburg und Jura, die einen Rückgang beim Ressourcenindex verzeichneten, war die Veränderung der SSE pro Einwohner nach Ressourcenausgleich hingegen höher als bei den SSE pro Einwohner vor Ressourcen- und Härteausgleich. Am deutlichsten ist dies bei Glarus der Fall. Ohne Ausgleich wäre in diesem Kanton der standardisierte Steuerertrag pro Einwohner 2010 im Ver-

gleich zur Globalbilanz 2004/2005 um 1'501 Franken gesunken. Nach dem Ausgleich betrug die Abnahme nur noch 181 Franken. Der Ressourcenausgleich konnte somit einen grossen Teil des Verlusts an finanzieller Leistungsfähigkeit des Kantons auffangen. Die rote Linie in Abbildung 13 bezeichnet den gesamtschweizerischen Anstieg der SSE pro Einwohner vor Ressourcen- und Härteausgleich im Jahr 2010 im Vergleich zur Globalbilanz 2004/05.

Der Vergleich mit der Situation nach Ressourcen- und Härteausgleich verändert die Situation kaum, die geringfügigen Unterschiede sind auf Schwankungen der Einwohnerzahl zurückzuführen. Einzig im Kanton Waadt ist der Unterschied zwischen dem SSE nach Ressourcenausgleich und dem SSE nach Ressourcen- und Härteausgleich etwas grösser, weil dieser Kanton zu den ressourcenstarken Kantonen aufstieg und somit seine Anspruchsberechtigung auf den Härteausgleich verlor. Dieser Verlust hatte jedoch für den Kanton Waadt keine gravierenden Auswirkungen auf seinen standardisierten Steuerertrag nach Ausgleich, da die Zunahme trotz Wegfall der Zahlungen aus dem Härteausgleich seit 2004/05 überdurchschnittlich hoch ausfiel.

Abbildung 13 Veränderung des standardisierten Steuerertrags (SSE) pro Einwohner der im Härteausgleich anspruchsberechtigten Kantone 2010 im Vergleich zu 2004/2005 vor und nach Ressourcen- und Härteausgleich

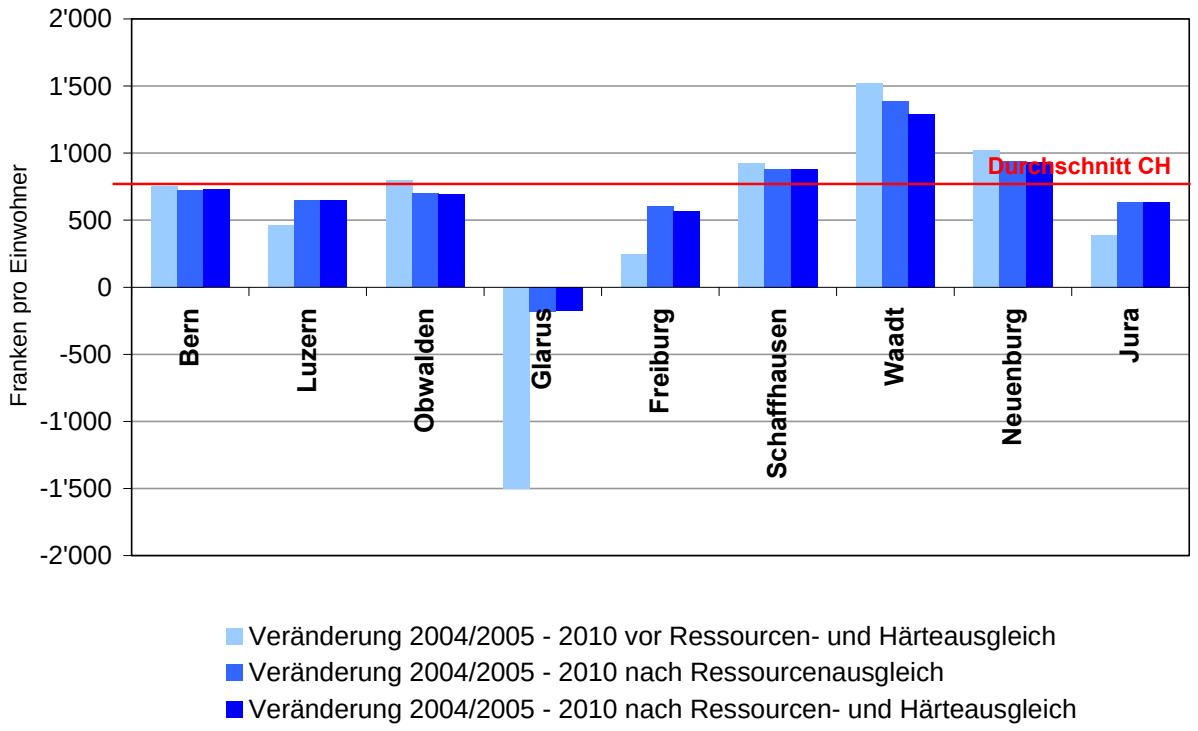


Tabelle 29 Entwicklung des standardisierten Steuerertrags (SSE) pro Einwohner der im Härteausgleich anspruchsberechtigten Kantone 2010 im Vergleich zu 2004/2005 vor und nach dem Ressourcen– und Härteausgleich

Franken pro Einwohner

	Referenzjahr 2004/2005 Bemessungsjahre 1998-2001			Referenzjahr 2010 Bemessungsjahre 2004-2006					
	SSE vor Ressourcen- und Härte-ausgleich	SSE nach Ressourcen-ausgleich	SSE nach Ressourcen- und Härte-ausgleich	SSE vor Ressourcen- und Härte-ausgleich	Verände-rung zu '04/'05	SSE nach Ressourcen-ausgleich	Verände-rung zu '04/'05	SSE nach Ressourcen- und Härte-ausgleich	Verände-rung zu '04/'05
BE	5'225	6'071	6'105	5'980	755	6'796	726	6'833	728
LU	5'441	6'129	6'177	5'903	462	6'776	647	6'825	648
OW	4'729	5'991	6'265	5'529	799	6'690	699	6'958	693
GL	6'787	6'830	7'026	5'286	-1'501	6'649	-181	6'848	-178
FR	5'293	6'088	6'648	5'543	250	6'692	604	7'213	564
SH	6'563	6'660	6'732	7'488	925	7'542	882	7'616	884
VD	6'835	6'866	6'951	8'358	1'523	8'255	1'389	8'240	1'289
NE	6'426	6'573	7'208	7'448	1'022	7'512	940	8'140	932
JU	4'699	5'988	6'256	5'089	390	6'623	635	6'892	636

Simulation: Auswirkungen eines hypothetischen Wegfalls des Härteausgleichs im Referenzjahr 2010

Eine Simulation erlaubt es, die Auswirkungen eines hypothetischen Wegfalls des Härteausgleichs im Referenzjahr 2010 zu beobachten. Hierfür wird in Abbildung 13 die jeweils dritte Säule, welche die Veränderung des SSE pro Einwohner nach Ressourcen- und Härteausgleich seit der Globalbilanz widerspiegelt, neu berechnet. Die Berechnung findet unter der Annahme statt, dass der Härteausgleich für das Referenzjahr 2010 weggefallen wäre. Folglich würden die Kantone im Jahr 2010 nur den Ressourcenausgleich erhalten. In Abbildung 14 wird somit die Veränderung des SSE pro Einwohner zwischen der Globalbilanz 2004/2005 inkl. Ressourcen- und Härteausgleich und dem Referenzjahr 2010 inkl. Ressourcen- aber ohne Härteausgleich dargestellt. Die rote Linie zeigt wiederum die über alle Kantone berechnete durchschnittliche Veränderung des SSE pro Einwohner ohne Ressourcen- und Härteausgleich zwischen 2004/05 und 2010.

Somit wären die Auswirkungen eines Wegfalls des Härteausgleichs für einige Kantone gravierend. Der SSE pro Einwohner im Kanton Glarus wäre ohne Härteausgleich in 2010 gegenüber der Globalbilanz 2004/05 um 376 Franken geschrumpft, mit dem Härteausgleich betrug der Rückgang hingegen 178 Franken. Die Veränderung in den übrigen Kantonen wäre zwar auch ohne den Härteausgleich im positiven Bereich geblieben, wozu sicherlich die günstige konjunkturelle Situation beigetragen hat. Allerdings wäre der Anstieg in einigen Kantonen deutlich unter dem Schweizer Durchschnitt geblieben – so z.B. in Obwalden, Neuenburg, Freiburg und Jura. In Freiburg wäre die Zunahme des SSE pro Einwohner bei einem Wegfall des Härteausgleichs sogar praktisch auf Null geschrumpft. Das bedeutet, dass bei einem Wegfall des Härteausgleichs der standardisierte Steuerertrag nach Ausgleich im Jahr 2010 trotz konjunkturellem Wachstum in etwas auf dem gleichen Niveau verharrt wäre wie im Durchschnitt der Jahre 2004/05.

Abbildung 14 Veränderung des SSE pro Einwohner der im Härteausgleich anspruchsberechtigten Kantone 2010 im Vergleich zu 2004/2005 vor und nach Ressourcen- und Härteausgleich: Simulation Wegfall des Härteausgleichs im Referenzjahr 2010

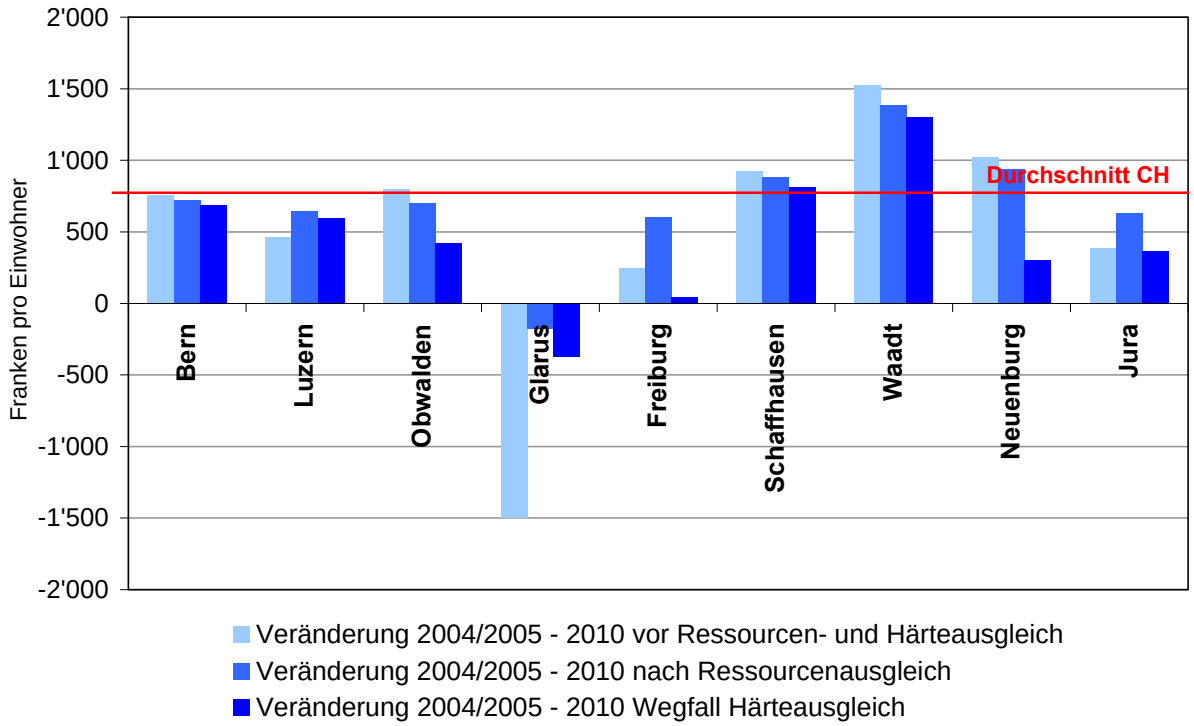


Tabelle 30 Entwicklung des standardisierten Steuerertrags (SSE) pro Einwohner der im Härteausgleich anspruchsberechtigten Kantone 2010 im Vergleich zu 2004/2005 vor und nach dem Ressourcen– und Härteausgleich, Simulation Wegfall Härteausgleich im Referenzjahr 2010

Franken pro Einwohner

	Referenzjahr 2004/2005 Bemessungsjahre 1998-2001			Referenzjahr 2010 Bemessungsjahre 2004-2006					
	SSE vor Ressourcen- und Härte-ausgleich	SSE nach Ressourcen-ausgleich	SSE nach Ressourcen- und Härte-ausgleich	SSE vor Ressourcen- und Härte-ausgleich	Verände-rung zu '04/'05	SSE nach Ressourcen-ausgleich	Verände-rung zu '04/'05	SSE nach Ressourcen- und Härte-ausgleich	Verände-rung zu '04/'05
BE	5'225	6'071	6'105	5'980	755	6'796	726	6'796	691
LU	5'441	6'129	6'177	5'903	462	6'776	647	6'776	599
OW	4'729	5'991	6'265	5'529	799	6'690	699	6'690	425
GL	6'787	6'830	7'026	5'286	-1'501	6'649	-181	6'649	-376
FR	5'293	6'088	6'648	5'543	250	6'692	604	6'692	44
SH	6'563	6'660	6'732	7'488	925	7'542	882	7'542	811
VD	6'835	6'866	6'951	8'358	1'523	8'255	1'389	8'255	1'305
NE	6'426	6'573	7'208	7'448	1'022	7'512	940	7'512	304
JU	4'699	5'988	6'256	5'089	390	6'623	635	6'623	367

Fazit und Empfehlung

Die Analyse zeigt, dass der Härteausgleich in den Referenzjahren 2008-10 keine nennenswerten Auswirkungen auf die Entwicklung der standardisierten Steuererträge pro Einwohner im Vergleich zur Globalbilanz 2004/05 hatte. Dies gilt auch für den Kanton Waadt, der seinen Anspruch auf Härteausgleich bereits im Referenzjahr 2008 aufgrund seines Aufstiegs zu den ressourcenstarken Kantonen verlor. Der Grund für dieses Resultat liegt in erster Linie darin, dass die Zahlungen aus dem Härteausgleich in den ersten acht Referenzjahren des neuen Finanzausgleichs nominell konstant bleiben, weshalb die zumeist kleinen Veränderungen ausschliesslich auf das Bevölkerungswachstum zurückzuführen sind. Ab dem Referenzjahr 2016 oder bei vorzeitiger teilweiser bzw. vollständiger Aufhebung des Härteausgleichs dürften sich jedoch die Auswirkungen auf die Empfängerkantone verstärken.

Eine Simulation zeigt, dass der integrale Wegfall des Härteausgleichs für einzelne Kantone gravierende Folgen hätte, da ihre standardisierten Steuererträge im Vergleich zum Schweizer Durchschnitt eine stark unterdurchschnittliche Entwicklung verzeichnen würden. Dies gilt namentlich für die Kantone Freiburg und Neuenburg. Der Bundesrat empfiehlt deshalb, im heutigen Zeitpunkt keinen vorzeitigen vollständigen oder teilweisen Wegfall des Härteausgleichs vorzusehen. Anders beurteilen dies die Vertreter der ressourcenstarken Kantone in der Fachgruppe. „Sie weisen darauf hin, dass der Härteausgleich keine eigentlichen Härten kompensiert, sondern lediglich zur Besitzstandwahrung für jene Kantone dient, die vom alten Finanzausgleich profitiert haben. Der alte Finanzausgleich hatte – das wird von allen Seiten bestätigt – grosse Schwächen und wurde dementsprechend durch ein neues System abgelöst. Es ist daher nicht nachvollziehbar, warum die schlechten Ergebnisse des alten Systems noch 28 Jahre fortgeführt werden sollen.“

8.2.2 Gestaffeltes Auslaufen des Härteausgleichs?

Ausgangslage

Das FiLaG hält in Art. 19 Abs. 3 fest, dass die Höhe des Härteausgleichs wahrend acht Jahren fix bleibt und anschliessend jährlich um je 5 % abnimmt. Das heisst, dass der Härteausgleich nach maximal 28 Jahren ausläuft. In Abs. 6 wird sodann festgehalten, dass ein Kanton seinen Anspruch auf den Härteausgleich verliert, wenn sein Ressourcenpotenzial über dem schweizerischen Mittel steigt.

Der Kanton Neuenburg hat in seiner Eingabe zu Handen der FDK die Konsequenzen eines Verlustes der Gelder aus dem Härteausgleich dargelegt: Bei einer Überschreitung des Ressourcenindex von 100 Punkten würde Neuenburg gemäss der erwähnten gesetzlichen Vorgaben des FiLaG seine Ansprüche aus dem Härteausgleich von einem Jahr auf das andere verlieren, was, bezogen auf das Jahr 2008, rund 11 % seiner Steuereinnahmen und 73 % der gesamten Finanzausgleichstransfers des Kantons ausmachen würde.

Konkret unterbreitet der Kanton Neuenburg im Lichte dieser Ausgangslage folgenden Vorschlag:

- Für den Fall, dass der Ressourcenindex eines Kantons die Grenze von 100 überschreitet, erfolgt die Aufhebung des Härteausgleich nicht sofort, sondern gestaffelt über die drei Folgejahre
- Die Staffelung der Reduktion erfolgt zum Beispiel um -20 % im ersten Jahr, um -30 % im zweiten Jahr und die restlichen -50 % im dritten Jahr.
- Die Dauer des Härteausgleichs soll auf 18 Jahre verkürzt werden, wobei der Zeitraum von 8 Jahren für den Anfangsbetrag beibehalten wird und die Beiträge anschliessend 10

Jahre lang um 10 % gesenkt werden sollen (statt um 5 % während 20 Jahren gemäss FiLaG)

Die FDK hat an ihrem Schreiben vom 22. September 2009 zu Handen des EFD festgehalten, dass das Anliegen im Rahmen des vorliegenden Berichts zu beurteilen sei.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Während der Ressourcenindex von Neuenburg im Referenzjahr 2009 noch 97.2 Punkte betrug, beträgt er nun für das aktuelle Jahr 2010 noch 95,2, womit sich die Situation von Neuenburg zumindest kurzfristig entspannt. Dennoch ist aufgrund seines nur wenig unter dem Schweizer Durchschnitt liegenden Ressourcenpotenzials nicht auszuschliessen, dass der Kanton Neuenburg in den kommenden Jahren zu den ressourcenstarken Kantonen stösst, und somit seinen Härteausgleich verliert. Es ist aber in Erinnerung zu rufen, dass ein gestaffeltes Auslaufen des Härteausgleichs einem Wechsel seiner "Mechanik" gleichkäme. Die Ausgestaltung des Härteausgleichs ist nach sehr intensiven Diskussionen innerhalb der Projektorganisation NFA und der Eidg. Räte zustande gekommen. Das heisst, dass die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen des Übergangsinstrumentes seit sechs Jahren hinlänglich bekannt und breit akzeptiert sind.

Gestützt auf die Erfahrungen und Daten von lediglich drei Jahren wäre es darüber hinaus verfrüht, einen Wechsel aufzugleisen, wie ihn der Kanton Neuenburg beantragt. Jene Kantone, die aus dem Härteausgleich Mittel erhalten, sind - ganz im Sinne des Übergangsinstruments - dazu aufgerufen, im Hinblick auf eine allfällige Reduktion oder gänzliche Aufhebung des Härteausgleichs entsprechende Massnahmen auf der Ausgaben- und/oder Einnahmenseite zu schaffen, zumal der Härteausgleich im Grunde genommen eine politisch bedingte, wirtschaftlich jedoch nicht notwendige temporäre Besserstellung der begünstigten Kantone im Vergleich zu anderen ressourcenschwachen Kantonen darstellt. An dieser Ausgangslage hat sich seit der Konzipierung bzw. Verabschiedung des Härteausgleichs durch den Bundesgesetzgeber im Herbst 2003 nichts geädert. Dem Antrag des Kantons Neuenburg soll aus den dargelegten Gründen nicht Folge geleistet werden.

8.2.3 Berücksichtigung der Gewinne der Schweizerischen Nationalbank

Ausgangslage

In der Globalbilanz 2004/05 wurden anstelle der effektiven Beträge für den Anteil der Kantone am Gewinn der Schweizerischen Nationalbank (SNB) 1,1 Milliarden Franken eingestellt. Es handelt sich hierbei um einen geglätteten Betrag, der sowohl die zum damaligen Zeitpunkt bis ins Geschäftsjahr 2012 dauernden höheren Auszahlungen (1,66 Mrd. Franken für die Kantone), die sich aus einem Anteil am ordentlichen Vermögensertrag und dem Abbau von Reserven zusammensetzen, als auch die nach erfolgtem Abbau der Reserven erwarteten tieferen Auszahlungsbeträge in der Höhe von 0.66 Mrd. Franken für die Kantone berücksichtigte.

Der Betrag wurde durch eine Abdiskontierung der zum Zeitpunkt der dritten NFA-Botschaft erwarteten Gewinnanteile der Kantone auf den Gegenwartswert mit einem Diskontsatz von 5 Prozent berechnet. Der Grund für diese Massnahme lag darin, dass die Berücksichtigung der ausserordentlichen Auszahlungen aufgrund des Abbaus von Gewinnrückstellungen aus früheren Jahren in der NFA-Globalbilanz zu einem verzerrten Bild der Auswirkungen der NFA führen würde. Insbesondere käme dies für die vom Härteausgleich profitierenden Kantone einer Fortschreibung der hohen Auszahlungsbeträge über die aktuelle Gewinnausschüttungsvereinbarung hinaus gleich.

Die Berechnungsmethode wurde von einigen Kantonen namentlich aus der Westschweiz stark kritisiert. Sie weisen darauf hin, dass die Globalbilanz durch diese Massnahme nicht die effektiven Belastungen, welche sie beim Übergang zur NFA aufweisen werden, aufzeigt. Ausserdem wird kritisiert, dass durch diese Massnahme das Ziel des Härteausgleichs, für die durch die NFA netto belasteten ressourcenschwachen Kantonen den Übergang zu erleichtern, verfehlt wird. Gerade in den ersten Jahren nach dem Übergang zur NFA seien diese Kantone auf die Zuschüsse aus dem Härteausgleich angewiesen, weshalb die Glättung nicht sachgerecht sei. Es wurde vorgeschlagen, die Höhe des Härteausgleichs auf der Basis eines Kantonsanteils am Gewinn der SNB von 1,667 Mrd. Franken zu berechnen, diese Höhe jedoch nach Auslaufen der geltenden Gewinnausschüttungsvereinbarung an das neue Ausschüttungsniveau anzupassen.

Geprüfte Varianten

Im Jahre 2006 erklärte sich der Bund im Rahmen seiner Gespräche mit den Westschweizer Kantonen bereit, das Anliegen entgegenzunehmen und vertieft zu analysieren. In der Folge wurden während der Projektphase zwei neue Varianten zur Festlegung des Härteausgleichs zur Diskussion gestellt.

- In einer ersten Variante wurde die anfängliche Höhe des Härteausgleichs in einen fixen Grundbetrag und in einen variablen Zuschlag aufgeteilt. Dabei berücksichtigte der fixe Grundbetrag die Auswirkungen des Übergangs zur NFA unter Ausschluss des Wegfalls der Finanzkraftabstufung beim Kantonsanteil am Gewinn der SNB. Letzterer wurde mit Hilfe eines variablen Zuschlags berücksichtig, der als fester Prozentsatz des Kantonsanteils am Gewinn der SNB definiert (10 %) wurde. Somit hätte sich die Höhe des Härteausgleichs automatisch proportional zum Kantonsanteil am Gewinn der SNB verändert.
- Die zweiten Variante sah vor, den Härteausgleich zu Beginn aufgrund des Anteils der Kantone am Gewinn der SNB von 1,667 Mrd. Franken zu berechnen und die Bundesversammlung zu verpflichten, den Härteausgleichs zu reduzieren, sofern der Kantonsanteil am Gewinn der SNB reduziert wird.

Für beide Varianten lagen ausformulierte Rechtserlasse (Bundesbeschluss zum Härteausgleich) sowie detaillierte Simulationsrechnungen für alle Kantone vor.

Sowohl die FDK als auch die KdK diskutierten in der Folge beide Alternativvarianten. Im Einklang mit den Empfehlungen und Schlussfolgerungen des Politischen Steuerungsorgans NFA wurden beide Varianten indes abgelehnt. Im Vordergrund stand die Überlegung, eine einfache und abschliessende Lösung zu favorisieren, hinter der sich eine qualifizierte Mehrheit der Kantone finden konnte.

Seitherige Entwicklungen

Am 14. März 2008 wurde die zum Zeitpunkt der Beratungen zur dritten NFA-Botschaft (Herbst 2006 bis Sommer 2007) gültige SNB-Vereinbarung vom 5. April 2002 mit Wirkung bis zum Geschäftsjahr 2017 verlängert. Diese geht nach wie vor von einer jährlichen Ausschüttung in der Höhe von insgesamt 2,5 Mia. Franken aus, d.h. von 1,667 Mia. Franken für die Kantone. Das heisst, dass zwar die damaligen Annahmen betr. Dauer der ausserordentlichen jährlichen Gewinnausschüttungen zur Berechnung des Härteausgleichs sich im Nachhinein als unzutreffend erweisen. Sowohl die NFA-Projektorgane als auch die Mehrheit der Kantone haben jedoch auf einen "flexiblen" Mechanismus, der nach Inkraftsetzung der NFA bzw. nach erfolgter Anpassung der Gewinnausschüttungsreserve eine Anpassung der Höhe des Härteausgleichs erlaubt hätte, abgelehnt.

Empfehlung

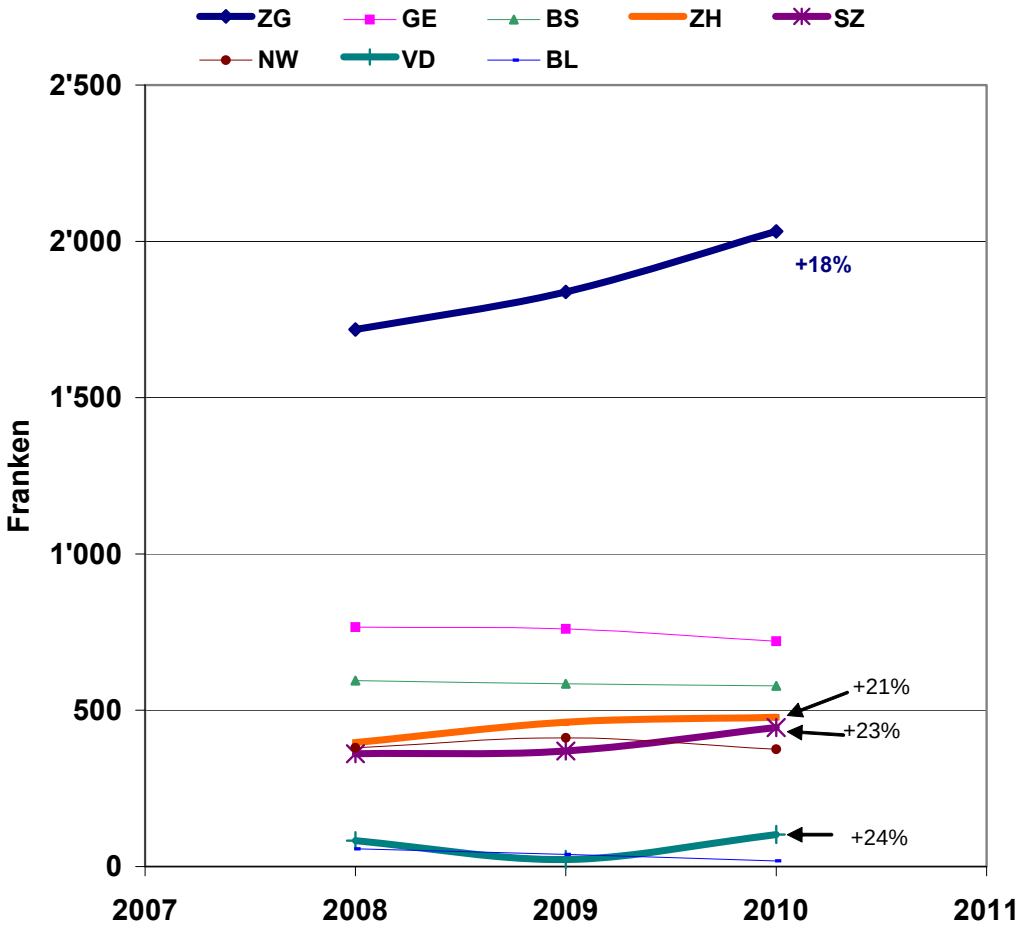
Es liegen keine neuen Erkenntnisse vor, die ein Zurückkommen auf die damals sehr breit geführte Diskussion und Beschlussfassung rechtfertigen würde. Unter Würdigung aller Vor- und Nachteile hat sich eine grosse Mehrheit der Kantone - und im Anschluss daran das Eidg. Parlament - für eine definitive Festlegung des Härteausgleichs entschieden. Dieser hart erkämpfte Kompromiss soll nicht ohne Not in Frage gestellt werden.

8.3 Belastungsobergrenze für die ressourcenstarken Kantone

Entwicklung der Ausgleichszahlungen der ressourcenstarken Kantone

Bereits vor Einführung der NFA wurde anlässlich der parlamentarischen Beratungen die namentlich vom Kanton Zug eingebrachte Frage behandelt, ob für die Einzahlungen der ressourcenstarken Kantone in den Ressourcenausgleich eine Belastungsobergrenze einzuführen sei. Die ressourcenstarken Kantone haben diese Frage in ihrer Eingabe vom 28. September 2009 an den Vorsteher des EFD wieder aufgegriffen.

Abbildung 15 Pro-Kopf-Einzahlungen der ressourcenstarken Kantone in den Ressourcenausgleich, 2008- 2010



Die Entwicklung der Pro-Kopf-Einzahlungen der ressourcenstarken Kantone seit Inkraftsetzung der NFA im Jahr 2008 ist in Abbildung 15 dargestellt. Die genauen Werte sind Tabelle 31 zu entnehmen. Die im Verhältnis zu den übrigen Kantonen hohe Belastung des Kantons Zug ist in der Grafik deutlich ersichtlich. Sie entspricht allerdings den Relationen bei den

Ressourcenpotenzialen und erscheint somit insofern gerechtfertigt, als die Einzahlungen der einzelnen Kantone den effektiven Ressourcenstärken entsprechen sollen. Im Weiteren ist festzustellen, dass die Zunahme der Einzahlungen von 2008 bis 2010 für den Kanton Zug mit 18 Prozent zwar immer noch überproportional hoch ausgefallen ist, dass die Kantone Waadt, Schwyz und Zürich indes höhere Veränderungsraten verzeichneten; dies allerdings auf einem tieferen Niveau.

Tabelle 31 Relevante Detailzahlen mit Blick auf eine allfällige Einführung einer Belastungsobergrenze für die Einzahlungen der ressourcenstarken Kantone in den Ressourcenausgleich, 2008 – 2010

	Einzahlung in 1'000 Franken			Einzahlung in Franken pro Einwohner		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
ZH	506'841	592'490	617'686	397	462	478
SZ	48'632	49'898	60'787	362	369	445
NW	14'691	15'908	14'661	381	411	375
ZG	177'383	191'979	215'644	1'707	1'833	2'032
BS	114'968	111'568	110'251	602	585	578
BL	16'729	10'524	4'714	63	40	18
VD	55'879	15'508	67'931	86	24	102
GE	323'875	326'935	314'455	753	756	721

	Einzahlung in Prozent des Ressourcenpotenzials			Einzahlung in Prozent des Überschuss-Ressourcenpotenzials		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
ZH	1.2%	1.3%	1.2%	5.5%	5.3%	5.1%
SZ	1.1%	1.1%	1.2%	5.5%	5.3%	5.1%
NW	1.1%	1.2%	1.0%	5.5%	5.3%	5.1%
ZG	3.0%	3.0%	3.0%	5.5%	5.3%	5.1%
BS	1.6%	1.5%	1.4%	5.5%	5.3%	5.1%
BL	0.2%	0.1%	0.1%	5.5%	5.3%	5.1%
VD	0.3%	0.1%	0.3%	5.5%	5.3%	5.1%
GE	1.9%	1.8%	1.7%	5.5%	5.3%	5.1%

	Einzahlung in Prozent des standardisierten Steuerertrages (SSE)			Einzahlung in Prozent der Überschuss-SSE		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
ZH	4.2%	4.6%	4.6%	19.7%	19.5%	19.0%
SZ	3.9%	3.9%	4.4%	19.7%	19.5%	19.0%
NW	4.0%	4.2%	3.8%	19.7%	19.5%	19.0%
ZG	10.6%	10.8%	11.0%	19.7%	19.5%	19.0%
BS	5.7%	5.5%	5.3%	19.7%	19.5%	19.0%
BL	0.8%	0.5%	0.2%	19.7%	19.5%	19.0%
VD	1.1%	0.3%	1.2%	19.7%	19.5%	19.0%
GE	6.7%	6.6%	6.2%	19.7%	19.5%	19.0%

Tabelle 31 beinhaltet drei Teile, welche die Einzahlungen der ressourcenstarken Kantone in absoluten Beträgen sowie im Verhältnis zu verschiedenen für die Berechnung der Ausgleichszahlungen relevanten Grössen beinhalten. Der erste Teil enthält die bereits beschriebenen Ausgleichszahlungen in 1'000 Franken und pro Einwohner. Der zweite Teil setzt die Ausgleichszahlungen in das Verhältnis zum Ressourcenpotenzial und zum so genannten Überschuss-Ressourcenpotenzial. Das Überschuss-Ressourcenpotenzial bezeichnet jener Teil des Ressourcenpotenzials pro Einwohner eines ressourcenstarken Kantons, welcher

über dem Schweizer Durchschnitt liegt. Die Ausgleichszahlungen der ressourcenstarken Kantone erfolgen aufgrund ihrer Berechnungsweise einem festen Verhältnis zum Überschuss-Ressourcenpotenzial, weshalb dieses Verhältnis für alle ressourcenstarken Kantone gleich hoch ist. Die Daten zeigen, dass z.B. für den Kanton Zug die Ausgleichszahlungen in Prozent des Ressourcenpotenzials zwischen 2008 und 2010 konstant geblieben sind. Das bedeutet, dass sein Beitrag an den horizontalen Ressourcenausgleich im Vergleich zu seiner finanziellen Leistungsfähigkeit weder gestiegen noch gesunken ist. Im Vergleich zum Überschuss-Ressourcenpotenzial sind die Ausgleichszahlungen der ressourcenstarken Kantone von 5,5 Prozent im Jahr 2008 auf 5,1 Prozent im Jahr 2010 gesunken.

Der dritte Teil zeigt die Ausgleichszahlungen im Verhältnis zum standardisierten Steuerertrag (SSE)[57] und zum so genannten Überschuss-SSE. Analog zum Überschuss-Ressourcenpotenzial bezeichnet der Überschuss-SSE jener Teil des standardisierten Steuerertrags pro Einwohner eines Kantons, welcher über dem Schweizer Durchschnitt liegt. Gleichermassen verhalten sich aufgrund der Berechnungsweise des horizontalen Ressourcenausgleichs die Leistungen der ressourcenstarken Kantone proportional zum Überschuss-SSE. Die Tabelle zeigt, dass der Beitrag des Kantons Zug im Vergleich zum standardisierten Steuerertrag zwischen 2008 und 2010 leicht von 10,6 Prozent auf 11 Prozent angestiegen ist. Im Vergleich zum Überschuss-SSE sind die Ausgleichszahlungen der ressourcenstarken Kantone von 19,7 Prozent im Jahr 2008 auf 19 Prozent gesunken.

Die Auswertungen zeigen, dass die Ausgleichszahlungen der ressourcenstarken Kantone zwar nominell gestiegen, sich jedoch im Verhältnis zu den Parametern der finanziellen Leistungsfähigkeit entweder in etwa konstant oder rückläufig entwickelten. Es liegen deshalb keine neuen Erkenntnisse vor, welche die Einführung einer Belastungsgrenze für die ressourcenstarken Kantone rechtfertigen würde.

Mögliche Ausgestaltung einer Belastungsobergrenze

Generell ist bezüglich der Frage der Einführung einer Belastungsobergrenze darauf hinzuweisen, dass der Beobachtungszeitraum von lediglich drei Jahren klar zu kurz ist, um diese Frage bereits definitiv beantworten zu können. Trotzdem soll sie in der Folge kurz diskutiert werden.

Die im Rahmen der eingangs erwähnten parlamentarischen Beratungen vorgenommenen Abklärungen haben ergeben, dass für den Fall der Einführung einer Belastungsobergrenze zwei Varianten im Vordergrund stünden:

- entweder eine Belastungsobergrenze in dem Sinn, dass höchstens ein bestimmter Prozentsatz des Ressourcenpotenzials (willkürliches Beispiel: 3,5 %) oder des standardisierten Steuerertrags SSE (willkürliches Beispiel: 12 %) in den Ressourcenausgleich einzubezahlen wäre (Variante 1)[58],
- oder eine Belastungsobergrenze in dem Sinn, dass höchstens ein bestimmter Prozentsatz jenes Ressourcenpotenzials pro Einwohner (willkürliches Beispiel: 5,5 %) oder jenes stan-

[57] Die standardisierten Steuererträge (SSE) eines Kantons sind die hypothetischen Steuereinnahmen, welche der Kanton erzielen würde, wenn er sein Ressourcenpotenzial mit einem für alle Kantone einheitlichen proportionalen Steuersatz ausschöpfen würde.

[58] Wie aus der Tabelle 31 hervorgeht, bezahlt der Kanton Zug als am stärksten belasteter Kanton im Jahr 2010 drei Prozent seines Ressourcenpotenzials bzw. 11% seines standardisierten Steuerertrags SSE in den Ressourcenausgleich ein.

dardisierten Steuerertrags SSE (willkürliches Beispiel: 20 %) einzubezahlen wäre, welcher das jeweilige schweizerische Mittel übersteigt (Variante 2)[59]

Beide Varianten hätten systembedingte Nachteile:

- Der Variante 1 haftete der Nachteil an, dass die Einzahlungen einzelner ressourcenstarker Kantone nicht mehr mit ihrer Ressourcenstärke übereinstimmen würden. Jene Kantone, welche die Belastungsobergrenze überschreiten würden, müssten verhältnismässig weniger in den Ressourcenausgleich einzahlen. Da bei Variante 1 die Gesamtsumme der Einzahlungen der ressourcenstarken Kantone unverändert bleibt, müssten zur Kompensation die Beiträge der übrigen ressourcenstarken Kantone erhöht werden.
- Bei Variante 2 würde die Gesamtsumme der Beiträge der ressourcenstarken Kantone nach oben limitiert, was eine Überdeterminierung des Systems bewirken würde. Denn durch die zwangsläufig damit verbundene Senkung des horizontalen Ressourcenausgleichs würde sowohl das Verhältnis zum vertikalen Ressourcenausgleich als auch der Grad der Einhaltung des Minderstausstattungsziels für die Empfängerkantone tangiert. Das Parlament würde in der Festlegung der Dotationen im Hinblick auf die Erreichung der Ziele des Finanzausgleichs eingeschränkt.

Die in Tabelle 31 aufgezeigte Entwicklung der Ausgleichszahlungen in der Periode 2008-2010 sowie die dargelegten grundsätzlichen Nachteile einer Belastungsobergrenze legen nahe, im jetzigen Zeitpunkt auf eine Einführung einer solchen Grenze zu verzichten. Im Minimum müssten deutlich mehr Erfahrungswerte zur Entwicklung des horizontalen Ressourcenausgleichs vorliegen.

Fazit

Nach Auffassung des Bundesrates ist für die neue Beitragsperiode 2012 bis 2015 auf die Einführung einer Belastungsobergrenze für die Einzahlungen in den Ressourcenausgleich nach wie vor zu verzichten. Anders beurteilen dies die Vertreter der ressourcenstarken Kantone in der Fachgruppe. „Sie erwarten, dass rasch eine Belastungsobergrenze eingeführt wird. Nur so wird verhindert, dass der Ressourcenausgleich für die Geberkantone zu einer übermässigen Belastung führt und damit ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigt. Wie in der Ausgestaltung der Steuertarife ist ein prozentualer Maximaltarif für Ausgleichzahlungen festzulegen. Die ressourcenstarken Kantone begründen die Notwendigkeit der Belastungsobergrenze damit, dass der Ressourcenausgleich in der heutigen Form so konstruiert ist, dass Veränderungen bei einem Geberkanton zu grossen Mehr- bzw. Minderbelastungen bei anderen Geberkantonen führen können. Diese Schwankungen können zu unverhältnismässigen Mehrbelastungen für einzelne Kantone führen, die letztendlich die nationale und internationale Wettbewerbsfähigkeit dieser Kantone beeinträchtigen. Eine solche Entwicklung schadet der Schweizer Volkswirtschaft als Ganzes.“

[59] Wie ebenfalls aus der Tabelle 31 hervorgeht, bezahlen alle ressourcenstarken Kantone im Jahr 2010 5,1 Prozent ihres «Überschuss» - Ressourcenpotenzials bzw. 19% ihrer "Überschuss" - SSE in den Ressourcenausgleich ein.

9 Überprüfung der Bemessungsgrundlagen

9.1 Überprüfung des Ressourcenindex

Als zentrale Steuerungsgrösse des Ressourcenausgleichs kommt dem Ressourcenindex eine herausragende Bedeutung zu. Im Rahmen des NFA-Projekts hat sich eine spezielle Arbeitsgruppe intensiv mit dieser Frage auseinandergesetzt. Zentral war stets die Erkenntnis, dass nicht in erster Linie die Wirtschaftskraft eines Kantons der Bestimmungsfaktor sein sollte, sondern das Potenzial, welches der Kanton zur Alimentierung seines Staatshaushaltes ausschöpfen kann. Dabei sollte der Ressourcenindex keinerlei vom Kanton direkt beeinflussbare Elemente enthalten. Als Messgrösse wurde die so genannte aggregierte Steuerbemessungsgrundlage (ASG)[60] gewählt. Um Zufälligkeiten bzw. zu grosse jährliche Schwankungen weitgehend auszuschalten, werden zur Bestimmung des Ressourcenpotenzials eines Kantons die ASG dreier Jahre herangezogen und daraus ein Durchschnitt gebildet. Der Ressourcenindex eines Kantons widerspiegelt dann das Verhältnis zwischen dem eigenen Potenzial und jenem des Durchschnitts aller Kantone.

Diese Konzeption fand schliesslich breite Zustimmung unter den Kantonen. Trotzdem ist eine gewisse Kritik am Ressourcenindex nie gänzlich verklungen. Namentlich Kantone, für welche insbesondere die alternative Messgrösse des kantonalen Volkeinkommens günstigere Ergebnisse zeitigen würde, stellten die Opportunität des Ressourcenindex weiterhin in Frage. In ihrer Eingabe vom 28. September 2009 an den Vorsteher des EFD beantragten auch die NFA-Geberkantone zu prüfen, inwieweit der Ressourcenindex bzw. die aggregierte Steuerbemessungsgrundlage die Wirtschaftskraft der Kantone realitätsgetreu wiedergebe. Sie verlangten zudem Aufschluss darüber, wie sich die Unterschiede erklären, wenn statt der ASG das Volkseinkommen der Kantone als Messgrösse verwendet würde.

Bereits vor Eintreffen der erwähnten Eingabe hat die EFV bei der BAK Basel Economics ein Gutachten in Auftrag gegeben, das klären sollte, inwieweit der Ressourcenindex bzw. das Ressourcenpotenzial gemäss dem FiLaG die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Kantons zu widerspiegeln vermag[61]. Insgesamt kommt das Gutachten zum Schluss, dass sich für die einzelnen Kantone ein weitgehend übereinstimmendes Bild von Ressourcenindex und Wirtschaftskraft ergibt. Die ressourcenstarken Kantone stehen auch bei der Analyse der Wirtschaftskraft ganz oben im kantonalen Vergleich, während die ressourcenschwachen Kantone auch beim Vergleich der Wirtschaftskraft eher schwach abschneiden.

Das Gutachten stellt jedoch auch fest, dass in verschiedenen Fällen die Übereinstimmung von Ressourcenindex und Wirtschaftsindikatoren weniger genau ist. Dies betrifft beispielsweise Kantone, die ausgeprägte Netto-Pendlerströme aufweisen. Die finanzielle Leistungsfähigkeit eines Kantons hängt stark vom Einkommen der Wohnbevölkerung ab, was konsequent durch den Ressourcenindex nachvollzogen wird. Es gilt das so genannte Inländerprinzip. Demgegenüber basieren die meisten Indikatoren zur Wirtschaftskraft auf dem Inlandsprinzip, wo der Arbeitsort und nicht der Wohnort das entscheidende Kriterium bildet. Fallen

[60] Bezüglich der Definition der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage (ASG) vgl. Kapitel 2.2.

[61] BAK Basel Economics, "Vergleich des Ressourcenpotenzials gemäss Finanzausgleichsgesetz mit der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit", Basel, Oktober 2009.

Arbeits- und Wohnort auseinander, ist somit auch ein systematischer Unterschied zwischen dem Ressourcenindex und der ermittelten Wirtschaftskraft nicht überraschend. Insbesondere für die Kantone Basel-Stadt und Jura (Grenzgänger), aber auch für Schwyz und Zug ist dies zu beobachten.

Die Studie zeigt ferner, dass sich das Wirtschaftspotenzial eines Kantons in seinen verschiedenen Teilaspekten und gemessen mit unterschiedlichen Kennzahlen erheblich unterscheiden kann. Insgesamt widerspiegelt der Ressourcenindex jedoch das Bild, welches - zusammengenommen - auch die zahlreichen Indikatoren zur Wirtschaftskraft der Kantone zeichnen.

9.2 Berücksichtigung der Grenzgängereinkommen im Ressourcenpotenzial

Die Einkommen der an der Quelle besteuerten Personen sind Wertschöpfungsbestandteile, die durch den Kanton steuerlich ausschöpfbar sind. Deshalb ist ein Einbezug dieser Einkommen ins Ressourcenpotenzial gerechtfertigt und unbestritten. Um die steuerlich ausschöpfbare Wertschöpfung der Grenzgängereinkommen im Ressourcenpotenzial bzw. in der Aggregierten Steuerbemessungsgrundlage (ASG) abzubilden, werden die Bruttolöhne der an der Quelle besteuerten Personen mit einem Faktor Gamma[62] gewichtet. Dies um die Bruttoeinkommen auf ein dem steuerbaren Einkommen vergleichbares Niveau zu reduzieren. Ferner werden, basierend auf den jeweiligen Doppelbesteuerungsabkommen, die Bruttolöhne zusätzlich reduziert.

Alle Elemente der ASG werden zum Zweck der Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit eines Kantons und der interkantonalen Vergleichbarkeit durch die mittlere Wohnbevölkerung dividiert. Dieses Vorgehen entspricht der Berechnungsmethode anderer Wertschöpfungsgrössen, wie z.B. dem Bruttoinlandprodukt pro Einwohner. Definitionsgemäss gehören die Grenzgänger (GG) nicht zu den Einwohnerinnen und Einwohner eines Kantons, weshalb sie bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials pro Einwohner im Nenner korrekterweise nicht berücksichtigt werden. Die Kantone mit einem hohen Anteil an Grenzgängern stellen jedoch diese Berechnungsmethode in Frage und forderten wiederholt die Berücksichtigung der Grenzgänger in der mittleren Wohnbevölkerung.

Eine Berücksichtigung der Grenzgänger in der mittleren Wohnbevölkerung ist jedoch aus methodischer und rechtlicher Sicht problematisch und steht deshalb hier nicht zur Diskussion. 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.

---

[62] Der Faktor Gamma entspricht dem Verhältnis zwischen dem massgebenden Einkommen der natürlichen Personen der Schweiz und dem Primäreinkommen der privaten Haushalte der Schweiz gemäss volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung. Damit wird implizit von der Annahme ausgegangen, dass das Primäreinkommen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Bruttolohnsumme der natürlichen Personen entspricht. Diese Annahme ist zwar vereinfachend, jedoch plausibel. Für das Bemessungsjahr 2006 ergab sich ein Wert für Gamma von 0,391.

Aus diesem Grund hat die Eidgenössische Finanzverwaltung die Kantone Tessin, Genf und Basel-Stadt dazu eingeladen, hinsichtlich der Berücksichtigung der Grenzgängereinkommen bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials, eine gemeinsame Stellungnahme einzureichen. Diese ist am 7. September 2009 bei der EFV eingegangen und wird nachfolgend kurz zusammengefasst.

Die Berechnung der Ausgleichsbeträge für die Grenzgängerkantone wirke sich im Verhältnis zu den Kantonen mit vorwiegend gebietsansässigen Arbeitnehmern negativ aus. Die Kantone Tessin, Genf und Basel-Stadt beschäftigen gemäss BFS Ende 2008 60 Prozent der aktiven Grenzgänger[63]. Allgemein wird kritisiert, dass der soziodemographische Lastenausgleich (SLA) die Grenzgängerproblematik nicht genügend berücksichtigt, weil der Indikator für die Zentrumslasten (Wohnbevölkerung, Bevölkerungs- und Beschäftigungsdichte sowie Verhältnis Arbeitsplätze zu Wohnbevölkerung) die Grenzgänger nicht oder ungenügend berücksichtigt. Ausserdem werde nur ein Sechstel der finanziellen Mittel aus dem Lastenausgleich (LA) für die Zentrumslasten aufgewendet. Zudem führen die genannten Kantone an, dass sie durch ihre Grenzlage spezielle Kosten zu tragen haben[64]. Ein weiterer Kritikpunkt richtet sich an die Berechnungsart der quellenbesteuerten Einkommen: Einerseits werde durch die Umwandlung der Bruttoeinkommen anhand des einheitlichen Faktors Gamma[65] und andererseits durch die Nicht-Berücksichtigung eines Freibetrags wie bei den Einkommen der natürlichen Personen das Ressourcenpotenzial der Kantone zusätzlich erhöht.

Aus den genannten Gründen wird der gemeinsame Antrag von Basel-Stadt, Genf und Tessin gestellt, dass bei allen Kantonen nur die Hälfte der Bruttoeinkommen der Grenzgänger in die Berechnung der massgebenden quellenbesteuerten Einkommen integriert wird.

In der Beurteilung dieses Anliegens ist zunächst festzuhalten, dass sich die Grenzgänger hinsichtlich der Belastungen für den Arbeitskanton grundsätzlich nicht von anderen Pendlern, z.B. aus anderen Kantonen, unterscheiden. Deutliche Unterschiede ergeben sich hingegen auf der Einnahmenseite. Einerseits kann der Arbeitskanton Grenzgänger im Gegensatz zu Pendlern aus anderen Kantonen besteuern. Insofern ist es vollkommen gerechtfertigt, dass die Einkommen der Grenzgänger in das Ressourcenpotenzial einfliessen. Sie stellen eine zusätzliche steuerlich ausschöpfbare Wertschöpfungskomponente dar. Andererseits ist - wie bereits erwähnt - dem Umstand Rechnung zu tragen, dass von Grenzgängern verursachte Spillovers nicht im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich abgegolten werden können, weshalb eine Reduktion des Einbezugs der Grenzgängereinkommen zumindest teilweise akzeptiert werden könnte.

Obwohl aus diesem Grund das Anliegen der drei Kantone durchaus berechtigt ist, sind aber einige Kritikpunkte entschieden zurückzuweisen bzw. richtig zu stellen:

- Die Abgeltung der Sonderlasten der Kernstädte erfolgt unabhängig von der Herkunft der Pendler. So enthalten zwei der drei verwendeten Teilindikatoren neben der Bevölkerung

[63] vgl. Tabelle je-d-03.02.01.40: Ausländische Grenzgänger nach Wirtschaftsabschnitten und –sektoren, http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/03/02/blank/data/05.html (BFS).

[64] Genannte Zusatzkosten sind erhöhte Strasseninfrastrukturausgaben, verstärkte Polizeikontrollen und der Ausbau des öffentlichen Verkehrs. Im Kanton Genf können darüber hinaus Kinder von Grenzgängern die öffentlichen Schulen besuchen.

[65] Der Kanton TI beschäftigte beispielsweise mehrheitlich Grenzgänger die in Sektoren mit niedrigen Einkommen tätig sind. Eine Umwandlung der Bruttolöhne anhand des Faktors Gamma verstärke sein Ressourcenpotenzial. Vgl. dazu auch Fussnote 62.

auch die Anzahl der Beschäftigten, so dass eine im Vergleich zu den Einwohnern hohe Anzahl Beschäftigte zu höheren Indikatorwerten und somit zu höheren Ausgleichszahlungen des SLA zu Gunsten des betroffenen Kantons führt. Es ist deshalb nicht erstaunlich, dass die Kantone Basel-Stadt und Genf pro Einwohner die höchsten Beiträge aus diesem Ausgleichstopf erhalten. In der Anzahl der Beschäftigten sind Arbeitskräfte aus dem Ausland gleichermassen miteinbezogen wie jene aus anderen Kantonen und jene mit Wohnsitz im Kanton. Es findet also beim SLA entgegen der Behauptung der Grenzgängerkantone keine Verzerrung zwischen Zentren an der Grenze und Zentren im Landesinnern statt. Im Gegenteil: an Stelle der ursprünglich vorgesehenen, aber schwer messbaren Pendlerströme wurde im Hinblick auf eine gleichwertige Berücksichtigung von grenzüberschreitenden Agglomerationen im Kernstadt-Indikator die Anzahl Beschäftigte gewählt.

- Die Tatsache, dass der Kanton Genf den Schulbesuch von Grenzgängern im Kanton finanziert, kann nicht als Sonderlast bezeichnet werden. Vielmehr hat sich der Kanton Genf dazu freiwillig entschlossen, weshalb diese Kosten als so genannter Wahlbedarf bezeichnet werden müssen, der nicht abgegolten werden soll.
- Der Faktor Gamma berechnet sich durch die Division des massgebenden Einkommens der natürlichen Personen mit dem Primäreinkommen der Haushalte aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Der Freibetrag, welcher beim massgebenden Einkommen zu einer Reduktion des steuerbaren Einkommens der natürlichen Personen führt, ist somit im Faktor Gamma implizit berücksichtigt. Ausserdem ist es nicht möglich, kantonale Faktoren Gamma zu rechnen, da die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung nicht auf die Kantone hinunter gebrochen wird. Es ist zwar durchaus plausibel, dass die massgebenden Einkommen der natürlichen Personen im Kanton Tessin tiefer liegen als im gesamtschweizerischen Durchschnitt. Das selbe dürfte jedoch auch für das Primäreinkommen der privaten Haushalte gelten, weshalb nicht a priori davon ausgegangen werden kann, dass ein kantonaler Faktor Gamma im Kanton Tessin tiefer liegen würde als der gesamtschweizerische Faktor.

Als Arbeitsgrundlage zur Beurteilung des Antrags der Grenzgängerkantone BS, GE und TI hat die EFV die Auswirkungen einer reduzierten Berücksichtigung der Bruttoeinkommen der Grenzgänger gegenüber der geltenden Berechnungsmethode simuliert. Dabei entspricht die Basisvariante dem Ressourcenausgleich 2010 gemäss den Änderungen der FiLaV vom 18. November 2009.

- In der **Variante 1** werden die Bruttolöhne der vollständig besteuerten Grenzgänger (Kategorie 1) und der begrenzt besteuerten Grenzgänger aus Österreich (Kat. A2), Deutschland (Kat. D2), Frankreich (Kat. F2 und F3) und Italien (Kat. I2) nur **zur Hälfte** berücksichtigt (Gewichtungsfaktor von 0,5).
- In der **Variante 2** werden, analog Variante 1, die Bruttolöhne der oben genannten Kategorien nur um **25 Prozent** (Gewichtungsfaktor von 0.75) reduziert. Diese Variante ist als Kompromissvorschlag zu verstehen.

Bei beiden Varianten werden die Bruttolöhne der gebietsansässigen Ausländer und der ausländischen Verwaltungsräte (Kat. 0) nicht geändert, weil es sich hier nicht um Grenzgänger handelt.

In der nachfolgenden Tabelle sind die Auswirkungen von Variante 1 und Variante 2 auf das massgebende quellenbesteuerte Einkommen (hier exemplarisch anhand des Bemessungsjahres 2006) dargestellt. Demnach reduziert sich dieses bei der Variante 1 (Gewichtung von 0,5) um 1,7 Mrd. Franken gegenüber dem quellenbesteuerten Einkommen des Bemessungsjahres 2006. Bei Variante 2 halbiert sich folglich diese Reduktion auf 860 Mio. Franken.

Tabelle 32 Massgebende Quellenbesteuerte Einkommen: Vergleich zwischen den Varianten

in 1'000 Franken

	Massgebende quellenbesteuerte Einkommen *2006*		
Kanton	***Basis***	***Variante 1***	***Variante 2***
ZH	1'379'576	1'348'491	1'364'033
BE	748'296	741'996	745'146
LU	197'477	197'180	197'328
UR	20'927	20'061	20'494
SZ	91'733	83'274	87'503
OW	23'008	23'008	23'008
NW	22'059	22'049	22'054
GL	16'089	16'089	16'089
ZG	134'182	133'763	133'973
FR	153'669	153'669	153'669
SO	114'536	106'057	110'296
BS	683'936	456'253	570'094
BL	345'875	232'370	289'123
SH	119'684	95'831	107'758
AR	29'619	27'421	28'520
AI	6'866	6'674	6'770
SG	402'506	325'474	363'990
GR*	315'001	272'793	293'257
AG	429'549	381'145	405'347
TG	170'646	150'961	160'803
TI	853'768	578'687	716'228
VD	772'692	685'038	728'865
VS	285'494	275'777	280'635
NE	213'153	170'080	191'617
GE	1'953'544	1'284'000	1'618'772
JU**	74'930	49'326	62'128
CH	**9'558'814**	**7'837'468**	**8'697'501**

Variante 1: Bruttolöhne der vollständig besteuerten Grenzgänger und der begrenzt besteuerten Grenzgänger werden nur zur Hälfte berücksichtigt (Gewichtungsfaktor von 0.5).

Variante 2: Bruttolöhne der vollständig besteuerten Grenzgänger und der begrenzt besteuerten Grenzgänger werden mit einem Abschlag von 25 Prozent berücksichtigt (Gewichtungsfaktor von 0.75).

* Geschätzter Wert für den Kanton Graubünden[66]

** Hochrechnung der Kategorie 0 für den Kanton Jura[67]

[66] Die vom Kanton GR vorgenommene Hochrechnung über die Bruttolöhne der Grenzgänger wurde anlässlich einer Revision seitens der Eidg. Finanzkontrolle (EFK) als zu wenig zuverlässig qualifiziert. Deshalb mussten die massgebenden quellenbesteuerten Einkommen des Kantons Graubünden geschätzt werden. Vgl. dazu auch den EFK Bericht „Prüfung der Daten für den neuen Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen“ vom 20. Mai 2009. Diese Schätzung wurden bereits in den Berechnungen zum Ressourcenausgleich 2010 (Basis) vorgenommen und wird nachfolgend nicht mehr explizit genannt.

[67] Der Kanton Jura konnte für die quellenbesteuerte Ansässigen (Kategorie 0) nur die Anzahl Steuerpflichtigen, aber nicht ihre Bruttolohnsumme liefern. Deshalb erfolgte eine Hochrechnung dieser Daten. Diese Hochrechnung wurden bereits in den Berechnungen zum Ressourcenausgleich 2010 (Basis) vorgenommen und wird nachfolgend nicht mehr explizit genannt.

In der nachfolgenden Tabelle sind die Veränderungen beim Verhältnis zwischen dem massgebenden quellenbesteuerten Einkommen (QS) und dem massgebenden Einkommen der natürlichen Personen (NP) im Bemessungsjahr 2006 ersichtlich. Für die Kantone insgesamt beträgt das Verhältnis in der Basisvariante 6,8 Prozent und reduziert sich in Variante 1 auf 5,5 Prozent und in Variante 2 auf 6,2 Prozent. Im Kanton Genf mit dem heute grössten Verhältnis (Basis = 18,3 %) reduziert sich das Verhältnis am stärksten und zwar auf 12,0 (Variante 1) bzw. 15,2 Prozent (Variante 2). Dahinter folgen die Kantone Basel-Stadt (Basis = 17,3 %) mit einer Reduktion von 5,8 (Variante 1) bzw. 2,9 Prozentpunkten (Variante 2) und Tessin mit 5 (Variante 1) bzw. 2,5 Prozentpunkten (Variante 2).

Tabelle 33 Verhältnis zwischen massgebenden quellenbesteuerten Einkommen (QS) und Einkommen der natürlichen Personen (NP): Vergleich zwischen den Varianten

in Prozent

	Verhältnis zwischen quellenbesteuerte Einkommen und Einkommen der natürlichen Personen *2006*		
Kanton	***Basis***	***Variante 1***	***Variante 2***
ZH	4.6%	4.5%	4.5%
BE	5.2%	5.2%	5.2%
LU	3.5%	3.5%	3.5%
UR	5.2%	4.9%	5.1%
SZ	2.2%	2.0%	2.1%
OW	4.2%	4.2%	4.2%
NW	2.2%	2.2%	2.2%
GL	3.3%	3.3%	3.3%
ZG	3.6%	3.5%	3.5%
FR	4.0%	4.0%	4.0%
SO	2.8%	2.6%	2.7%
BS	17.3%	11.5%	14.4%
BL	5.8%	3.9%	4.8%
SH	10.3%	8.3%	9.3%
AR	3.6%	3.3%	3.4%
AI	2.8%	2.7%	2.8%
SG	6.0%	4.9%	5.5%
GR	10.8%	9.4%	10.1%
AG	4.2%	3.7%	3.9%
TG	4.8%	4.3%	4.5%
TI	15.5%	10.5%	13.0%
VD	5.8%	5.1%	5.4%
VS	6.8%	6.6%	6.7%
NE	8.1%	6.5%	7.3%
GE	18.3%	12.0%	15.2%
JU	8.9%	5.9%	7.4%
CH	**6.8%**	**5.5%**	**6.2%**

Variante 1: Bruttolöhne der vollständig besteuerten Grenzgänger und der begrenzt besteuerten Grenzgänger werden nur zur Hälfte berücksichtigt (Gewichtungsfaktor von 0.5).

Variante 2: Bruttolöhne der vollständig besteuerten Grenzgänger und der begrenzt besteuerten Grenzgänger werden mit einem Abschlag von 25 Prozent berücksichtigt (Gewichtungsfaktor von 0.75).

Betrachtet man die Veränderungen des Ressourcenpotenzials 2010 bei einer möglichen Anwendung der genannten Regeln (Variante 1 und 2) auf alle drei Bemessungsjahre 2004-2006, so würde das Ressourcenpotenzial pro Kopf um 212 Franken (Variante 1) bzw. 106 Franken (Variante 2) abnehmen. Obwohl dieser Rückgang als insgesamt relativ gering er-

achtet werden kann, sind die Rückgänge bei den Kantonen Genf, Basel-Stadt und Tessin mit den höchsten Anteilen an Grenzgängern markant.

Tabelle 34 Ressourcenpotenzial pro Kopf: Vergleich zwischen den Varianten

in Franken

	Ressourcen-potential pro Kopf 2010	**Ressourcen-potential pro Kopf 2010**	***Differenz zw. Variante 1 und Basis***	**Ressourcen-potential pro Kopf 2010**	***Differenz zw. Variante 2 und Basis***
Kanton	***Basis***	***Variante 1***		***Variante 2***	
ZH	38'283	38'260	*-23*	38'272	*-12*
BE	22'141	22'136	*-5*	22'139	*-3*
LU	21'857	21'856	*-1*	21'856	*0*
UR	16'807	16'799	*-8*	16'803	*-4*
SZ	37'655	37'616	*-38*	37'635	*-19*
OW	20'472	20'472	*0*	20'472	*0*
NW	36'290	36'290	*0*	36'290	*0*
GL	19'574	19'574	*0*	19'574	*0*
ZG	68'637	68'634	*-2*	68'636	*-1*
FR	20'526	20'526	*0*	20'526	*0*
SO	22'393	22'361	*-32*	22'377	*-16*
BS	40'242	39'068	*-1'173*	39'655	*-587*
BL	29'305	28'897	*-408*	29'101	*-204*
SH	27'726	27'426	*-300*	27'576	*-150*
AR	21'786	21'761	*-25*	21'774	*-13*
AI	23'101	23'092	*-9*	23'097	*-4*
SG	21'492	21'391	*-101*	21'442	*-50*
GR	23'010	22'823	*-188*	22'914	*-97*
AG*	24'815	24'735	*-80*	24'775	*-40*
TG	21'252	21'177	*-76*	21'214	*-38*
TI	27'558	26'787	*-771*	27'172	*-386*
VD	30'948	30'827	*-121*	30'887	*-61*
VS	19'194	19'162	*-32*	19'178	*-16*
NE	27'577	27'360	*-217*	27'468	*-109*
GE	43'028	41'547	*-1'481*	42'288	*-740*
JU	18'844	18'496	*-348*	18'670	*-174*
CH	**28'960**	**28'748**	***-212***	**28'854**	***-106***

Variante 1: Bruttolöhne der vollständig besteuerten Grenzgänger und der begrenzt besteuerten Grenzgänger werden nur zur Hälfte berücksichtigt (Gewichtungsfaktor von 0.5).

Variante 2: Bruttolöhne der vollständig besteuerten Grenzgänger und der begrenzt besteuerten Grenzgänger werden mit einem Abschlag von 25 Prozent berücksichtigt (Gewichtungsfaktor von 0.75).

Analog zum Ressourcenpotenzial verändern sich auch die Ressourcenindices je nach Wahl der Variante. Bei Variante 1 reduziert sich der Index des Kantons Genf um 4,1 Indexpunkte, der Index von Basel-Stadt um 3,1 Indexpunkte und der Index von Tessin um 2 Indexpunkte. Weitere Rückgänge verzeichnen die Kantone Jura (-0,8), Basel-Landschaft (-0,7), Schaffhausen (-0,3) und Graubünden (-0,1). Dagegen steigen die Indexpunkte der anderen ressourcenstarken Kantone (Zug: +1,7, Zürich: +0,9, Nidwalden: +0,9, Schwyz: +0,8 und Waadt +0,3). Die restlichen Kantone müssten, mit Ausnahme von Neuenburg, bei der Variante 1 eine Erhöhung ihrer Indizes um 0,3 bis 0,5 Indexpunkte hinnehmen. In Variante 2 sind die Veränderungen wiederum nur halb so gross wie in Variante 1.

Tabelle 35 Ressourcenindex: Vergleich zwischen den Varianten

	Ressouren-index 2010	**Ressouren-index 2010**	***Differenz zw. Variante 1 und Basis***	**Ressouren-index 2010**	***Differenz zw. Variante 2 und Basis***
Kanton	***Basis***	***Variante 1***		***Variante 2***	
ZH	132.2	133.1	*0.9*	132.6	*0.4*
BE	76.5	77.0	*0.5*	76.7	*0.2*
LU	75.5	76.0	*0.5*	75.7	*0.2*
UR	58.0	58.4	*0.4*	58.2	*0.2*
SZ	130.0	130.8	*0.8*	130.4	*0.4*
OW	70.7	71.2	*0.5*	71.0	*0.3*
NW	125.3	126.2	*0.9*	125.8	*0.5*
GL	67.6	68.1	*0.5*	67.8	*0.2*
ZG	237.0	238.7	*1.7*	237.9	*0.9*
FR	70.9	71.4	*0.5*	71.1	*0.2*
SO	77.3	77.8	*0.5*	77.6	*0.3*
BS	139.0	135.9	*-3.1*	137.4	*-1.6*
BL	101.2	100.5	*-0.7*	100.9	*-0.3*
SH	95.7	95.4	*-0.3*	95.6	*-0.1*
AR	75.2	75.7	*0.5*	75.5	*0.3*
AI	79.8	80.3	*0.5*	80.0	*0.2*
SG	74.2	74.4	*0.2*	74.3	*0.1*
GR	79.5	79.4	*-0.1*	79.4	*-0.1*
AG*	85.7	86.0	*0.3*	85.9	*0.2*
TG	73.4	73.7	*0.3*	73.5	*0.1*
TI	95.2	93.2	*-2.0*	94.2	*-1.0*
VD	106.9	107.2	*0.3*	107.0	*0.1*
VS	66.3	66.7	*0.4*	66.5	*0.2*
NE	95.2	95.2	*0.0*	95.2	*0.0*
GE	148.6	144.5	*-4.1*	146.6	*-2.0*
JU	65.1	64.3	*-0.8*	64.7	*-0.4*
CH	**100**	**100**		**100**	

Variante 1: Bruttolöhne der vollständig besteuerten Grenzgänger und der begrenzt besteuerten Grenzgänger werden nur zur Hälfte berücksichtigt (Gewichtungsfaktor von 0.5).

Variante 2: Bruttolöhne der vollständig besteuerten Grenzgänger und der begrenzt besteuerten Grenzgänger werden mit einem Abschlag von 25 Prozent berücksichtigt (Gewichtungsfaktor von 0.75).

Wie weiter oben beschrieben, führt eine reduzierte Berücksichtigung der Grenzgängereinkommen zu einem Rückgang des Ressourcenpotenzials der Kantone insgesamt. Verwendet man dieses gemäss den gewählten Varianten angepasste Ressourcenpotenzial zur Fortschreibung der Dotation, nimmt bei Variante 1 der vertikale Ressourcenausgleich gegenüber der FiLaV 2010 (Basis) um 14,4 Mio. Franken ab, weil das Ressourcenpotenzialwachstum aller Kantone von ursprünglich 5,4 Prozent (Basis) auf 4,6 Prozent (Variante 1) zurückgeht. Auch die Dotation des horizontalen Ressourcenausgleichs nimmt um 13 Millionen Franken ab, weil sich das Wachstum der ressourcenstarken Kantone um einen Prozentpunkt auf 5,9 Prozent reduziert. Analog verringern sich bei Variante 2 die Dotationen jeweils nur um die Hälfte gegenüber der Reduktion von Variante 1.

Nachfolgend werden die Auswirkungen auf die Einzahlungs- bzw. Auszahlungsbeträge simuliert. Bei den ressourcenstarken Kantonen werden die Kantone Genf, Basel-Stadt und Basel-Landschaft entlastet, dagegen werden die anderen ressourcenstarken Kantone Zug, Zürich und Schwyz stärker belastet.

Tabelle 36 Einzahlungsbeträge: Vergleich zwischen den Varianten

in Franken

	Einzahlung ressourcen-starke Kantone	**Beitrag pro Einwohner**	**Einzahlung ressourcen-starke Kantone**	***Nominelle Differenz***	***Differenz der Pro-Kopf-Beträge***	**Einzahlung ressourcen-starke Kantone**	***Nominelle Differenz***	***Differenz der Pro-Kopf-Beträge***
Kanton	***Basis***	***Basis***	***Variante 1***	***Variante 1 zu Basis***		***Variante 2***	***Variante 2 zu Basis***	
ZH	617'686'443	478	634'945'583	*17'259'141*	*13*	625'788'456	*8'102'013*	*6*
BE	0	0	0	*0*	*0*	0	*0*	*0*
LU	0	0	0	*0*	*0*	0	*0*	*0*
UR	0	0	0	*0*	*0*	0	*0*	*0*
SZ	60'786'745	445	62'407'196	*1'620'450*	*12*	61'639'480	*852'735*	*6*
OW	0	0	0	*0*	*0*	0	*0*	*0*
NW	14'660'559	375	15'181'952	*521'393*	*13*	14'960'547	*299'988*	*8*
GL	0	0	0	*0*	*0*	0	*0*	*0*
ZG	215'644'372	2'032	218'318'399	*2'674'027*	*25*	217'209'881	*1'565'509*	*15*
FR	0	0	0	*0*	*0*	0	*0*	*0*
SO	0	0	0	*0*	*0*	0	*0*	*0*
BS	110'251'343	578	101'486'914	*-8'764'429*	*-46*	105'800'723	*-4'450'621*	*-23*
BL	4'713'632	18	1'963'997	*-2'749'635*	*-10*	3'537'649	*-1'175'983*	*-4*
SH	0	0	0	*0*	*0*	0	*0*	*0*
AR	0	0	0	*0*	*0*	0	*0*	*0*
AI	0	0	0	*0*	*0*	0	*0*	*0*
SG	0	0	0	*0*	*0*	0	*0*	*0*
GR	0	0	0	*0*	*0*	0	*0*	*0*
AG	0	0	0	*0*	*0*	0	*0*	*0*
TG	0	0	0	*0*	*0*	0	*0*	*0*
TI	0	0	0	*0*	*0*	0	*0*	*0*
VD	67'931'226	102	70'884'156	*2'952'930*	*4*	68'963'001	*1'031'775*	*2*
VS	0	0	0	*0*	*0*	0	*0*	*0*
NE	0	0	0	*0*	*0*	0	*0*	*0*
GE	314'455'382	721	287'924'810	*-26'530'572*	*-61*	301'721'619	*-12'733'763*	*-29*
JU	0	0	0	*0*	*0*	0	*0*	*0*
CH	**1'406'129'703**		**1'393'113'007**	***-13'016'696***		**1'399'621'355**	***-6'508'348***	

Variante 1: Bruttolöhne der vollständig besteuerten Grenzgänger und der begrenzt besteuerten Grenzgänger werden nur zur Hälfte berücksichtigt (Gewichtungsfaktor von 0.5).

Variante 2: Bruttolöhne der vollständig besteuerten Grenzgänger und der begrenzt besteuerten Grenzgänger werden mit einem Abschlag von 25 Prozent berücksichtigt (Gewichtungsfaktor von 0.75).

Bei den ressourcenschwachen Kantonen erfährt der Kanton Tessin nicht überraschend nominell in beiden Varianten die stärkste Zunahme seiner Ausgleichsbeträge. Betrachtet man den Pro-Kopf-Betrag, so verzeichnet hingegen der Kanton Jura die grösste Zunahme. Weitere begünstigte Kantone der Varianten 1 und 2 sind Graubünden und Schaffhausen. Die anderen ressourcenschwachen Kantone erhalten weniger Ausgleichszahlungen. Nominell ist der Rückgang bei den Kantonen Bern, Luzern und Freiburg am grössten. In der Pro-Kopf-Betrachtung bemisst sich der Rückgang in Variante 1 für die schlechter gestellten Kantone im Vergleich zur Basisvariante mehrheitlich auf 15 bis 21 Franken pro Kopf.

Tabelle 37 Auszahlungsbeträge: Vergleich zwischen den Varianten

in Franken

	Auszahlungs-betrag ressourcen-schwache Kantone	**Betrag pro Einwohner**	**Auszahlungs-betrag ressourcen-schwache Kantone**	***Nominelle Differenz***	***Differenz der Pro-Kopf-Beträge***	**Auszahlungs-betrag ressourcen-schwache Kantone**	***Nominelle Differenz***	***Differenz der Pro-Kopf-Beträge***
Kanton	***Basis***	***Basis***	***Variante 1***	***Variante 1 zu Basis***		***Variante 2***	***Variante 2 zu Basis***	
ZH	0	0	0	*0*	*0*	0	*0*	*0*
BE	787'528'021	817	768'721'643	*-18'806'378*	*-20*	780'001'112	*-7'526'909*	*-8*
LU	310'771'338	873	303'732'287	*-7'039'052*	*-20*	307'960'342	*-2'810'997*	*-8*
UR	71'445'404	2'061	70'926'233	*-519'171*	*-15*	71'148'801	*-296'603*	*-9*
SZ	0	0	0	*0*	*0*	0	*0*	*0*
OW	38'521'967	1'161	37'829'432	*-692'535*	*-21*	38'039'715	*-482'252*	*-15*
NW	0	0	0	*0*	*0*	0	*0*	*0*
GL	51'960'323	1'363	51'142'400	*-817'923*	*-21*	51'640'909	*-319'414*	*-8*
ZG	0	0	0	*0*	*0*	0	*0*	*0*
FR	293'695'857	1'148	288'368'327	*-5'327'530*	*-21*	291'593'631	*-2'102'226*	*-8*
SO	190'828'680	773	186'068'117	*-4'760'563*	*-19*	187'584'541	*-3'244'139*	*-13*
BS	0	0	0	*0*	*0*	0	*0*	*0*
BL	0	0	0	*0*	*0*	0	*0*	*0*
SH	4'046'405	55	4'577'947	*531'542*	*7*	4'221'181	*174'776*	*2*
AR	46'651'327	890	45'610'924	*-1'040'403*	*-20*	45'937'133	*-714'194*	*-14*
AI	9'585'671	642	9'309'081	*-276'590*	*-19*	9'474'259	*-111'412*	*-7*
SG	437'130'258	948	435'957'963	*-1'172'295*	*-3*	436'140'475	*-989'783*	*-2*
GR	125'808'576	657	128'126'978	*2'318'401*	*12*	127'313'885	*1'505'309*	*8*
AG	210'147'759	370	205'598'301	*-4'549'458*	*-8*	206'411'617	*-3'736'142*	*-7*
TG	233'193'986	995	231'230'154	*-1'963'832*	*-8*	232'702'398	*-491'589*	*-2*
TI	20'931'332	65	36'998'650	*16'067'318*	*50*	28'452'273	*7'520'941*	*23*
VD	0	0	0	*0*	*0*	0	*0*	*0*
VS	420'523'995	1'451	416'229'159	*-4'294'836*	*-15*	418'082'363	*-2'441'631*	*-8*
NE	10'988'832	65	11'163'647	*174'815*	*1*	11'050'119	*61'286*	*0*
GE	0	0	0	*0*	*0*	0	*0*	*0*
JU	104'241'707	1'534	108'999'697	*4'757'990*	*70*	106'536'461	*2'294'754*	*34*
CH	**3'368'001'438**		**3'340'590'938**	***-27'410'500***		**3'354'291'215**	***-13'710'223***	

Variante 1: Bruttolöhne der vollständig besteuerten Grenzgänger und der begrenzt besteuerten Grenzgänger werden nur zur Hälfte berücksichtigt (Gewichtungsfaktor von 0.5).

Variante 2: Bruttolöhne der vollständig besteuerten Grenzgänger und der begrenzt besteuerten Grenzgänger werden mit einem Abschlag von 25 Prozent berücksichtigt (Gewichtungsfaktor von 0.75).

Fazit und Empfehlung

Der Bundesrat anerkennt, dass ausserkantonale Arbeitskräfte für den Arbeitskanton Kosten verursachen und staatliche Dienstleistungen im Arbeitskanton konsumieren. Diese Kosten werden zwar bei der Berechnung der Sonderlasten der Kernstädte im Rahmen des SLA mitberücksichtigt, aber nicht alle Grenzkantone erhalten auch SLA-Zahlungen. Des Weiteren verfügen die Grenzgängerkantone über die Möglichkeit, Pendler aus dem Ausland steuerlich zu belasten, weshalb der Einbezug der Grenzgängereinkommen in das Ressourcenpotenzial vollumfänglich gerechtfertigt ist. Schliesslich haben sich bereits die damalige Projektgruppe, das politische Steuerungsorgan der NFA und die Mehrheit der Kantone seinerzeit klar gegen eine bevorzugte Behandlung der Grenzgängerkantone ausgesprochen. Dieser Entscheid wurde unter anderem auch dadurch begründet, dass die reduzierte Berücksichtigung der Grenzgängereinkommen eine im Grundsatz nicht NFA-konforme Vermischung von Ressourcen- und Lastenausgleich beinhalten würde.

Aus einer Gesamtsicht des neuen Finanzausgleichs ist jedoch anzuerkennen, dass die Grenzlage für die betroffenen Kantone eine spezielle Situation darstellt, da grenzüberschreitende Spillovers (insbesondere Pendlerbewegungen) nicht im Rahmen der neuen Verfassungs- und Gesetzesnormen zur interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich internalisiert werden können. Eine etwas reduzierte Berücksichtigung der Grenzgängereinkom-

men im Ressourcenpotenzial ist deshalb vor diesem Hintergrund vertretbar. Aus methodischen Gründen lässt sich eine Korrektur am Einfachsten über das Ressourcenpotenzial mittels eines Gewichtungsfaktors realisieren. Dabei sind die Auswirkungen einer möglichen Anwendung von Variante 1 für die anderen ressourcenstarken Kantone (Zug, Zürich und Schwyz) und alle ressourcenschwachen Kantone (ausser Tessin und Jura) erheblich. Sollen die Bruttolöhne der Grenzgänger wie dargelegt im Ressourcenpotenzial reduziert einfliessen, ist es sinnvoll, sich für die abgeschwächte Variante 2 zu entscheiden. Damit kann dem Anliegen der Grenzgängerkantone Rechnung getragen tragen, ohne jedoch drastische Auswirkungen auf das Gesamtsystem in Kauf zu nehmen.

Ein kantonaler Vertreter in der Fachgruppe hat sich gegen eine reduzierte Berücksichtigung der Grenzgängereinkommen ausgesprochen, weil ansonsten die Berechnung des Ressourcenpotenzials noch komplizierter würde, während die Vertreter der Grenzgängerkantone der Auffassung sind, dass Variante 2 eine zu schwache Berücksichtung der skizzierten Problematik darstelle.

ANHANG

A) Wirksamkeitsbericht: Verfügung über die Einsetzung der Fachgruppe Wirksamkeitsbericht, Rechtsgrundlagen und Zeitplan

Verfügung vom 12. März 2008 über die Einsetzung der Fachgruppe Wirksamkeitsbericht

Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD)

gestützt auf das Bundesgesetz vom 3. Oktober 2003 über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG, Art. 18)[68] und in Anwendung der Verordnung vom 7. November 2007 über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaV, Art. 46 bis 49 und Anhang 17)[69]

verfügt:

1. Zur Begleitung der Arbeiten am Wirksamkeitsbericht wird mit Wirkung ab 1. Januar 2008 eine ständige Fachgruppe eingesetzt.

2. Die Fachgruppe hat den Auftrag, die ihr gemäss FiLaG und FiLaV obliegenden Aufgaben wahrzunehmen (vgl. Anhang 1 zu dieser Verfügung).

3. Als Zusatzauftrag hat die Fachgruppe bis zum Frühjahr 2009 (Abgabe an den Bundesrat bis 30. April 2009) einen ersten Bericht zur Haushaltsneutralität beim Übergang vom heutigen System zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vorzulegen.

4. Als Mitglieder der Fachgruppe werden, nach Anhörung der KdK, eingesetzt:

   Präsident:
   Fritz Zurbrügg, Vizedirektor, Eidg. Finanzverwaltung

   Vertreter des Bundes:

---

[68] SR **613.2**

[69] SR **613.21**

- Kurt Dütschler, Leiter der Abteilung Statistik und Dokumentation, Eidg. Steuerverwaltung
- Werner Bussmann, Dienst für Föderalismusfragen, Bundesamt für Justiz
- Gérard Wettstein, Leiter Sektion Finanzausgleich, Eidg. Finanzverwaltung
- Fred Bangerter, stv. Leiter Sektion Finanzausgleich, Eidg. Finanzverwaltung, *Sekretariat*

Stellvertreter:

- Roger Ammann, Abteilung Statistik und Dokumentation, Eidg. Steuerverwaltung
- Robert Baumann, Dienst für Föderalismusfragen, Bundesamt für Justiz
- Eva May, Sektion Finanzausgleich, Eidg. Finanzverwaltung

Vertreter der Kantone:

- Peter Schwendener, Leiter Finanzverwaltung, BS
- Mathias Brun, Sekretär des Finanzdepartements des Kantons SZ
- Bernhard Thöny, Projektleiter Finanzausgleichsreform im Finanzdepartement des Kantons SG
- Gerhard Engel, Finanzverwaltung, BE
- Pierre Bersier, Economiste, JU

Stellvertreter:

- Roger Wenk, Finanzverwaltung, BL
- Eric Birchmeier, Service d'analyse et de gestion financière, VD
- Rolf Müller, Sekretär der Finanzdirektion des Kantons UR
- Urs Brasser, Finanzsekretär des Kantons GR
- Nicola Novaresi, Finanzdepartement des Kantons TI

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, Vertreter der Konferenz der Kantonsregierungen
- Kurt Stalder, Sekretär der Finanzdirektorenkonferenz (FDK; bis 20.5.2008) / Andreas Huber, Sekretär der FDK (ab 20.5.2008)

5. Die Eidg. Finanzverwaltung besorgt das Sekretariat der Fachgruppe.

6. Die Fachgruppe kann ad hoc weitere Expertinnen und Experten mit beratender Stimme anhören.

7. 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.

8. 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.

9. Die zeitliche Grobplanung für den Wirksamkeitsbericht der ersten NFA-Periode (2008-2011) geht aus dem Anhang 2 zu dieser Verfügung hervor.

Eidg. Finanzdepartement

Hans-Rudolf Merz

Rechtsgrundlagen Wirksamkeitsbericht

Bundesgesetz
über den Finanz- und Lastenausgleich
(FiLaG)

vom 3. Oktober 2003

5. Abschnitt: Wirksamkeitsbericht

Art. 18

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.

Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaV)

vom 7. November 2007

4. Titel: Wirksamkeitsbericht

Art. 46 Inhalt

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.

Art. 47 Datengrundlagen

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.

Art. 48 Fachgruppe Wirksamkeitsbericht

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.

Art. 49 Vernehmlassung

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

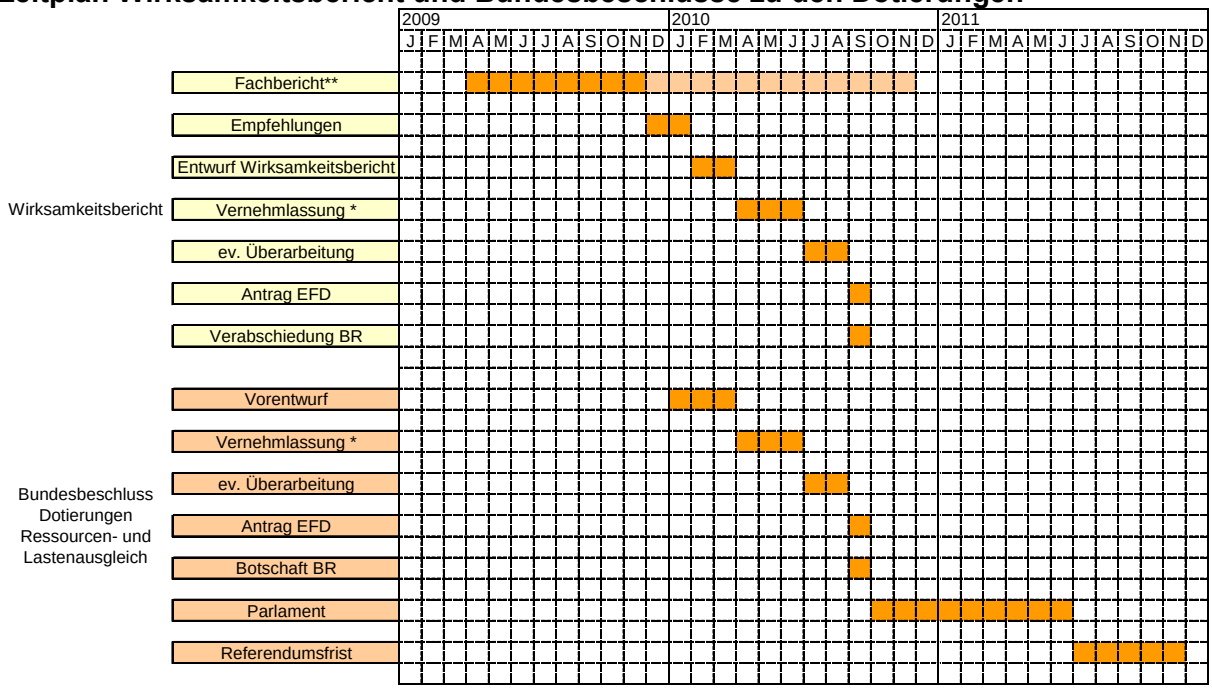
FiLaV, Anhang 17
(Art. 46)

Wirksamkeitsbericht

Kriterien und Messgrössen zur Beurteilung der Wirksamkeit

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

Zeitplan Wirksamkeitsbericht und Bundesbeschlüsse zu den Dotierungen



*Aus Gründen des Zeitplans ist die Vernehmlassung in den drei Monaten vor den Sommerferien durchzuführen. (Das Bundesgesetz vom 18. März 2005 über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsgesetz, VlG, SR 172.061) sieht ein ordentliches Vernehmlassungsverfahren mit einer Frist von drei Monaten vor. Die Vernehmlassungsfrist verlängert sich in jedem Fall unter Berücksichtigung von Ferien- und Feiertagen sowie Inhalt und Umfang der Vorlage angemessen (Art. 7 Abs. 2 VlG). Bei Dringlichkeit kann die Frist ausnahmsweise verkürzt werden (Art. 7 Abs. 3 Bst. a VlG). Die Bundesratsferien in den Monaten Juli und August gelten als Ferien im Sinne des Gesetzes. Eine während dieser Zeit laufende Vernehmlassungsfrist verlängert sich daher von Gesetzes wegen (Thomas Sägesser, Vernehmlassungsgesetz, Bundesgesetz vom 18. März 2005 über das Vernehmlassungsverfahren, Bern 2006, N 19 zu Art. 7 VlG). Bei Vorlagen von besonders anspruchsvollem Inhalt und/oder überdurchschnittlichem Umfang ist die Frist zusätzlich (vgl. den französischen Gesetzestext: "également") angemessen zu verlängern (Sägesser, a.a.O., N 21 zu Art. 7 VlG).

**Der erste Wirksamkeitsbericht enthält gemäss Zeitplan aufgrund der Datenverfügbarkeit lediglich Analysen zu einem Jahr (2008). Um die Entscheidungsgrundlagen zu erweitern, ist für den ersten Wirksamkeitsbericht eine Aktualisierung mit Daten des Jahres 2009 vorgesehen. Zu diesem Zweck soll der Fachbericht im Vorfeld der parlamentarischen Beratungen mit einem entsprechenden Zusatzbericht ergänzt werden. Allenfalls ist eine Verkürzung der Vernehmlassungsfrist für den Wirksamkeitsbericht und die Bundesbeschlüsse in Kauf zu nehmen.

B) Verfügung über die Einsetzung der Fachgruppe Qualitätssicherung

Verfügung vom 12. März 2008 über die Einsetzung der Fachgruppe Qualitätssicherung

Das Eidgenössische Finanzdepartement

gestützt auf das Bundesgesetz vom 3. Oktober 2003 über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) und in Anwendung der Verordnung vom 7. November 2007 über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaV, Art. 44 und 45)

verfügt:

1. Zur Qualitätssicherung der Berechnungsgrundlagen für das Ressourcenpotenzial und die Lastenindizes wird mit Wirkung ab 1. Januar 2008 eine ständige Fachgruppe eingesetzt.

2. Die Fachgruppe hat den Auftrag, die ihr gemäss FiLaG und FiLaV obliegenden Aufgaben wahrzunehmen.

3. Die Fachgruppe orientiert sich beim jährlich wiederkehrenden Prozess zur Berechnung der Ressourcen- und Lastenindizes an der Botschaft des Bundesrates vom 8. Dezember 2006 (3. NFA-Botschaft), Ziffer 342 (BBl 2006 734ff).

Als Mitglieder der Fachgruppe werden, nach Anhörung der FDK, eingesetzt:

Präsident:
Altorfer Jürg, Leiter Fachstab Einschätzungspraxis, kantonales Steueramt Zürich

Vertreter der Kantone:

- Rietschin Roland, stv. Direktor Amt für Statistik, Genf
- Bühlmann Andreas, Vorsteher kantonale Finanzverwaltung, Solothurn
- Bender Raphaël, Chef des Statistischen Amtes des Kantons Wallis
- Wyssen Hugo, Kompetenzzentrum kantonale Steuerverwaltung ZG (*Stellvertreter* für die ressourcenstarken Kantone)
- Müller Reto, Leiter kantonale Steuerverwaltung, AR (*Stellvertreter* für die ressourcenschwachen Kantone)

Vertreter des Bundes:

- May Eva*, Sektion Finanzausgleich, Eidg. Finanzverwaltung (*Sekretariat*)

- Fischer Roland, Chef Sektion Finanzstatistik, Eidg. Finanzverwaltung
- Dütschler Kurt, Abteilungsleiter, Eidg. Steuerverwaltung
- Küttel Philippe, Bundesamt für Statistik

* in Begleitung von Bangerter Fred/Iadarola Antonio, Sektion Finanzausgleich, EFV

- Ammann Roger, Leiter Steuerstatistik, *Stellvertretung* Eidg. Steuerverwaltung
- Ruch Thomas, Sektion soziale Sicherheit, *Stellvertretung* Bundesamt für Statistik

Vertreter der Eidg. Finanzkontrolle (Beobachterstatus):

Huissoud Michel, Vizedirektor, sowie Demaurex Grégoire, Prüfungsexperte

Vertreter der Finanzdirektorenkonferenz FDK (Beobachterstatus):

- Stalder Kurt, Sekretär FDK (bis 20.5.2008)
- Huber Andreas, Sekretär FDK (ab 20.5.2008)

4. Die Stellvertreter können an den Sitzungen teilnehmen, auch wenn die ordentlichen Vertreter daran teilnehmen. Sie sind mit allen Sitzungsunterlagen zu bedienen.

5. Die Eidg. Finanzverwaltung besorgt das Sekretariat der Fachgruppe.

6. Die Fachgruppe kann ad hoc weitere Expertinnen und Experten mit beratender Stimme anhören.

7. 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.

8. 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.

Eidg. Finanzdepartement

Hans-Rudolf Merz

C) Steuergesetzrevisionen in den Kantonen seit 1.1.2007

(Kommentierung im Kapitel 7.2)

Kanton	Steuergesetzrevisionen seit 1.1.2007		Durch die Steuergesetzrevision erzielte Steuerminder- (-) bzw. mehreinnahmen (+) insgesamt gemäss Vorlage ans Parlament		Betroffene Steuerarten	Steuergesetzrevision ganz oder teilweise durch den Neuen Finanzausgleich (NFA) motiviert ?			Bemerkungen
	realisiert (Datum)	konkret geplant (Datum)	Mio. Fr.	in % der gesamten Steuereinnahmen des Kantons		ja		nein	
						ausschliesslich (X)	teilweise (X)	(X)	
ZH	01.01.2008		35	<1	Einkommenssteuer			X	ZH StG-Revision vom 09.07.07: Einführung des Teilsatzverfahrens zur Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung
	01.01.2008		0	0	Einkommenssteuer			X	Nachvollzug von Änderung des StHGt
		01.01.2011?[1]	-312[2]	6-7%	Einkommens- und Vermögenssteuer			X	Steuer**entlastungen** für natürliche Personen
		01.01.2011?[3]	0	0	Einkommens- und Gewinnsteuer			X	Nachvollzug der Unternehmenssteuerreform II

Anmerkungen:

[1] Gegen die vom Kantonsrat am 30.03.09 beschlossene Steuergesetzrevision wurden das Kantonsratsreferendum erhoben sowie zwei Referenden mit Gegenvorschlägen eingereicht. Ausgang der voraussichtlich im Juni 2010 stattfindenden Volksabstimmung offen.

[2] Schätzung aufgrund der Verhältnisse für die Steuerperiode 2006.

[3] Unter Vorbehalt des Abschlusses des Gesetzgebungsverfahrens bis Ende 2009.

BE	01.01.2008		-101	2.4	Einkommenssteuer Natürliche Personen			X	**Achtung:** Nur temporärer Rabatt für das Jahr 2008 (damit soll die Wirkung der Steuergesetzrevision 2009 bei den Kantonssteuern vorgezogen werden)
	01.01.2008				Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung				
	01.01.2008		-139	3.6	Alle Steuerarten ausser Erbschafts- und Schenkungssteuer			X	**Achtung:** Nur temporäre Senkung der Steueranlage für 2008, um unerwartet hohen Steuereinnahmen Rechnung zu tragen.
	01.01.2009		-140	3.6	Einkommens- und Vermögenssteuer Natürliche Personen (inkl. Kapitalleistungen). Grundstückgewinn-steuer			X	StG-Revision 2009 (Ausgleich kalte Progression, Entlastung Familien und Mittelstand)
		01.01.2011	-90	2.1	Einkommenssteuer Natürliche Personen. Gewinn- und Kapitalsteuer Juristische Personen			X	**Achtung:** Diese Entlastungen entsprechen dem Antrag der Regierung an den Grossen Rat für die erste Lesung im November 2009. Sie sind also noch nicht definitiv.

LU	2007		-2	0,19%	nachträgliche Vermögenssteuer			X	Jahre 2007 - 2010 gemäss Steuergesetzrevision 2008 vom 11. September 2006 mit gestaffelter Inkraftsetzung
	2008		-57	5,46%*	Einkommenssteuer			X	
	2009		-17,5	1,68%*	Vermögenssteuer			X	
		2010	-18	1,73%*	Gewinn- und Kapitalsteuer			X	
		2011	-42	4,03%*	Einkommenssteuer Minimalsteuer JP			X	Jahre 2011 und 2012 gemäss Steuergesetzrevision 2011 vom 9. März 2009 mit gestaffelter Inkraftsetzung
		2012	-16	1,53%*	Gewinnsteuer			X	

UR	01.01.2007		-7.3		Natürliche und juristische Personen			X	
	01.01.2009				Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung				
	01.01.2009		-27		Natürliche und juristische Personen		X		
		01.01.2011	-1.5		Natürliche und juristische Personen			X	

Kanton	Steuergesetzrevisionen seit 1.1.2007		Durch die Steuergesetzrevision erzielte Steuerminder- (-) bzw. mehreinnahmen (+) insgesamt gemäss Vorlage ans Parlament		Betroffene Steuerarten	Steuergesetzrevision ganz oder teilweise durch den Neuen Finanzausgleich (NFA) motiviert ?			Bemerkungen
	realisiert (Datum)	konkret geplant (Datum)	Mio. Fr.	in % der gesamten Steuereinnahmen des Kantons		ja		nein	
						ausschliesslich	teilweise		
						(X)	(X)	(X)	
SZ	01.01.2007		-40		Einkommens- und Vermögenssteuern sowie Kapitalsteuern (ohne Gewinnsteuern)			X	
	01.01.2007				Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung				
		1.1.2010 und per 1.1.2011	-92		Einkommens- und Vermögenssteuern sowie Gewinn- und Kapitalsteuern			X	Revision ist nicht durch NFA-Gelder finanziert! Anpassung bei Gewinn- und Kapitalsteuern aus Gründen des (v.a. internationalen) Steuerwettbewerbs; gewisse Kantone haben auf Grund von NFA-Geldern ihre Gewinn- und Kapitalsteuern massiv senken können, was zur Erhaltung der Standortattraktivität auch eine Anpassung in SZ nach sich zog.
OW	01.01.2008		-4.6	7%	Einkommens-, Ertrags- u. Vermögenssteuer			X	
	01.01.2009				Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung				
	01.01.2009		0	0	Diverse			X	
		01.01.2011			Anpassungen bei Gewinnsteuer der übrigen juristischen Personen			X	
NW	01.01.2007		-6	2.5	Einkommen / Kapital / GGSt / E+S			X	
	01.01.2008		-11	4.5	Einkommen / Vermögen / Gewinn /			X	
	01.01.2009		-7	2.8	Einkommen			X	
GL	01.01.2007		-0.5	0.27	Einkommen			X	
	01.01.2007				Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung				
	01.01.2008		-7.0	3.88	Einkommen			X	
	01.01.2009		-8.0	4.44	Einkommen, Vermögen, Gewinn JP			X	
		01.01.2010	-19.0	10.55	Einkommen			X	
		01.01.2011	0	0	---			X	
ZG	01.01.2007		-11.2 bis -16.2	2.3 % [1)]	Einkommens- und Vermögenssteuer NP; Kapitalsteuer JP			X	[1)] Steuereinnahmen des Kantons ohne Gemeindesteuern und ohne Kantonsanteil direkte Bundessteuer gemäss Jahresrechnung 2007
	01.01.2007				Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung				
	01.01.2009		-23.8 [2)]	3.7 % [3)]	Einkommens- und Vermögenssteuer NP; Gewinnsteuer JP			X	[2)] Ab dem Steuerjahr 2011 weitere 6.5 Mio. Mindereinnahmen wegen gestaffeltem Inkrafttreten. [3)] Steuereinnahmen des Kantons ohne Gemeindesteuern und ohne Kantonsanteil direkte Bundessteuer gemäss Budget 2009
		01.01.2010	-33	5.5 % [4)]	Einkommens- und Vermögenssteuer NP			X	[4)] Steuereinnahmen des Kantons ohne Gemeindesteuern und ohne Kantonsanteil direkte Bundessteuer gemäss Budget 2010

Kanton	Steuergesetzrevisionen seit 1.1.2007		Durch die Steuergesetzrevision erzielte Steuerminder- (-) bzw. mehreinnahmen (+) insgesamt gemäss Vorlage ans Parlament		Betroffene Steuerarten	Steuergesetzrevision ganz oder teilweise durch den Neuen Finanzausgleich (NFA) motiviert ?			Bemerkungen
	realisiert (Datum)	konkret geplant (Datum)	Mio. Fr.	in % der gesamten Steuereinnahmen des Kantons		ja		nein	
						ausschliesslich	teilweise		
						(X)	(X)	(X)	
FR	01.01.2008		-32	3,5	Impôts directs des personnes physiques et des personnes morales			X	Réduction des coefficients annuels
	01.01.2009		-24	2,6	Impôts directs des personnes physiques et des personnes morales			X	Révision de la loi fiscale
	01.01.2009		-23	2,5	Impôts directs des personnes physiques et des personnes morales			X	Réduction des coefficients annuels
		01.01.2010	-15,6	1,7	Impôts directs des personnes physiques et des personnes morales			X	Révision de la loi fiscale
SO	01.01.2008		-32	3,6	NP: Einkommens- und Vermögenssteuer JP: Kapitalsteuer			X	Gesamter Steuerertrag gemäss Geschäftsbericht 877 Mio., also direkte und indirekte Steuern. Der NFA hat nicht motiviert, aber ermöglicht, die Steuern in diesem Ausmass zu senken.
	01.01.2008		-20	2,28	NP Einkommens- und Vermögenssteuer JP: Gewinn- und Kapitalsteuer			X	Senkung des Steuerfusses um 3%-Punkte, von 108% auf 105%, gleichzeitig mit Inkrafttreten der StG-Teilrevision
	01.01.2009				Réduction de la double imposition économique				
									StG-Teilrevisionen sind beabsichtigt für 2011 (Botschaft an Kantonsrat in Vorbereitung) und 2012 (gemäss Teilrevision StG 2008). Sie sind hier nicht relevant.
BS	06.06.2007		-23.6	0.894%	Einkommens- und Vermögenssteuer			X	Neuordnung der Verhältnisse zwischen Kanton und Gemeinden
	07.11.2007		- 0.4	0.015%	Einkommenssteuer			X	Anpassungen Kantonssteuerrecht an Bundesrecht
	13.12.2007		- 152	5.758%	Einkommens-, Gewinn-, Grundstückgewinn-, Grundstück- und Stempelsteuer			X	Sog. Steuerpaket 2008
	11.11.2009		- 10	0.421%[1)]	Einkommenssteuer			X	Anpassungen Kantonssteuerrecht an Bundesrecht, wirksam ab 1.1.2011
		17.11.2009	- 48[2)]	2.023%[1)]	Gewinnsteuer			X	Vernehmlassungsvorlage: sukzessive + bedingte Steuersenkung; erstmals wirksam ab 1.1.2011

[1)] Bezogen auf Budget

[2)] Steuerausfall pro Teilsenkungsschritt: -12 Mio. CHF

BL	01.01.2007		-40	3,3	Einkommenssteuer			X	Entlastung Familien
	01.01.2008				Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung				
	01.01.2008		-64	5,5	Gewinn- und Kapitalsteuer; Einkommenssteuer			X	Entlastung KMU; U-Reform I
	01.01.2009		-10	0,8	Gewinn- und Kapitalsteuer; Einkommenssteuer; Handänderungssteuer			X	Entlastung KMU; U-Reform II
		2010	-10	0,8	Erbschafts- und Schenkungssteuer			X	Neue Steuerklassen, Steuersätze und Freibeträge

Kanton	Steuergesetzrevisionen seit 1.1.2007		Durch die Steuergesetzrevision erzielte Steuerminder- (-) bzw. mehreinnahmen (+) insgesamt gemäss Vorlage ans Parlament		Betroffene Steuerarten	Steuergesetzrevision ganz oder teilweise durch den Neuen Finanzausgleich (NFA) motiviert ?			Bemerkungen
	realisiert (Datum)	konkret geplant (Datum)	Mio. Fr.	in % der gesamten Steuereinnahmen des Kantons		ja		nein	
						ausschliesslich	teilweise		
						(X)	(X)	(X)	
SH	01.01.2008		-16,1	-6,44	Gewinn/Kapital, Quellensteuer			X	Vorlage durch Parlament geändert; %-Anteil gemäss Rechnung 2008
	01.01.2009		-11,5	-4,38	Einkommen/ Vermögen			X	Vorlage durch Parlament geändert; %-Anteil gemäss Budget 2009
		01.01.2010	-4,2	-1,66	Einkommen			X	Ausgleich kalte Progression; %-Anteil gemäss Budget 2010
AR	01.01.2008		- 7,3 Kanton	120,7	Einkommen Natürliche Personen Vermögen Natürliche Personen Gewinnsteuer Juristische Personen			X	Zusätzlich wurde ab Steuerjahr 2008 der Steuerfuss des Kantons von 3,3 auf 3,0 Einheiten reduziert.
	01.01.2008				Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung				
		1.1.2010	- 6,5 Kanton	115,1 Budget 2010	Einkommen Natürliche Personen Vermögen Natürliche Personen			X	
AI	01.01.2007		-1	2.99%	Staatssteuern, Erbschafts- und			X	Die Motivation liegt ausschliesslich im interkantonalen Vergleich mit den umliegenden
	01.01.2008				Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung				
	01.01.2008		-1.8	5.54%	nur Staatssteuer			X	Die Motivation liegt ausschliesslich im interkantonalen Vergleich mit den umliegenden Kantonen.
		01.01.2011	-1.1	3.49%	Staatssteuern, Erbschaft- und Schenkungssteuern			X	Die Motivation liegt ausschliesslich im interkantonalen Vergleich mit den umliegenden Kantonen (insbesondere JP im Vergleich mit AR).
SG	II. Nachtrag vom 24.9.2006, per 1.1.2007		-119 Kt. -85 Gde.	8.7% (2007)	Einkommens- und Vermögenssteuern Gewinn- und Kapitalsteuern		X		Angabe der Steuerentlastungen pro Jahr 2007: -36 Kt., -46 Gde. 2008: -83 Kt., -39 Gde.
	01.01.2007				Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung				
	III. Nachtrag vom 28.9.2008, per 1.1.2009/ 2010/2011		-43 Kt. -35 Gde.	3.3% (2008)	Einkommens- und Vermögenssteuern Gewinn- und Kapitalsteuern		X		Angabe der Steuerentlastungen pro Jahr; gestaffelte Inkraftsetzung 2009: -12 Kt., -16 Gde. 2010: -31 Kt., -19 Gde.
	VI. Nachtrag vom 28.7.2009, per 1.1.2010		-71 Kt. -46 Gde.	5.4% (2008)	Einkommenssteuer		X		Angabe der Steuerentlastungen pro Jahr 2010: -71 Kt., -46 Gde.
	VII. Nachtrag vom 16.6.2009, per 1.1.2010		-21 Kt. -29 Gde.	1.6% (2008)	Einkommenssteuer			X	Angabe der Steuerentlastungen pro Jahr 2010: -21 Kt., -29 Gde.

Kanton	Steuergesetzrevisionen seit 1.1.2007		Durch die Steuergesetzrevision erzielte Steuerminder- (-) bzw. mehreinnahmen (+) insgesamt gemäss Vorlage ans Parlament		Betroffene Steuerarten	Steuergesetzrevision ganz oder teilweise durch den Neuen Finanzausgleich (NFA) motiviert ?			Bemerkungen
	realisiert (Datum)	konkret geplant (Datum)	Mio. Fr.	in % der gesamten Steuereinnahmen des Kantons		ja		nein	
						ausschliess-lich	teilweise		
						(X)	(X)	(X)	
GR				**hier = St'einn. total**					Revision vom 17.10.06 nicht aufgeführt, da vom Grossen Rat vor dem 1.1.2007 beschlossen
	01.01.2008				Aufhebung der Sonderabgabe auf Vermögen für nat. und jur. Personen				
	21.10.2008		-	698	Einkommenssteuer			X	Wechsel von Halbsatz- zu Teilbesteuerungsverfahren und Än-derung Erlasskompetenzen ohne finanzielle Auswirkungen
	17.06.2009		-39	579	Einkommen, Vermögen, Gewinn, Kapital			X	Steuereinnahmen gem. Budget 2009
	17.06.2009		-2	579	Unternehmenssteuer-reform II			X	
AG	01.01.2007		-76	3.8 %	Kapitalsteuer und Einkommenssteuer			X	Gesetz vom 22.8.2006, in Kraft seit 1.1.2007
	01.01.2007				Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung				
	01.01.2009		-126	6.3 %	Gewinn- und Kapitalsteuern Einkommens- und Vermögenssteuern			X	Gesetz vom 22.8.2006, in Kraft seit 1.1.2009
						(X)	(X)	(X)	
TG	01.01.2008		-24.6	4.6%	Einkommens- und Vermögenssteuern Kapitalleistungen aus Vorsorge Anrechnung Gewinnsteuer an Kapitalsteuer			X	Steuergesetzrevision wurde über Wachstum finanziert
		01.01.2011	-19.0	3.5%	Einkommenssteuertarif Liq.gewinnbesteuerung Quellensteuern Beteiligungsabzug		X		Ertragslage im Kanton Thurgau weiterhin gut
TI	01.01.2007		+17.6	+1.19%	Supplemento d'imposta per le persone giuridiche			NO	Necessità di maggiori entrate cantonali
	01.01.2008		-28.0	-1.85%	Abolizione del supplemento di cui sopra con riduzione dell'aliquota delle PG dal 10% al 9%			NO	
	01.01.2009		0		Innalzamento del limite di età per beneficiare della deduzione per figli agli studi				Fiscalmente neutra
	01.01.2009		+9.5	+0.62%	Imposizione piena del valore locativo delle residenze secondarie			NO	Ricerca nuove entrate fiscali
	01.01.2009		+8.5	+0.55%	Aumento aliquote TUI			NO	Nuove entrate sulle plusvalenze immobiliari
		01.01.2010	n.v.		Agevolazione per le deduzioni delle spese di manutenzione degli immobili per le PF. Abollizione prassi Dumont			NO	Agevolazione del passaggio dal sistema della deduzione delle spese effettive a quelle forfetarie e viceversa
		01.01.2010	-13.0	-0.85%	Sgravio parziale imposizione reddito da partecipazioni qualificate (rif. II)			NO	Adeguamento normative della Riforma dell'imposizione delle imprese
		01.01.2011	-5.3	-0.34%	Completazione norme revisione II delle imprese; riduzione per reddito da partecipazioni PG e liquidazione aziende personali			NO	Adeguamento normative della Riforma dell'imposizione delle imprese

Kanton	Steuergesetzrevisionen seit 1.1.2007		Durch die Steuergesetzrevision erzielte Steuerminder- (-) bzw. mehreinnahmen (+) insgesamt gemäss Vorlage ans Parlament		Betroffene Steuerarten	Steuergesetzrevision ganz oder teilweise durch den Neuen Finanzausgleich (NFA) motiviert ?			Bemerkungen
	realisiert (Datum)	konkret geplant (Datum)	Mio. Fr.	in % der gesamten Steuereinnahmen des Kantons		ja		nein	
						ausschliesslich (X)	teilweise (X)	(X)	
VD	12.06.2007		-	-	Tous les impôts			X	Adaptation terminologique suite à la réunion du TA et du TC
	12.12.2007		[1]	-	Impôts REVENU & FORTUNE et gains immobiliers			X	Modification des dispositions relatives à la nouvelle loi sur les placements collectifs de capitaux ; travail au noir et détermination de la durée de possession (GI)
	06.05.2008		-	-	Impôts REVENU & FORTUNE			X	Adaptation consécutive à la mise en œuvre de CODEX (voies de droit de la perception)
	06.05.2008		-	-	Tous les impôts			X	Adaptation terminologique suite à la réunion du TA et du TC
	09.09.2008		-132 [2]	-	Impôts REVENU & FORTUNE			X	Mise en œuvre de la réformes II des entreprises ; volet « famille » et plafonnement des IRF
	28.10.2008		-	-	Tous les impôts			X	Adaptation à la loi sur la procédure administrative
	17.12.2008		-2 à -3 [3]	-	Impôts REVENU & FORTUNE et LMSD			X	Perception (acomptes) et effet LFus
	01.01.2009				Réduction de la double imposition économique				
		nn.12.2009	[4] [5]	-	Impôts REVENU & FORTUNE et LMSD			X	Intégration des dispositions LHID (frais d'entretien, amnistie, rappel d'impôt) ; perception PM ; transferts immobiliers entre conjoints

[1] Selon le projet : "Très légère baisse des recettes fiscales en raison du changement du calcul de la durée de possession en cas d'imposition différée du gain immobilier"
[2] Canton = 86 ; communes = 46
[3] Canton = 2 (la première année : 1) ; communes = 1
[4] Selon le projet : "Quoiqu'il en soit, les effets globaux sur les recettes fiscales sont faibles, mais ne peuvent pas être calculés, ni même être estimés".
[5] LMSD : Canton = 1.6 ; Communes = 0.8

VS	01.01.2007		-7.5	0.815	Natürliche Personen			X	Milderung wirtschaftliche Doppelbelastung
	01.01.2007		-0.5	0.054	Natürliche und Juristische Personen			X	Anpassungen Unternehmenssteuerreform II
	01.01.2008		-0.7	0.075	Natürliche und Juristische Personen			X	Anpassungen Unternehmenssteuerreform II
	01.01.2008		-32.5	3.473	Natürliche Personen			X	Ausgleich der kalten Progression
	01.01.2008		-30.1	3.217	Natürliche Personen			X	Erhöhung der Kinderabzüge
NE	01.01.2007	13.12.2006			Montant des tranches, déduction de 70% de l'IA			X	
	01.01.2007	20.12.2006			Augmentation des émoluments, création de tarifs horaires et augmentation des déductions pour surplus de repas			X	
	01.01.2008	26.06.2007			Modification du régime de la compensation des effets de la progression à froid			X	
	01.01.2008	05.09.2007	-20	-2%	• Etendue de l'assujettissement pour une entreprise, un établissement stable ou un immeuble • Imposition liée aux placements collectifs de capitaux • Transformations, concentrations, scissions • Rendement des fonds de placement, et cas particuliers • Dons • Déduction pour couple et personne seule • Déduction pour charges de famille • Barèmes • Gains de loterie			X	
	01.01.2008	05.09.2007	1	0.10%	• Parts de placements collectifs (fortune) • Imposition différée (impôt immobilier) • Sociétés d'investissement à capital fixe • Exonérations • Charges justifiées par l'usage commercial • Réclamation • Révision de l'estimation cadastrale • Base de calcul des lods • Relation obligatoire à l'autorité (lods) • Exemption (lods)			X	
	01.12.2008	19.11.2008			Consultation des registres et de la base de données SIPP				
	01.01.2009	20.08.2008			Autorité parentale conjointe Economies d'énergies : déductions + nouvelle estimation cadastrale				
	01.01.2009	04.11.2008			Procédure simplifiée selon LTN Taux d'intérêts Voie de recours en matière de remise d'impôts				
	01.01.2009	12.11.2008			Augmentation des forfaits pour les frais de déplacements et pour les autres frais professionnels				
	01.01.2009	22.12.2008			Diminution du taux de l'intérêt compensatoire				

Kanton	Steuergesetzrevisionen seit 1.1.2007		Durch die Steuergesetzrevision erzielte Steuerminder- (-) bzw. mehreinnahmen (+) insgesamt gemäss Vorlage ans Parlament		Betroffene Steuerarten	Steuergesetzrevision ganz oder teilweise durch den Neuen Finanzausgleich (NFA) motiviert ?			Bemerkungen
	realisiert (Datum)	konkret geplant (Datum)	Mio. Fr.	in % der gesamten Steuereinnahmen des Kantons		ja		nein	
						ausschliesslich	teilweise		
						(X)	(X)	(X)	
GE	05.2009	2009	-28	0.5%	Impôt sur le revenu			X	Imposition partielle des dividendes
	09.2009	2009	-21	0.4%	Impôt sur le capital			X	Imputation partielle de l'impôt sur le bénéfice à l'impôt sur le capital
		2010/2011	0.82946	5.6% / 6.7%	Impôts sur le revenu et sur la fortune			X	Nouvelle loi sur l'imposition des personnes physiques
JU	[01.01.2007	courant 2006	2.3	+ 1,33%	Réduction des primes de l'assurance-maladie (subsides)			X]	
	01.01.2007	courant 2006	-2.3	- 1,33%	Elévation de la zone franche d'imposition			X	
	01.01.2009	courant 2008	-7.9	- 4,68%	Progression à froid			X	
	01.01.2009	courant 2008	-1.25	- 0,74%	Déduction pour enfants			X	
	01.01.2009	courant 2008	2.1	+ 1,18%	Imposition partielle des dividendes			X	
	01.01.2011	courant 2008	-2	- 1,18%	Gain de liquidation des indépendants			X	

D) KdK-Umfrage zur interkantonalen Zusammenarbeit

2.1 Abgeschlossene Verträge		
Aufgabenbereich	**Vertrag**	**Partnerkantone**
Interkantonale Rahmenvereinbarung nach Art. 13 FiLaG[1]	Rahmenvereinbarung für die Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) vom 24. Juni 2005[2] Accord-cadre pour la collaboration intercantonale avec compensation des charges (ACI) du 24 juin 2005	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.	Abschluss vor NFA ZH, GL, AR, AI, SG, GR, TG
	Konkordat der Kantone der Nordwest- und Innerschweiz über den Vollzug von Strafen und Massnahmen vom 5. Mai 2006[4]	Abschluss vor NFA UR, SZ, OW, NW, LU, ZG, BE, SO, BS, BL, AG
	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	Abschluss vor NFA; der Text wurde so formuliert, dass er mit NFA-kompatibel war. GE, JU, NE, VD, VS, FR, TI
	Concordat du 24 mars 2005 sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin)[6]	Abschluss vor NFA; der Text wurde so formuliert, dass er mit NFA-kompatibel war. GE, JU, NE, VD, VS, FR, TI
	Concordat sur l'exécution de la détention administrative à l'égard des étrangers du 4 juillet	Abschluss vor NFA GE, NE, VD
Schulwesen hinsichtlich der in Art. 62 Abs. 4 BV genannten Bereiche	Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS)[8] vom 14. Juni 2007	Beigetreten: SH, GL, VD, JU, NE, VS, SG, ZH, GE, TI, BE Für diese 11 Kantone ist das Konkordat am 1. August in 2009 in Kraft getreten. Beitrittsverfahren: FR: Beitritt durch das Parlament beschlossen; Referendum eingereicht, Volksabstimmung 07.03.2010: 61,1% zu Gunsten HarmoS OW: Beratung im Kantonsrat noch nicht angesetzt BL: Beitritt von der Regierung beschlossen; Vorlage beim Parlament Beitritt abgelehnt: 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
	Convention scolaire romande du 21 juin 2007, entrée en vigueur le 1er août 2009[9]	BE, GE, JU, NE, VD, VS, FR
	Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik vom 25. Oktober 2007 (Sonderpädagogik-Konkordat)[10] Regionales Schulabkommen über die gegenseitige Aufnahme von Auszubildenden und Ausrichtung von Beiträgen (RSA 2009)[11]	Beigetreten: OW, SH, VS, GE, LU, VD Das Konkordat tritt in Kraft, sobald 10 Kantone beigetreten sind, frühestens aber auf den 1. Januar 2011 Beitrittsverfahren: UR: vom Landrat beschlossen; Referendum eingereicht; Volksabstimmung noch offen. AG, BL, BS, BE, FR, LU, SO, VS, ZH

[1] Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) vom 3. Oktober 2003 (SR 613.2)
[2] http://www.kdk.ch/int/kdk/de/taetig/neugestaltung_des/interkantonale_zusammenarbeit/inkrafttreten_der.html (letzter Zugriff 30.11.2009)
[3] http://www.justizvollzug.ch/internet/ji/juv/de/organisation/amtsleitung/osk/osk_grundl.html (letzter Zugriff 30.11.2009)
[4] http://www.prison.ch/int/konkordat_int.html (letzter Zugriff 30.11.2009)
[5] http://www.cldjp.ch/concordats/adultes.html (letzter Zugriff 30.11.2009)
[6] http://www.cldjp.ch/concordats/mineurs.html (letzter Zugriff 30.11.2009)
[7] http://www.cldjp.ch/data/lmc/concordat_lmc.pdf (letzter Zugriff 01.12.2009)
[8] http://www.edk.ch/dyn/11659.php (letzter Zugriff 30.11.2009)
[9] http://www.ciip.ch/index.php?m=2&sm=2&page=131 (letzter Zugriff 30.11.2009)
[10] http://www.edk.ch/dyn/12917.php (letzter Zugriff 30.11.2009)
[11] http://www.ag.ch/nwedk/de/pub/regionales_schulabkommen.php

2.1 Abgeschlossene Verträge		
Aufgabenbereich	**Vertrag**	**Partnerkantone**
Kantonale Hochschulen	Interkantonale Universitätsvereinbarung (IUV) vom 20. Februar 1997[12] Accord intercantonal universitaire du 20 février 1997 (AIU)	Bestehende Finanzierungs- und Freizügigkeitsvereinbarung; Abschluss vor NFA alle Kantone
	Interkantonale Fachhochschulvereinbarung (FHV) ab 2005 vom 12. Juni 2003[13] Accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées à partir de 2005 (A-HES) du 12 juin 2003	Bestehende Finanzierungs- und Freizügigkeitsvereinbarung; Abschluss vor NFA alle Kantone ausser NE
	Concordat intercantonal du 9 décembre 1999 de coordination universitaire (C-CooUni)	Abschluss vor NFA GE : Tous les cantons
	Concordat intercantonal du 9 janvier 1997 créant une Haute école spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO) (C-HES-SO)	Abschluss vor NFA FR, VD, VS, NE, GE, JU
	Convention intercantonale du 6 juillet 2001 créant la Haute école spécialisée santé-social de Suisse romande	Abschluss vor NFA 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)	Abschluss vor NFA BE, FR, VD, VS, NE, GE, JU, TI
	Zentralschweizer Fachhochschul-Konkordat (FHZ-Konkordat) vom 2. Juli 1999[14]	Abschluss vor NFA UR, SZ, NW, OW, LU, ZG Das Konkordat wird derzeit überarbeitet.
	Konkordat über die pädagogische Hochschule Zentralschweiz (PHZ-Konkordat) vom 15. Dezember 2000[15]	Abschluss vor NFA UR, SZ, NW, OW, LU, ZG LU: Gegenwärtig wird das Konkordat hinterfragt und über neue Formen der Zusammenarbeit verhandelt.
	Vereinbarung über die Hochschule Rapperswil vom 19. September 2000[16]	Abschluss vor NFA SG, SZ, GL
	Interkantonale Vereinbarung über die Hochschule für Heilpädagogik Zürich vom 21. September 1999[17]	Abschluss vor NFA 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[18]	BS, BL
	Vereinbarung über die Fachhochschule Ostschweiz vom 20. September 1999[19]	Abschluss vor NFA SH, TG, SG, AR, GR, GL, AI
	Vereinbarung über die interkantonale Fachhochschule St.Gallen vom 16. März 1999[20]	Abschluss vor NFA 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	Abschluss vor NFA AG, BL, BS, SO
	Konkordat vom 30. Juni 1964 über die Schweizerische Hochschule für Landwirtschaft	Abschluss vor NFA Alle Kantone; zur Zeit wird eine Kantonalisierung der HSL Zollikofen geplant (Integration in die FH Bern, Auflösung des Konkordats

[12] http://edudoc.ch/record/2007/files/3-1d.pdf (letzter Zugriff 30.11.2009
[13] http://edudoc.ch/record/2013/files/3-4d.pdf?ln=deversion=1 (letzter Zugriff 30.11.2009)
[14] http://www.lexfind.ch/dta/10599//415420.pdf (letzter Zugriff 30.11.2009)
[15] http://www.lexfind.ch/dta/10244/2/415330.pdf (letzter Zugriff 30.11.2009)
[16] http://www.lexfind.ch/dta/6707/2/gs_iv_b_711_2.pdf (letzter Zugriff 30.11.2009)
[17] http://www.lexfind.ch/dta/13641/2/412_636f1.pdf (letzter Zugriff 30.11.2009)
[18] http://www.lexfind.ch/dta/20200/2/664.1.pdf (letzter Zugriff 30.11.2009)
[19] http://www.lexfind.ch/dta/13471/2/412_631e.pdf (letzter Zugriff 30.11.2009)
[20] http://www.lexfind.ch/dta/21760/2/1076_Fachhochschule_415.16.pdf (letzter Zugriff 30.11.2009)

2.1 Abgeschlossene Verträge		
Aufgabenbereich	**Vertrag**	**Partnerkantone**
Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung	Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen vom 1. Juli 2003[21]. Die Inkraftsetzung erfolgt auf den 1. Januar 2010	Beigetreten: ZH, LU, SZ, ZG, UR ZG: Beitritt per 1. Januar 2010 NW: Rahmenkredit von 3 Mio. für die Jahre 2009 bis 2011 bewilligt; Rechtsgrundlage für Beitritt muss noch vom Landrat beschlossen werden; Inkrafttreten voraussichtlich auf den 1. Januar 2010. AG: wird der Vereinbarung mit Zusatzprotokollen voraussichtlich auf den 1. Januar 2010 beitreten (Parlamentsbeschluss erfolgt; Referendumsfrist bis 28. Dezember 2009) OW: Beitritt in Volksabstimmung vom 8. Februar 2009 abgelehnt.[22]
Abfallbewirtschaftung	Convention intercantonale concernant la concertation intercantonale en matière de gestion de déchets (1994)	Abschluss vor NFA 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)	Abschluss vor NFA VD, NE
	Vereinbarung vom 29.9.2008 zwischen BE und SO betr. KVA Emmenspitz (Zuchwil) (nicht direkt im Zusammenhang mit NFA)	BE, SO
Agglomerationsverkehr	Convention instituant une tarification régionale sur le bassin franco-valdo-genevois du 4 juillet 2003	Abschluss vor NFA GE, VD
Spitzenmedizin und Spezialkliniken	Interkantonale Vereinbarung über die hochspezialisierte Medizin (IVHSM)[23] vom 14. März 2008 (CIMHS) Convention intercantonale du 14 mars 2008 relative à la médicine hautement spécialisée (CIMHS)	Alle Kantone. Die IVHSM wurde vom Vorstand der GDK am 22. Januar 2009 rückwirkend auf den 1. Januar 2009 in Kraft gesetzt, nachdem alle Kantone Ihren Beitritt zur Vereinbarung beschlossen hatten.
	Vertrag über die Transplantation solider Organe[24], gültig ab 1.1.2005	Universitätsspital Basel, Inselspital Bern, Hôpital Cantonal Universitaire de Genève, Centre Hospitalier Universitaire Vaudois, Kantonsspital St. Gallen, Universitätsspital Zürich
	Vertrag über die Transplantation hämatopoietischer Stammzellen[25], gültig ab 1. 7.2008	Kantonsspital Aarau, Universitätsspital Basel, Ente Ospedaliero Cantonale Bellinzona, Inselspital Bern, Hôpitaux Universitaires de Genève, Luzerner Kantonsspital, Centre Hospitalier Universitaire Vaudois, Kantonsspital St. Gallen, Universitätsspital Zürich
	Vereinbarung der Kantone BE, BS, BL (sowie der Universitäten BE und BS und den betroffenen Spitälern) über die Strategische Allianz Medizin Basel-Bern (Zusammenarbeit in der medizinischen Lehre, Forschung und Dienstleistung, insbesondere in der hochspezialisierten Medizin) Inkrafttreten 28.8.2008 (ersetzt Vereinbarung vom 6.4.2004)	BE, BS, BL

[21] http://www.zrk.ch/Projekte-Detail.51.0.html?&tx_ttnews[tt_news]=123&cHash=56e4fcb4db (letzter Zugriff 30.11.2009)

[22] Gemäss Bemerkung des Kantons OW zur Frage 23 wurde die Vereinbarung von den Kantonen ZH, LU, SZ und ZG erstellt. OW konnte dazu keine Stellungnahme abgeben und war bei der Ausarbeitung nicht eingeladen.

[23] http://www.gdk-cds.ch/291.0.html (letzter Zugriff 30.11.2009)
[24] http://www.svk.org/upload/kosten/TPL_Vertrag_solide_Organe_2005-01-01_d.pdf (letzter Zugriff 01.12.2009)
[25] http://www.svk.org/upload/kosten/Vertrag_Transplantation_haematopoietischer_Stammzellen_d_V.2.0.pdf (letzter Zugriff 01.12.2009)

2.1 Abgeschlossene Verträge		
Aufgabenbereich	**Vertrag**	**Partnerkantone**
Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden	Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen vom 13.12.2002 (Stand 1.1.2008) (IVSE)[26] (Convention intercantonale relative aux institutions sociales CIIS)	Alle Kantone Die Vereinbarung wurde im Hinblick auf die Einführung der NFA überarbeitet.
	Projekt Konzept-IFEG	SODK-Ost
	Projekt Umsetzung Konzept-IFEG	SODK-Ost + ZH
	Gemeinsames Behindertenkonzept der Kantone BS und BL	BS + BL

[26] http://www.sodk.ch/ueber-die-sodk/ivse.html (letzter Zugriff 30.11.2009)

2.2 Verträge in Vorbereitung		
Aufgabenbereich	**Vertrag**	**Partnerkantone**
Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung	Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit und den Lastenausgleich im Bereich der Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung (Konzert und Theater St.Gallen)	SG, TG, AI, AR Definitiver Vertragsentwurf liegt vor, Beitrittsverfahren sind angelaufen oder werden in Kürze anlaufen; Inkraftsetzung auf 2011 geplant.
	Verwaltungsvereinbarung BL/BS betreffend der Finanzierung des Theaters Basel 2011-2014 BS: im Rahmen der Partnerschaftsverhandlungen BL/BS	BL, BS; Parlamentsvorlage in Vorbereitung BS: Im Rahmen der Partnerschaftsverhandlungen BL/BS; die Vereinbarung kann als Vorstufe zu einem Vertrag im Sinne der NFA angesehen werden.
Kantonale Hochschulen	Interkantonales Hochschulkonkordat	Alle Kantone, in Vorbereitung bei der EDK Im Rahmen des neuen Bundesgesetzes über die Hochschulförderung und Hochschulkoordination (HFKG)
Agglomerationsverkehr	Trägerschaft Agglomerationsprogramm Basel, 2010	AG, BS, BL, SO Grundsatzentscheide auf Stufe Regierungsrat
	Trägerschaft Agglomerationsprogramm AareLand	AG, SO Grundsatzentscheide Departemente
	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.	GE, VD et France Actuellement en pourparlers d'adoption
Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden	Die lateinischsprachigen Kantone (Romandie + Tessin) haben am 17. November 2008 im Rahmen der CLASS gemeinsame Grundsätze für die Behindertenkonzepte beschlossen. Auf dieser Grundlage erarbeitet jeder Kanton sein eigenes Behindertenkonzept	Westschweizer Kantone + TI

23 Weitere Bemerkungen zur IKZ	
15 Kantone machen keine weiteren Bemerkungen zur interkantonalen Zusammenarbeit.	
Verschiedene Kantone weisen darauf hin, dass die interkantonale Zusammenarbeit in verschiedenen der in Art. 48a BV erwähnten Aufgabenbereichen (v.a. Abwasserreinigung, Abfallbewirtschaftung, Schul- und Hochschulwesen) bereits vor NFA intensiv war. Mit Ausnahme der IVSE wurden keine Vereinbarungen an die NFA angepasst. Die IRV hat zumindest in einem Kanton dazu geführt, die Entschädigungen bei bestehenden Verträgen zu überdenken, mit einer Tendenz zum Wechsel von „politischen Preisen" zu „Kostenpreisen". Es wird die Hoffnung ausgedrückt, dass die interkantonale Zusammenarbeit auf objektiver und gerechter Grundlage weiterentwickelt werden kann. Im Zusammenhang mit Entflechtung im Strassenwesen wurden verschiedene interkantonale Vereinbarungen für die Bildung der neuen Betriebseinheiten abgeschlossen. Unabhängig von der NFA werden im Rahmen des neuen Bundesgesetzes über die Hochschulförderung und Hochschulkoordination (HFKG) die interkantonalen Vereinbarungen über die Gewährung von Beiträgen für die ausserkantonalen Studierenden überprüft und gegebenenfalls angepasst werden müssen.	

E) KdK-Umfrage zur Aufgabenneuverteilung

Erfahrungen mit der Umsetzung der NFA in einzelnen Aufgabenbereichen

Behinderteninstitutionen

Der Übergang der vollen Verantwortung für diesen Bereich wird von einer Mehrheit der Kantone als gut und sinnvoll bezeichnet. Auch die Einhaltung der Übergangsbestimmung von Art. 197 Ziff. 4 BV bot für die Mehrheit der Kantone keine Schwierigkeiten.

Verschiedentlich wurde darauf hingewiesen, dass der Aufwand wesentlich grösser war als erwartet. In Einzelfällen bestanden Schwierigkeiten, die bisherigen Leistungen zu definieren bzw. wurde bemängelt, dass wenig Information über die bisherigen Leistungen verfügbar gewesen seien. Mehrere Kantone erwähnten, dass die interkantonalen Verrechnungen kompliziert seien und dass allgemein noch ein grosser gesamtschweizerischer Koordinationsbedarf vorhanden sei.

Bei den Betriebsbeiträgen hält knapp die Hälfte der Kantone am bisherigen System der Defizitdeckung fest, 9 Kantone vereinbaren mit den Institutionen Leistungspauschalen. 5 Kantone haben auf eine Subjektfinanzierung mit vollkostendeckenden Tarifen umgestellt, was in 2 Kantonen zu einer Erhöhung der Ergänzungsleistungen zu AHV und IV führte. Einige Kantone haben auch Baubeiträge an Institutionen gewährt. Nur in Einzelfällen wurden Anhaltspunkte festgestellt, die darauf hindeuten, dass im Hinblick auf die Einführung der NFA in den letzten Jahren Investitionen aufgeschoben worden sind.

In allen Kantonen ist die Erarbeitung der kantonalen Behindertenkonzepte im Gang. Dabei findet in der Westschweiz, der Zentral- und Ostschweiz eine intensive regionale Zusammenarbeit statt. Ein gemeinsames Konzept erarbeiten auch die Kantone Basel-Stadt und Basel-Land.

Sonderschulung

Auch im Bereich der Sonderschulung beurteilt eine Mehrheit der Kantone den Übergang zu NFA positiv. Von verschiedenen Kantonen wird auf die ihrer Meinung nach sehr grosse Komplexität und den über Erwarten grossen Aufwand für die Umstellung hingewiesen. In einzelnen Kantonen waren interne Kompetenzprobleme zu lösen.

Etwas schwieriger als bei den Behinderteninstitutionen gestaltete sich die Weiterführung der bisherigen Leistungen der IV. Es wird auf Schwierigkeiten bei der Definition der bisherigen Leistungen hingewiesen und moniert, dass insbesondere bei der Übernahme der Transportkosten die Praxis der IV grosszügig gewesen sei. Schwierigkeiten bereiteten einigen Kantonen auch die Abgrenzung zu den medizinisch-therapeutischen Massnahmen in den Bereichen Psychomotorik, Logopädie usw. sowie allgemein eine (wachsende) Anspruchshaltung. In einem Kanton haben sich Abgrenzungsprobleme im Zusammenhang mit der Hilflosenentschädigung ergeben.

Insgesamt stellt die Hälfte der Kantone fest, dass sich mit der NFA die Integration zwischen Sonderschulung und Regelschule verbessert hat und die Zusammenarbeit intensiviert worden ist. Ein Viertel der Kantone gibt an, dass keine Veränderungen festzustellen sind, während sich in andern Kantonen zumindest die Auseinandersetzung mit der Frage der Integration intensiviert hat. 4 Kantone verfügen bereits über ein Sonderschulkonzept. In den übrigen Kantonen sind Konzeptarbeiten im Gang.

Hilfe und Pflege zu Hause für Betagte und Behinderte

Die überwiegende Mehrzahl der Kantone beurteilt den Übergang positiv bzw. problemlos, wobei einzelne Kantone auf Übergangprobleme und notwendige Veränderungen von Organisation und Zusammenarbeit mit den betroffenen Organisationen hinweisen.

In 4 Kantonen sind die Gemeinden für diesen Bereich zuständig.

Auch die Einhaltung der Übergangsbestimmung von Art. 197 Ziff. 5 BV verursachte für die meisten Kantone keine Probleme.

Von einzelnen Kantonen wird auf negative finanzielle Überraschungen hingewiesen, weil im voraus nicht überall bekannt gewesen sei, welche Organisationen unterstützt wurden. Von zwei Kantonen wird insbesondere darauf hingewiesen, dass Pro Senectute wohl zu spät informiert worden und schlecht vorbereitet gewesen sei.

Mit einer Ausnahme melden alle Kantone, dass sie über ein kantonales Finanzierungskonzept für die Hilfe und Pflege zu Hause verfügen.

Entflechtung im Strassenwesen

Mehrere Kantone weisen darauf hin, dass die Aufgabenentflechtung im Bereich der Strassen viel aufwändiger gewesen sei als erwartet. Dies dürfte auch darauf zurückgeführt werden, dass die Entflechtung noch im keinem Kanton ganz abgeschlossen werden konnte. Offen sind insbesondere noch verschiedene Eigentumsübertragungen, insbesondere bei Werkhöfen sowie die definitive Festlegung von Unterhaltsperimetern und Schnittstellen. Daneben werden verschiedene Einzelprobleme erwähnt.

Insgesamt wird der Übergang zur NFA im Bereich der Nationalstrassen von einer Mehrheit der Kantone positiv beurteilt, wobei insbesondere bei Kommunikation und Prozessabläufen Verbesserungspotenzial und –bedarf geortet wird. Einige Kantone weisen auf erschwerte Zusammenarbeit sowie noch offene Fragen hin. Von verschiedenen Kantonen wird der ausstehende Netzbeschluss bedauert, was zu Planungs-Unsicherheiten und zur Blockierung von Vorhaben führe.

Bei den Hauptstrassen wird die Beurteilung des Übergangs zur NFA dadurch erschwert, dass noch umfangreiche Mittel durch altrechtliche Projekte gebunden sind. Einzelnen Kantonen bekunden Mühe, mit den neuen Globalbeiträgen Grossprojekte vorzufinanzieren.

In 4 Kantonen musste infolge des Übergangs der Nationalstrassen an den Bund Personal freigestellt werden. In insgesamt 7 Kantonen mussten bereits oder müssen voraussichtlich die vom Bund in Aussicht gestellten Sozialmassnahmen beansprucht werden.

Entflechtungen in anderen Aufgabenbereichen

18 Kantone machten keine Bemerkungen zu andern, mit der NFA entflochtenen Aufgabenbereichen.

Obschon die Beurteilung des neuen Instruments der Programmvereinbarung in der Umfrage ausgeklammert wurde, wurden einige Aussagen dazu gemacht: Neben guten Erfahrungen im Bereich Wald werden der aus kantonaler Sicht hohe administrative Aufwand, problematische Indikatoren im Bereich Naturschutz und in einem Kanton Probleme bei der internen Umsetzung erwähnt. Verschiedene Kantone machten auf die unbefriedigende Einführung der Programmvereinbarungen im Bereich Heimatschutz/Denkmalpflege aufmerksam. Für die nächste Periode werden ihrer Meinung nach grundlegend neue Programmvereinbarungen ausgearbeitet werden müssen.

Ein Kanton weist auf Schwierigkeiten bei der Trennung von Krankheitskosten und Lebensunterhalt bei der Abrechnung der EL zu AHV und IV hin. Im Weiteren wird darauf hingewiesen, dass das im Rahmen der 6. IVG-Revision vorgesehene Assistenzbudget nicht mit den kantonalen Konzepten der Behindertenpolitik abgestimmt ist und eine Verlagerung der Kosten auf die Kantone verursachen wird.