

# Nationaler Finanzausgleich – ein Grundpfeiler des Föderalismus unter der Lupe

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen stellte eines der grössten Reformprojekte der Schweiz dar und ist ein wichtiges Instrument unseres Föderalismus. Nun ist der 2008 in Kraft getretene Finanzausgleich einer umfassenden Prüfung unterzogen worden. Der daraus hervorgegangene zweite Wirksamkeitsbericht bezieht sich auf die Vierjahresperiode 2012–2015. Er enthält eine Reihe von Empfehlungen. So beantragt der Bundesrat eine Reduktion der Grundbeiträge für den Ressourcenausgleich. Das Parlament wird sich in der Winter-session 2014 mit der bundesrätlichen Botschaft befassen.



**Svetlana Taboga**  
Ökonomin, Finanzausgleich, Eidgenössische Finanzverwaltung EFV, Bern



**Pascal Utz**  
Stv. Leiter Finanzausgleich, Eidgenössische Finanzverwaltung EFV, Bern



Im Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen werden erhebliche finanzielle Mittel zwischen den beteiligten Parteien umverteilt. Deshalb sind die Wirksamkeit und der Vollzug alle vier Jahre zu überprüfen.

Foto: Parlamentsdienste

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) regelte die finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Kantonen. Sie umfasst zum einen die Zuteilung der öffentlichen Aufgaben (siehe *Kasten 1*) und zum andern den Finanzausgleich im engeren Sinne, also die Umverteilung von öffentlichen Geldern zwischen Bund und Kantonen (siehe *Grafik 1*).

Der Finanzausgleich im engeren Sinne umfasst drei Ausgleichsgefässe:

- Der *Ressourcenausgleich* soll Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone ausgleichen. Er setzt sich zusammen aus dem vom Bund finanzierten vertikalen Ressourcenausgleich und dem horizontalen Ressourcenausgleich, der von den ressourcenstarken Kantonen alimentiert wird. Die Ausgleichszahlungen an die ressourcenschwachen Kantone erfolgen dergestalt, dass die ressourcenschwächsten Kantone am meisten begünstigt werden.
- Der *Lastenausgleich* ist vollständig durch den Bund finanziert und besteht aus dem geografisch-topografischen und dem so-

ziodemografischen Lastenausgleich. Damit werden Kantone entschädigt, die in bestimmten Aufgabenbereichen bei der Bereitstellung von staatlichen Gütern und Dienstleistungen strukturbedingt mit höheren Kosten konfrontiert sind.

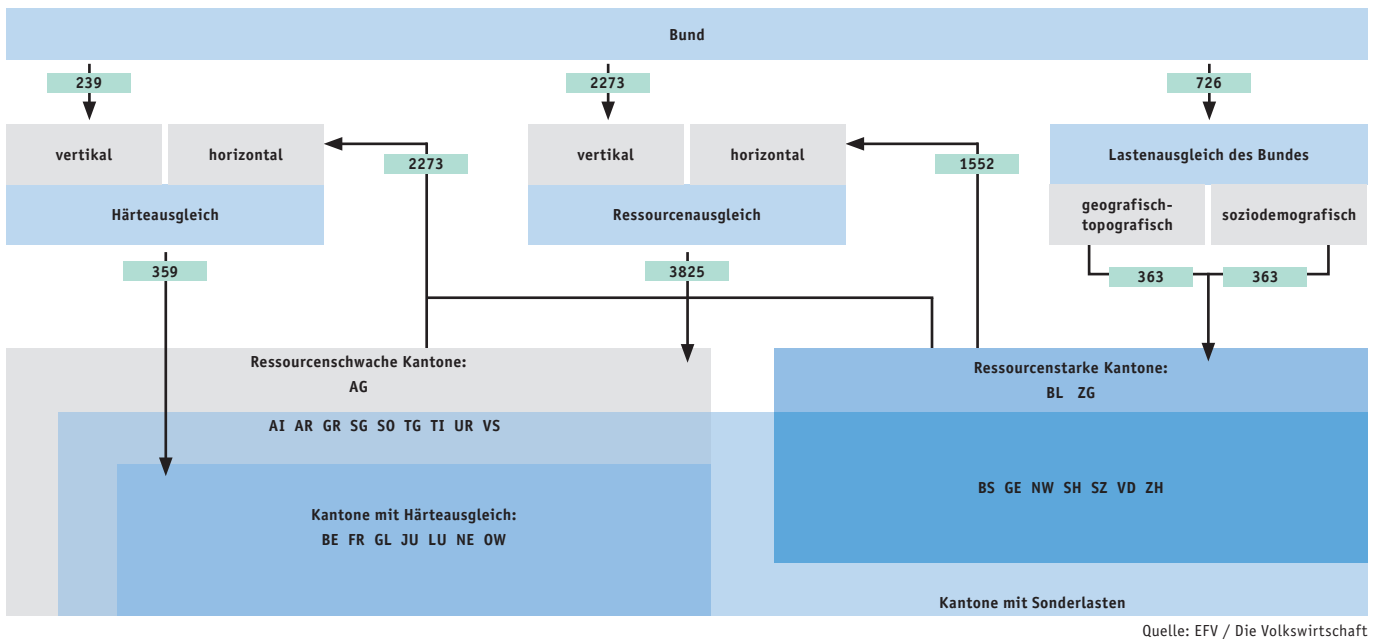
- Der *Härteausgleich* federt die Auswirkungen des neuen Systems in einer Übergangszeit ab und verhindert, dass ressourcenschwache Kantone durch den 2008 erfolgten Wechsel schlechtergestellt werden. Er ist bis 2036 befristet.

## Alle vier Jahre ein Wirksamkeitsbericht

Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen ist ein komplexes System, welches erhebliche finanzielle Mittel zwischen den beteiligten Parteien umverteilt. Deshalb sieht das Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (Filag) vor, dass die Wirksamkeit und der Vollzug alle vier Jahre zu überprüfen sind. Der entsprechende Bericht dient dem Parlament als Grundlage zur Festlegung der Dotierungen für den Ressourcen- und

Grafik 1

### Schematische Darstellung des Finanzausgleichs 2015 Provisorische Zahlungen in Mio. CHF



den Lastenausgleich in den folgenden vier Jahren und eventueller Anpassungen des Filag.

Der erste Bericht wurde im Jahr 2010 publiziert. Aufgrund der kurzen Evaluationsperiode war dessen Aussagekraft jedoch gering. Der zweite Wirksamkeitsbericht zur Vierjahresperiode 2012–2015 wurde vom Bundesrat im März 2014 verabschiedet; die Vernehmlassung dazu ist vor Kurzem abgeschlossen worden.<sup>1</sup> Überprüft wurde dabei insbesondere, ob der Finanzausgleich die kantonale Finanzautonomie stärkt und die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit verringert, ohne dabei die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Kantone zu beeinträchtigen. Das System soll den Kantonen eine minimale Ausstattung mit finanziellen Ressourcen gewährleisten und übermässige finanzielle Lasten ausgleichen, welche von den Kantonen nicht beeinflusst werden können.

#### Ein gut funktionierendes System

Der Wirksamkeitsbericht kommt zum Schluss, dass der Finanzausgleich gut funktioniert und die Ziele weitgehend erreicht werden, wie die nachfolgenden Feststellungen zeigen.

#### Stärkung der kantonalen Finanzautonomie

Der Bericht stellt eine Stärkung der kantonalen Finanzautonomie fest. Der Anteil der zweckfreien Transfers am Gesamtvolumen der Transfers zwischen Bund und Kantonen

konnte mit der NFA deutlich von 30% im Jahr 2007 auf heute 40% erhöht werden.

#### Verringerung der Disparitäten

Die Umverteilung im Rahmen des Ressourcenausgleichs bewirkt durch den Ausgleich kurzfristig eine erhebliche Reduktion der Disparitäten bei der finanziellen Leistungsfähigkeit zwischen den Kantonen. Zudem können die Kantone mit den Mitteln aus dem Finanzausgleich ihre finanzielle Leistungsfähigkeit (vor Ausgleich) mittel- und langfristig verbessern, indem ihre Attraktivität steigt und damit ihre Steuerbasis wächst. Es scheinen jedoch vor allem die ressourcenstarken Kantone die Entwicklung der Disparitäten zu prägen. Die Unterschiede nehmen in einer Boomphase zu und in einer Phase geringeren Wirtschaftswachstums ab. So sind die Disparitäten bis 2007 gewachsen und haben sich anschliessend wieder reduziert.

Zu den Disparitäten bei der Steuerbelastung ist festzustellen, dass zwar einige ressourcenschwache Kantone ihre Steuerbelastung gesenkt haben. Von einem generellen Abbau der Unterschiede kann aber nicht gesprochen werden.

#### Erhalt der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit der Kantone

Die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Kantone ist sowohl bei den Unternehmens- als auch bei den Einkommenssteuern nach wie vor hoch. Der Steuerwettbewerb hat sich mit dem neuen System eher intensiviert. Obwohl sich systemimmanente Anreizeffekte

<sup>1</sup> Die Tatsache, dass sich der im März dieses Jahres publizierte Bericht bis auf 2015 erstreckt, mag überraschen. Aufgrund der einzuhaltenden Fristen musste der Bericht jedoch bereits im ersten Quartal 2014 vorliegen, damit er am 1. Januar 2016 in Kraft treten kann. Die ausstehende Periode wurde in der Botschaft des Bundesrates noch ergänzt.

Kasten 1

### Neuordnung der Verbundaufgaben

Mit der im Jahr 2008 in Kraft getretenen NFA wurden die zuvor gemeinsamen Aufgaben von Bund und Kantonen neu organisiert:

- Sieben Aufgaben wurden vollständig dem Bund übertragen (z. B. Nationalstrassen, AHV-Renten) und zehn Aufgaben den Kantonen zugewiesen (z. B. Behindertenheime, Sonderschulen).
- Für die Steuerung der verbleibenden Verbundaufgaben wurde ein neues Instrument eingeführt: die Programmvereinbarungen. Sie sind stärker ziel- und effizienzorientiert und kommen bisher vor allem im Umweltbereich oder in der Regionalpolitik zum Einsatz. Der Bund ist für die strategische Führung zuständig, während die Kantone die operative Verantwortung übernehmen.
- Bei anderen Aufgaben ist ein Engagement des Bundes wenig zweckmässig und eine Zusammenarbeit zwischen den Kantonen sinnvoller. So wurden 2008 die gesetzlichen Grundlagen für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich verstärkt. Damit sollen bei der Aufgabenerfüllung Grössenvorteile<sup>a</sup> genutzt und räumliche externe Effekte – sogenannte Spillovers<sup>b</sup> – abgegolten werden. Interkantonale Vereinbarungen gibt es beispielsweise bei den Universitäten oder bei der Abfallbewirtschaftung.

<sup>a</sup> Grössenvorteile entstehen dadurch, dass die Stückkosten eines Guts oder einer Dienstleistung mit steigender Produktion abnehmen. Das heisst auf kantonalen Ebene: Je grösser das Volumen einer öffentlichen Leistung ist, desto geringer sind die Stückkosten dieser Leistung. Indem die Kantone zusammenarbeiten und Synergien schaffen, können sie entsprechende Grössenvorteile erzielen.

<sup>b</sup> Spillovers entstehen, wenn öffentliche Leistungen einer Gebietskörperschaft auch durch die Bevölkerung anderer Gebietskörperschaften in Anspruch genommen werden, die dafür nicht vollumfänglich aufkommt und die nicht an deren Entscheidungsprozess teilhat. Spillovers führen zu einem gesamthaft ineffizienten Angebot an öffentlichen Leistungen.

des Ressourcenausgleichs und andere ungünstige Faktoren vor allem in ressourcenschwachen Kantonen tendenziell hemmend auf den Steuerwettbewerb auswirken, konnten die ressourcenschwachen Kantone ihre Position verbessern. Diese Entwicklung ist neben den Mitteln des Finanzausgleichs auch auf die Ausschüttung der Nationalbankgewinne und weitere Faktoren zurückzuführen.

### Gewährleistung einer minimalen Ausstattung mit finanziellen Ressourcen

Nach Ausgleich sollen alle Kantone genügend Mittel besitzen, um ihre grundlegenden Aufgaben wahrnehmen zu können. Das Mindestausstattungsziel von 85% des schweizerischen Mittels wird 2012–2015 auch vom ressourcenschwächsten Kanton (Uri) deutlich übertroffen.

### Ausgleich von geografisch-topografischen und soziodemografischen Belastungen

Wie die aktualisierten Analysen der Firma Ecoplan zeigen, sind die im Lastenausgleich verwendeten Indikatoren weiterhin aussagekräftig. Beim geografisch-topografischen Lastenausgleich ist der Kostendeckungsgrad jedoch nach wie vor deutlich höher als beim soziodemografischen Lastenausgleich. Die beiden Gefässe wurden aber bei der Einführung des neuen Systems 2008 trotz dieser Unterschiede gleich gewichtet.

### Gewährleistung eines angemessenen interkantonalen Lastenausgleichs

Die interkantonale Zusammenarbeit war bereits vor der NFA-Einführung recht intensiv und hat sich teils unabhängig davon entwickelt. Eine grosse Mehrheit der Kantone ist der Ansicht, dass sich das Instrument bewährt und die Zusammenarbeit seit 2008 weiter verbessert hat.

### Aufgabenteilung

Die Erfahrungen deuten darauf hin, dass die erfolgte Entflechtung in den finanziell wichtigsten Aufgabenbereichen (Bund: Nationalstrassen und AHV-/IV-Renten; Kantone: Sonderschulung und Behinderteninstitutionen) grösstenteils erfolgreich war, dies trotz einiger Befürchtungen.

Die Erfahrungen mit dem Instrument der Programmvereinbarungen sind im Grossen und Ganzen positiv. Bei spezifischen Aspekten wie der Reduktion der Regelungsdichte wären gewisse Anpassungen wünschbar.

### Massnahmen für die nächste Vierjahresperiode

Der Wirksamkeitsbericht attestiert dem Finanzausgleich, dass er gut funktioniert. So

mit drängen sich keine grundlegenden Änderungen am System auf. Gestützt auf die Analysen des Berichts, schlägt der Bundesrat für die nächste Vierjahresperiode vor, die Dotierung des Ressourcenausgleichs zu reduzieren und jene des Lastenausgleichs beizubehalten.

### Anpassung der Dotierung beim Ressourcenausgleich

In Anbetracht der Überschreitung des Mindestausstattungsziels in den Jahren 2012–2015 erweist sich eine Anpassung der Dotierung als folgerichtig und systemkonform. Der Bundesrat schlägt für die nächste Periode vor, die Grundbeiträge des horizontalen und des vertikalen Ressourcenausgleichs auf der Basis der Zahlen 2015 zu aktualisieren und um den Betrag zu kürzen, um den der Zielwert von 85% in der Vierjahresperiode 2012–2015 durchschnittlich übertroffen wurde. Die Kürzung belief sich auf 330 Mio. Franken. Sie würde den Bund um 196 Mio. Franken und die ressourcenstarken Kantone um 134 Mio. Franken entlasten. Das vom Bundesrat vorgeschlagene Vorgehen soll analog angewendet werden, wenn bei einer nächsten Beurteilung eine Unterschreitung des Zielwerts von 85% festgestellt wird. In diesem Fall wäre die Dotierung des Ressourcenausgleichs aufzustocken.

### Unveränderte Weiterführung des Lastenausgleichs

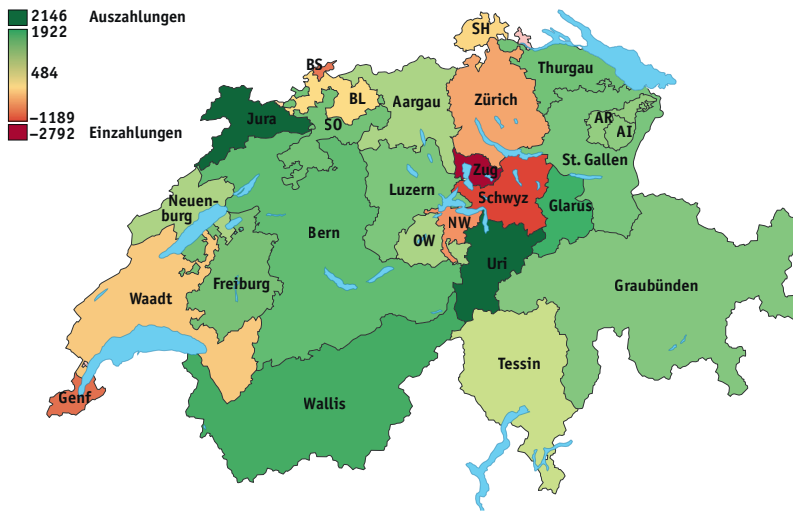
Beim Lastenausgleich empfiehlt der Bundesrat eine Anpassung der Dotierung auf Basis der Werte 2015 im Ausmass der Teuerung. Das Dotationsverhältnis zwischen den beiden Ausgleichsgefässen bleibt unverändert. Bei der Einführung des neuen Ausgleichssystems 2008 wurde bewusst entschieden, die beiden Gefässe trotz unterschiedlicher Lasten gleich abzugelten. Die Bedeutung der geografisch-topografischen Sonderlasten nimmt im Vergleich zu den soziodemografischen Sonderlasten gemäss Ecoplan-Studie tendenziell ab. Die Ergebnisse des Berichts bilden nach Ansicht des Bundesrates aber keine ausreichende Grundlage dafür, den soziodemografischen Lastenausgleich aufzustocken. Das zunehmende Missverhältnis beim Kostendeckungsgrad zwischen den beiden Lastenausgleichsgefässen kann auf die Abnahme der geografisch-topografischen Sonderlasten zurückgeführt werden. Die Gründe dafür sind nicht bekannt. Es ist auch nicht klar, ob diese Effekte nur temporärer Natur sind.

### Weiterführung des Härteausgleichs

Eine vorzeitige Abschaffung des Härteausgleichs oder eine stärkere Reduktion als die gesetzlich vorgesehene von 5% pro Jahr ab 2016 hätte für einzelne Kantone ernsthafte

Grafik 1

## Provisorische Zahlungen im Ressourcenausgleich 2015 (in CHF pro Einwohner)



Quelle: EFV / Die Volkswirtschaft

Kasten 2

### Ressourcenstarke und ressourcenschwache Kantone

Der Ressourcenausgleich basiert auf dem sogenannten Ressourcenpotenzial der Kantone. Dieses berücksichtigt die fiskalisch ausschöpfbare Wertschöpfung in einem Kanton und widerspiegelt damit seine Wirtschaftskraft. Das Ressourcenpotenzial setzt sich aus den steuerbaren Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen sowie den steuerbaren Gewinnen der juristischen Personen zusammen. Wird das Ressourcenpotenzial pro Einwohner ins Verhältnis zum entsprechenden schweizerischen Mittel gesetzt, resultiert daraus der Ressourcenindex. Kantone mit einem Ressourcenindex von über 100 Punkten gelten als ressourcenstark und zahlen in den Ressourcenausgleich ein. Kantone mit einem Ressourcenindex von unter 100 Punkten sind ressourcenschwach und erhalten vom Bund und den ressourcenstarken Kantonen stammende Mittel aus dem Ressourcenausgleich.

Kasten 3

### Literatur

- Bundesrat (2014): Botschaft zur Festlegung des Ressourcen- und Lastenausgleichs zwischen Bund und Kantonen für die Beitragsperiode 2016–2019.
- Bundesrat (2014): Wirksamkeitsbericht 2012–2015 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen.
- Brühlhart, Marius, Schmidheiny, Kurt (2013): Steuerwettbewerb und Mobilität der Steuerzahler. Studie zum zweiten Wirksamkeitsbericht NFA, Lausanne/Basel, Mai.
- Ecoplan (2013): Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich – Analyse für die Jahre 2008–2011, Bern, Oktober.

finanzielle Folgen. Nach Ansicht des Bundesrats soll der Härteausgleich deshalb wie vorgesehen weitergeführt werden.

### Einwände und Kritik der Kantone

Im Rahmen der Vernehmlassung unterstützen alle Teilnehmer das heutige System des Finanzausgleichs. Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) wie auch diverse Kantonsregierungen, politische Parteien und interessierte Organisationen anerkennen die Bedeutung der NFA als grundlegende Reform der föderalistischen Staatsordnung unseres Landes. Bei einzelnen Themengebieten vertreten aber insbesondere die ressourcenstarken und die ressourcenschwachen Kantone deutlich andere Standpunkte:

#### Ressourcenausgleich

Die ressourcenschwachen Kantone lehnen die vom Bundesrat vorgeschlagene Reduktion der Dotierung ab und fordern teilweise sogar eine Erhöhung aufgrund der zunehmenden Disparitäten. Für die ressourcenstarken Kantone hingegen ist die Reduktion zwar ein Schritt in die richtige Richtung, jedoch nicht ausreichend. Sie präsentierten schon im Vorfeld des Wirksamkeitsberichts verschiedene Vorschläge, um das System aus ihrer Sicht zu verbessern. Diese Vorschläge wurden im Wirksamkeitsbericht vertieft untersucht und vom Bundesrat abgelehnt. In der Vernehmlassung zeigte sich, dass auch die Mehrheit der Kantone die Vorschläge zurückweist.

#### Lastenausgleich

Grundsätzlich ist unbestritten, dass die Grunddotierung des Lastenausgleichs für die nächsten vier Jahre mit der Teuerung

fortgeschrieben wird. Darüber hinaus fordert jedoch – entgegen der Meinung des Bundesrates – die Mehrheit der Kantone eine Erhöhung des soziodemografischen Lastenausgleichs aus Bundesmitteln. Sie begründen dies damit, dass die soziodemografischen Sonderlasten weniger stark abgegolten werden als die geografisch-topografischen Sonderlasten.

#### Härteausgleich

Ab 2016 wird der Härteausgleich jährlich um 12 Mio. Franken reduziert. Wie der Bundesrat lehnen auch die ressourcenschwachen Kantone eine noch höhere Reduktion oder sogar eine Aufhebung des Härteausgleichs ab. Demgegenüber wünschen die meisten ressourcenstarken Kantone eine sofortige Aufhebung oder mindestens eine grössere Reduktion des Härteausgleichs. Allgemein herrscht die Meinung vor, dass die im Härteausgleich frei werdenden Mittel im Finanzausgleichssystem bleiben sollten. Die KdK und die ressourcenstarken Kantone schlagen deshalb vor, diese Mittel in den soziodemografischen Lastenausgleich zu verschieben.

#### Aufgabenteilung Bund/Kantone

Bei den Vernehmlassern überwiegt die Ansicht, es seien weitere Aufgabenentflechtungen zu prüfen. Diese Prüfung solle im Rahmen eines gesonderten Projekts erfolgen. Dabei sollten Aufgabenverschiebungen zwischen Bund und Kantonen haushaltsneutral erfolgen.

Bezüglich der Programmvereinbarungen fordern die KdK und verschiedene Kantone für die nächsten Vierjahresperioden eine Beschränkung des Bundes auf die rein strategische Zielebene. Damit wollen sie die Autonomie der Kantone bei der Ausführung stärken. Auch eine Reduktion der Regelungsdichte bei den Vereinbarungen und den dazugehörigen Weisungen wird gewünscht.

#### Prüfung im Parlament

Der Bundesrat hat die Resultate der Vernehmlassung zur Kenntnis genommen und hält an der Reduktion der Dotierung im Ressourcenausgleich fest. Hingegen lehnt er weitergehende Anpassungen des Systems ab. Voraussichtlich in der Wintersession 2014 wird die Botschaft zur Festlegung des Ressourcen- und Lastenausgleichs vom Ständerat und in der Frühjahrsession 2015 vom Nationalrat beraten. Die beiden Bundesbeschlüsse zu den Dotierungen im Ressourcen- und Lastenausgleich unterstehen anschliessend dem fakultativen Referendum. Angestrebt wird, sie pünktlich zu Beginn der dritten Vierjahresperiode (2016–2019) in Kraft zu setzen. ■