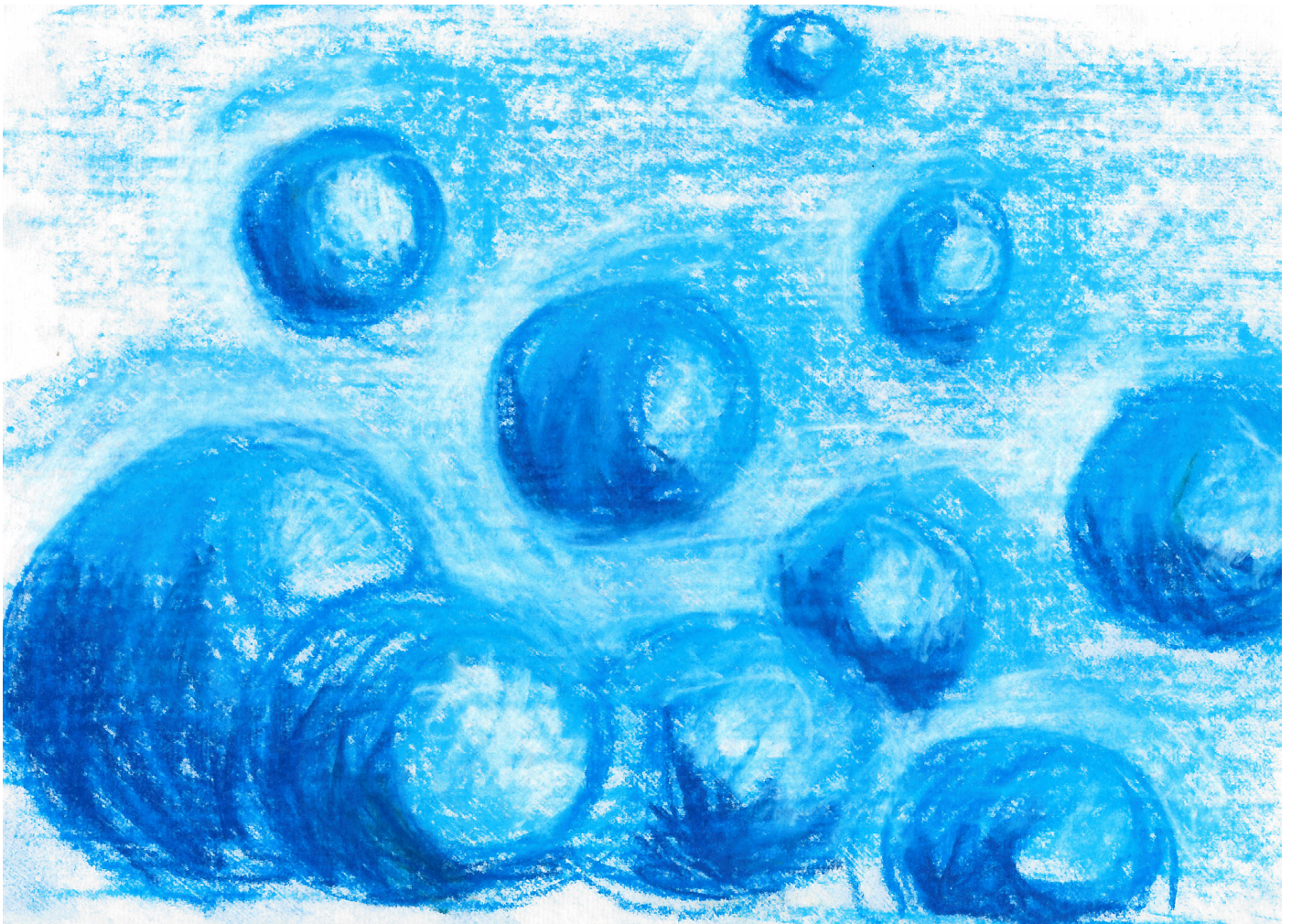


Wirksamkeitsbericht 2020–2025

des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	7
Übersicht	9
Erreichung der Ziele des Finanzausgleichs	9
Vom Bundesrat vorgeschlagene Massnahmen	11
1 Ausgangslage und Inhalt	13
1.1 Einleitung	13
1.2 Gesetzliche Grundlagen und Struktur	14
1.3 Inhalt und Struktur des vierten Wirksamkeitsberichts	18
2 Ressourcen- und Lastenausgleich 2020–2024	19
2.1 Ressourcenausgleich	20
2.2 Volatilität der Beiträge des Ressourcenausgleichs	25
2.3 Lastenausgleich	27
3 Datengrundlagen und Qualitätssicherung	29
3.1 Datenerhebung und -verarbeitung	29
3.2 Qualitätssicherung	30
4 Zielerreichung des Finanzausgleichs	37
4.1 Zielsetzungen und Wirkungszusammenhänge	37
4.2 Stärkung der kantonalen Finanzautonomie	41
4.3 Verringerung der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und in der Steuerbelastung der Kantone	42
4.4 Erhalt der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit im nationalen und internationalen Verhältnis	49
4.5 Gewährleistung einer minimalen Ausstattung mit finanziellen Ressourcen	51
4.6 Ausgleich von übermässigen geografisch-topografischen (GLA) und soziodemografischen Belastungen (SLA)	52
4.7 Gewährleistung eines angemessenen interkantonalen Lastenausgleichs	54
4.8 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	62
5 Überprüfung des aktuellen Finanzausgleichssystems	65
5.1 Auswirkungen der STAF	65
5.2 Überprüfung des Lastenausgleichs (GLA und SLA)	69
5.3 Anreizwirkung	76
5.4 Steuerrepartitionen	79
5.5 Temporäre Abfederungsmassnahmen	81
6 Massnahmen für den Finanzausgleich 2026–2029	85
6.1 Weiterführung des Härteausgleichs	85
6.2 Anpassungen beim Lastenausgleich	87
6.3 Anpassungen bei den Steuerrepartitionen	89
6.4 Stellungnahme des politischen Steuerungsorgans	89

Glossar	91
Literaturverzeichnis	95
Anhang 1	97
Grundzüge des Finanzausgleichs	97
Anhang 2	103
Zeitreihen Finanzausgleich	103
Anhang 3	113
Interkantonale Vereinbarungen	113
Anhang 4	115
Transferausgaben Bund – Kantone	115
Anhang 5	119
Kriterien und Messgrössen zur Beurteilung der Wirksamkeit gemäss Anhang 17 der FiLaV	119
Anhang 6	121
Verfügung über die Einsetzung der Fachgruppe Wirksamkeitsbericht	121
Mandat politisches Steuerorgan Finanzausgleich Bund-Kantone	123

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
ASG	Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage
BFS	Bundesamt für Statistik
BIP	Bruttoinlandprodukt
BSS	BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG
BV	Bundesverfassung
DBSt	Direkte Bundessteuer
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
FDK	Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren
FiLaG	Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (SR 613.2)
FiLaV	Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (SR 613.21)
FKG	Finanzkontrollgesetz (SR 614.0)
GLA	Geografisch-topografischer Lastenausgleich
HRA	Horizontaler Ressourcenausgleich
IKS	Internes Kontrollsystem
IKZ	Interkantonale Zusammenarbeit
IRV	Rahmenvereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich
IV	Invalidenversicherung
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
LA	Lastenausgleich
MAD	Median der absoluten Abweichung
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
RA	Ressourcenausgleich
RI	Ressourcenindex
SLA	Soziodemografischer Lastenausgleich
SLA A-C	Ausgleich von Sonderlasten aufgrund der Bevölkerungsstruktur
SLA F	Ausgleich von Sonderlasten der Kernstädte
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SSE	Standardisierter Steuerertrag
SST	Standardisierter Steuersatz
STABW	Standardabweichung
StADG	Bundesgesetz über die Durchführung von internationalen Abkommen im Steuerbereich (SR 672.2)
STAF	Steuerreform und AHV-Finanzierung
StHG	Steuerharmonisierungsgesetz (SR 642.14)
TM	Temporäre Massnahmen
USR	Unternehmenssteuerreform
VRA	Vertikaler Ressourcenausgleich

Übersicht

Der Bundesrat legt der Bundesversammlung gemäss Artikel 18 des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) i.d.R. alle vier Jahre einen Bericht über den Vollzug und die Wirksamkeit des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen vor. Der Bericht gibt Aufschluss über die Erreichung der Ziele des nationalen Finanzausgleichs in der vergangenen Periode und schlägt Massnahmen für die Folgeperiode vor. Der vorliegende vierte Wirksamkeitsbericht analysiert die Periode 2020 bis 2025 und liefert Entscheidungsgrundlagen für eine mögliche Anpassung des Finanzausgleichssystems ab 2026. Die mit sechs Jahren vom normalen Rhythmus abweichende Dauer der im vorliegenden Bericht betrachteten Periode ist in Artikel 19b FiLaG festgelegt.

Der erste Wirksamkeitsbericht berücksichtigte insbesondere den Aspekt der Haushaltsneutralität. Der zweite Bericht widmete sich eingehend den Auswirkungen in den entflochtenen Aufgabenbereichen und der Evaluation der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bei den Verbundfinanzierungen, die mittels Programmvereinbarungen gesteuert werden. Der dritte Bericht stellte ein Paket mit Systemanpassungen dar, das 2020 in Kraft getreten ist.

Die Analysen des vierten Wirksamkeitsberichts fokussieren sich auf die Periode 2020 bis 2025. Angesichts der einzuhaltenden Terminabfolge (Durchführung einer dreimonatigen Vernehmlassung, allenfalls Erarbeitung einer bundesrätlichen Botschaft, parlamentarische Beratungen, Referendumsfrist, Inkrafttreten der Anpassungen auf den 1.1.2026) muss der Bericht bereits im ersten Quartal 2024 vorliegen und kann daher das letzte Jahr der Berichtsperiode (d.h. 2025) nicht mehr einschliessen. Demgegenüber greift die Analyse in manchen Bereichen zeitlich weiter als 2020 zurück, was eine fundiertere Beurteilung der Wirkungsweise des Finanzausgleichs erlaubt.

Die Schwerpunkte des vorliegenden Berichts bilden zum einen die Überprüfung der Zielerreichung und zum anderen vertiefte Analysen des Lastenausgleichs, der interkantonalen Zusammenarbeit und der Auswirkungen der Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF) auf den Ressourcenausgleich.

Erreichung der Ziele des Finanzausgleichs

Die vorliegende Wirkungsanalyse zeigt, dass die im FiLaG aufgeführten Ziele in der Berichtsperiode weitgehend erreicht worden sind. Bezüglich der einzelnen Ziele ist Folgendes festzuhalten:

- *Stärkung der kantonalen Finanzautonomie:* Der Anteil der zweckfreien Transfers am Gesamtvolumen der Transfers zwischen Bund und Kantonen ist ein wichtiger Gradmesser für die kantonale Finanzautonomie. Mit der Einführung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wurde dieser Anteil substanziell erhöht und bewegte sich bis 2020 bei rund 40 Prozent. Mit der Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer (DBSt) im Rahmen der STAF nahm der Anteil der zweckfreien Transfers noch leicht zu. Dies zeigt, dass diese Autonomie bisher gewahrt und sogar noch erhöht werden konnte. Die Finanzautonomie der Kantone wird auch zukünftig von der Entwicklung der Bundesgesetzgebung beeinflusst. Diese kann den Handlungsspielraum der Kantone erhöhen oder einschränken.
- *Verringerung der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und der Steuerbelastung:* Der Ressourcenausgleich reduziert die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone um rund ein Drittel. Im Zeitverlauf ist die Entwicklung der Disparitäten ziemlich stabil. Längerfristig werden die Disparitäten vor allem durch die wirtschaftliche Entwicklung beeinflusst. Bei guter Konjunktur nehmen sie tendenziell zu, während sie bei einer Rezession eher abnehmen. In den zuletzt beobachteten Jahren nehmen sie leicht zu.

Die Disparitäten in der Steuerbelastung gemessen am Steuerausschöpfungsindex haben sich bei den natürlichen und den juristischen Personen unterschiedlich entwickelt. Bei den natürlichen Personen verändern sie sich im Zeitverlauf nur wenig, in den zuletzt beobachteten Jahren waren sie aber leicht rückläufig. Bei den juristischen Personen haben sie kontinuierlich abgenommen, in den jüngsten Jahren sogar deutlich. Das Ziel des Abbaus der Disparitäten konnte bei den juristischen Personen somit erreicht werden, die Spannweite ist allerdings immer noch hoch. Der Ressourcenausgleich verringert zwar den Anreiz zu Steuersenkungen der Kantone, hat jedoch nur eine beschränkte Wirkung auf die Unterschiede in der Steuerbelastung.

- *Erhalt der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit im nationalen und internationalen Verhältnis:* Die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz und der Kantone ist sowohl bei den Unternehmens- wie auch bei den Einkommenssteuern nach wie vor hoch. Die Grenzabschöpfungsquoten bei den ressourcenstarken Kantonen im Rahmen des horizontalen Ressourcenausgleichs sind relativ tief, sodass kaum von einer dämpfenden Wirkung des Finanzausgleichs auf ihre Position im Steuerwettbewerb gesprochen werden kann. Anders sieht es indessen für die ressourcenschwachen Kantone aus, wo die Grenzabschöpfungsquoten relativ hoch sind. Insbesondere die ressourcenschwächsten Kantone haben aufgrund der progressiven Ausgestaltung des Ressourcenausgleichs wenig Anreiz, ihr Ressourcenpotenzial zu steigern. Trotz dieser geringen Anreize haben einige der ressourcenschwachen Kantone Steuersenkungen vorgenommen.
- *Gewährleistung einer minimalen Ausstattung mit finanziellen Ressourcen:* Mit den Systemanpassungen 2020 wurde eine garantierte Mindestausstattung von 86,5 Prozent des schweizerischen Mittels eingeführt. Dies bedeutet, dass ressourcenschwache Kantone mit einem Ressourcenindex von unter 70 Punkten nach Ressourcenausgleich immer genau die garantierte Mindestausstattung erreichen. Die Dotation des Ressourcenausgleichs bestimmt sich damit endogen; sie wird durch die Höhe der Mindestausstattung (d.h. 86,5%), die Entwicklung der Disparitäten (eine Zunahme erfordert mehr Mittel) und die Entwicklung der Fiskaleinnahmen determiniert. Um die Auswirkungen des Systemwechsels zu mildern, wurde die garantierte Mindestausstattung 2020 auf 87,7 und 2021 auf 87,1 Prozent festgelegt. Zudem wurden in den Jahren 2021–2025 im Rahmen der sog. Abfederungsmassnahmen Zahlungen an die ressourcenschwachen Kantone von insgesamt 640 Millionen als Übergangshilfe geleistet. Aufgrund methodischer Schwierigkeiten und einer erst kurzen Zeitspanne seit der Einführung der garantierten Mindestausstattung auf den 1.1.2020 verzichtet der Wirksamkeitsbericht 2020–2025 auf eine Beurteilung der Höhe der garantierten Mindestausstattung. Er hält indessen fest, dass keine weiteren Massnahmen zugunsten der ressourcenschwachen Kantone vorgeschlagen werden.
- *Ausgleich von übermässigen geografisch-topografischen und soziodemografischen Lasten:* Die aktualisierten Berechnungen weisen darauf hin, dass sich die Struktur der Sonderlasten wenig verändert hat. So deckt der Lastenausgleich rund 30 Prozent der geografisch-topografischen Sonderlasten, während bei den demografischen Sonderlasten rund 10 und bei den Kernstadtlasten rund 4 Prozent gedeckt wurden. Mit der Reform 2020 wurde der soziodemografische Lastenausgleich um insgesamt 140 Millionen pro Jahr aufgestockt, womit sich der Deckungsgrad bei den demografischen Sonderlasten und den Kernstadtlasten um rund einen Drittel erhöht (auf 14 bzw. 5,5 Prozent).
- *Gewährleistung eines angemessenen interkantonalen Lastenausgleichs:* Im Rahmen des vorliegenden Berichts wurden erstmals vertiefte Analysen der Funktionsweise der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich durchgeführt. Als Hauptergebnis kann festgehalten werden, dass die interkantonale Zusammenarbeit gut funktioniert. Es besteht ein Verbesserungspotenzial bei der operativen Umsetzung. Zudem könnte die interkantonale Zusammenarbeit noch verstärkt werden.

Vom Bundesrat vorgeschlagene Massnahmen

Die Systemanpassungen sind 2020 in Kraft getreten. Für eine vertiefte Evaluation dieser Änderungen ist der Zeitraum noch zu kurz. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass es bisher zu keinen gravierenden Problemen gekommen ist. Damit besteht aus heutiger Sicht kein Handlungsbedarf. Die garantierte Mindestausstattung von 86,5 Prozent stellt die Schlüsselgrösse für den Ressourcenausgleich dar. Dieser Wert ist das Ergebnis eines hart errungenen Kompromisses zwischen den Kantonen. Die Mindestausstattung an finanziellen Ressourcen soll einem Kanton ermöglichen, seinen Einwohnerinnen und Einwohnern einen Grundbedarf an öffentlichen Leistungen bei tragbarer Steuerbelastung zur Verfügung zu stellen. Die Frage, welche Leistungen ein solcher Grundbedarf umfassen soll, kann ohne Werturteil nicht abschliessend beantwortet werden. Aus diesem Grund dürfte es nicht möglich sein, die Höhe der notwendigen Mindestausstattung mit Hilfe rein objektiver Kriterien genau festzulegen. Die Höhe der garantierten Mindestausstattung muss daher politisch bestimmt werden. Da die Systemanpassung erst vor wenigen Jahren eingeführt worden ist, erachtet es der Bundesrat als verfrüht, im Rahmen dieses Wirksamkeitsberichts eine politische Diskussion zur Höhe der garantierten Mindestausstattung auszulösen.

Mit dem vorliegenden Wirksamkeitsbericht werden keine Anpassungen des FiLaG vorgeschlagen. Hingegen enthält der Bericht Vorschläge für technische Anpassungen auf Verordnungsstufe. So sollen die Gewichte der Indikatoren im soziodemografischen Lastenausgleich wie beim geografisch-topografischen Lastenausgleich in der Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaV) festgelegt und im Rahmen des Wirksamkeitsberichts periodisch überprüft werden. Im Weiteren soll die Berücksichtigung der Steuerrepartitionen in der FiLaV detaillierter geregelt werden. Steuerrepartitionen sind insbesondere bei der Zuteilung der steuerbaren Gewinne von Unternehmen, die in mehreren Kantonen tätig sind, relevant. Es hat sich gezeigt, dass die bisher verwendete Methodik zu pauschal war und in Einzelfällen zu einer unbefriedigenden Aufteilung des Gewinnsteuersubstrats auf die involvierten Kantone geführt hat.

1 Ausgangslage und Inhalt

1.1 Einleitung

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

In den Jahren 2020 und 2024 wurden zwei weitere temporäre Instrumente eingeführt. Die Abfederungsmassnahmen mildern die Auswirkungen der Finanzausgleichsreform 2020. Die Zahlungen werden proportional zur Bevölkerung auf die ressourcenschwachen Kantone verteilt. Die Zahlungen erfolgen in den Jahren 2021 bis 2025 und werden vom Bund finanziert. Die Ergänzungsbeiträge glätten die Auswirkungen der Anpassungen des Ressourcenausgleichs im Rahmen der AHV-Steuervorlage (STAF). In den Jahren 2024-2030 werden vom Bund dazu jährlich 180 Millionen zur Verfügung gestellt.

Das Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) sieht vor, dass der Bundesrat periodisch über den Vollzug und die Wirksamkeit des nationalen Finanzausgleichs Bericht erstattet. Im November 2010 veröffentlichte der Bundesrat den ersten Wirksamkeitsbericht zum Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen für die Jahre 2008–2011, im März 2014 folgte der zweite Bericht für die Jahre 2012–2015 und im März 2018 der dritte Bericht für die Jahre 2016-2019. Der nun vorliegende vierte Wirksamkeitsbericht gibt Auskunft, inwieweit die Ziele des nationalen Finanzausgleichs in den Jahren 2020–2025 erreicht werden und soll dem Parlament u.a. als Grundlage für eventuell notwendige gesetzliche Anpassungen dienen.

1.2 Gesetzliche Grundlagen und Struktur

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

Art. 18 FiLaG

¹ *Der Bundesrat legt der Bundesversammlung alle vier Jahre einen Bericht über den Vollzug und die Wirksamkeit dieses Gesetzes vor.*

² *Der Bericht gibt Aufschluss über die Erreichung der Ziele des Finanzausgleichs in der vergangenen Periode und erörtert die möglichen Massnahmen für die kommende Periode.*

³ *Die Wirkungen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich werden gesondert dargelegt.*

In Abweichung zu Absatz 1 legt der Bundesrat der Bundesversammlung im Jahr 2024 einen Wirksamkeitsbericht vor, der den Zeitraum von 2020–2025 umfasst (Art. 19b FiLaG). Dadurch ist es möglich, im vorliegenden Bericht wenigstens ein Jahr (Referenzjahr 2024 / Bemessungsjahr 2020) zu evaluieren, bei dem Daten gemäss Umsetzung der STAF enthalten sind.

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 Periode 2020 bis 2025 im Vordergrund. Auf der Basis der Ergebnisse soll der Wirksamkeitsbericht mögliche Massnahmen für die kommende Periode diskutieren. Eine besondere Stellung innerhalb dieses Berichts nimmt die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich ein, deren Wirkungen unabhängig von den Auswirkungen des Finanzausgleichs im engeren Sinn zu beurteilen sind.

Artikel 18 FiLaG wird in den Artikeln 46 bis 49 der Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaV) konkretisiert. Die Übergangsbestimmung in Artikel 57 verlangt überdies eine zusätzliche Darstellung zur Umsetzung des Bundesgesetzes vom 28. September 2018 über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung in den Kantonen, namentlich der Instrumente des Abzugs von Forschungs- und Entwicklungsaufwand und des Abzugs für Eigenfinanzierung.

1.2.1 Inhalt des Wirksamkeitsberichts

Art. 46 FiLaV

¹ *Der Wirksamkeitsbericht hat folgenden Inhalt:*

a. Er gibt Auskunft über:

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

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

c. Er erörtert mögliche Massnahmen, namentlich:

- 1. die Anpassung der garantierten Mindestausstattung des Ressourcenausgleichs (Art. 3a Abs. 2 Bst. a FiLaG),*
- 2. die Anpassung der Dotation des Lastenausgleichs (Art. 9 FiLaG),*
- 3. die vollständige oder teilweise Aufhebung des Härteausgleichs (Art. 19 Abs. 4 FiLaG).*

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

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

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

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

Artikel 46 Absatz 1 FiLaV beschreibt den Untersuchungsgegenstand des Wirksamkeitsberichts. In Buchstabe a Ziffer 1 wird darauf hingewiesen, dass bei der Beurteilung des Vollzugs dem Prozess der Datenbeschaffung für den Ressourcen- und Lastenausgleich eine besondere Beachtung zukommt. Im Vordergrund stehen dabei Aussagen über die Massnahmen zur Sicherstellung der Datenqualität. In Ziffer 2 wird die Volatilität der Beiträge im Ressourcenausgleich zum expliziten Untersuchungsgegenstand erklärt. Es geht namentlich darum, im Interesse einer verlässlichen Finanzpolitik die Bewegungen der einzelnen ressourcenstarken und -schwachen Kantone zu untersuchen und, falls notwendig, den daraus resultierenden Handlungsbedarf in konzeptioneller und rechtlicher Hinsicht aufzuzeigen. In Buchstabe b und c wird festgehalten, dass die Zielerreichung des Finanzausgleichs analysiert und mögliche Anpassungen beim Ressourcen- und Lastenausgleich sowie die Weiterführung des Härteausgleichs thematisiert werden sollen.

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

Die Kriterien für die Beurteilung der Ziele (Art. 46 Abs. 4 FiLaV) sind in Anhang 17 der FiLaV einzeln aufgeführt. Es handelt sich hierbei jedoch ausdrücklich um eine nicht abschliessende Aufzählung. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang insbesondere auch das während der Projektphase der NFA von der Arbeitsgruppe Wirksamkeitsbericht verfasste Konzept, welches Hinweise auf Methoden und Indikatoren für die Analyse gibt. Das Konzept ist integrierter Bestandteil des erläuternden Berichts zur FiLaV.¹

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

1.2.2 Datengrundlagen

Art. 47 FiLaV

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

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

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

1.2.3 Fachgruppe «Wirksamkeitsbericht» und politisches Steuerungsorgan Bund-Kantone für den Finanzausgleich

Art. 48 FiLaV

- ¹ Eine Fachgruppe, die sich paritätisch aus Vertreterinnen und Vertretern von Bund und Kantonen zusammensetzt, begleitet die Erarbeitung des Wirksamkeitsberichts. Sie äussert sich namentlich zur Auftragsvergabe an externe Gutachterinnen und Gutachter und zur Erarbeitung von Empfehlungen für den Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleich.
- ² Die Kantone sorgen für eine ausgewogene Zusammensetzung ihrer Delegation in der Fachgruppe, insbesondere sind die verschiedenen Sprachgruppen, Stadt- und Landregionen sowie die ressourcenstarken und ressourcenschwachen Kantone angemessen zu berücksichtigen.
- ³ Das EFD bestimmt die Zusammensetzung der Bundesdelegation, darunter die Vertreterinnen und Vertreter der EFV. Eine Vertreterin oder ein Vertreter der EFV leitet die Fachgruppe.
- ⁴ Das Sekretariat der Fachgruppe wird durch die EFV wahrgenommen.
-

Der Wirksamkeitsbericht wurde von der Eidg. Finanzverwaltung (EFV) in Zusammenarbeit mit den Kantonen erstellt. Die Erarbeitung wurde von einer paritätisch zusammengesetzten Fachgruppe aus Vertreterinnen und Vertretern des Bundes und der Kantone begleitet. Unter paritätischer Zusammensetzung sind gleich grosse Delegationen von Bund und Kantonen gemeint. Insbesondere die verschiedenen Sprachgruppen, Stadt- und Landregionen sowie die ressourcenstarken und ressourcenschwachen Stände waren einzubeziehen. Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) bestimmte die Vertretung der Kantone in der Fachgruppe.

Jede Vertreterin bzw. jeder Vertreter verfügt bei Abstimmungen über eine Stimme. Bei Stimmengleichheit hat die bzw. der Vorsitzende den Stichentscheid. Aus der Mitte der Bundesvertreterinnen und -vertreter übernimmt eine Vertreterin bzw. ein Vertreter der EFV die Leitung der Fachgruppe. Das Mandat sowie die Zusammensetzung der paritätischen Fachgruppe sind im Anhang 6 aufgeführt.

Auf Wunsch der Kantone hat der Bundesrat am 13. Dezember 2019 das Mandat für ein politisches Steuerungsorgan Bund-Kantone für den Finanzausgleich verabschiedet. Dieses Gremium unter dem Vorsitz der Vorsteherin des Eidg. Finanzdepartments (EFD) begleitet die Arbeiten zur Evaluation der Wirksamkeit des Finanzausgleichs und nimmt namentlich eine politische Würdigung der Vorschläge der Fachgruppe «Wirksamkeitsbericht» vor. Bei Bedarf erarbeitet das politische Steuerungsorgan Lösungsvorschläge für eine ausgewogene Weiterentwicklung des Finanzausgleichs zuhanden des Bundesrates und der Kantonsregierungen.

1.2.4 Vernehmlassung

Art. 49 FiLaV

Der Wirksamkeitsbericht wird den Kantonen in die Vernehmlassung gegeben.

Artikel 49 FiLaV weist darauf hin, dass der Wirksamkeitsbericht in die Vernehmlassung geschickt wird.

1.3 Inhalt und Struktur des vierten Wirksamkeitsberichts

Die gesetzlichen Grundlagen geben sehr detaillierte Vorgaben in Bezug auf den Inhalt des Wirksamkeitsberichts. Es erweist sich deshalb als zweckmässig, dessen Aufbau und Struktur auf die Anforderungen der FiLaV auszurichten. Kapitel 2 stellt den Ressourcen- und den Lastenausgleich dar und behandelt dabei auch die Thematik der Volatilität der Beiträge im Ressourcenausgleich. Kapitel 3 geht auf die Datengrundlagen und die Frage der Qualitätssicherung ein. Das Kernelement des vorliegenden Berichts bildet Kapitel 4, das die Zielerreichung des Finanzausgleichs zum Thema hat. Kapitel 5 widmet sich der Überprüfung des Finanzausgleichssystems und beschreibt Vorschläge für Anpassungen. Aufgrund der vorhergehenden Analysen werden in Kapitel 6 Massnahmen zur Anpassung des Finanzausgleichs vorgeschlagen.

Endnoten Kapitel 1

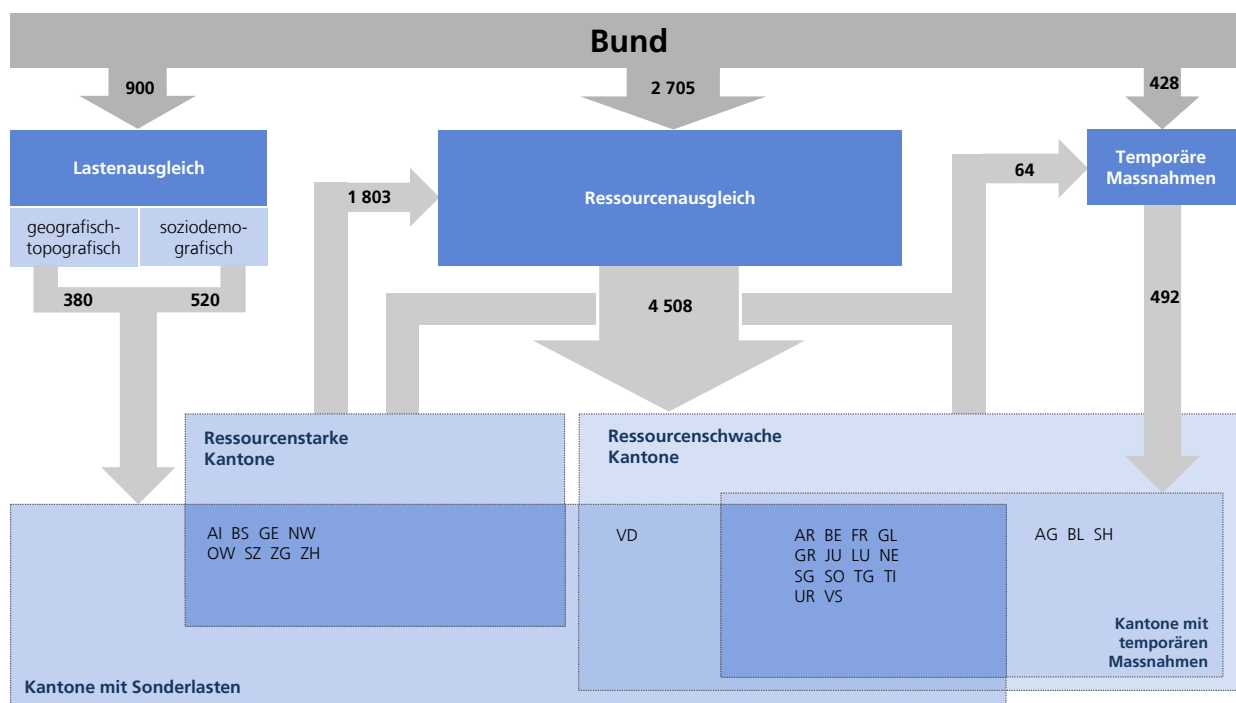
¹ Siehe https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/finanzausgleich/rechtsgrundlagen/Erlaeuterungen_FiLaV_d_DEF.pdf

2 Ressourcen- und Lastenausgleich 2020–2024

Im Finanzausgleich i.e.S. wird zwischen dem Ressourcenausgleich (Umverteilung von finanziellen Ressourcen) und dem Lastenausgleich (Beitrag für Sonderlasten) unterschieden. Der Ressourcenausgleich wird gemeinsam vom Bund (vertikaler Ressourcenausgleich) und von den ressourcenstarken Kantonen (horizontaler Ressourcenausgleich) finanziert. Der Lastenausgleich besteht aus einem geografisch-topografischen (GLA) und einem soziodemografischen Lastenausgleich (SLA) und wird vollumfänglich vom Bund getragen. Neben diesen beiden Hauptpfeilern erfolgen Zahlungen aufgrund von temporären Instrumenten, welche die Auswirkungen von Reformen dämpfen. Nachfolgende Abbildung zeigt schematisch das Ausgleichssystem mit den Beiträgen im Jahr 2024.

Abbildung 2.01 Finanzströme im Ausgleichssystem für das Jahr 2024

Zahlungen in Mio. CHF



Im Ressourcenausgleich betragen die Auszahlungen an die ressourcenschwachen Kantone im Jahr 2024 rund 4,5 Milliarden. Der Umfang dieser Ausgleichszahlungen wird bestimmt durch die Ressourcenindizes der Kantone, die Höhe der garantierten Mindestausstattung und die progressive Berechnungsmethode. Sie werden zu 60 Prozent durch den Bund und zu 40 Prozent durch die Kantone finanziert.

Im Lastenausgleich stellt der Bund im Jahr 2024 Beiträge in der Höhe von 380 Millionen für den geografisch-topografischen und 520 Millionen für den soziodemografischen Lastenausgleich bereit. Die Ausgleichssummen wurden im Rahmen der Reform 2020 im FiLaG auf dem Niveau des Jahres 2019 verankert und werden bis auf den Erhöhungsbeitrag für den SLA jährlich mit der Teuerung fortgeschrieben.

Die temporären Massnahmen umfassen den Härteausgleich, die Abfederungsmassnahmen und die Ergänzungsbeiträge:

- Der Härteausgleich stellt sicher, dass kein ressourcenschwacher Kanton durch den Übergang zum neuen Finanzausgleichssystem im Jahr 2008 finanziell schlechter gestellt wird. Er endet spätestens 2034 und wird seit 2016 jährlich um 5 Prozent des Anfangsbetrags reduziert. Im

Jahr 2024 werden 192 Millionen ausbezahlt. Dieser Betrag wird zu zwei Dritteln vom Bund und zu einem Drittel von den Kantonen finanziert.

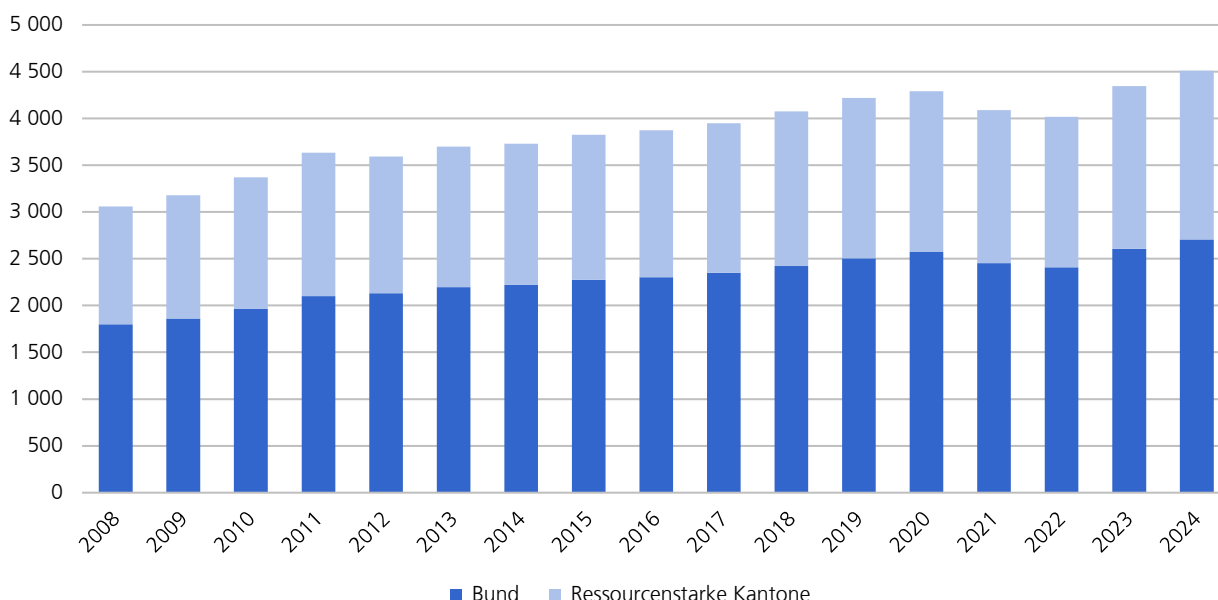
- Die Abfederungsmassnahmen mildern die Auswirkungen der Finanzausgleichsreform 2020. Die Zahlungen in den Jahren 2021 bis 2025 im Umfang von insgesamt 640 Millionen werden vom Bund finanziert und proportional zur Bevölkerung auf die ressourcenschwachen Kantone verteilt. Die Beträge nehmen seit 2022 jedes Jahr ab und belaufen sich 2024 auf 120 Millionen.
- Die Ergänzungsbeiträge glätten die Auswirkungen der Anpassungen des Ressourcenausgleichs im Rahmen der Umsetzung der STAF. In den Jahren 2024–2030 werden vom Bund dazu jährlich 180 Millionen zur Verfügung gestellt.

Nachstehend wird die Entwicklung von Ressourcen- und Lastenausgleich zwischen 2020 und 2024 näher analysiert. Um ein umfassendes Bild zu geben, wird stellenweise die Veränderung seit 2008 dargestellt. Sämtliche Ausgleichszahlungen pro Kanton im Zeitraum 2008–2024 finden sich in Anhang 2.

2.1 Ressourcenausgleich

Die Grundzüge des Ressourcenausgleichs sind in Anhang 1 erklärt. Abbildung 2.02 zeigt die Entwicklung der Dotation des Ressourcenausgleichs seit 2008.

Abbildung 2.02 Entwicklung der Dotation des Ressourcenausgleichs 2008–2024
(in Mio. CHF)



Bis im Jahr 2019 wurde die Gesamtdotation des Ressourcenausgleichs jährlich aufgrund der Entwicklung des Ressourcenpotenzials der Kantone festgelegt. Das Ressourcenpotenzial war einzig im Jahr 2012 rückläufig und die Dotation fiel in diesem Jahr tiefer aus als im Vorjahr. Im Jahr 2016 wurde aufgrund der Analyse im Rahmen des zweiten Wirksamkeitsberichts eine Reduktion der Dotation vorgenommen, sie lag aber wegen dem Anstieg des Ressourcenpotenzials trotzdem über dem Vorjahr. Im Durchschnitt verzeichnete die Dotation in den Jahren 2008

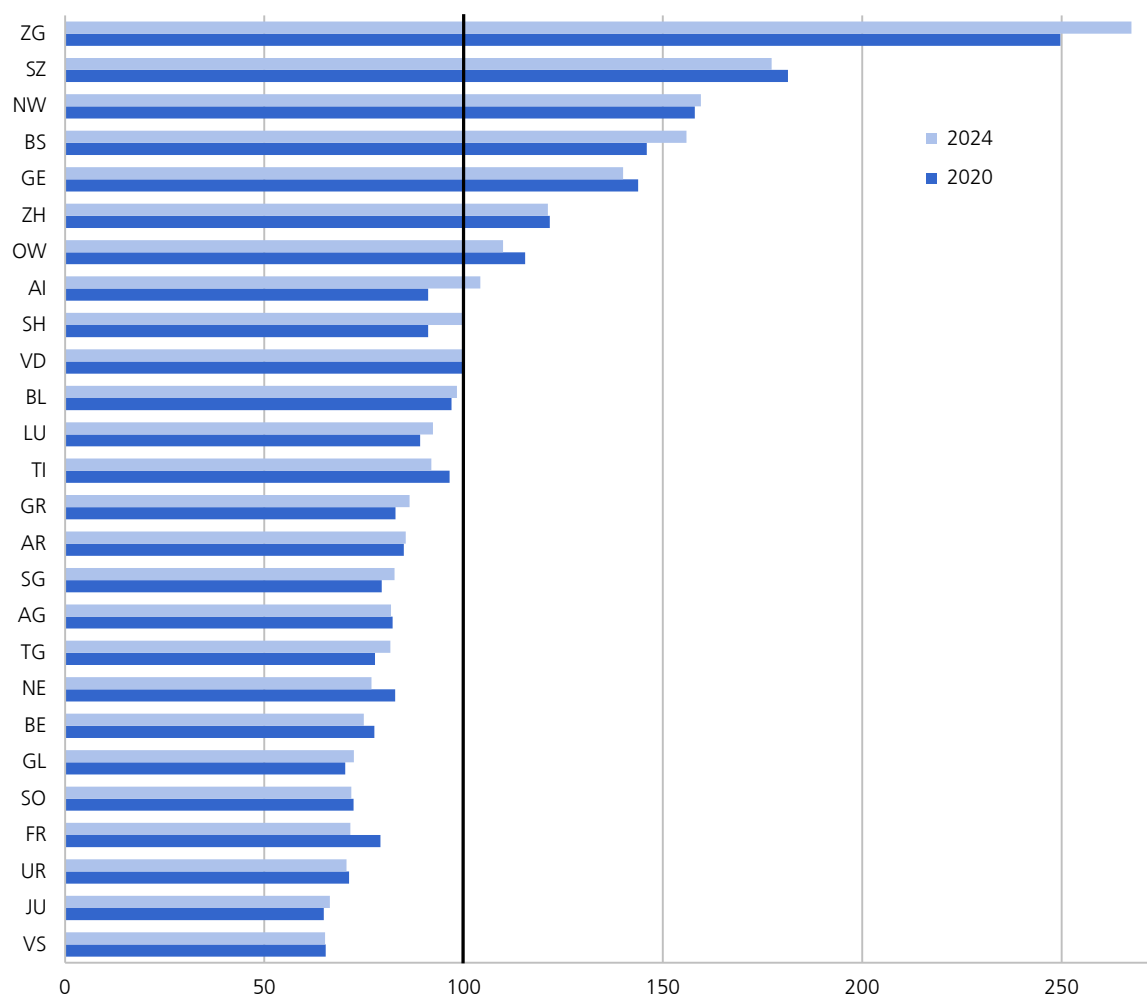
bis 2019 einen Anstieg um 3,0 Prozent pro Jahr. Die Verteilung dieser Mittel erfolgte progressiv aufgrund des Ressourcenindex der Kantone. Die Mindestausstattung lag in diesen Jahren zwischen 83,3 und 88,3 Prozent des schweizerischen Mittels.

Im Jahr 2020 wurde ein Systemwechsel vorgenommen. Das zentrale Element der Reform war die Einführung einer garantierten Mindestausstattung in der Höhe von 86,5 Prozent des schweizerischen Durchschnitts. Die Höhe der Dotation ergibt sich damit direkt aus der Berechnung der Auszahlungen an die ressourcenschwachen Kantone. Die Auszahlungen verändern sich zum Vorjahr aufgrund der Entwicklung der Steuereinnahmen der Kantone und Gemeinden (massgebend für die Bestimmung der Mindestausstattung) sowie der Entwicklung der Disparitäten (Veränderung der Ressourcenindizes der Kantone). Der neue Wert der garantierten Mindestausstattung wurde schrittweise eingeführt, 87,7 Prozent im Jahr 2020, 87,1 Prozent im Jahr 2021 und 86,5 Prozent ab dem Jahr 2022. In der Folge war die Dotation in den Jahren 2021 und 2022 rückläufig. In den Jahren 2023 (+8,2 %) und 2024 (+3,8 %) gab es wieder einen deutlichen Anstieg. Zwischen 2019 und 2024 legte die Dotation im Mittel um 1,3 Prozent pro Jahr zu. Das Ressourcenpotenzial steigerte sich im gleichen Zeitraum um 2,0 Prozent pro Jahr. Zwecks Dämpfung der Auswirkungen der Reform wurde das temporäre Instrument der Abfederungsmassnahmen eingeführt, mit dem den ressourcenschwachen Kantonen verteilt auf die Jahre 2021 bis 2025 insgesamt 640 Millionen zusätzlich ausbezahlt werden.

Für das Jahr 2024 wurden bei der Berechnung des Ressourcenausgleichs erstmals Steuerdaten berücksichtigt, bei denen die im Rahmen der STAF beschlossene Steuerreform der juristischen Personen enthalten ist. Dabei ist zu beachten, dass der STAF-Effekt nur zu einem Drittel einfließt, da der Durchschnitt der Bemessungsjahre 2018-2020 verwendet wird. Die Anpassungen aufgrund von STAF haben Auswirkungen auf die Ausgleichszahlungen. Der Bund stellt zur Milderung dieser Auswirkungen in den Jahren 2024 bis 2030 Ergänzungsbeiträge von jährlich 180 Millionen zur Verfügung. Die Auszahlung erfolgt an die ressourcenschwächsten Kantone.

Wird das Ressourcenpotenzial pro Einwohner ins Verhältnis zum schweizerischen Mittel gesetzt, resultiert daraus der Ressourcenindex (RI). In Abbildung 2.03 wird die Entwicklung zwischen 2020 und 2024 dargestellt.

Abbildung 2.03 Ressourcenindex 2020 und 2024

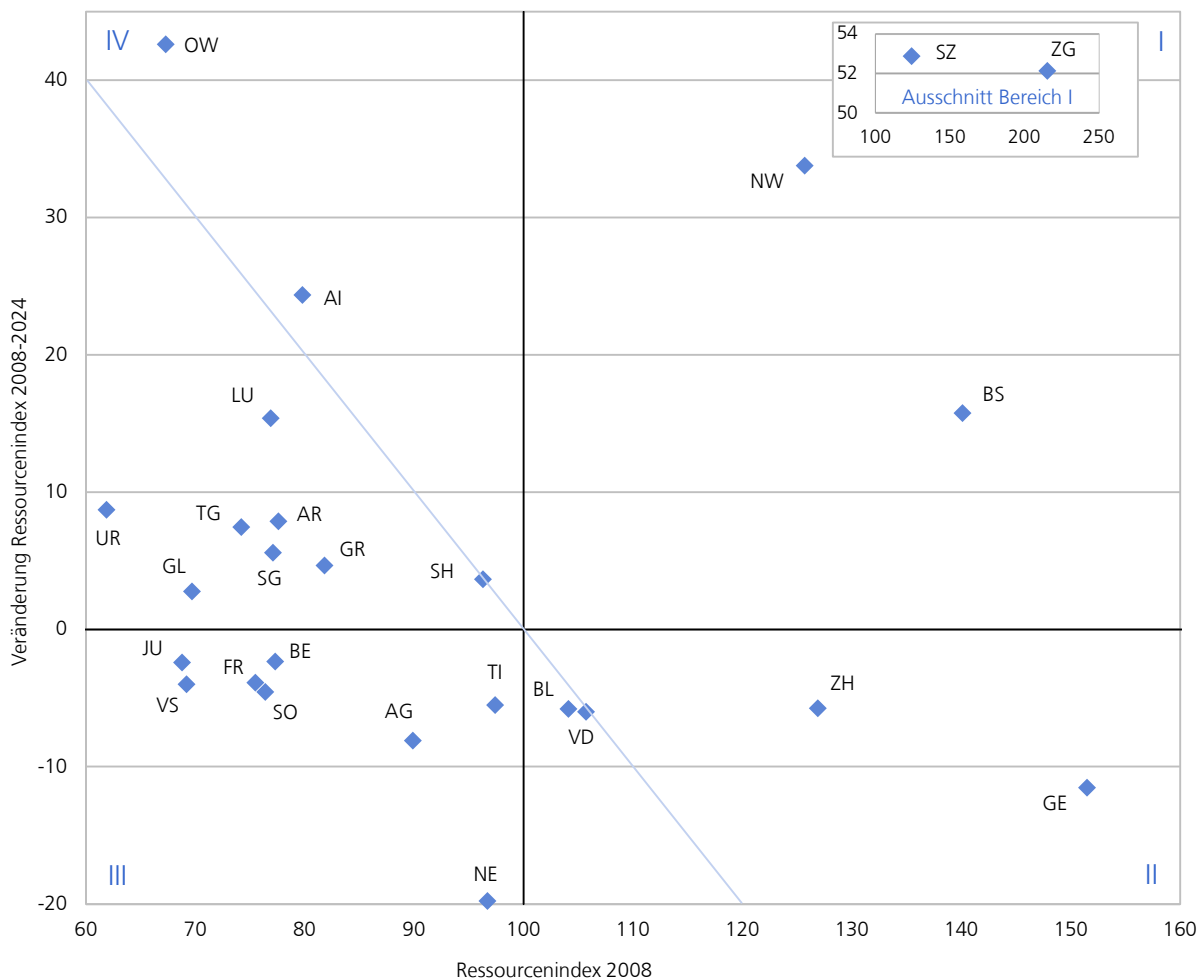


Zug weist mit einem Wert von 267,5 Punkten (2024) den mit Abstand höchsten Ressourcenindex auf, gefolgt von Schwyz (177,3 Punkte), Nidwalden (159,5) und Basel-Stadt (155,9). Alle Kantone oberhalb von 100 Punkten (schwarze Linie) sind ressourcenstark. Im Jahr 2024 sind dies 8 Kantone. Die übrigen 18 Kantone sind ressourcenschwach. Die tiefsten Indexwerte im Jahr 2024 entfallen auf Wallis (65,2 Punkte), Jura (66,4), Uri (70,6), Freiburg (71,6) und Solothurn (71,9).

Die Veränderung beim Ressourcenindex eines Kantons ist sowohl durch die Entwicklung seines Ressourcenpotenzials pro Einwohner als auch durch die Veränderung des Schweizer Durchschnitts bedingt. Der Ressourcenindex eines Kantons erhöht sich nur, wenn sein Ressourcenpotenzial pro Einwohner stärker wächst als im Schweizer Durchschnitt. Somit ist es möglich, dass der Ressourcenindex eines Kantons sinkt, obwohl sein Ressourcenpotenzial pro Einwohner gestiegen ist, weil das Wachstum unter dem Durchschnitt liegt.

Abbildung 2.04 erlaubt genauere Aussagen über die Entwicklung der Ressourcenindizes seit Einführung der NFA. Die Veränderung des Ressourcenindex eines Kantons im Zeitraum 2008–2024 wird dem jeweiligen Ressourcenindex im Startjahr 2008 gegenübergestellt und in einem Koordinatensystem abgetragen.

Abbildung 2.04 Ressourcenindex 2008 und Veränderung 2008–2024 (in Indexpunkten)



Die diagonale Linie trennt die im Jahr 2024 ressourcenschwachen Kantone (links) und ressourcenstarken Kantone (rechts). Die fest ausgezogenen Linien unterteilen die Grafik in folgende vier Bereiche:

- Oben rechts befinden sich anfänglich ressourcenstarke Kantone (Index über 100) mit einer Zunahme des Ressourcenindex gegenüber 2008 (Bereich I).
- Unten rechts (Bereich II) sind anfänglich ressourcenstarke Kantone abgebildet, die seit 2008 Indexpunkte verloren haben.
- Ebenfalls einen Rückgang im Index verzeichnen die ressourcenschwachen Kantone (Index unter 100), die sich unten links im Bereich III befinden.
- Die Kantone oben links (Bereich IV) gehören zur Gruppe der anfänglich ressourcenschwachen Kantone mit steigendem Ressourcenindex zwischen 2008 und 2024.

Ins Auge sticht die Erhöhung des Ressourcenindex der Kantone Schwyz, Zug und Nidwalden. Während der ebenfalls ressourcenstarke Kanton Basel-Stadt seinen Ressourcenindex um 16 Indexpunkte zu erhöhen vermochte, wuchs derjenige der Kantone Schwyz, Zug, und Nidwalden um 53, 52 bzw. 34 Indexpunkte (Bereich I). Die Indexwerte der restlichen vier anfänglich ressourcenstarken Kantone Basel-Landschaft, Waadt, Zürich und Genf verzeichnen hingegen

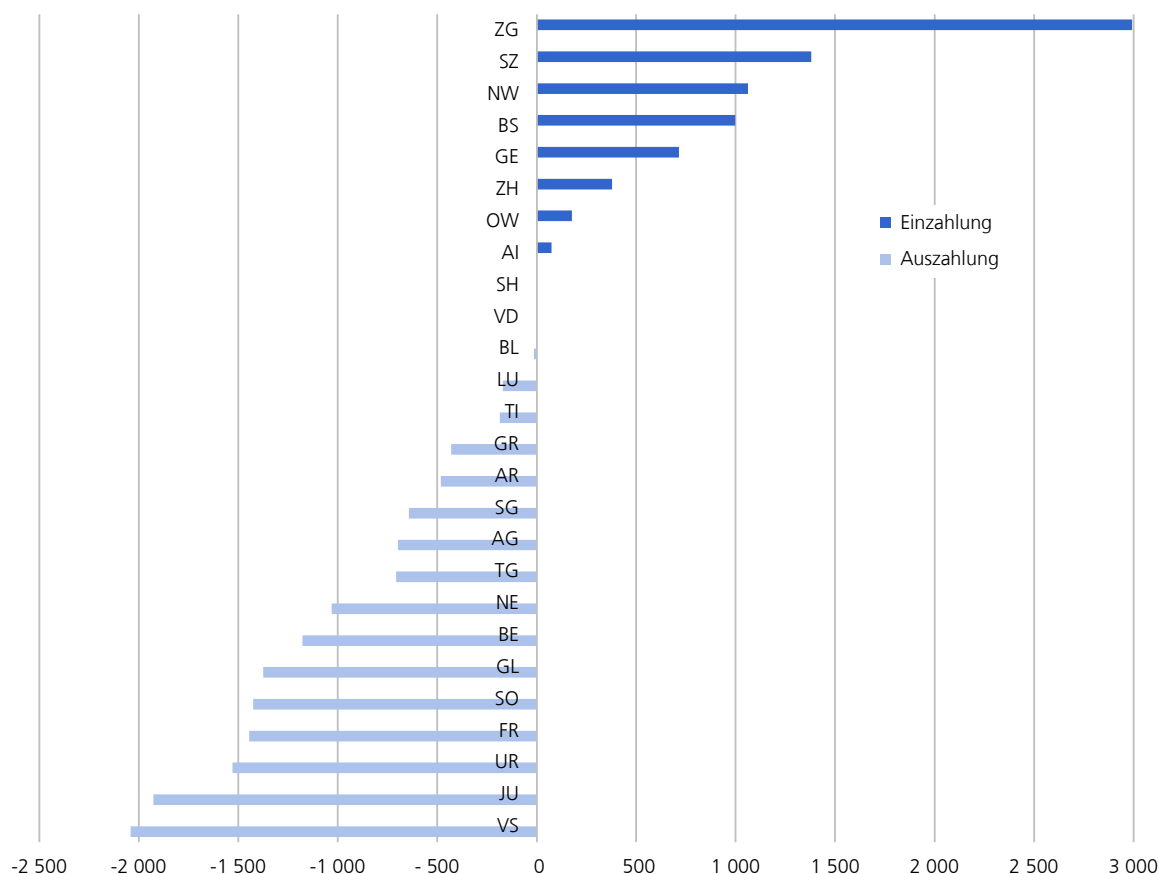
einen Rückgang in diesem Zeitraum (Bereich II). Basel-Landschaft seit 2016 und Waadt seit 2018 (mit Ausnahme von 2021) gehören zu den ressourcenschwachen Kantonen. Genf verzeichnet mit -12 Punkten den stärksten Rückgang.

Bei den anfänglich ressourcenschwachen Kantonen geht der Ressourcenindex zwischen 2008 und 2024 in 8 Kantonen zurück (Bereich III). Die stärksten Rückgänge verzeichnen die Kantone Neuenburg und Aargau. Die übrigen neun anfänglich ressourcenschwachen Kantone vermochten ihren Index im Beobachtungszeitraum zu erhöhen (Bereich IV). Obwalden (+43 Indexpunkte) und Appenzell-Innerrhoden (+24 Indexpunkte) wurden ressourcenstark.

Anhand dieser Darstellung lässt sich feststellen, dass die Ressourcenindizes der Kantone konvergieren (Bereich II und IV) oder divergieren (Bereich I und III). Einerseits ist zu erkennen, dass die anfänglich ressourcenschwächsten wie auch ressourcenstärksten Kantone («Pole») weiter auseinanderdriften und sich die Disparitäten im Sinne der Spannweite vergrößert haben. Andererseits befindet sich die Mehrheit der Kantone im «Konvergenzbereich». Dies bedeutet, dass im «Mittelfeld» (ohne ZG, SZ, NW, VS, JU und UR) die Disparitäten abgenommen haben. Die Standardabweichung 2024 des «Mittelfelds» liegt unter derjenigen des Jahres 2008 (vgl. Kap. 4.3.1).

Abbildung 2.05 zeigt die Ressourcenausgleichsbeiträge, welche die einzelnen Kantone im Jahr 2024 entrichten müssen (bezahlte Beträge) bzw. die ihnen zustehen (erhaltene Beträge). Um die Vergleichbarkeit zwischen den Kantonen zu erhöhen, werden diese Ausgleichszahlungen pro Einwohner dargestellt.

Abbildung 2.05 Ausgleichszahlungen 2024 (in CHF pro Einwohner)



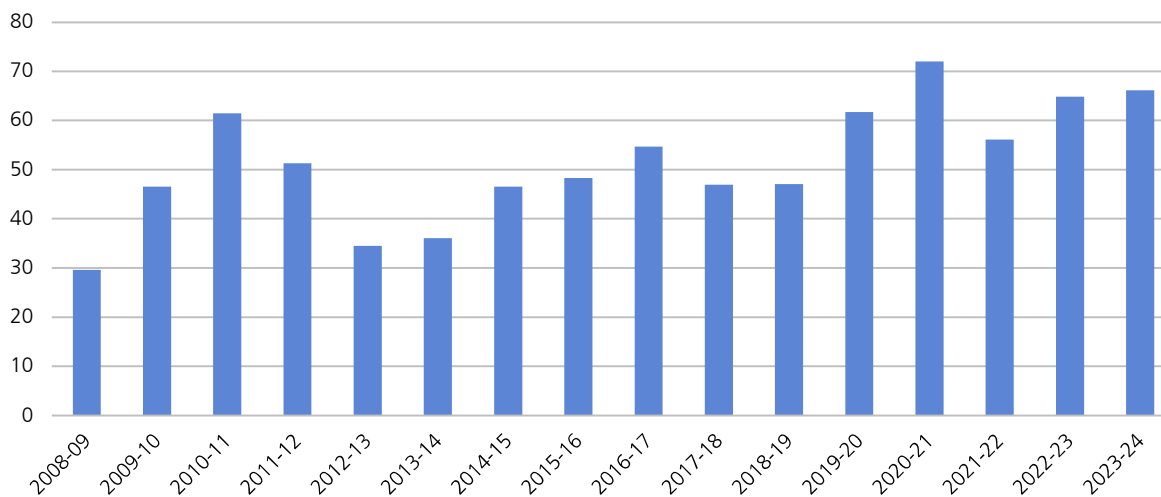
Im Referenzjahr 2024 weist Zug mit 2993 Franken die höchsten Beiträge pro Einwohner aus, 1612 Franken mehr als Schwyz an zweiter Stelle. Die Kantone Nidwalden und Basel-Stadt folgen mit Einzahlungen von 1063 bzw. 998 Franken pro Einwohner. Die beiden ressourcenschwächsten Kantone Wallis und Jura erhalten 2041 resp. 1927 Franken pro Einwohner. Weil der Beitrag pro Einwohner mit zunehmender Differenz zwischen den massgebenden eigenen Ressourcen eines Kantons und dem schweizerischen Durchschnitt progressiv ansteigt, erhalten die Kantone Schaffhausen, Waadt und Basel-Landschaft mit Ressourcenindizes nahe bei 100 Punkten nur geringe Ausgleichsbeträge.

2.2 Volatilität der Beiträge des Ressourcenausgleichs

Nach Artikel 46 FiLaV gibt der Wirksamkeitsbericht Auskunft über die jährliche Volatilität der Beiträge der ressourcenstarken Kantone und der Ausgleichszahlungen an die ressourcenschwachen Kantone.

In Abbildung 2.06 werden die Standardabweichungen der absoluten jährlichen Veränderungen bei den Ausgleichsbeträgen dargestellt. Im Zeitverlauf geben diese ein Bild über Ausmass und Veränderung der Volatilität. Von 2008 bis 2011 nimmt die Volatilität erheblich zu, geht anschliessend wieder zurück bevor sie von 2014 bis 2017 erneut ansteigt. Nach einem leichten Rückgang in den Jahren 2018 und 2019 erreichte sie in den Jahren 2020 und 2021 neue Höchstwerte und bewegt sich seither auf überdurchschnittlichem Niveau. Allerdings gilt hier festzuhalten, dass die Ausgleichszahlungen im dargestellten Zeitraum insgesamt um 47 Prozent gestiegen sind.

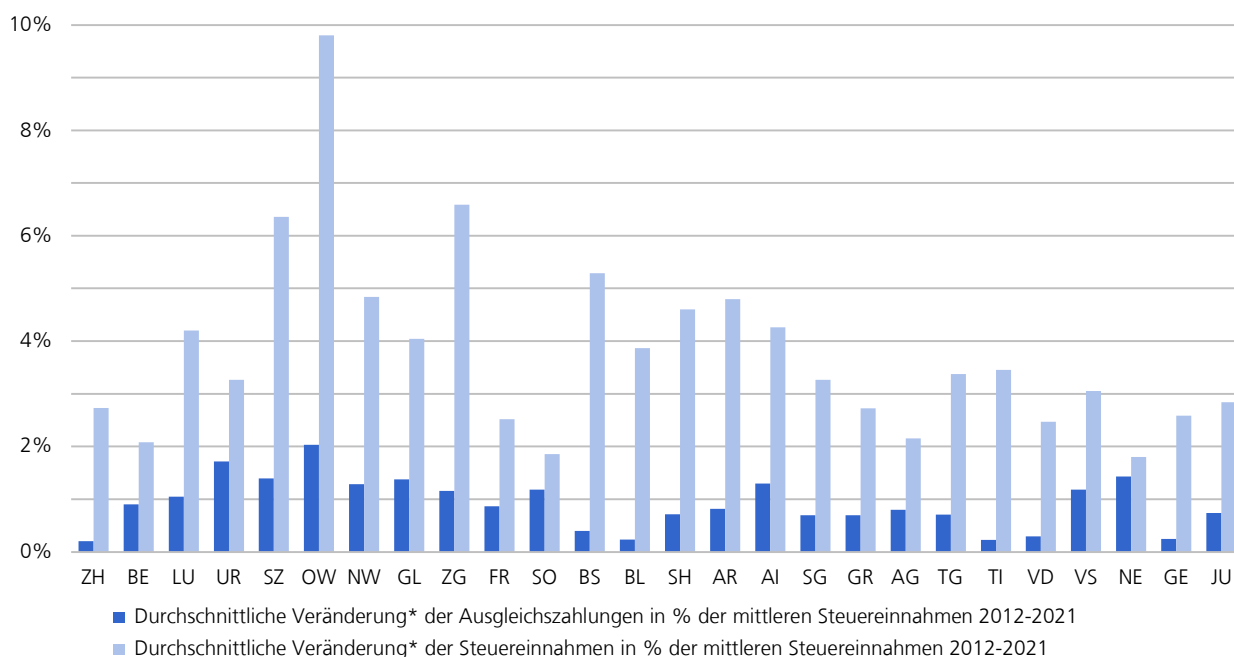
Abbildung 2.06 Volatilität der Ausgleichszahlungen 2008–2024
(in CHF pro Einwohner) *



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

Für die Beurteilung der Auswirkungen der Volatilität der Ausgleichszahlungen auf die Budgetierung und Finanzplanung der Kantone ist ein Vergleich mit den Fiskaleinnahmen interessant. Die Fiskaleinnahmen sind wie der Finanzausgleich nicht zweckgebundene Mittel der Kantone. Die Analyse der Wirkung ihrer Volatilität auf den Haushalt ist deshalb vergleichbar.

Abbildung 2.07 Durchschnittliche Veränderung der Ausgleichszahlungen und Steuereinnahmen im Verhältnis zu den mittleren Steuereinnahmen 2012–2021



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

In Abbildung 2.07 werden die durchschnittlichen Veränderungen der Ausgleichszahlungen 2012–2021 in Prozent der mittleren Fiskaleinnahmen der gleichen Zeitperiode dargestellt (dunkelblaue Säulen) und den ebenfalls in Prozent der mittleren Fiskaleinnahmen ausgedrückten durchschnittlichen Veränderungen der Fiskaleinnahmen 2012–2021 gegenübergestellt (hellblaue Säulen). Die Fiskaleinnahmen schwanken in allen Kantonen stärker als die Ausgleichszahlungen, in zahlreichen Kantonen sogar deutlich stärker. Damit werden die Schwankungen im Zusammenhang mit den Ausgleichsbeträgen relativiert.

Die Korrelation zwischen den Veränderungen der Ausgleichszahlungen und der Fiskaleinnahmen ist moderat (Koeffizient = 0,45). Dass die Korrelation nicht höher ausfällt, hängt zum einen mit dem zeitlichen Abstand (wegen der Verfügbarkeit der Daten) und dem Glättungseffekt bei der Berechnung des Ressourcenindex zusammen. Dieser beruht nämlich auf dem Durchschnitt der drei letzten verfügbaren Jahre, die 4 bis 6 Jahre hinter dem Auszahlungszeitpunkt zurückliegen. Zum andern entwickeln sich die Ausgleichszahlungen bei den ressourcenstarken Kantonen proportional zum Ressourcenindex, bei den ressourcenschwachen Kantonen hingegen progressiv. Die Veränderung der Ausgleichszahlungen fällt somit je nach Kanton und Ressourcenindex unterschiedlich stark aus.

2.3 Lastenausgleich

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

Die Beiträge des GLA und des SLA umfassen die ordentlichen Beiträge sowie die im Rahmen der Finanzausgleichsreform 2020 eingeführte Erhöhung des SLA. Die ordentlichen Beiträge wurden in Artikel 9 FiLaG auf dem Niveau des Jahres 2019 verankert und werden jährlich mit der Teuerung fortgeschrieben. Der Betrag der Erhöhung des SLA ist in Artikel 9 Absatz 2bis festgelegt und wird nicht an die Teuerung angepasst. Die Ausgleichszahlungen belaufen sich 2024 insgesamt auf 900 Millionen, 380 Millionen für den GLA und 520 Millionen für den SLA.

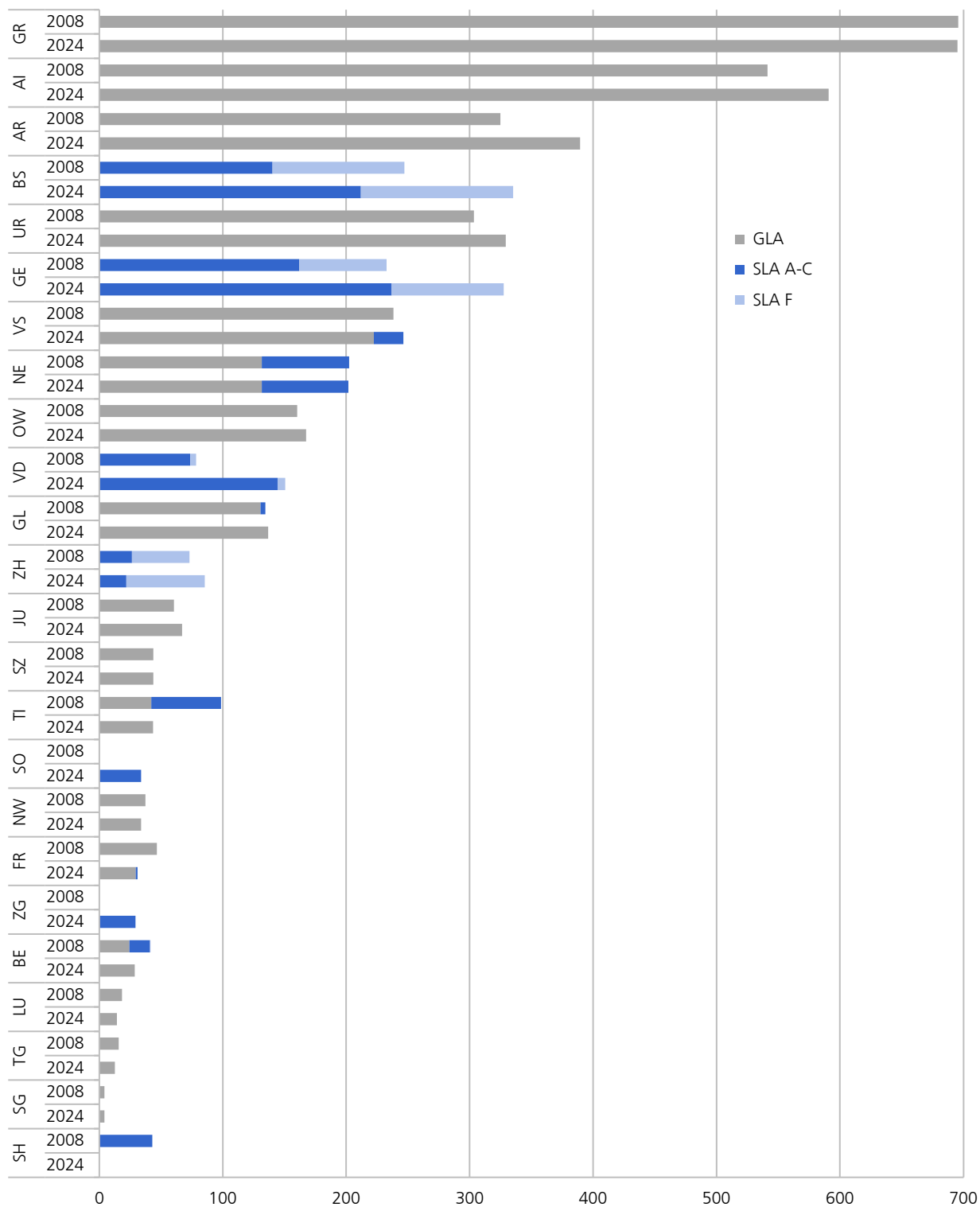
Ausser Aargau, Basel-Landschaft und Schaffhausen hatten 2024 alle Kantone Anspruch auf Zahlungen aus dem Lastenausgleich. In Abbildung 2.08 werden die Zahlungen an die Kantone aus den drei Lastenausgleichsgefässen (GLA, SLA A-C und SLA F) der Jahre 2008 und 2024 in Franken pro Einwohner verglichen. Beim GLA sind die Beiträge insgesamt im Rahmen der Teuerung gestiegen. Beim SLA ist der Anstieg höher als die zugrundeliegende Teuerung, weil mit der Reform 2020 eine Erhöhung des SLA vorgenommen wurde.

Die Ausgleichsbeträge für den GLA veränderten sich zwischen 2008 und 2024 nur wenig, da es sich bei den GLA-Indikatoren zum grossen Teil um stabile strukturelle Indikatoren handelt. In absoluten Beträgen erhält der Kanton Graubünden mit 143 Millionen einen fast doppelt so hohen Ausgleichsbetrag wie der zweitgrösste Empfängeranton Wallis (78 Mio.). Die beiden Gebirgskantone erhalten damit zusammen fast 60 Prozent der gesamten Dotation des GLA. Noch deutlicher sichtbar ist die Entlastung der Gebirgskantone, wenn man die Ausgleichszahlungen pro Kopf betrachtet (siehe Abb. 2.08). Die Mittellandkantone erhalten – wenn überhaupt – nur kleine Beträge aufgrund des Indikators «geringe Bevölkerungsdichte».

Beim Ausgleich für die Sonderlasten aufgrund der Bevölkerungsstruktur (SLA A-C) haben sich die Zahlungen an die Kantone zum Teil deutlich verändert, weil die Gewichtung des Indikators «Altersstruktur» in den letzten Jahren praktisch auf null gesunken ist. Gleichzeitig ist die Gewichtung des Indikators «Ausländerintegration» auf das Niveau der Gewichtung des Indikators «Armut» angestiegen. Die Liste der Empfängerkantone hat sich deshalb zwischen 2008 und 2024 stark verändert. Die Kantone Schaffhausen, Tessin, Bern und Glarus sind nicht mehr anspruchsberechtigt, dafür erhalten die Kantone Solothurn, Zug, Wallis und Freiburg Beiträge aus dem SLA A-C. Die höchsten Beträge pro Einwohner wurden 2024 an die Stadtkantone Genf und Basel-Stadt sowie die beiden Kantone Waadt und Neuenburg ausbezahlt.

Der SLA F ist spezifisch auf die Kantone mit Zentrumsfunktion ausgerichtet. Deshalb sind nur die Kantone Basel-Stadt, Genf, Zürich und Waadt anspruchsberechtigt. Der Beitrag an den Kanton Waadt ist allerdings sehr bescheiden, denn rund 97 Prozent der gesamten Dotation entfallen auf die anderen drei Kantone. Der Kanton Bern erhält seit 2011 keine Zahlungen aus dem SLA F mehr.

Abbildung 2.08 Lastenausgleichszahlungen der berechtigten Kantone 2008 und 2024
 (in CHF pro Einwohner)



3 Datengrundlagen und Qualitätssicherung

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

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

3.1 Datenerhebung und -verarbeitung

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

Tabelle 3.01 Übersicht über den jährlichen Prozess zur Berechnung des Ressourcen- und Lastenausgleichs

Ressourcenausgleich	Lastenausgleich	Zeitraum
Datenerhebung und -lieferung durch die kantonalen Steuerämter		bis spätestens 1. März (je nach ASG-Komponente unterschiedlich)
	Berechnung der Daten durch das BFS und Übermittlung an die EFV	bis spätestens 31. März
Kontrollen durch EFK in den ausgewählten Kantonen		März
Datenaufbereitung ESTV und Datenübermittlung an die EFV		bis spätestens Mitte Mai
Qualitätskontrolle Berechnung Indizes und Ausgleichszahlungen EFV	Qualitätskontrolle Berechnung Indizes und Ausgleichszahlungen EFV	Mai - Juni
Eröffnung der Anhörung (FDK)	Eröffnung der Anhörung (FDK)	Ende Juni
Berichterstattung FDK an das EFD	Berichterstattung FDK an das EFD	Ende September
Verabschiedung durch den Bundesrat	Verabschiedung durch den Bundesrat	bis Mitte November

Datenerhebung

Die Datenerhebung für das Ressourcenpotenzial erfolgt durch die kantonalen Steuerbehörden auf der Basis der Weisungen des EFD vom 19. Dezember 2008 und den entsprechenden Detailspezifikationen. Diese enthalten detaillierte technische Anweisungen (einschliesslich Fristen) für die Datenerhebung (Extraktion) und Datenlieferung. Die kantonalen Steuerbehörden extrahieren die Daten der einzelnen Bemessungsjahre auf einen bestimmten Zeitpunkt und übermitteln diese jeweils bis zu den vorgegebenen Abgabeterminen in der dafür vorgesehenen Applikation ANFA im ePortal der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV).

Datengrundlage für den Lastenausgleich sind Statistiken des Bundes gemäss Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992¹, Bundesgesetz vom 22. Juni 2007² über die eidgenössische Volkszählung und den dazugehörigen Verordnungen des jeweils letzten verfügbaren Jahres. Für die korrekte Sammlung bzw. Lieferung der Daten an die EFV ist das Bundesamt für Statistik (BFS) verantwortlich.

Berechnung der Indizes und Ausgleichszahlungen

Aufgrund der Daten der letzten drei verfügbaren Bemessungsjahre sowie der Anträge der Fachgruppe Qualitätssicherung berechnet die EFV jährlich das Ressourcenpotenzial und die Ressourcenindizes der Kantone für das folgende Referenzjahr. Die Indikatoren des Lastenausgleichs für das folgende Referenzjahr werden auf der Basis der jeweils letzten verfügbaren Daten berechnet.

Die EFV ermittelt anschliessend für den vertikalen und horizontalen Ressourcenausgleich die Ausgleichsbeträge der einzelnen Kantone für das folgende Referenzjahr. Die Zahlungen werden bestimmt durch die Ressourcenindizes der Kantone, die Höhe der garantierten Mindestausstattung und die progressive Berechnungsmethode. Parallel dazu berechnet die EFV die Ausgleichszahlungen des geografisch-topografischen und soziodemografischen Lastenausgleichs. Die Ausgleichssummen wurden im FiLaG auf dem Niveau des Jahres 2019 verankert und werden jährlich mit der Teuerung fortgeschrieben.

Stellungnahme der Kantone

Die EFV leitet die Berechnungen an die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) zuhänden der Kantone weiter. Die Kantone prüfen und bestätigen die Richtigkeit der Datengrundlagen. Ein Kanton, der mit den Daten nicht einverstanden ist, kann an die FDK gelangen. Die FDK teilt die Rückmeldung der Kantone dem EFD mit und leitet eine allfällige Stellungnahme zu Anträgen einzelner Kantone weiter.

Verabschiedung durch Bundesrat

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

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 3.02 Verantwortliche Stellen für die Qualitätssicherung

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

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 Eidg. Finanzkontrolle (EFK) unterstützt. Die EFK berät im Rahmen ihres Beobachterstatus die Fachgruppe und kann entsprechende Empfehlungen abgeben oder Anträge stellen.

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

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

- bei fehlerhaften Datenlieferungen, welche das Ressourcenpotenzial beeinflussen: Nachlieferung der korrekten Daten durch die Kantone;
- bei qualitativ ungenügenden, aber weiterverwertbaren Daten: Anordnung der ESTV an die Kantone eine Korrektur der gelieferten Daten durchzuführen;
- 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. Dieser hat Gelegenheit, sich innerhalb einer kurzen Frist zu den Korrekturanordnungen und Schätzungen zu äussern. Damit wird sichergestellt, dass der gesamte Prozess lückenlos dokumentiert ist.

Die Fachgruppe diskutiert im Rahmen ihrer Sitzungen auch Probleme und Fragen, die sich in der Praxis bei der Datenlieferung der Kantone ergeben. Dabei handelt es sich vor allem um Fälle, welche in den Weisungen nicht oder zu wenig präzise geregelt sind. Dabei besteht häufig ein Zielkonflikt zwischen der Genauigkeit der Daten und der Vollzugseffizienz der Datenerhebung. Das Ressourcenpotenzial soll die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit jedes Kantons möglichst korrekt abbilden, ohne dass von den Kantonen ein unverhältnismässiger Aufwand bei der Datenerhebung verlangt wird. Bereits die Projektorganisation im Rahmen der NFA hat deshalb bei einzelnen Entscheiden bewusst eine gewisse Ungenauigkeit der Daten in Kauf genommen, um dafür eine praxistaugliche und pragmatische Lösung zu erhalten. Dieses Vorgehen wird auch von der Fachgruppe Qualitätssicherung angewendet. So auch bei der im Exkurs am Schluss des Kapitels beschriebenen Problematik der Verständigungsverfahren bei internationalen Abkommen im Steuerbereich. Eine aktuelle Liste mit den entsprechenden Entscheiden wird jährlich dem Bericht der EFV zum Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleich, welcher an die Kantone zur Stellungnahme weitergeleitet wird, beigelegt.

Prüfungen und Plausibilitätskontrollen

Im Rahmen der Übermittlung und Aufbereitung der Statistikdaten der direkten Bundessteuer (DBSt) werden verschiedene Prüfungen und Plausibilitätskontrollen der von den Kantonen gemeldeten Daten durchgeführt. Diese werden durch die folgenden Instanzen vorgenommen:

- Kantone
- Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) / System ANFA
- Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV)
- Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)

Kontrollen bei der Datenübermittlung durch Kantone und ESTV

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 Kantone übermitteln die Daten anschliessend in der Applikation ANFA im ePortal. Bei der Übermittlung werden seit der Datenerhebung 2023 neu automatisch Plausibilitätsprüfungen durchgeführt und dem Kanton automatisch angezeigt. Nachdem der Kanton die Irregularitäten bereinigt, bzw. Auffälligkeiten als korrekt bestätigt hat, kann er die Daten im System freigeben. Mit dieser Freigabe bestätigt der Kanton explizit die Korrektheit der Daten für den Finanzausgleich.

Für die Einkommen der natürlichen Personen sowie die Gewinne der juristischen Personen übermitteln die Kantone im System ANFA Einzeldaten der Steuerpflichtigen. Bei den quellenbesteuerten Einkommen und den Vermögen, welche nicht der direkten Bundessteuer unterstehen, liefern die Kantone nur aggregierte Datensätze.

Qualitätssicherung bei der EFV

Die EFV führt bei den Daten, welche in den Berechnungsprozess einfließen, Kontrollen durch. Diese Kontrollen beziehen sich auf Vergleiche mit dem Vorjahr und auf logische Korrektheit der Daten. Bei unplausiblen Ergebnissen wird wiederum Rücksprache mit den Datenlieferanten genommen. Die EFV setzt zur Berechnung eine Informatiklösung ein. Dies erhöht die Qualität, Sicherheit und Transparenz deutlich. Zudem ist der Finanzausgleich auch in das interne Kontrollsystem (IKS) der EFV integriert.

Im Bericht, welcher im Rahmen der Anhörung zu den Zahlen an die Kantone geht, werden detaillierte Tabellen publiziert. Dies erlauben es den Kantonen, ihre Veränderungen gegenüber anderen Kantonen bzw. gegenüber dem Vorjahr zu analysieren. Grössere Differenzen werden im Bericht direkt erläutert.

Kontrolltätigkeiten der EFK

Während die ESTV und die EFV die Daten- und/oder Plausibilitätskontrollen zentral auf der Basis der gelieferten Daten für alle Kantone vornehmen, prüft die EFK die Prozesse zur Datenerhebung und die Daten selbst aufgrund von Stichproben direkt im Kanton anhand der Dossiers. Die jährlichen Kontrolltätigkeiten der EFK stützen sich auf Artikel 6 Buchstabe j des Finanzkontrollgesetzes (FKG) vom 28. Juni 1967³ und umfassen folgende Inhalte:

- Jährlich alternierend werden fünf bis neun Kantone vor Ort geprüft. Die Prüfungen haben zum Ziel, die ordnungsgemässe Erfassung hinsichtlich Vollständigkeit, Genauigkeit und Nachvollziehbarkeit der Daten für die Berechnung des Ressourcenpotenzials zu bestätigen bzw. allfällige Mängel zu orten.

- Die für die Datenverarbeitung verantwortlichen Bundesämter (ESTV und BFS) werden jährlich vor Ort geprüft. Dabei geht es namentlich darum, die Qualität der gelieferten Daten sowie die gesamte Verarbeitungskette hinsichtlich Nachvollziehbarkeit und Lückenlosigkeit zu verifizieren.
- Ebenfalls geprüft wird die EFV, die für die Berechnung der Ressourcen- bzw. Lastenausgleichsindizes und daraus resultierenden 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 kann nebst den Befunden zu den erfolgten Kontrolltätigkeiten auch Empfehlungen enthalten, zu denen die verantwortlichen Stellen Stellung nehmen müssen.

Stellungnahme der Kantone

Die Kantone erhalten Ende Juni den Bericht zu den Berechnungen sowie die Berechnungen selbst zur Kontrolle und können bis Ende September Stellung dazu nehmen. Es handelt sich hier um die letzte Möglichkeit zur Überprüfung der Daten und ihrer Verwendung.

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 das Ressourcenpotenzial bedeutet der Finanzausgleich eine Herausforderung in fachlicher und organisatorischer Hinsicht. So müssen Kantone ihre Informatiklösungen den neuen Anforderungen anpassen, ihr Personal schulen und ihre internen Prozesse zum Teil neu strukturieren und dokumentieren. Solche Umstellungsarbeiten sind anspruchsvoll und zeitintensiv.

Es ist in Erinnerung zu rufen, dass zur Berechnung der Ausgleichszahlungen je Steuerperiode 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

In den sechs Jahren, die in diesem Wirksamkeitsbericht untersucht werden, mussten keine Korrekturen oder Schätzungen gemäss Artikel 42 Absatz 2 FiLaV vorgenommen werden. Dies zeigt, dass die Anstrengungen aller Beteiligten zur Verbesserung der Datenqualität Früchte tragen.

Datenerhebungsfehler

In den Jahren 2019-2024 sind bei der Datenerhebung von kantonalen Steuerämtern an die ESTV einzelne Fehler aufgetreten. Diese wurden von der EFK, ESTV oder den Kantonen selbst rechtzeitig erkannt und konnten durch eine Nachlieferung korrigiert werden. Für die Referenzjahre 2019 und 2023 musste jeweils ein Kanton Daten nachliefern, für das Referenzjahr 2021 waren es sechs, für das Referenzjahr 2022 drei und für das Referenzjahr 2024 sieben Kantone. Einzig für das Referenzjahr 2020 war keine Nachlieferung notwendig.

In ihrem Bericht für das Referenzjahr 2024 (EFK 2023) beurteilt die EFK die Arbeit der kantonalen Steuerverwaltungen als gut. Sie stellt aber weiterhin Verbesserungsbedarf namentlich in den Bereichen der Dokumentation der Qualitätssicherungsprozesse und des Managements der Informatiksysteme fest.

Die EFK kontrollierte auch die Bearbeitungsprozesse in der ESTV. Dabei bewertete sie das interne Kontrollsystem als geeignet und gut dokumentiert, wies aber jeweils darauf hin, dass eine stärkere Automatisierung die Wirksamkeit und Sicherheit der Prozesse erhöhen könnte. Das darauf von der ESTV im Dezember 2022 eingeführte System ANFA ermöglicht eine sichere, medienbruchfreie und möglichst automatisierte Datenlieferung zwischen den Kantonen und der ESTV.

Datenqualität Lastenausgleich

Die EFK bewertete auch das interne Kontrollsystem des Bundesamtes für Statistik als geeignet und hielt fest, dass die Qualitätskontrollen und deren Ergebnisse systematisch dokumentiert werden. Sie empfiehlt jedoch dem BFS, in Zusammenarbeit mit der EFV und der Fachgruppe Qualitätssicherung Massnahmen zu evaluieren, mit denen die Datenerhebung oder die Berechnung des Armutsindikators vereinfacht werden können, denn beim Armutsindikator kam es bereits vor, dass ein Kanton fehlerhafte Daten lieferte. Grundsätzlich stellte die EFK aber keine Fehler bei der Bearbeitung der Daten des Lastenausgleichs durch das BFS fest.

Berechnung der Ausgleichszahlungen durch die EFV

Für die Berechnung der Ausgleichszahlungen wurde ab dem Referenzjahr 2019 eine neue Informatiklösung eingeführt. Mit dieser konnten Datenimport, Berechnungen und Export der Ergebnisse automatisiert werden. Die bei der alten Lösung nötigen manuellen Eingriffe entfallen damit vollständig. Auch die Kontrolle der Ergebnisse wurde automatisiert und in die Informatiklösung integriert. Die EFK begrüßte diese Verbesserungen, empfahl jedoch, den Prozess des Änderungsmanagements für eine künftige Anpassung des Informatiktools zu formalisieren und die Funktionstrennung zwischen Entwickler und Tester zu gewährleisten. Im Rahmen der Anpassung des Informatiktools für die Berechnungen der Finanzausgleichszahlungen 2024 (Einführung STAF) wurde diese Empfehlung umgesetzt. Desweiteren ist aus Sicht der EFK das IKS geeignet, wird wie beschrieben angewandt und die Kontrollschritte sind korrekt dokumentiert. Die EFK konnte in allen sechs Jahren keine Fehler bei der Berechnung der Ausgleichszahlungen feststellen.

Prüfung einer FiLaG-Anpassung aufgrund des Bundesgesetzes über die Durchführung von internationalen Abkommen im Steuerbereich

Das internationale Steuerrecht hat in jüngerer Zeit wesentliche Änderungen erfahren und die bestehenden gesetzlichen Grundlagen genügten den neuen Anforderungen nur noch teilweise. Deshalb wurde eine Totalrevision in Form des Bundesgesetzes vom 18. Juni 2021 über die Durchführung von internationalen Abkommen im Steuerbereich (StADG) vorgenommen. Hauptzweck des StADG ist die Regelung der Durchführung der Verständigungsverfahren. Verständigungsverfahren sind zwischenstaatliche Verfahren, basierend auf einem Doppelbesteuerungsabkommen oder einem anderen internationalen Abkommen, mit welchen die zuständigen Behörden der Vertragsstaaten auf Antrag einer steuerpflichtigen Person versuchen, Abhilfe für eine abkommenswidrige Besteuerung der steuerpflichtigen Person zu schaffen. Das StADG ist seit 1. Januar 2022 in Kraft.

Die Zahl und finanzielle Tragweite der Verständigungsverfahren hat in den letzten Jahren markant zugenommen. In über 10 Prozent der Fälle liegt eine Anpassung der Steuerbemessungsgrundlage von über 100 Millionen im Streit. Die von den Verfahren betroffenen Steuereinnahmen können somit je nach Ausgang des Verständigungsverfahrens erhebliche Auswirkungen für Bund, Kantone und Gemeinden haben. Da die Verfahren oft sehr lange dauern, ist deren Ausgang bei der Übermittlung der Daten für den Finanzausgleich noch nicht bekannt. Nachträgliche Korrekturen der Steuerbemessungsgrundlage sind aber für den Finanzausgleich nach der aktuellen Rechtslage nicht möglich.

Deshalb wurde im Rahmen der Vernehmlassung zur Vorlage von Seiten der Wissenschaft der Vorschlag eingebracht, in den Bestimmungen zum Finanzausgleich für solche Fälle einen Korrekturfaktor vorzusehen, falls die in einer Umsetzungsverfügung für eine Verständigungslösung beschlossene Korrektur der Steuerbemessungsgrundlage ein bestimmtes Ausmass übersteigt. Die Fachgruppe Qualitätssicherung hat sich mit diesem Vorschlag eingehend beschäftigt. Sie kam zum Schluss, dass auf eine solche Lösung und eine entsprechende Anpassung des FiLaG zu verzichten ist. Dabei standen folgende Überlegungen im Vordergrund:

- Die Berechnung des Ressourcenausgleichs erfolgt regelbasiert. Dies hat zur Folge, dass nicht jedem Einzelfall gerecht werden kann. Dieser Grundsatz ist breit abgestützt und trifft bei den Kantonen auf hohe Akzeptanz. Er dient der Glaubwürdigkeit und Stabilität des Finanzausgleichssystems.*
- Grössere Abweichungen sind auch zwischen definitiver und provisorischer Veranlagung möglich. Diese Differenzen werden nach der aktuellen Regelung aus Gründen der Budget- und Planungssicherheit auch nicht korrigiert, obwohl sie insgesamt um einiges bedeutender sind als die Auswirkungen aus den Verständigungslösungen. Ein Korrekturfaktor müsste deshalb aus Gleichbehandlungsaspekten auch für diese Fälle gelten, mit der Konsequenz, dass man jedes Jahr solche Korrekturfaktoren berücksichtigen müsste. Dies wird dem Anspruch nach einer praxistauglichen und pragmatischen Lösung nicht gerecht.*
- Seitens der Kantone wurde diese Problematik noch nie thematisiert und auch keine entsprechende Korrektur vorgeschlagen. Es besteht offensichtlich im Moment kein Handlungsbedarf. Dies hängt auch damit zusammen, dass die Zahlungen nach Abschluss des Verständigungsverfahrens häufig nur gering sind oder gar null betragen, auch dann, wenn hohe Forderungen gestellt wurden. Bei der Beratung der Vorlage in den beiden Räten war der Finanzausgleich ebenfalls kein Thema.*

Die Fachgruppe Wirksamkeitsbericht ist auch der Ansicht, dass auf eine Anpassung der Regeln beim Ressourcenausgleich zu verzichten ist. Die Entwicklung in diesem Bereich sei aber, auch wenn im Moment noch kein wesentliches Problem vorliege, laufend zu überwachen.

Endnoten Kapitel 3

¹ SR 431.00

² SR 431.112

³ SR 614.0

4 Zielerreichung des Finanzausgleichs

4.1 Zielsetzungen und Wirkungszusammenhänge

Das Kapitel 4 des Wirksamkeitsberichts diskutiert, inwieweit die Ziele des Finanzausgleichs in der Berichtsperiode erreicht worden sind. In diesem einleitenden Abschnitt sollen die im FiLaG verankerten Ziele aufgeführt, die Interdependenzen zwischen diesen Zielen aufgezeigt und auf allfällige Zielkonflikte hingewiesen werden. Im Rahmen eines qualitativen Wirkungsmodells sollen die grundlegenden Zusammenhänge zwischen den anzustrebenden Zielen und den Instrumenten des Finanzausgleichs veranschaulicht werden. Der Einleitungsabschnitt schliesst mit einem Überblick über die in Kapitel 4 folgenden Analysen.

4.1.1 Ziele des Finanzausgleichs, Interdependenzen und Zielkonflikte

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

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

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

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

Zwischen den Zielen der Verringerung der Steuerbelastungsunterschiede und der Verringerung der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit besteht eine Wechselwirkung, denn das eine ist ohne das andere kaum erreichbar: Ohne Verringerung ihrer Steuerbelastung wird es peripheren «Hochsteuernkantonen» kaum möglich sein, ihren Ressourcenindex zu erhöhen.

Beim Ziel des Disparitätenabbaus bezüglich der finanziellen Leistungsfähigkeit geht es darum, mit Hilfe des Ressourcenausgleichs diese Disparitäten kurz- und längerfristig zu verringern. Die primäre Aufgabe des Ressourcenausgleichs besteht in der Umverteilung von Mitteln. Dieser Umverteilungsmechanismus (primärer Effekt) bewirkt per se eine erhebliche Reduktion der Disparitäten. Er entfaltet im Weiteren Anreizwirkungen (Sekundäreffekte) auf die finanzpolitischen Entscheide der Kantone, welche längerfristig die Disparitäten (vor Ressourcenausgleich) beeinflussen können. Es ist jedoch kaum möglich, eine verlässliche Aussage über die Bedeutung des Finanzausgleichs für die Entwicklung der Disparitäten im Sinne dieser Sekundäreffekte zu machen. Sein Einfluss auf die Entwicklung der kantonalen Wertschöpfung und damit auf die Entwicklung der Disparitäten beim Ressourcenpotenzial dürfte im Vergleich zum primären Effekt eher von untergeordneter Bedeutung sein.

Schliesslich ist festzuhalten, dass die Ziele des Finanzausgleichs gleichwertig sind, wie dies die Analysen im Rahmen des zweiten Wirksamkeitsbericht gezeigt haben.

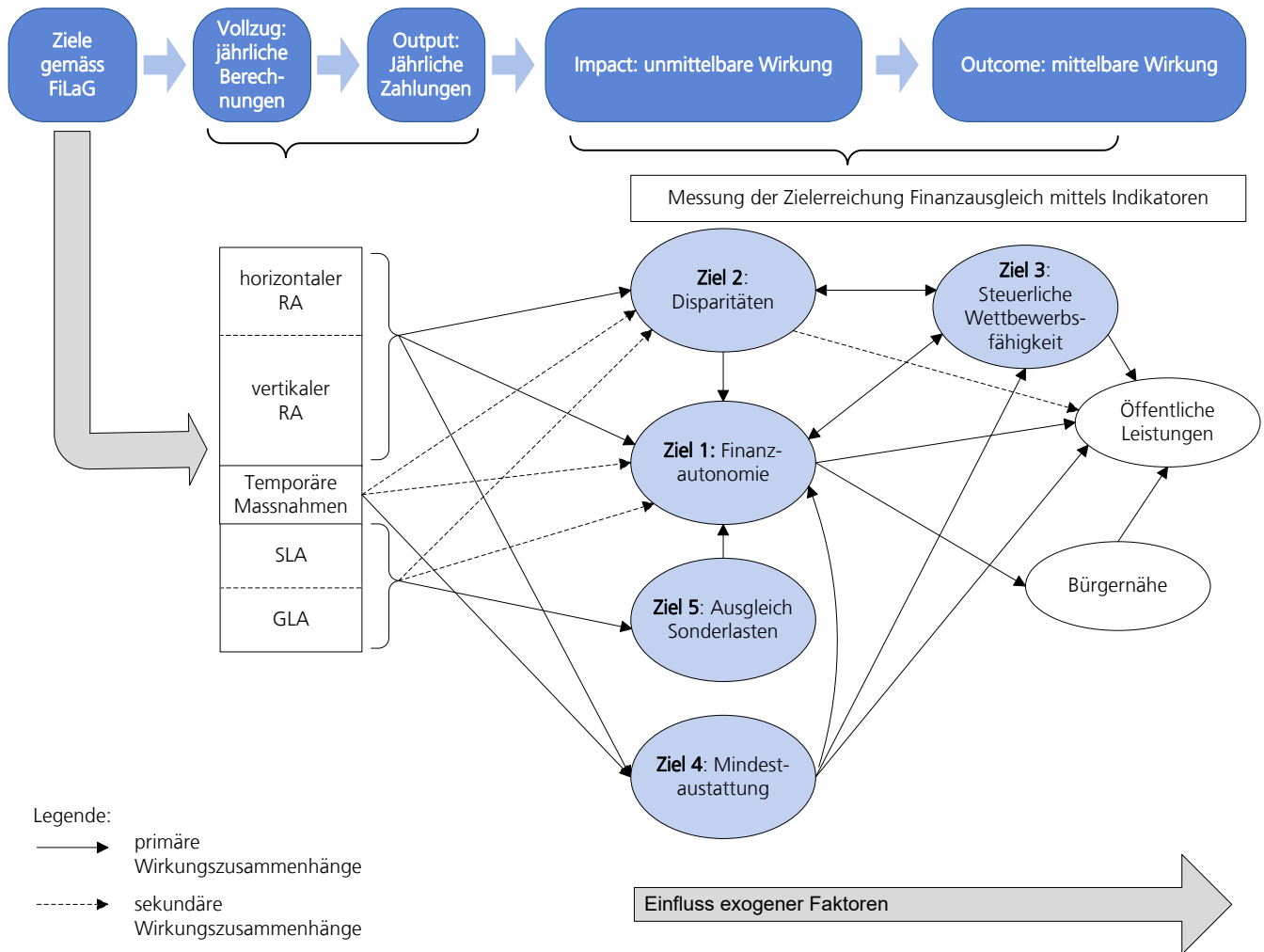
4.1.2 Wirkungsmodell

Bevor die Zielerreichung des Finanzausgleichs im Einzelnen diskutiert wird, sollen die primären Wirkungszusammenhänge im System des Finanzausgleichs dargestellt werden. Die in Abbildung 4.01 dargestellte Wirkungskette bezieht sich auf den Finanzausgleich im engeren Sinne (Ressourcen- und Lastenausgleich sowie temporäre Massnahmen).

Ausgehend von den im FiLaG festgelegten Zielen des Finanzausgleichs werden die Ausgleichszahlungen jährlich nach den in FiLaG und FiLaV aufgeführten Regeln berechnet (Vollzug), vom Bundesrat verabschiedet und im Folgejahr ausbezahlt (Output). Der Output soll bei den kantonalen Finanzhaushalten Wirkungen erzielen (Impact) und letztendlich positive Effekte in anderen Bereichen zur Folge haben (Outcome).

Die Analyse im Rahmen von Kapitel 4 bezieht sich auf die Stufen Impact und Outcome. Je nachdem, ob die Ziele in der zugrundeliegenden Vierjahresperiode erreicht worden sind oder nicht, kann das Parlament auf der Basis des Wirksamkeitsberichts (bzw. der Bundesrat bei Regelungen in der FiLaV) auf den Stufen Ziele, Vollzug oder Output Anpassungen vornehmen.

Abbildung 4.01 Wirkungskette für den Ressourcen- und Lastenausgleich sowie die temporären Massnahmen



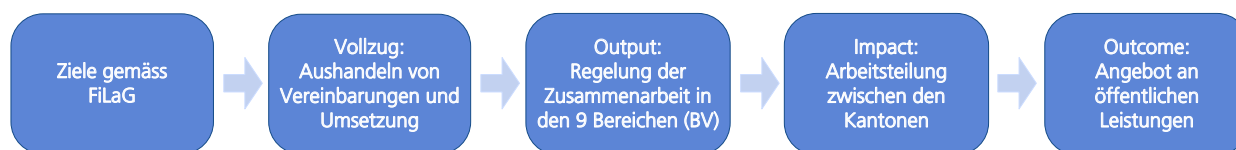
Als Impact, d.h. die unmittelbare Wirkung der Finanzausgleichszahlungen, stehen die Auswirkungen der Ausgleichszahlungen auf die Entwicklung der Disparitäten zwischen den Kantonen und auf die Finanzautonomie der Kantone im Zentrum.

Beim Outcome geht es um die mittelbare Wirkung des Finanzausgleichs auf die Effizienz und Effektivität der Leistungen der Kantone für ihre Bürgerinnen und Bürger. Die Verknüpfung von Impact und Outcome stellt bei einer Überprüfung der Wirksamkeit die grösste Herausforderung dar. Beim Outcome geht es letztlich um die Frage, ob der Finanzausgleich massgeblich zu einer effizienten und effektiven Aufgabenerfüllung durch die Kantone (und den Bund) beiträgt. Dem vorgelagert sind die Aspekte der Steuerbelastung von natürlichen und juristischen Personen und die Position der Kantone im nationalen und internationalen Steuerwettbewerb. Die verschiedenen Aspekte auf Stufe Outcome werden jedoch nicht nur vom Finanzausgleich, sondern auch von anderen Faktoren beeinflusst. Der Einfluss von exogenen Faktoren wie beispielsweise der Konjunktur oder der Alterung der Bevölkerung wird umso stärker, je weiter man sich auf der Wirkungskette vom Impact entfernt. So ist die Aufgabenerfüllung von Bund und Kantonen massgeblich geprägt durch Faktoren, die unabhängig vom Finanzausgleichsmechanismus sind. Der empirische Nachweis des Einflusses des Finanzausgleichs wird daher immer schwieriger, je länger die Wirkungskette ist. Die Analysen im Rahmen von Kapitel 4 des Wirksamkeitsberichts umfassen daher nur einen Teil der Wirkungen auf Stufe Outcome.

Damit die Wirkungen auf Stufe Impact und Outcome beurteilt werden können, braucht es geeignete Messgrössen, die einen engen Zusammenhang mit dem zu beurteilenden Aspekt haben. Eine Reihe von Indikatoren und Kriterien führt Anhang 17 der FiLaV auf. Diese bilden eine wichtige Grundlage für die Beurteilung der Wirkungen. Zu nennen sind insbesondere finanzpolitische Kennzahlen (Einnahmen, Ausgaben, Schulden, Verhältnis zweckgebundene/ zweckfreie Transfers), Kennzahlen aus dem Ressourcenausgleich (Ressourcenpotenzial, standardisierter Steuerertrag je Einwohner), steuerliche Kennzahlen (effektive Grenz- und Durchschnittssteuersätze), Indikatoren betreffend Sonderlasten (Sonderlasten je Einwohner, Verhältnis Lastenausgleich/Sonderlasten). Diese Kriterien dienen zur Beurteilung der Erreichung der im FiLaG aufgeführten Ziele. Sie sind indessen nicht für alle Wirksamkeitsberichte so vorgegeben, sondern können gegebenenfalls angepasst werden, falls dies aufgrund der Erfahrungen in der Wirksamkeitsanalyse als notwendig erachtet wird. Die beiden anderen in Abbildung 4.01 auf Stufe Outcome aufgeführten Ziele (öffentliche Leistungen, Bürgernähe) werden nicht näher thematisiert, da diese im FiLaG nicht erwähnt werden. Sie sind der Vollständigkeit halber im Wirkungsmodell aufgeführt.

Die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Ziff. 4.1.1, Ziel 6) wird ebenfalls in Kapitel 4 behandelt. Da kein direkter Zusammenhang mit dem Finanzausgleich i.e.S. besteht, wird die Wirkungskette in Abbildung 4.02 separat dargestellt.

Abbildung 4.02 Wirkungsmodell der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich



4.1.3 Übersicht über die einzelnen Unterkapitel

Die Analysen auf Stufe Impact gemäss dem Wirkungsmodell finden sich in den Abschnitten 4.2 (kantonale Finanzautonomie), 4.3 (Disparitäten), 4.5 (Mindestausstattung) und 4.6 (Sonderlasten). Die Fragen zum Steuerwettbewerb befinden sich auf Stufe Outcome, gewisse Aspekte betreffen indessen die Stufe Impact und werden in Unterkapitel 4.3 dargestellt. Die restlichen Themen zum Steuerwettbewerb werden in 4.4 behandelt. Die Analysen in diesen Abschnitten beurteilen die Zielerreichung anhand verschiedener Messgrössen (gemäss Anhang 17 FiLaV). Abschnitt 4.7 behandelt den interkantonalen Lastenausgleich und 4.8 fasst die Ergebnisse des Kapitels 4 zusammen.

4.2 Stärkung der kantonalen Finanzautonomie

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

Tabelle 4.01 zeigt die im Wesentlichen aus der Einführung der NFA resultierende Veränderung der Transfers zwischen Bund und Kantonen sowie die Entwicklung in den Folgejahren. Vor der Einführung der NFA beliefen sich die Transfers des Bundes an die Kantone auf 16,6 Milliarden; davon waren 11,4 Milliarden zweckgebunden. Hinzu kamen noch die Beiträge der Kantone an AHV und IV im Umfang von 2,7 Milliarden. Mit der NFA fielen Letztere weg, und die zweckgebundenen Transfers verringerten sich als Folge der Aufgabenentflechtung um 1,5 Milliarden.

Tabelle 4.01 Transferausgaben des Bundes an die Kantone

Mio. CHF	2007	2008	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Zweckfreie Transfers	5 271	6 547	7 373	7 454	7 855	8 034	8 422	8 927	9 938
Kantonsanteile an Bundessteuern ¹	5 271	3 823	4 135	4 209	4 575	4 695	5 007	5 449	6 440
Finanzausgleich vom Bund ²	–	2 725	3 238	3 246	3 281	3 339	3 415	3 478	3 497
Zweckgebundene Transfers³	11 361	9 423	11 265	11 253	11 411	11 683	11 879	12 095	12 213
Total Transfers	16 633	15 970	18 638	18 707	19 266	19 716	20 300	21 022	22 151
Verhältnis zweckfreie Transfers									
... zu Total Transfers	32%	41%	40%	40%	41%	41%	41%	42%	45%
... zu Fiskaleinnahmen Kantone	14%	17%	17%	16%	17%	17%	17%	18%	20%
WR zweckfreie Transfers ⁴				1.1%	5.4%	2.3%	4.8%	6.0%	11.3%
WR Finanzausgleich				0.2%	1.1%	1.8%	2.3%	1.9%	0.6%
WR zweckgebundene Transfers				-0.1%	1.4%	2.4%	1.7%	1.8%	1.0%

Quelle: EFV, Finanzstatistik

¹ Exklusive zweckgebundene Kantonsanteile: Anteil am Ertrag der Schwerverkehrsabgabe (LSVA; Position 46008), Anteil am Ertrag der Mineralölsteuer (Position 46005), Anteil am Ertrag Eidg. Alkoholverwaltung (Position 46003); «Kantone insgesamt; Standardauswertungen», Arbeitsblatt «einnahmen»

² Vertikaler Ressourcenausgleich + Lastenausgleich + Anteil Bund am Härteausgleich + Abfederungsmassnahmen

³ Bundesbeiträge = laufende Beiträge (Position 4630) + Investitionsbeiträge (Position 670); Gesamtbetrag inkl. nicht einzelnen Kantonen zuscheidbare Bundesbeiträge; «Kantone insgesamt; Standardauswertungen», Arbeitsblatt «einnahmen»

⁴ WR = Wachstumsrate

Die Struktur der Transferausgaben des Bundes an die Kantone wurde mit der NFA massgeblich verändert. Im Jahr 2007 wurden 32 Prozent des Transfervolumens zweckfrei ausgerichtet. Mit der NFA stieg dieser Anteil 2008 auf 41 Prozent und veränderte sich lange nur unwesentlich. Ab 2020 steigt der Anteil wegen der im Rahmen der STAF beschlossenen Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer an. Im Jahr 2021 erhöht sich der Anteil gar auf 45 Prozent, da die Kantonsanteile an der Verrechnungssteuer deutlich höher ausfallen als im Vorjahr. Ähnlich entwickelten sich auch die zweckfreien Transfers in Relation zu den Fiskaleinnahmen der Kantone. Aus Sicht dieser Kennzahlen konnte die Finanzautonomie der Kantone seit Einführung der NFA 2008 gewahrt werden. Über die Aufteilung der zweckfreien und zweckgebundenen Transfers auf die einzelnen Kantone gibt Anhang 4 Aufschluss.

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

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

Diese Indikatoren sind gemäss OECD nur schwach miteinander korreliert. Dies zeigt, dass die Finanzautonomie ein multidimensionales Phänomen darstellt. Im internationalen Vergleich weisen die Kantone und Gemeinden zu den subnationalen Gebietskörperschaften anderer Staaten einen ausgesprochen hohen Grad an Finanzautonomie auf. Insbesondere ist der Anteil von eigenen Steuereinnahmen sehr hoch, und er weist im Zeitverlauf auch kaum grössere Schwankungen auf. Die Einführung der NFA hatte keine spürbaren Auswirkungen auf diesen Indikator. Demgegenüber wirkte sich die Einführung der NFA auf die Transfers aus. Weil die Kantone im Rahmen des verfassungsmässigen Vollzugsföderalismus Bundesrecht vollziehen, wird die kantonale Finanzautonomie durch gesetzgeberische Entscheide auf Bundesebene beeinflusst. Eine Analyse der parlamentarischen Vorstösse im Rahmen des Föderalismus Monitorings der KDK/ch Stiftung zeigt, dass dadurch weiterhin in vielen Politikbereichen eine Tendenz zur Zentralisierung besteht.

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

Im Folgenden wird die Entwicklung der Disparitäten in der finanziellen Leistungsfähigkeit gemessen an der Ressourcenstärke analysiert. Anschliessend wird auf die Entwicklung der Unterschiede bei der Steuerbelastung gemessen am Steuerausschöpfungsindex eingegangen.

4.3.1 Analysen zur Entwicklung der Disparitäten

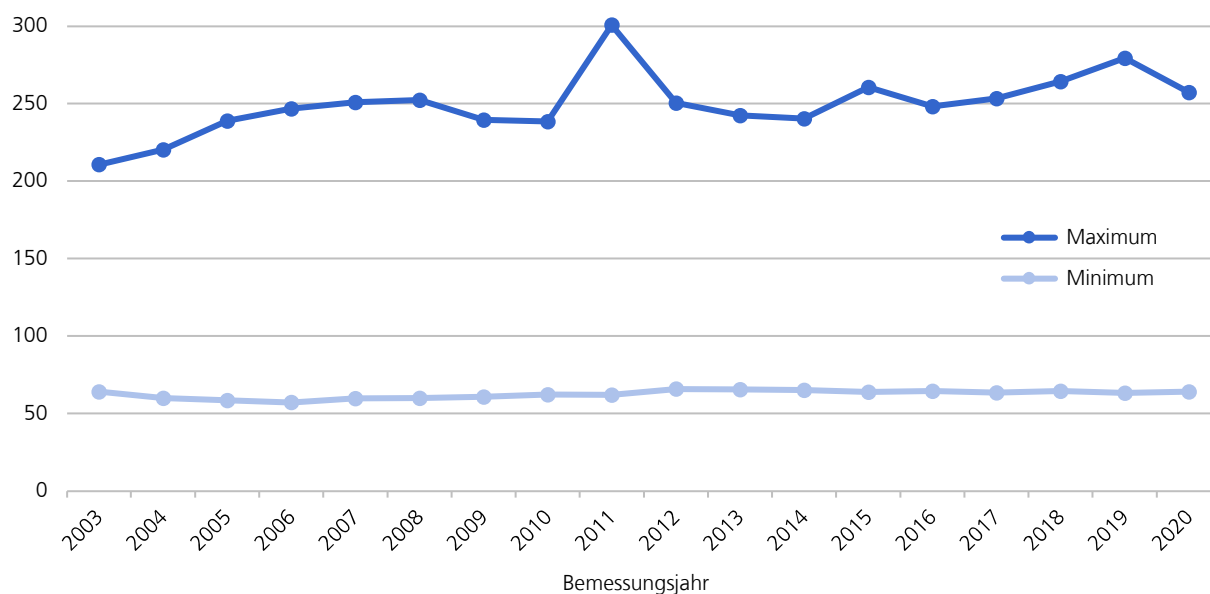
Der Finanzausgleich verfolgt explizit das Ziel des Disparitätenabbaus, d.h. der Verringerung der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit zwischen den Kantonen. Dabei muss unterschieden werden zwischen der kurzen und der langen Frist. Das kurzfristige Ziel besteht darin, dass alle Kantone über genügend Mittel verfügen, um ihre grundlegenden Aufgaben wahrnehmen zu können. Dies geschieht durch Transferzahlungen der ressourcenstarken Kantone und des Bundes an die ressourcenschwachen Kantone. Wenn die ressourcenstarken Kantone einen Teil ihrer Mittel an die ressourcenschwachen Kantone abgeben, führt dies automatisch zu einem Disparitätenabbau aufgrund des Finanzausgleichs. Interessanter ist die mittel- bis langfristige Betrachtung. Die ressourcenschwachen Kantone haben die Möglichkeit, mit den Mitteln aus dem Finanzausgleich ihre Attraktivität und somit auch ihre finanzielle Leistungsfähigkeit nachhaltig zu verbessern, indem ihre Steuerbasis wächst. Dazu stehen ihnen drei Massnahmen zur Verfügung: Steuersenkung, Schuldenabbau und Ausgaben (z.B. für Infrastrukturausbau). Wenn die ergriffenen Massnahmen erfolgreich sind, sollten sie einen positiven Effekt auf das Ressourcenpotenzial entfalten und damit die Disparitäten zwischen den Kantonen verringern. Die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit werden indessen durch weitere Faktoren beeinflusst, welche die Kantone kaum oder gar nicht beeinflussen können.

Ein wichtiger Faktor ist dabei die Konjunktur. Diese beeinflusst die Kantone vielfach unterschiedlich und führt zu Veränderungen bei der Ressourcenstärke. Der Einfluss der Konjunktur auf das Ressourcenpotenzial bzw. auf die Steuerbemessungsgrundlage der einzelnen Kantone wurde ausführlich im zweiten Wirksamkeitsbericht analysiert.

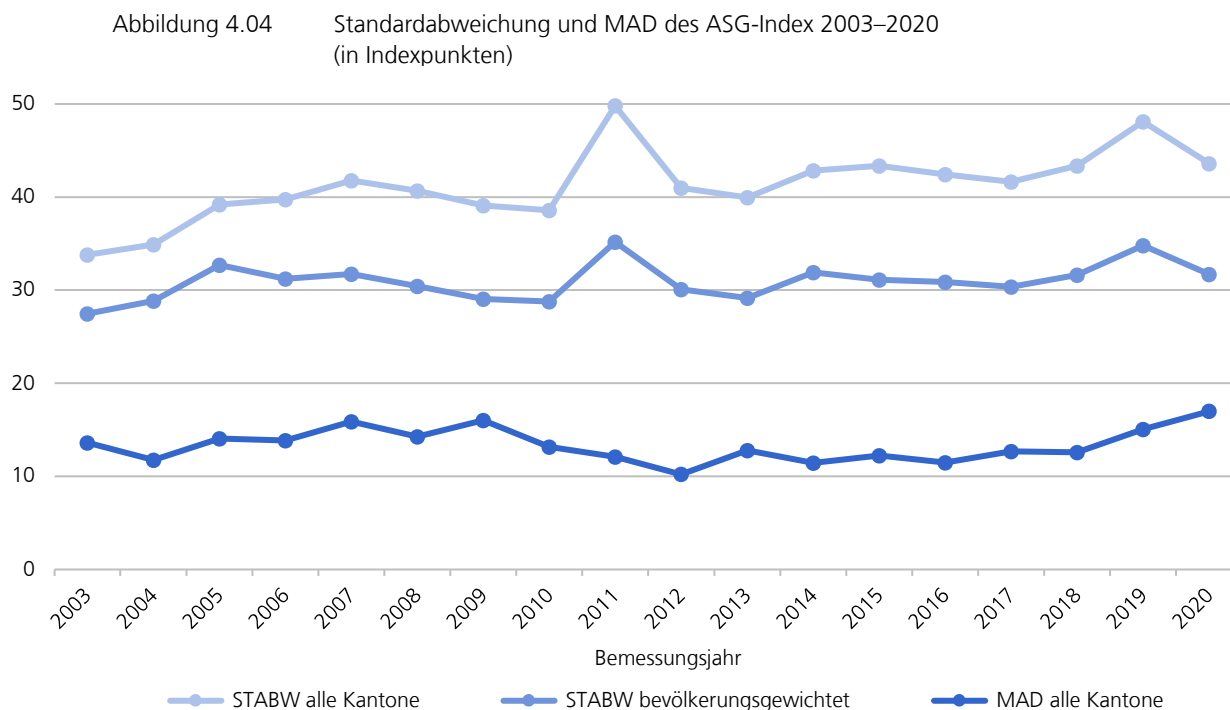
Datengrundlage für die Messung der Disparitäten ist die Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage (ASG). Weil das für die Berechnung des Ressourcenausgleichs verwendete Ressourcenpotenzial einem Mittelwert der ASG über drei Bemessungsjahre entspricht, würden mit ihm die hier zu untersuchenden Entwicklungen geglättet und die Zahl der verfügbaren Jahre wäre noch geringer. Der ASG-Index wird gleich berechnet wie der Ressourcenindex und hat somit auch die gleiche Aussagekraft, umfasst jedoch nur ein Bemessungsjahr. ASG-Indizes stehen für die Jahre 2003 bis 2020 zur Verfügung.

In diesem Bericht werden verschiedene Messgrößen für die Disparitätenentwicklung aufgezeigt. Jeder Indikator hat Vor- und Nachteile. Um ein möglichst vollständiges Bild zu zeichnen, wird neben den gängigsten Messgrößen wie Spannweite und Standardabweichung auch der Median der absoluten Abweichung (MAD) und die Lorenzkurve bzw. der Gini-Koeffizient für die Darstellung der Disparitätenentwicklung verwendet. Die Diskussion fokussiert sich auf die Disparitäten vor Ressourcenausgleich. Die Auswirkungen des Ressourcenausgleichs auf die Disparitäten, d.h. der Effekt der Umverteilung, werden indessen auch aufgezeigt.

Abbildung 4.03 Spannweiten des ASG-Index 2003–2020



Die Differenz zwischen dem Index des ressourcenstärksten und des ressourcenschwächsten Kantons ist ein einfaches, wenn auch grobes Mass für die Messung der Disparitäten. Die Differenz wird hauptsächlich durch den Verlauf des stärksten Kantons (Zug) bestimmt. Zu beachten ist, dass die ASG 2011 von Zug einen Sondereffekt aufweist, der zu einem starken temporären Anstieg führt. Die Spannweite nimmt im Jahr 2020 etwas ab, da wegen der mit STAF eingeführten Zeta-Gewichtung der Unternehmensgewinne der ASG-Index des ressourcenstärksten Kantons zurück geht.



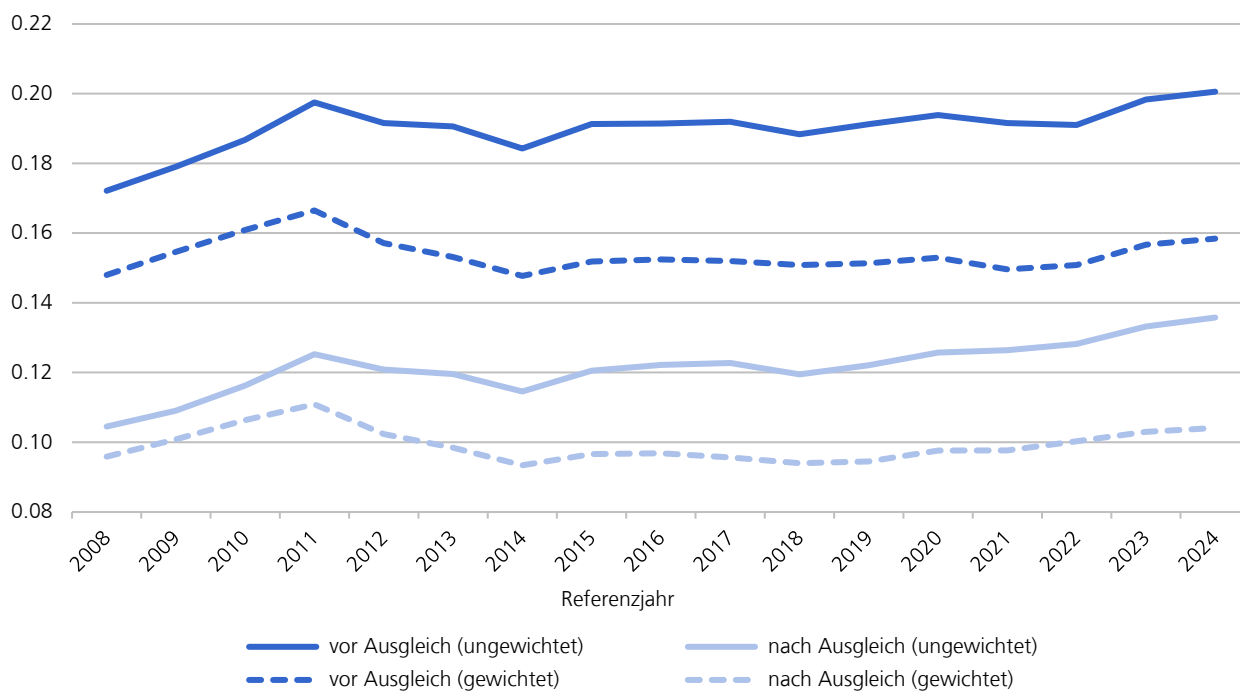
Die Standardabweichung (STABW) ist das Standardmass, um eine Streuung zu messen. Sie gibt die mittlere Abweichung vom Mittelwert der Stichprobe an. In deren Berechnung fliessen im Gegensatz zur Spannweite alle Kantone ein. Wenn die Standardabweichung zunimmt, dann deutet dies auf eine Zunahme der Disparitäten hin. In Abbildung 4.04 ist der Verlauf der Standardabweichung aufgeführt. Die Standardabweichung wird dabei von der Entwicklung der ressourcenstarken Kantone, insbesondere von Zug und Schwyz, massgeblich bestimmt. Der oben beschriebene Einmaleffekt bei Zug im Jahr 2011 stellt einen statistischen Ausreisser dar, der die Standardabweichung verzerrt. Zu betonen ist, dass alle Kantone unabhängig von ihrer Grösse gleich gewichtet werden. Um die unterschiedlichen Grössen der Kantone zu berücksichtigen, zeigt die mittlere Kurve der Abbildung 4.04 die bevölkerungsgewichtete Standardabweichung. Der statistische Ausreisser von Zug 2011 ist wegen der geringen Grösse von Zug etwas weniger ausgeprägt sichtbar. Aus den Anpassungen des Ressourcenausgleichs im Rahmen der Umsetzung der STAF resultiert 2020 ein technisch bedingter Rückgang. Dies beeinträchtigt die Vergleichbarkeit mit den Vorjahren, so dass nicht beurteilt werden kann, ob die Tendenz abnehmend oder zunehmend ist.

Der Median der absoluten Abweichung (MAD) reagiert weniger sensitiv auf Ausreisser. Abbildung 4.04 zeigt dieses Mass für die Gesamtheit der Kantone. Gemäss diesem Indikator haben die Disparitäten zwischen 2009 und 2012 etwas abgenommen. Zwischen 2012 und 2018 haben sie sich auf einem leicht höheren Niveau eingependelt, bevor sie ab 2019 wieder stärker zugenommen haben. Würde man den MAD bevölkerungsgewichtet darstellen, so ergäbe sich praktisch dasselbe Bild.

Auf Basis des Ressourcenpotenzials wurde als weitere Messgrösse auch der Gini-Koeffizient berechnet. Dieser basiert auf der sogenannten Lorenz-Kurve und ist ein weit verbreitetes Mass für die Messung von Ungleichheit insbesondere bei der Einkommens- und Vermögensverteilung der privaten Haushalte. Er nimmt Werte zwischen null und eins an. Beim Wert null besteht eine Gleichverteilung und beim Wert 1 konzentriert sich das gesamte Einkommen, Vermögen oder Ressourcenpotenzial auf einen Kanton. Abbildung 4.05 zeigt die Entwicklung der

Ungleichverteilung des standardisierten Steuerertrags (SSE) pro Kopf vor und nach Ressourcenausgleich gemessen am Gini-Koeffizienten. In einer ersten Variante werden alle Kantone gleich gewichtet, in einer zweiten wurden die Kantone mit der jeweiligen Bevölkerungszahl gewichtet. Der Gini-Koeffizient weist nur geringe Schwankungen auf. In den letzten Jahren ist er leicht angestiegen. Abbildung 4.05 zeigt die merkliche Reduktion der Disparitäten durch den Ressourcenausgleich. So wird der Gini-Koeffizient um rund einen Drittel verringert. Wird der Gini-Koeffizient mit der Bevölkerung gewichtet, so fallen die Disparitäten tiefer aus. Das Muster bleibt indessen dasselbe. Dieses zeigt in den letzten Jahren einen leichten Anstieg der Disparitäten. Die Dotation des Ressourcenausgleichs hat aufgrund der Disparitätenentwicklung zwischen 2020 und 2024 im Mittel um knapp 48 Millionen pro Jahr zugenommen. Der Anstieg, der aus der Entwicklung der Steuereinnahmen resultiert, betrug in der gleichen Zeitspanne durchschnittlich 111 Millionen pro Jahr.

Abbildung 4.05 Gini-Koeffizient des SSE pro Kopf vor und nach Ressourcenausgleich 2008–2024



Für die Messung der Disparitäten wurden verschiedene Messgrößen verwendet, die sich gegenseitig ergänzen. Insgesamt kann festgehalten werden, dass sich die Disparitäten bezüglich der finanziellen Leistungsfähigkeit in den letzten Jahren wenig verändert haben. Dabei ist nicht zu vergessen, dass die Disparitäten massgeblich von der Konjunkturentwicklung beeinflusst werden. Die konjunkturelle Dynamik schlägt sich insbesondere in den Gewinnen der juristischen Personen nieder, deren Anteil in den meisten ressourcenstarken Kantonen überdurchschnittlich ist. Die Disparitätenentwicklung wird daher primär von den ressourcenstarken Kantonen geprägt. In einer konjunkturellen Aufschwungsphase nehmen die Disparitäten tendenziell zu, da die Ressourcenindizes der ressourcenstarken Kantone ansteigen. Ein Konjunkturabschwung hingegen führt dazu, die Disparitäten zu reduzieren. Diese Thematik wurde eingehend im Rahmen des Wirksamkeitsberichts 2012-2015 untersucht.

4.3.2 Entwicklung der Unterschiede in der Steuerbelastung

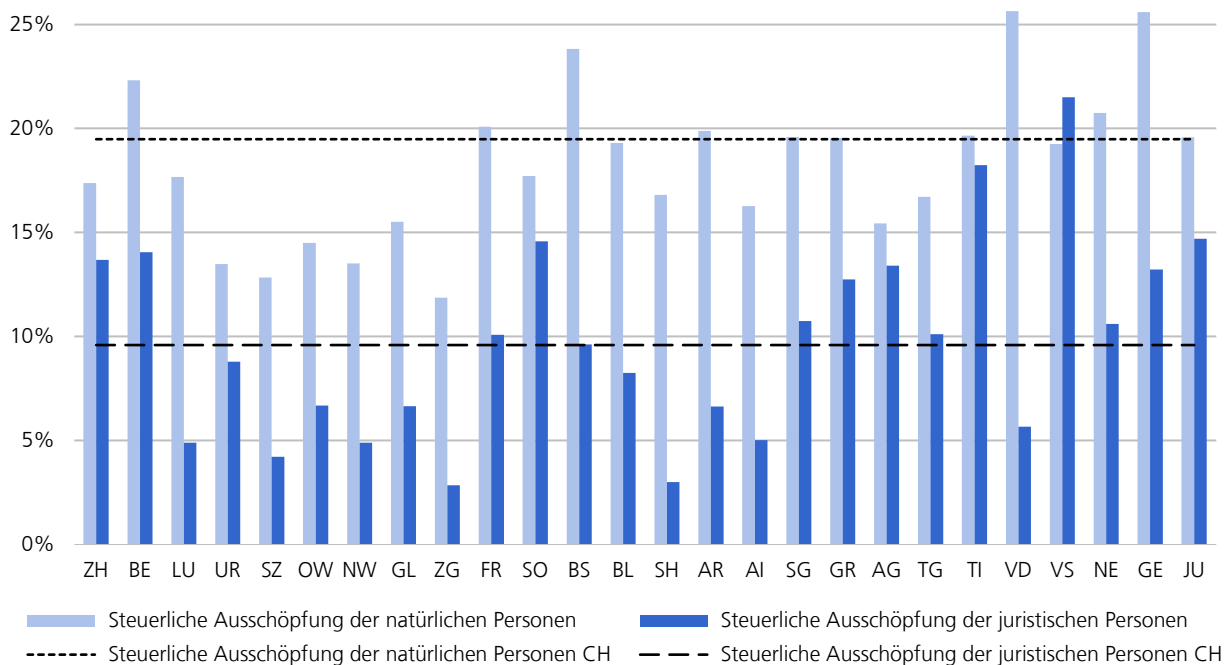
Dieser Abschnitt vergleicht die interkantonale Steuerbelastung anhand des Steuerausschöpfungsindex, der 2024 neu konzipiert wurde. Mit der Einführung der Zeta-Faktoren erfolgt bei den Gewinnen der juristischen Personen ab dem Bemessungsjahr 2020 eine Gewichtung, die sich auf die relative Steuerausschöpfung abstützt. Würde für die Berechnung der Steuerausschöpfung im Nenner wie bis anhin das Ressourcenpotenzial verwendet, dann würden sich bei einer Änderung der steuerlichen Ausschöpfung der juristischen Personen die Auswirkungen auf Zähler und Nenner weitgehend neutralisieren. Deshalb wird in der neuen Berechnungsmethode das Ressourcenpotenzial durch die ungewichtete Steuerbemessungsgrundlage ersetzt. Gleichzeitig wird die Berechnung getrennt nach natürlichen und juristischen Personen vorgenommen, da Vergleiche zwischen den beiden Kategorien nur wenig Sinn machen und die Zusammensetzung in den Kantonen sehr heterogen ist. Mit Medienmitteilung vom Februar 2024 wurden die neuen Zahlen vorgestellt und die methodischen Anpassungen erläutert.

Für die Berechnung der steuerlichen Ausschöpfung eines Kantons werden sämtliche Fiskaleinnahmen des Kantons und seiner Gemeinden (insb. direkte Steuern, Vermögens-, Erbschafts- und Motorfahrzeugsteuern), aufgeteilt nach natürlichen und juristischen Personen, in Relation zur jeweiligen Steuerbemessungsgrundlage (Einkommen der natürlichen Personen, Gewinne der juristischen Personen) gesetzt. Letztere beruht auf den Steuerdaten, die der Berechnung des Finanzausgleichs zugrunde liegen. Dabei wird versucht, auch den Steuerrepartitionen Rechnung zu tragen, obwohl hier eine Aufteilung auf natürliche und juristische Personen zurzeit noch nicht möglich ist. Die steuerliche Ausschöpfung wird in Beziehung gesetzt zum schweizerischen Mittel der Steuerausschöpfung, woraus der Steuerausschöpfungsindex resultiert.

Der Steuerausschöpfungsindex zeigt, wie stark die steuerlich ausschöpfbare Wertschöpfung durch Fiskalabgaben belastet wird und somit nicht mehr für eine private Verwendung zur Verfügung steht. Er widerspiegelt daher die makroökonomische Sichtweise. Die Steuerausschöpfung erlaubt aber keine Rückschlüsse auf Steuertarif und Steuersätze. Der Steuerausschöpfungsindex eignet sich somit nicht als Messgrösse für die Belastung einzelner Wirtschaftssubjekte. Der Indikator ist für die Beurteilung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit zu ungenau, da dort die effektive und die marginale Steuerbelastung im Zentrum stehen. Auf diese Aspekte wird in Abschnitt 4.4 vertieft eingegangen.

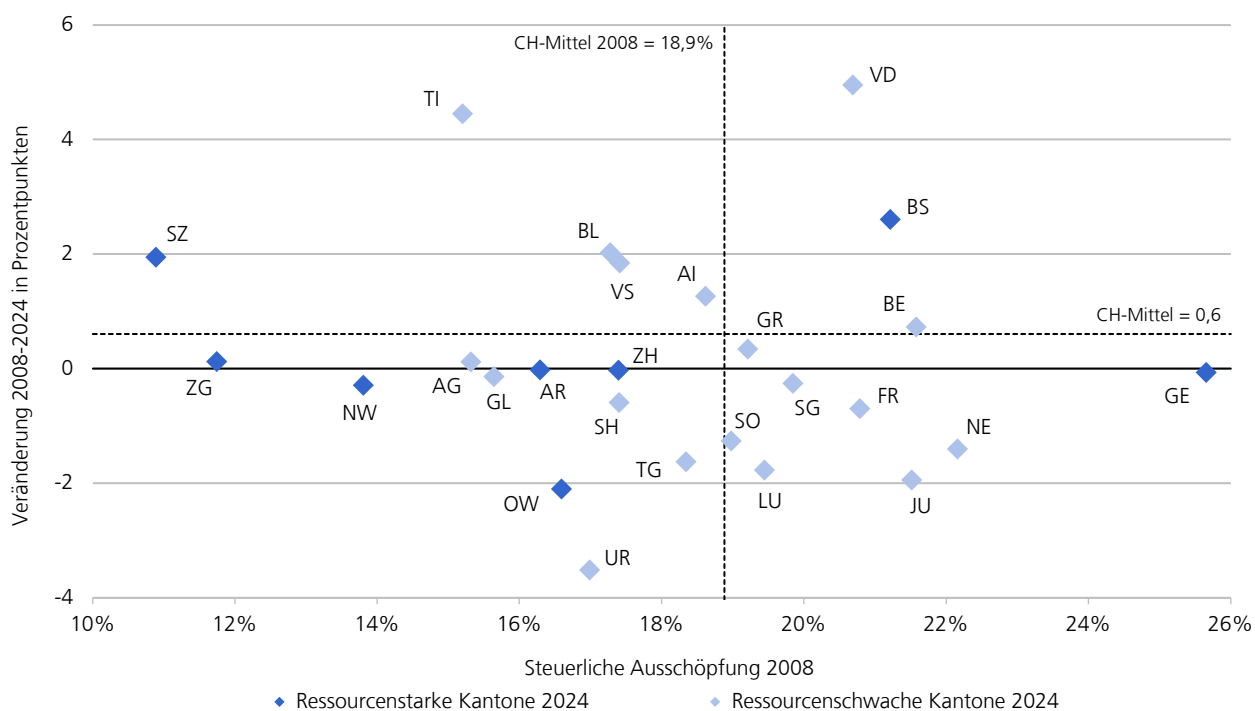
Abbildung 4.06 zeigt die steuerliche Ausschöpfung der natürlichen und juristischen Personen in Bezug auf die aktuellsten verfügbaren Daten. Im Landesdurchschnitt ist sie bei den juristischen Personen nur halb so hoch wie bei den natürlichen Personen. Dieser Unterschied in der steuerlichen Ausschöpfung hat in den vergangenen Jahren leicht zugenommen. Bei der Betrachtung der einzelnen Kantone fällt auf, dass die Unterschiede in der steuerlichen Ausschöpfung nach wie vor gross sind und die Differenz zwischen der Ausschöpfung der natürlichen und der juristischen Personen sehr stark variiert.

Abbildung 4.06 Steuerliche Ausschöpfung 2024



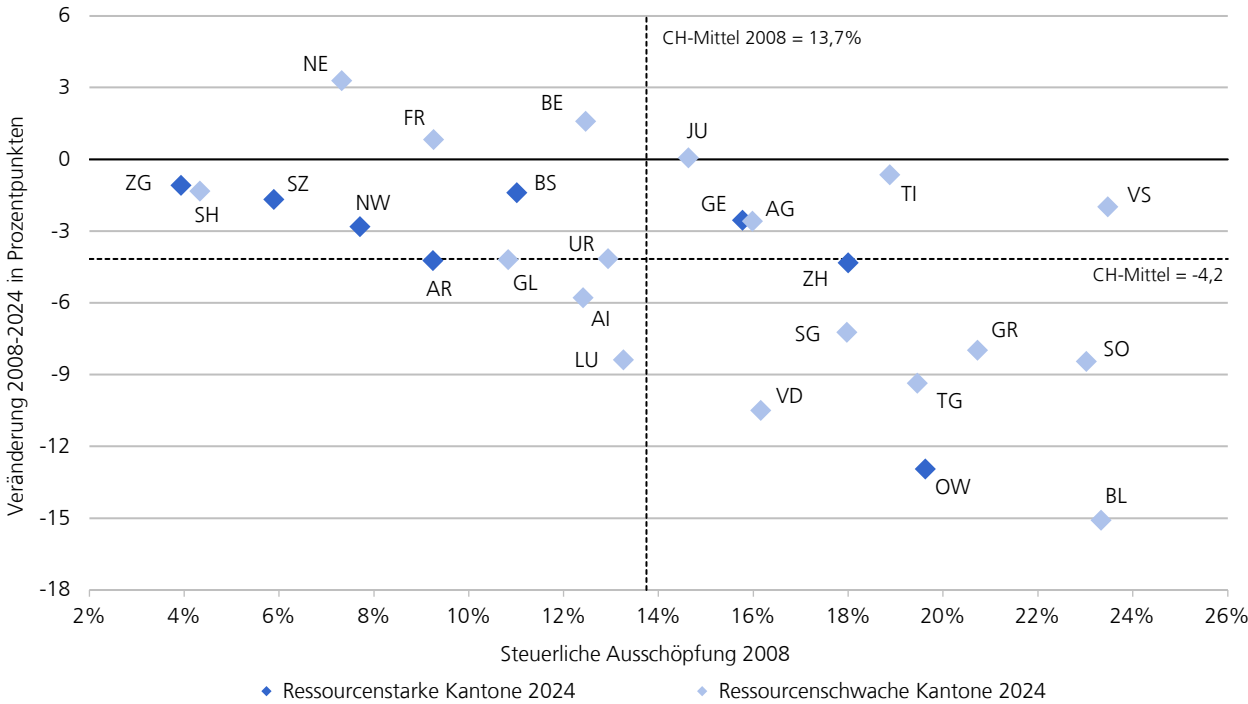
Bei den natürlichen Personen hat die steuerliche Ausschöpfung seit 2008 im schweizerischen Mittel leicht zugenommen (+0,6 Prozentpunkte). In 15 Kantonen ging sie zurück und in 11 Kantonen ist sie angestiegen (vgl. Abb. 4.07).

Abbildung 4.07 Veränderung der steuerlichen Ausschöpfung der natürlichen Personen 2008–2024



Bei den juristischen Personen hat die steuerliche Ausschöpfung seit 2008 im schweizerischen Mittel deutlich abgenommen (-4,2 Prozentpunkte). In 22 Kantonen ging sie zurück und in 4 Kantonen ist sie angestiegen (vgl. Abb. 4.08). Drei Kantone weisen einen Rückgang von über 10 Prozentpunkten auf (BL, OW und VD).

Abbildung 4.08 Veränderung der steuerlichen Ausschöpfung der juristischen Personen
2008–2024



Bei den natürlichen Personen haben die Disparitäten in der Steuerausschöpfung gemessen an der Spannweite zwischen dem höchsten und dem tiefsten Wert der Steuerausschöpfung seit 2008 abgenommen (vgl. Tab. 4.02). Gemessen an der Standardabweichung haben sie aber zugenommen, wobei diese nach einem Anstieg bis 2018 seither wieder rückläufig ist und in den letzten Jahren auf dem Niveau von 2012 verharrete. Bei den juristischen Personen sind die Disparitäten sowohl gemessen an der Spannweite als auch gemessen an der Standardabweichung zurückgegangen. Das Ziel des Abbaus dieser Disparitäten konnte bei den juristischen Personen somit erreicht werden, die Spannweite ist allerdings immer noch hoch.

Tabelle 4.02 Disparitäten in der Steuerausschöpfung (in %-Punkten und %)

	2008	2012	2016	2020	2021	2022	2023	2024
Natürliche Personen								
Spannweite	14.8	14.9	14.6	14.6	14.2	13.7	13.5	13.8
Standardabweichung	3.2	3.6	3.8	3.7	3.6	3.6	3.6	3.6
Gewichtete Standardabweichung	3.0	3.4	3.4	3.5	3.4	3.4	3.4	3.5
Durchschnitt aller Kantone	18.9%	19.0%	19.1%	19.1%	19.2%	19.2%	19.3%	19.5%
Juristische Personen								
Spannweite	19.5	19.4	18.0	17.2	19.1	19.5	18.9	18.6
Standardabweichung	5.7	5.5	5.2	5.0	5.1	4.9	4.7	4.7
Gewichtete Standardabweichung	4.4	4.7	4.7	4.3	4.5	4.4	4.2	4.2
Durchschnitt aller Kantone	13.7%	11.3%	10.6%	10.5%	10.0%	9.9%	9.4%	9.6%

Dabei ist einerseits zu beachten, dass die Möglichkeiten, die Unterschiede in der Steuerbelastung mittels des Finanzausgleichs zu reduzieren, beschränkt sind. Die Entwicklung der Steuerbelastung in den Kantonen wird von zahlreichen Faktoren beeinflusst. Der Finanzausgleich stellt dabei nur ein Element dar. Weit bedeutender für die Entwicklung der Steuerbelastungsunterschiede sind beispielsweise die Politik der Standortförderung oder die Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger in Bezug auf staatliche Dienstleistungen. Andererseits ist zu berücksichtigen, dass die Disparitäten in der Steuerbelastung nicht deckungsgleich sind mit den Disparitäten in der finanziellen Leistungsfähigkeit. So weist beispielsweise der ressourcenschwache Kanton Uri eine deutlich unterdurchschnittliche Steuerbelastung auf, während im ressourcenstarken Kanton Genf die Steuerbelastung landesweit zu den höchsten zählt.

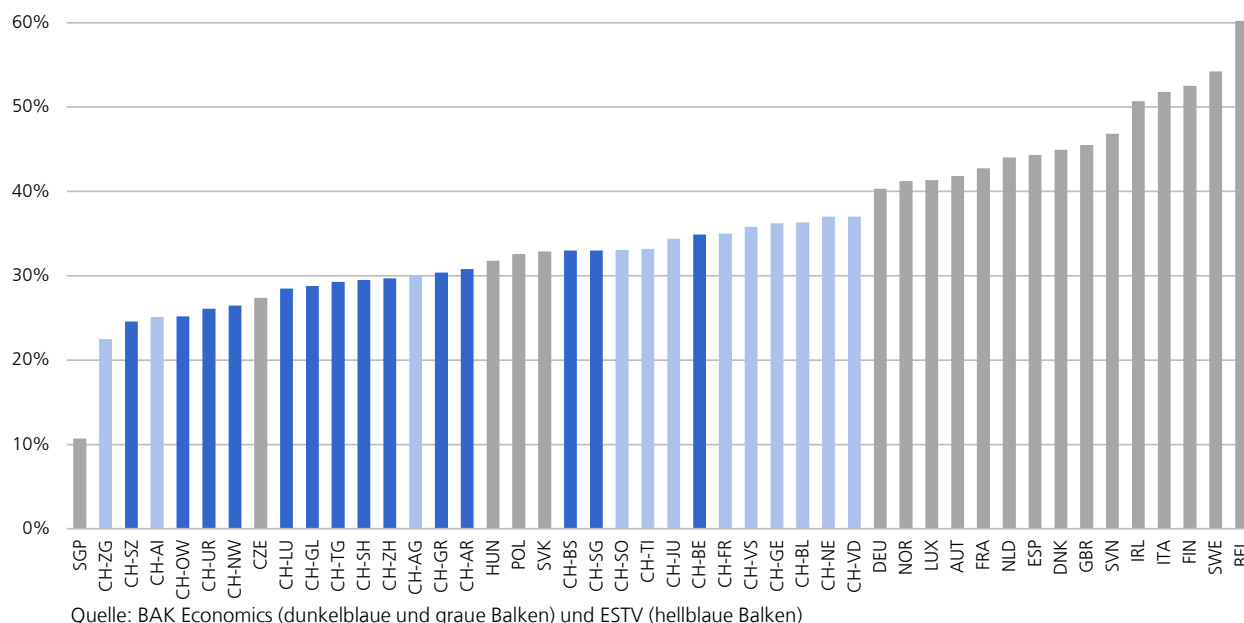
4.4 Erhalt der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit im nationalen und internationalen Verhältnis

Der Steuerwettbewerb stellt ein wichtiges Element des schweizerischen Föderalismus dar. Im Rahmen der Evaluation des Finanzausgleichs ist daher u.a. auch ein besonderes Augenmerk auf die Entwicklung der Steuerbelastung in den Kantonen zu legen. Gemäss dem KPMG Swiss Tax Report 2022² belief sich der Einkommenssteuersatz im nationalen Durchschnitt 2022 auf 33,52 Prozent. Gegenüber 2008 hat sich die Steuerbelastung der Einkommen nur wenig verändert (-1,1 %-Punkte). Demgegenüber wurde die fiskalische Belastung der Unternehmen in diesem Zeitraum merklich verringert. So betrug der Gewinnsteuersatz im Durchschnitt 2022 gemäss KPMG 14,68 Prozent, d.h. 4,8 Prozentpunkte weniger als 2008. Ein erheblicher Teil dieser Reduktion hängt mit Steuersatzsenkungen aufgrund der Unternehmenssteuerreform zusammen. Wie in Abschnitt 4.3 beschrieben, sind die Steuerbelastungsunterschiede zwischen den Kantonen bei den natürlichen wie auch bei den juristischen Personen nach wie vor beträchtlich.

Im internationalen Steuerwettbewerb ist vor allem die Steuerbelastung von mobilem Steuersubstrat entscheidend wie insbesondere Unternehmensgewinne und Einkommen hochqualifizierter Personen. Die sehr unterschiedlichen Steuersysteme in den einzelnen Staaten erschweren einen aussagekräftigen Vergleich der Steuerbelastung, da nicht nur die Steuersätze differieren, sondern auch die Ermittlung der steuerbaren Bemessungsgrundlage sehr unterschiedlich ist. Ein aussagekräftiger internationaler Vergleich, der sich auf die Steuerbelastung von Unternehmen und von hochqualifizierten Arbeitnehmenden fokussiert, wird regelmässig von BAK Economics veröffentlicht³. Die Analyse bezieht alle staatlichen Ebenen eines Standortes mit ein, für die 14 erfassten Kantone also die Ebenen Bund, Kanton und Gemeinde. Aufgrund der berechneten Steuerbelastung im Kantonshauptort für ledige Arbeitnehmende mit einem Bruttoarbeitseinkommen von umgerechnet 100 000 Euro und der entsprechenden verfügbaren Zahlenreihe von BAK Economics hat die ESTV für die übrigen 12 Kantone (AG, AI, BL, FR, GE, JU, NE, SO, TI, VD, VS, ZG) eine vergleichbare Masszahl geschätzt. Der gewählte Haushalttyp entspricht weitestgehend dem hochqualifizierten Arbeitnehmenden mit einem verfügbaren Einkommen von 100 000 Euro.

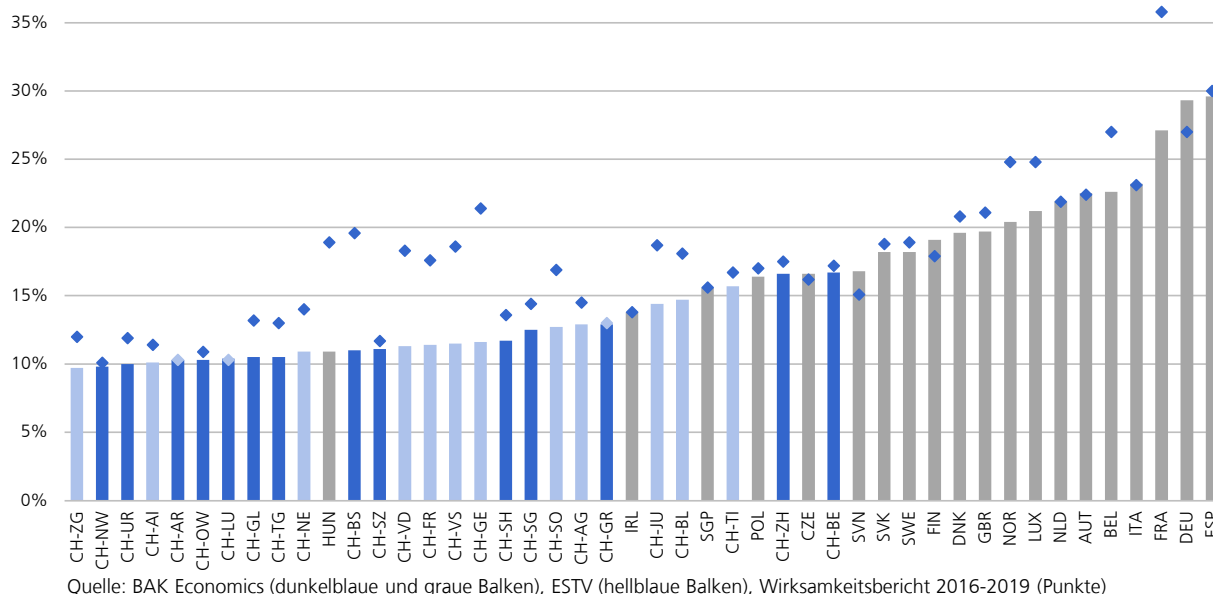
Die Schweizer Kantone sind bezüglich der Steuerbelastung bei hochqualifizierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Vergleich zum europäischen Ausland insgesamt konkurrenzfähig, auch wenn der Unterschied zwischen der tiefsten (ZG) und der höchsten Belastung (NE, VD) mit 14,5 Prozentpunkten beachtlich ist (vgl. Abb. 4.09). Die Kantone mit hellblauen Säulen wurden von der ESTV für den vorliegenden Bericht aufbereitet. Die Zahlen für die übrigen Kantone stammen von BAK Economics (BAK Taxation Index 2022).

Abbildung 4.09 Steuerbelastung von hochqualifizierten Arbeitnehmenden 2021/2022
(in % des verfügbaren Einkommens)



Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der Steuerbelastung von Unternehmen. Abbildung 4.10 stellt einen Vergleich für ordentlich besteuerte Unternehmen dar. Im internationalen Vergleich ist die Steuerbelastung in nur gerade vier der aufgeführten europäischen Länder (Ungarn, Irland, Polen, Tschechien) tiefer als in Bern, dem Kanton mit der höchsten Steuerbelastung für Unternehmen in der Schweiz. Die Spannweite der Steuerbelastung zwischen den Kantonen ist etwas weniger ausgeprägt als bei den hochqualifizierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, aber mit 7 Prozentpunkten immer noch bedeutend. Die Kantone mit hellblauen Säulen wurden wiederum von der ESTV für den vorliegenden Bericht aufbereitet. Die Zahlen für die übrigen Kantone stammen von BAK Economics (BAK Taxation Index 2022).

Abbildung 4.10 Steuerbelastung von Unternehmen 2021/2022 und Vergleich mit 2015
(in % des Gewinns)



4.5 Gewährleistung einer minimalen Ausstattung mit finanziellen Ressourcen

Ein Ziel des Finanzausgleichs besteht darin, den ressourcenschwachen Kantonen eine Mindestausstattung mit finanziellen Ressourcen zu gewährleisten. Mit der Reform 2020 des Finanzausgleichs wurde eine sog. «garantierte Mindestausstattung» eingeführt. Demnach erreichen diejenigen ressourcenschwachen Kantone mit einem Ressourcenindex von unter 70 Punkten immer einen Index nach Ressourcenausgleich von genau 86,5 Punkten; in den Übergangsjahren 2020 und 2021 waren es 87,7 bzw. 87,1 Punkte.

Der Gesamtbetrag des Ressourcenausgleichs ist daher seit 2020 keine politische Steuerungsgrösse mehr, sondern ergibt sich durch die Höhe der Mindestausstattung, der Entwicklung der Disparitäten zwischen den Kantonen und der nominellen Entwicklung des standardisierten Steuerertrags (SSE). Die Höhe der Mindestausstattung stellt seit 2020 die zentrale Steuerungsgrösse des Ressourcenausgleichs dar, weil die beiden anderen Faktoren exogen vorgegeben sind.

Mit der Zielsetzung einer Mindestausstattung an finanziellen Ressourcen soll den ressourcenschwächsten Kantonen ermöglicht werden, ihre Kernaufgaben autonom und ohne übermässige steuerliche Belastung ihrer Bürgerinnen und Bürger wahrnehmen zu können. Die Identifizierung der Kernaufgaben erweist sich jedoch als schwierig, da eine Unterscheidung von Grund- bzw. Kernbedarf und Wahlbedarf vorgenommen werden müsste (siehe Anhang 1), was aber nicht trennscharf durchgeführt werden kann. Empirische Analysen hatten gezeigt, dass eine solche Aufteilung schwierig zu bewerkstelligen ist und dass die Ergebnisse stark vom Analyseansatz beeinflusst werden.

Zudem sind die Bestimmungen zur garantierten Mindestausstattung erst seit 2020 in Kraft. Eine Diskussion über die Höhe der Mindestausstattung im vorliegenden Bericht erscheint aus der Sicht des Bundesrates verfrüht. Zum einen ist die Datenbasis nicht ausreichend genug und zum anderen bestehen methodische Schwierigkeiten bei der Beurteilung der Frage, ob die Höhe der Mindestausstattung angemessen ist. Eine solche Beurteilung dürfte deshalb auch bei einer grösseren Datenverfügbarkeit kaum in der Lage sein, eine Mindestausstattung nach rein objektiven Kriterien bestimmen zu können. Erstens ist – wie bereits erwähnt – das Ausmass des Grundbedarfs schwierig zu bestimmen und von Werturteilen abhängig: Je nach Präferenz dürfte das Ausmass eines Grundbedarfs an öffentlichen Leistungen, die ein Kanton zu erbringen hat, unterschiedlich beurteilt werden. Zweitens sind die Kosten für das Erstellen von staatlichen Leistungen von Kanton zu Kanton unterschiedlich. Es müsste ein Benchmark verwendet werden, dessen Auswahl mit einem gewissen Grad an Willkürlichkeit verbunden wäre. Aus diesen Gründen verzichtet der vorliegende Bericht auf eine vertiefte Beurteilung der Höhe der Mindestausstattung. Eine solche würde sich in einem relativ grossen Unschärfbereich bewegen.

Schliesslich ist zu unterstreichen, dass die im Gesetz festgelegte Höhe der garantierten Mindestausstattung ein wesentlicher Teil eines Reformpakets darstellte, das seinerseits das Ergebnis eines Kompromisses zwischen den Kantonen war. Um diesen Kompromiss wurde damals hart gerungen. Die Höhe der garantierten Mindestausstattung sollte daher nicht ohne genügende Gründe zur Disposition gestellt werden.

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

4.6.1 Kostenrelevanz und Gewichtung der Indikatoren

Um die Wirksamkeit des Lastenausgleichs zu überprüfen führt der Anhang 2 des erläuternden Berichts zur FiLaV zwei Beurteilungskriterien auf: die Höhe der Sonderlasten pro Kopf und die Höhe der Abgeltung. Dadurch lässt sich bestimmen, wie viel Prozent der Sonderlasten durch den Lastenausgleich abgegolten werden. In den Jahren 2004, 2009 und 2013 wurden von Ecoplan drei Gutachten erstellt, um zu überprüfen, wie hoch diese Abgeltung für jeden der drei Bereiche GLA, SLA A–C und SLA F ist. Für den vorliegenden Wirksamkeitsbericht wurden die Berechnungen von der EFV aufdatiert, um zu überprüfen, ob sich die bisherigen Resultate auch mit den jeweils neusten verfügbaren Daten bestätigen lassen. Die Berechnungsmethode wurde dabei unverändert gelassen.

Aufgrund von Revisionen bei den Daten der Finanzstatistik gab es leichte Differenzen in den Daten für frühere Jahre. Um dennoch Vergleiche über die Zeit zu ermöglichen, wurden deshalb die Vorjahre ebenfalls neu berechnet. Für Details zur Berechnungsmethode sei auf die Studie Ecoplan [2013] verwiesen.

Wie bereits in den früheren Vierjahresperioden bleibt auch im aktuellsten Zeitraum die Gewichtung der Indikatoren stabil und der Erklärungsgehalt des verwendeten Modells ist weiterhin sehr gut ($R^2 = 0.92$). Die Indikatoren von GLA, SLA A–C und SLA–F haben einen statistisch hochsignifikanten (positiven) Einfluss auf die Ausgaben.

Bei den soziodemografischen Ausgleichsgefässen werden die Gewichte mittels Hauptkomponentenanalyse jährlich neu festgelegt. Der SLA A–C umfasst die Indikatoren Armut (Gewicht 49% im Referenzjahr 2024), Altersstruktur (3%) und Ausländerintegration (48%). Beim SLA F bleiben die Gewichte über die Zeit stabil. Die Beschäftigungsquote wird mit 25 Prozent gewichtet, die Siedlungsdichte mit 38 Prozent und die Bevölkerung mit 37 Prozent. Die Gewichtung der Teilindikatoren im GLA wurde politisch festgesetzt und blieb seither unverändert. Für die nachfolgende Berechnung der Sonderlasten muss die Gewichtung der GLA-Indikatoren aber ebenfalls mittels Hauptkomponentenanalyse berechnet werden.

4.6.2 Abgeltung der Sonderlasten

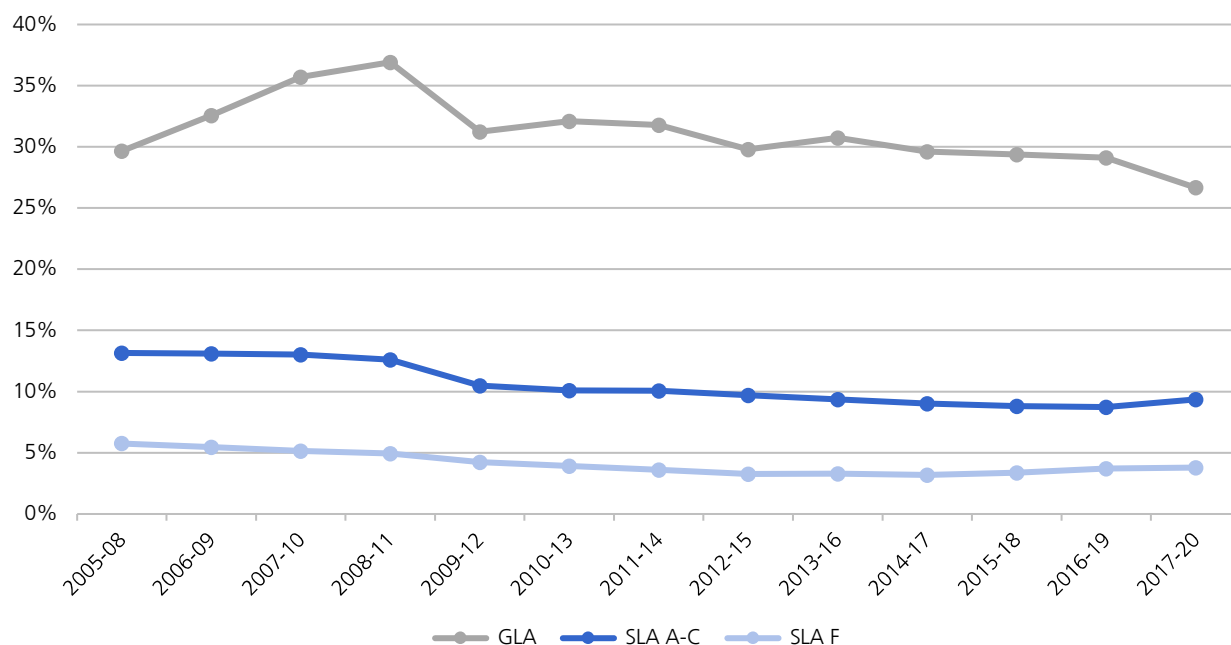
Für den Begriff «Sonderlasten» gibt es keine einheitliche Definition. Im Rahmen des Lastenausgleichs wird damit derjenige Teil der Lasten bezeichnet, welcher über dem schweizerischen Mittelwert liegt. Aufgrund dieses Konzepts hängt die absolute Höhe der Sonderlasten von verschiedenen Faktoren ab. Die wichtigsten davon sind das Volumen der Lasten in einem bestimmten Bereich und die Grösse der betroffenen Kantone. Auch die Verteilung der Lasten zwischen den Kantonen beeinflusst die Sonderlasten. Wenn ein Indikator, welcher bestimmte Lasten erklärt, in allen Kantonen gleich hoch wäre, dann liegt kein Kanton über dem Mittelwert und in diesem Bereich gibt es keine Sonderlasten. Eine gleichmässige Verteilung führt somit zu geringeren Sonderlasten.

Aufgrund dieser Faktoren sind die Sonderlasten beim GLA deutlich tiefer als diejenigen beim SLA. Zudem blieben erstere erwartungsgemäss über die Zeit relativ stabil, während diejenigen des SLA A–C und insbesondere des SLA F in den letzten Jahren zunahmen. Dies führte dazu, dass über den Beobachtungszeitraum der Anteil des SLA an den gesamten Sonderlasten (Mittelwert aus vier Jahren) von 81,6 auf 84,1 Prozent stieg. Der GLA macht somit heute nicht einmal mehr 16 Prozent der Sonderlasten aus. Ein anderes Bild zeigt sich bei der Abgeltung.

Die Gesamtdotation des Lastenausgleichs wurde bis 2020 je zur Hälfte auf den GLA und den SLA aufgeteilt. Im Referenzjahr 2021 wurde die Dotation des SLA zusätzlich um 80 Millionen erhöht. Seit 2022 beträgt die Erhöhung 140 Millionen. Dadurch liegt der Anteil des SLA an der Gesamtdotation 2024 bei rund 58 Prozent. Dieser Anteil fliesst zu zwei Dritteln in den SLA A–C und zu einem Drittel in den SLA F. Während dadurch beim GLA rund 27 Prozent der Sonderlasten abgegolten werden, sind es beim SLA A–C nur 9 Prozent und beim SLA F sogar nur 4 Prozent.

Die deutlich höhere Abgeltung im GLA wurde bereits in den bisherigen Wirksamkeitsberichten ausführlich dargelegt. Da die Abgeltung direkt von der Höhe der Dotation im Lastenausgleich abhängt, ist sie politisch steuerbar. Das Parlament hat diese Möglichkeit im Rahmen der Beratungen zum dritten Wirksamkeitsbericht ergriffen und die Dotation des SLA im Jahr 2021 um 80 Millionen und ab 2022 um 140 Millionen erhöht. Dadurch werden sich die Unterschiede reduzieren. In Abbildung 4.11 ist diese Erhöhung noch nicht erkennbar, da hier nur Daten bis zum Jahr 2020 enthalten sind.

Abbildung 4.11 Abgeltung der Sonderlasten



Im zeitlichen Verlauf der Abgeltung erkennt man, dass mit der Einführung der NFA im Jahr 2008 ein Sprung nach unten stattfand. Dies wurde bereits in der Studie Ecoplan [2016] festgestellt und genauer untersucht. Der Grund dürfte darin liegen, dass die mit der Einführung der NFA wegfallenden Bundesbeiträge nicht vollständig durch höhere Ausgaben der Kantone kompensiert wurden. In der Abbildung 4.11 ist dieser Sprung gut erkennbar. Diejenigen Perioden, welche das Jahr 2008 nicht mehr enthalten, weisen beim GLA einen leichten Rückgang der Abgeltungen auf. Beim SLA bewegen sich die Abgeltungen aktuell etwa auf dem Niveau der Periode 2010-13. Die Entwicklung ist hier somit recht stabil. Die Berechnung der Sonderlasten wird im Abschnitt 5.2 nochmals aufgenommen, da die heutige Methode gewisse Nachteile aufweist.

4.7 Gewährleistung eines angemessenen interkantonalen Lastenausgleichs

Die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IKZ) in den neun Aufgabenbereichen von Artikel 48a BV ist ein wichtiger Pfeiler des schweizerischen Finanzföderalismus. Die horizontale Zusammenarbeit zwischen den Kantonen erlaubt eine effiziente und bedürfnisgerechte Bereitstellung von Leistungen, ohne dass der Bund bei der Erstellung einbezogen werden muss. Damit wird die Rolle der Kantone gestärkt und dem Trend zu einer Zentralisierung entgegengewirkt. Die IKZ ist neben den Ausgleichsgefässen ebenfalls Gegenstand der regelmässigen Wirkungsanalyse im Rahmen des Wirksamkeitsberichts.

Mit einer Stärkung des institutionellen Rahmens der IKZ verfolgte die NFA im Wesentlichen folgende Ziele:

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

Gemäss Art. 11 FiLaG soll die IKZ drei Ziele erfüllen:

- a. Sicherstellung einer Mindestversorgung mit öffentlichen Leistungen;
- b. wirtschaftliche Erfüllung kantonaler Aufgaben im Verbund mit anderen Kantonen;
- c. gerechter Ausgleich kantonsübergreifender Leistungen bei angemessener Mitsprache und Mitwirkung der betroffenen Kantone.

Insgesamt wird durch eine verstärkte IKZ ein wirksamer Beitrag zu einer effizienten und bedürfnisgerechten Aufgabenerfüllung geleistet. Ausserdem können mit der interkantonalen Zusammenarbeit bei der Leistungserbringung Grössenvorteile realisiert werden. Sie ist damit in vielen Aufgabenbereichen wirtschaftlicher als eine rein kantonale Aufgabenerbringung. Mit der Abgeltung der Lasten der Leistungserfüllung anhand der tatsächlichen Nutzniessung werden zudem Trittbrettfahreffekte («Spillovers») adressiert. Die interkantonale Gesetzgebung bietet den Kantonen im Übrigen eine interessante Alternative zum Bundesgesetz und den Vorteil, selber bestimmen zu können, auf welchen Bereich sich ihre Zusammenarbeit erstrecken soll.

4.7.1 Umfrage der KdK zur IKZ bei den Kantonen

Im Hinblick auf den vierten Wirksamkeitsbericht hat das Generalsekretariat der KdK im ersten Halbjahr 2021 bei den Kantonen und den interkantonalen Konferenzen eine Umfrage zur IKZ durchgeführt: Insgesamt ergibt die Umfrage ein positives Bild der IKZ. Die Zielerreichung wird mehrheitlich positiv beurteilt (Stärkung der Solidarität zwischen den Kantonen, der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz). Die IKZ erlaube eine bedarfsgerechte und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung, verbessere die Effizienz der Leistungserbringung durch die Ausnützung von Grössenvorteilen, verbessere die Angebotsqualität und fördere die Koordination der Leistungsangebote sowie die Arbeitsteilung zwischen den Kantonen. Auch bezüglich der Einhaltung der Grundsätze der Interkantonalen Rahmenvereinbarung (IRV) fallen die Rückmeldungen der Kantone mehrheitlich positiv aus: Die IKZ sei so ausgestaltet, dass die Nutzniesser auch Kosten- und Entscheidungsträger seien, Ausgangslage für die Bestimmung der Abgeltungen bildeten die durchschnittlichen Vollkosten, die Abgeltungen basierten auf transparenten und nachvollziehbaren Kosten- und Leistungsrechnungen, die Mitsprache- und Mitwirkungsrechte seien angemessen geregelt und erhebliche Standortvorteile und Standortnachteile im Zusammenhang mit der Leistungserbringung bzw. dem Leistungskauf würden genügend berücksichtigt. Für einen Teil der Aufgabenbereiche beurteilt jedoch eine grössere Minderheit der Kantone die Einhaltung der Grundsätze eher negativ. Dies betrifft vor allem die Frage der fiskalischen Äquivalenz sowie, damit verbunden, die Festlegung der Abgeltungen und die Ausgestaltung der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte. Im Einzelnen wird bemängelt, dass keine Vollkosten vergütet würden, dass zu wenig Mitsprache- und Mitwirkungsrechte eingeräumt würden und dass eine Verpflichtung zur Zusammenarbeit fehle. Es lässt sich dabei kein klarer Trend ausmachen zwischen Standortkantonen und Leistungskäufern.

4.7.2 Ergebnisse der Studie von bolz+partner consulting

In den vorangegangenen Wirksamkeitsberichten wurde die IKZ summarisch beurteilt. Es war insbesondere der Wunsch der Kantone, dass im vorliegenden Bericht die Wirksamkeitsanalyse bezüglich der IKZ vertieft wird. Dies auch vor dem Hintergrund der Ergebnisse der oben erwähnten Umfrage der KdK bei den Kantonen. Zu diesem Zweck hat die KdK zusammen mit der EFV der Firma bolz+partner consulting einen Auftrag erteilt, die Ermittlung der Abgeltungen im Rahmen der IKZ vertieft zu analysieren. Vor dem Hintergrund des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz und der bestehenden Regelung in Art. 25-28 IRV wurden die Grundlagen und die Grundsätze für die Abgeltungen untersucht. Der Auftrag verfolgte fünf Ziele:

- Überprüfung des Stands der Umsetzung von transparenten Kosten- und Leistungsrechnungen sowie der Zweckmässigkeit des bestehenden Regelwerks.
- Ermittlung eines statistisch genaueren Bilds des in der IKZ erreichten Kostendeckungsgrads insgesamt bzw. in ausgewählten Aufgabengebieten.
- Aufzeigen verschiedener Varianten zur Festlegung bzw. zum Umfang der Vollkosten und entsprechende Szenarien.
- Entwicklung eines praktikablen Bewertungsmodells der Standortvorteile und Standortnachteile.
- Formulierung von Empfehlungen für technische Verbesserungen (z.B. Präzisierung der Erläuterungen zur IRV oder zum Leitfaden) auf der Basis der Resultate zu den vorhergehenden Punkten.

Im Zentrum der Analyse stehen exemplarisch die drei IKZ-Aufgabengebiete Kantonale Hochschulen (Universitäten und Fachhochschulen), Straf- und Massnahmenvollzug sowie Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden.

Erkenntnisse im Einzelnen

Kostentransparenz und Kostenermittlung

Die IRV fordert als Grundlage für die Ermittlung der Abgeltung transparente und nachvollziehbare Kosten- und Leistungsrechnungen (KLR). Sie macht aber keine weiteren Vorgaben darüber, wie die KLR im Einzelnen aufzubauen ist. Die Ausgestaltung der Anforderungen an die KLR ist von den Vertragsparteien zu erarbeiten. Ein einheitliches Regelwerk besteht nicht.

Im Rahmen des Auftrags wurden IKZ-Vereinbarungen in den drei genannten Aufgabengebieten anhand eines Anforderungsprofils untersucht. Die Analyse hat gezeigt, dass das Fehlen eines einheitlichen Regelwerks nicht zu einer Beeinträchtigung der Kostentransparenz geführt hat. Sämtliche untersuchten Vereinbarungen erfüllen die generellen Anforderungen an die Ausgestaltung der KLR:

- Die Abgeltungen werden auf Basis eines Vollkostenausweises pro Leistungseinheit ermittelt.
- Das Regelwerk zur Ermittlung der Vollkosten ist Teil der Vereinbarung.
- Die angewendeten KLR-Modelle stellen eine korrekte Ermittlung der Kosten sicher.

Bei der konkreten Ausgestaltung der KLR-Modelle zeigt sich, dass das Fehlen einer einheitlichen detaillierten Vorgabe eher zum Vorteil der IKZ ist: Die KLR-Modelle der untersuchten Vereinbarungen erfüllen die Grundanforderungen und gehen unterschiedlich weit, je nachdem, wie vielfältig die von den Leistungserstellern produzierten Leistungen sind bzw. wie komplex die Organisation der Leistungsersteller ist. In diesem Sinn können die individuellen Regelwerke als zweckmässig beurteilt werden.

In zwei Punkten zeigt sich aber auch, dass die KLR als Grundlage für die Festlegung der Abgeltung an ihre Grenzen stossen kann: Die IRV fordert, dass die Abgeltung ergebnisorientiert erfolgt und sich nach der effektiven Beanspruchung der Leistung richtet. Hier sind gegebenenfalls ergänzende Analysen angezeigt, die ausserhalb des rein betrieblichen Fokus der KLR liegen.

Quantitative Analysen zum Kostendeckungsgrad

Die Datenlage erlaubt nur eine unscharfe Aussage über den Kostendeckungsgrad der IKZ. Die summarische Analyse der Daten der Finanzstatistik der EFV gibt Indizien dafür, dass die Kosten der Standortkantone durch die Abgeltungen nicht vollständig gedeckt sind. Dieses Resultat ist plausibel, weil die finanziell bedeutsamsten Vereinbarungen der IKZ im Aufgabenfeld «kantonale Hochschulen» keine vollständige Deckung der massgeblichen Kosten vorsehen.

Eine genauere Bestimmung des Kostendeckungsgrads erfolgt sinnvollerweise auf Stufe der einzelnen interkantonalen Verträge. Der regelmässige Ausweis des mit der IKZ effektiv erreichten Kostendeckungsgrads innerhalb der einzelnen Konkordate und Vereinbarungen ist denn auch ein Gebot der Transparenz des Kostennachweises. Diese Transparenz ist nicht nur ex ante bei der Festlegung der Abgeltung zentral, sondern auch ex post zur Kontrolle der Zielerreichung. Auf dieser Basis kann regelmässig beurteilt werden, ob die Ziele des Konkordats bzw. der Vereinbarung auch in Bezug auf den angestrebten bzw. vereinbarten Kostendeckungsgrad erreicht werden und ob Anpassungen der Abgeltungen vorgenommen werden sollen.

Standortvorteile und -nachteile

Die IRV nennt als ein Kriterium bei der Festlegung der Abgeltungen erhebliche Standortvorteile und -nachteile im Zusammenhang mit der Leistungserbringung und dem Leistungsbezug. Die Begriffe Standortvorteile und -nachteile werden nicht weiter präzisiert. Sie werden in den untersuchten Vereinbarungen denn auch unterschiedlich gehandhabt.

Wie bei der Ermittlung der Kosten ist bei der Quantifizierung des Standortvorteils als Grundlage ein gemeinsames Verständnis darüber nötig, was ein Standortvorteil bzw. -nachteil ist. Im Bericht von bolz+partner wird eine «fiskalische» und «komparative» Definition vorgeschlagen: Massgeblich für einen allfälligen Abzug bei den Abgeltungen aufgrund eines Standortvorteils ist,

- wie sich die Leistungserbringung auf die Steuereinnahmen der Vereinbarungskantone auswirkt (wobei auch die Abschöpfung durch den Ressourcenausgleich zu berücksichtigen ist) und
- dass die wirtschaftlichen Auswirkungen sowohl beim Leistungserbringer- als auch beim Leistungsbezüger-Kanton betrachtet werden, da Standortvorteile und -nachteile sich neben dem Standortkanton auch auf Drittkantone auswirken können.

Die Quantifizierung des Standortvorteils ist je nach Aufgabengebiet äusserst komplex. Im Rahmen des Mandats wurde ein einfaches Bewertungsmodell entwickelt. Es unterscheidet zwischen quantifizierbaren und nicht-quantifizierbaren Standortvorteilen und erlaubt Analysen in unterschiedlichen Tiefenschärfen.

Empfehlungen der Studie von bolz+partner consulting

Gestützt auf die Analysen werden für die Weiterentwicklung der IKZ vier Empfehlungen abgegeben:

- *Abweichungen von den Vollkosten offenlegen und begründen:* Gemäss IRV bilden die durchschnittlichen Vollkosten die Ausgangslage für die Bestimmung der Abgeltung. Daneben sind aber auch andere Kriterien zu berücksichtigen. Die IRV verlangt also nicht, dass die Abgeltung den Vollkosten im Sinne der Betriebsbuchhaltung entsprechen müssen und damit bei der IKZ zwingend ein Kostendeckungsgrad von 100 Prozent erreicht werden muss. Aber: Die prominente Erwähnung der Vollkosten in der IRV legt nahe, dass sie zwingend der Angelpunkt der Abgeltung sein müssen. Die Vollkosten sind die zentrale monetäre Messgrösse für den unmittelbaren Ressourcenbedarf (Input) bei der Leistungserstellung und sind somit die primäre finanzielle Last, die es im Rahmen der IKZ auszugleichen gilt. Die IRV nennt eine Reihe von Kriterien, die neben den Vollkosten bei der Festlegung der Abgeltung ebenfalls zu berücksichtigen sind. Die Berücksichtigung dieser Kriterien kann eine Abweichung der Abgeltung von den Vollkosten rechtfertigen. Entscheidend ist aber, dass dies begründet geschieht: Nach dem Grundsatz «comply or explain» sollen die Kriterien beim konkreten Gegenstand der IKZ auf ihre Relevanz hin geprüft und quantifiziert werden. Auf dieser Basis kann im Vertrag ein Zielkostendeckungsgrad festgelegt werden.
- *Regelmässiger Ausweis des effektiven Kostendeckungsgrads:* Die Umfrage der KdK zur IKZ bei den Kantonen hat gezeigt, dass diese nur ein lückenhaftes Bild über den mit der IKZ erreichten Kostendeckungsgrad haben. Diese Lücken können auf übergeordneter Ebene nicht geschlossen werden – die detaillierten Angaben über Kosten und Leistungen müssen «bottom up» aufgearbeitet werden. Es wird deshalb empfohlen, die regelmässige Ermittlung und Offenlegung des effektiv erreichten Kostendeckungsgrades als permanente Vollzugsaufgabe der Standortkantone bzw. der Leistungsersteller im jeweiligen IKZ-Vertrag zu verankern. Dadurch kann im Sinne einer Steuerung der Vertragsumsetzung von den Vertragsparteien regelmässig geprüft werden, ob der anvisierte Zielkostendeckungsgrad erreicht wird und ob gegebenenfalls Anpassungen bei der Abgeltung vorgenommen werden sollen.

- *Verbesserung der Qualität der Finanzstatistik bei der IKZ:* Die statistische Analyse zur Bedeutung der IKZ hat gezeigt, dass die Datenlage in Bezug auf die IKZ nicht befriedigend ist. Mit der Finanzstatistik der EFV wäre grundsätzlich eine gute Grundlage vorhanden, mit der die quantitative Entwicklung der IKZ übergeordnet beobachtet werden kann. Dies setzt aber voraus, dass die Kontierung der IKZ-Zahlungen und die funktionale Codierung in den Kantonen einheitlich(er) erfolgt. Die EFV ist bei der Aufarbeitung der Finanzstatistik auf die Qualität der kantonalen Daten angewiesen.
- *Systematische und transparente Ermittlung der Standortvorteile und -nachteile:* Die interkantonale Zusammenarbeit kann sowohl beim Leistungserbringer als auch beim Leistungsbezüger mit erheblichen Standortvorteilen oder -nachteilen verbunden sein. Ihre Berücksichtigung bei der Abgeltung ist deshalb durchaus im Sinne eines fairen Ausgleichs der mit der Leistung verbundenen Nutzen und Lasten. Die Herausforderung liegt bei der Quantifizierung dieser Vorteile oder Nachteile. Wie bei der Ermittlung der Kosten ist zu empfehlen, dass die Ermittlung systematisch und transparent erfolgt. Basis muss auch hier ein Konsens der Vertragsparteien über das methodische Vorgehen sein. Das im Rahmen dieses Mandats erarbeitete einfache Modell leistet dazu einen Beitrag. Es dient der Versachlichung und Entpolitisierung zukünftiger IKZ-Vertragsverhandlungen.

Umsetzung der Empfehlungen

Die Umfrage der KdK bei den Kantonen hat gezeigt, dass die Grundsätze der IRV zu den Abgeltungen (Art. 25-28) breite politische Akzeptanz geniessen. Probleme oder Unsicherheiten gibt es indessen bei der konkreten Anwendung. Auch die vorliegende Analyse hat gezeigt, dass die IRV ein zweckmässiges Regelwerk für die IKZ ist. Aber sie wurde bewusst als Rahmenwerk konzipiert, das die Verhandlungen in einzelnen Bereichen nicht «prädisponiert» oder einschränkt. Der Nutzen der IRV liegt darin, dass sie alle relevanten Elemente für die konkrete Aushandlung von IKZ-Verträgen enthält und damit eine vollständige «Verhandlungsagenda» vorgibt. Vor diesem Hintergrund ergeben die Ergebnisse der vorliegenden Analyse kein Anpassungspotenzial bei der IRV; die obigen Empfehlungen können innerhalb der geltenden IRV umgesetzt werden.

Verbesserungspotenzial besteht aber bei der Klärung eines gemeinsamen Verständnisses der Vertragsparteien bezüglich der verschiedenen Elemente, die für die Ermittlung der Abgeltung gemäss IRV potenziell relevant sind. Dieses gemeinsame Verständnis sollte am Anfang der Vertragsverhandlungen stehen. Zu diesem Zweck wurde ein Leitfaden der KdK zu den Artikeln 25-28 IRV erarbeitet und im September 2023 verabschiedet. Ein Leitfaden ist eine Hilfestellung bzw. eine Wegleitung für die Vertragsparteien; sie hat nicht den Charakter einer Umsetzungsverordnung oder Richtlinie, das heisst, sie ist nicht verbindlich – es sind letztlich Empfehlungen der KdK. Sie soll die Vertragsparteien dabei unterstützen, den Verhandlungsprozess zu strukturieren und damit zu vereinfachen und zu versachlichen. Ausserdem wurde der Kommentar der KdK zu den Artikeln der IRV betreffend die Abgeltungen aufgrund der Erkenntnisse aktualisiert.

Analyse der Mitwirkungsrechte

Parallel zur Studie von bolz+partner consulting beauftragte die KdK Prof. Dr. Kurt Nuspliger mit einer Analyse der Partizipationsrechte im Rahmen der IKZ. Die Studie kommt zu folgenden Ergebnissen:

Mit der IKZ wird eine bedarfsgerechte und wirtschaftliche Erfüllung der Aufgaben angestrebt. Die Nutzniesser von öffentlichen Leistungen sollen auch Kosten- und Entscheidungsträger sein. Es geht im Kern um einen gerechten Ausgleich kantonsübergreifender Leistungen bei angemessener Mitsprache und Mitwirkung der betroffenen Kantone. Zu diesem Zweck erhalten Kantone, die Leistungen anderer Kantone abgelden (Leistungskauf) oder Teil gemeinsamer Trägerschaften sind, auf die jeweilige Leistung bezogene Mitsprache- und Mitwirkungsrechte. In einer gemeinsamen Trägerschaft stehen den Trägerkantonen grundsätzlich paritätische und umfassende Mitsprache- und Mitwirkungsrechte zu. Diese können nur ausnahmsweise nach der finanziellen Beteiligung gewichtet werden. Denjenigen, die Leistungen kaufen, wird in der Regel mindestens ein partielles Mitspracherecht gewährt.

Das Mitwirkungsdispositiv der IKZ, das in der Bundesverfassung, im FiLaG und in der IRV verankert ist, wird breit akzeptiert. Allerdings haben die Abklärungen gezeigt, dass in verschiedenen Bereichen Optimierungen und Präzisierungen angezeigt sind. Für Optimierungen bieten sich grundsätzlich drei Wege an:

- Die Erläuterungen zu den Mitwirkungsrechten, die in der IRV verankert sind, können ergänzt werden.*
- Es kann ein Leitfaden zu den Mitwirkungsrechten bei der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich erstellt werden.*
- Der Text der IRV kann im Bereich der Mitwirkungsrechte ergänzt werden.*

Für die drei Optionen werden im Bericht ausformulierte Vorschläge vorgelegt, die sich auf gemeinsame Trägerschaften und Leistungskäufe beziehen. Bei allen drei Optionen sind die folgenden Leitprinzipien massgebend: Die Mitwirkung ist ein Kernelement des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz. Das Gemeinwesen, das die Kosten einer staatlichen Leistung trägt, sollte auch über diese Leistung bestimmen. Mitwirkung ist demnach nicht nur ein «Recht», auf das auch verzichtet werden kann, sondern ein wichtiger Beitrag zum Funktionieren des Systems IKZ. Die sachgerechte Ausübung der Mitwirkungsrechte führt idealerweise zu einer wirtschaftlichen und bedarfsgerechten Leistungserstellung. Für die gute Ausübung der Mitwirkungsrechte braucht es volle Transparenz zu den finanziellen Grundlagen und zum Leistungsangebot. Die Pflicht zur Information trifft primär jene Kantone, auf deren Territorium sich Institutionen befinden, für deren Benützung in einer interkantonalen Vereinbarung Ausgleichszahlungen beansprucht werden. Die Information muss rechtzeitig und umfassend erfolgen. Grundlage für die Ermittlung der Abgeltungen bilden transparente und nachvollziehbare Kosten- und Leistungsrechnungen. Der frühzeitige Einbezug der Fachgremien ist angezeigt. Bei der gemeinsamen Trägerschaft haben die beteiligten Kantone grundsätzlich paritätische Mitsprache- und Mitwirkungsrechte, die sich auf alle Bereiche der Leistungserbringung beziehen. Diese können ausnahmsweise nach der finanziellen Beteiligung gewichtet werden. Eine solche Gewichtung kann auch nötig sein, um erhebliche Ungleichgewichte beim Leistungsbezug auszugleichen. Bei bestimmten Beschlüssen kann ein qualifiziertes Mehr angezeigt sein. Denkbar sind Entscheidungsformeln mit qualifizierten Mehrheiten zum Schutz von Kantonen, die bestimmte Institutionen tragen. Damit kann verhindert werden, dass die Standortkantone in wichtigen Fragen von anderen Kantonen überstimmt werden. Für die Mitwirkung sollten in den einzelnen interkantonalen Verträgen massgeschneiderte Lösungen gefunden werden. Diese Verträge regeln, in welchen Gremien und in welchen Verfahren die Mitwirkungsrechte wahrgenommen werden. Es sind gute Rahmenbedingungen für die Ausübung der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte zu schaffen. Mitsprache- und Mitwirkungsrechte beziehen sich im Allgemeinen auf die Ebene der Vereinbarungen und auf die entsprechenden politischen Leitungsorgane und Fachgremien. Nicht sachgerecht wäre dagegen eine Mitsprache auf betrieblicher Ebene, da sonst die Autonomie der Leistungserbringenden institutionell gefährdet würde.

4.7.3 Entwicklung der interkantonalen Ausgleichszahlungen

Im Zusammenhang mit der IKZ interessiert auch die Frage, wie sich in den neun Aufgabengebieten gemäss Artikel 48a BV die Lastenausgleichszahlungen entwickelt haben (insbesondere Straf- und Massnahmenvollzug, kantonale Hochschulen, Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung, Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden). Der mit der NFA realisierte institutionelle Rahmen der IKZ ist seit dem Jahr 2008 in Kraft. Die Entwicklung der Lastenausgleichszahlungen sagt zwar noch nichts aus über die nur sehr schwierig zu beziffernde «Angemessenheit» dieser Zahlungen. Sie gibt aber Auskunft, ob seit 2008 ein signifikanter Anstieg der Lastenausgleichszahlungen zu verzeichnen ist und ob die Entwicklung anhält. In den Aufgabengebieten gemäss Artikel 48a BV haben sich die Summen aller Lastenausgleichszahlungen gemäss nachstehender Tabelle 4.03 entwickelt. Die Daten entstammen einer Sonderauswertung der Finanzstatistik. Aufgeführt sind nur Bereiche mit Lastenausgleichszahlungen von insgesamt mehr als 10 Millionen und nur solche, welche Kantonen (und nicht ausschliesslich Institutionen oder Trägerschaften) zufließen. Zudem werden in der Finanzstatistik nicht alle einschlägigen Aufgabengebiete gesondert ausgewiesen; dies betrifft insbesondere die Spitzenmedizin und die Spezialkliniken.

Tabelle 4.03 Entwicklung der interkantonalen Lastenausgleichszahlungen in den Aufgabengebieten gemäss Artikel 48a BV, 2008–2021

Mio. CHF	2008	2014	2018	2019	2020	2021
Straf- und Massnahmenvollzug						
Interkantonale Lastenausgleichszahlungen	17	8	9	8	10	10
Ausgaben der Kantone insgesamt	832	1 213	1 326	1 374	1 402	1 369
Lastenausgleichszahlungen in Prozent der Ausgaben insgesamt	2%	1%	1%	1%	1%	1%
Kantonale Universitäten						
Interkantonale Lastenausgleichszahlungen	579	721	789	809	794	846
Ausgaben der Kantone insgesamt	3 040	3 637	3 760	3 912	3 932	4 066
Lastenausgleichszahlungen in Prozent der Ausgaben insgesamt	19%	20%	21%	21%	20%	21%
Fachhochschulen (inkl. pädagogische Hochschulen)						
Interkantonale Lastenausgleichszahlungen	942	1 087	1 178	1 187	1 215	1 259
Ausgaben der Kantone insgesamt	2 379	3 292	3 565	3 502	3 690	3 645
Lastenausgleichszahlungen in Prozent der Ausgaben insgesamt	40%	33%	33%	34%	33%	35%
Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung						
Interkantonale Lastenausgleichszahlungen ¹	–	8	7	7	7	7
Ausgaben der Kantone insgesamt	299	317	317	320	332	323
Lastenausgleichszahlungen in Prozent der Ausgaben insgesamt	0%	2%	2%	2%	2%	2%
Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden						
Interkantonale Lastenausgleichszahlungen	26	31	24	30	14	16
Ausgaben der Kantone insgesamt	1 959	2 223	2 657	2 532	2 677	2 624
Lastenausgleichszahlungen in Prozent der Ausgaben insgesamt	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Total in obenstehenden Aufgabengebieten gemäss Art. 48a BV						
Interkantonale Lastenausgleichszahlungen	1 564	1 855	2 006	2 041	2 040	2 138
Ausgaben der Kantone insgesamt	8 509	10 682	11 625	11 640	12 033	12 027
Lastenausgleichszahlungen in Prozent der Ausgaben insgesamt	18%	17%	17%	18%	17%	18%
Zum Vergleich						
Interkantonale Lastenausgleichszahlungen in den übrigen Aufgabengebieten gemäss Art. 48a BV	226	292	244	249	254	257
Gesamtausgaben der Kantone (exkl. ausserord. Ausgaben)	70 508	83 238	89 187	91 004	92 475	94 813

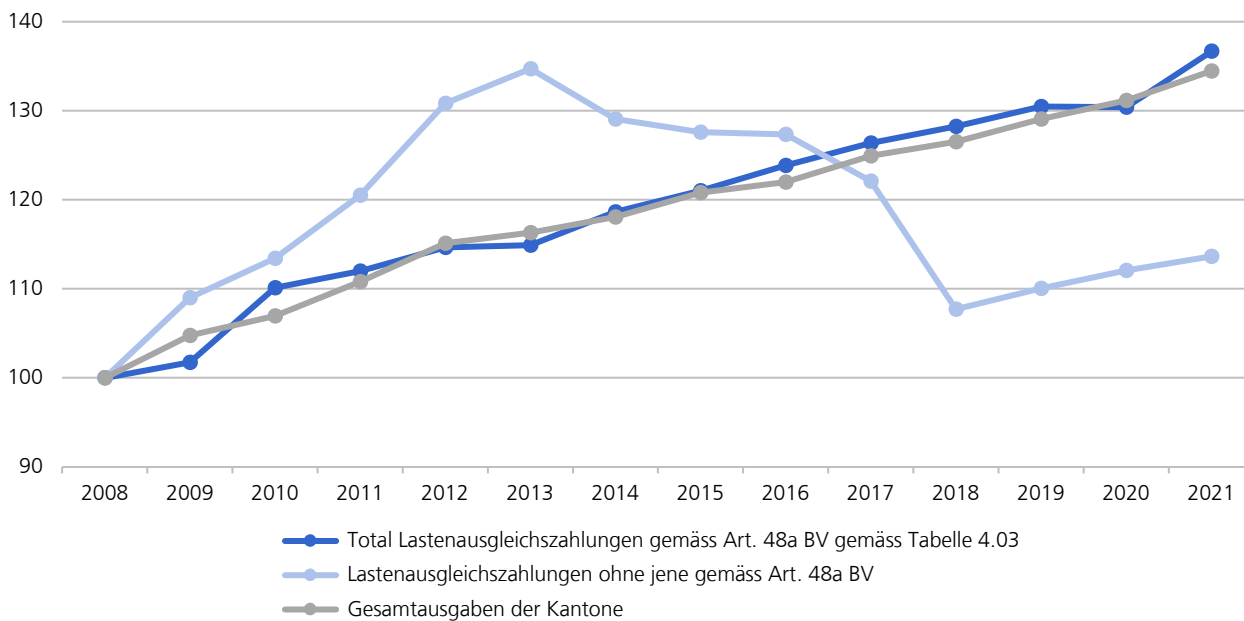
Quelle: EFV, Finanzstatistik (Sonderauswertung)

Aufgrund einer Revision der Finanzstatistik bestehen Differenzen zwischen den hier aufgeführten Zahlen und denjenigen im 3. Wirksamkeitsbericht.

¹ Zahlungen teilweise direkt an Institutionen

Abbildung 4.12 zeigt, dass sich die Lastenausgleichszahlungen in Aufgabengebieten gemäss Artikel 48a BV ähnlich entwickeln wie die Gesamtausgaben der Kantone. Die interkantonalen Lastenausgleichszahlungen in den übrigen Aufgabengebieten schwanken stärker. Allerdings sind diese Zahlungen rund sieben Mal geringer als jene gemäss Artikel 48a BV.

Abbildung 4.12 Entwicklung der Zahlungen für den interkantonalen Lastenausgleich in den Aufgabengebieten nach Artikel 48a BV, 2008–2021 (indexiert, 2008 = 100)



4.7.4 Beurteilung der interkantonalen Zusammenarbeit

Die IKZ als «Mittelweg» der staatlichen Leistungserbringung zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung hat einen festen Platz im föderalen Gefüge eingenommen. Sie weist im Vergleich zu jenen Aufgaben mit reiner Zentralisierung (reine Bundeskompetenz) und reiner Dezentralisierung (individuelle Aufgabenerfüllung durch die Kantone) ein leicht höheres Wachstum aus. Daraus lässt sich schliessen, dass die IKZ im Bereich der Aufgaben gemäss Artikel 48a BV einen stabilen Beitrag zur Sicherstellung einer Mindestversorgung mit öffentlichen Leistungen leistet. Finanziell mit Abstand am bedeutendsten ist dabei die IKZ bei den kantonalen Hochschulen (Universitäten und Fachhochschulen); sie dominieren denn auch das Gesamtbild der IKZ.

Die IKZ hat in den kleinen Kantonen eine überproportionale Bedeutung. Dies kann als Indiz für die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit der IKZ gewertet werden. Die Zusammenarbeit zwischen Kantonen ermöglicht Grössenvorteile, was sie vor allem für kleine Kantone attraktiv macht: Für sie wäre eine eigene Leistungserstellung viel teurer, weshalb sie sich vermehrt für interkantonale Lösungen entscheiden. Grosse Kantone erreichen hingegen die kritische Grösse für ein eigenes Leistungsangebot, sie kaufen deshalb weniger Leistungen bei anderen Kantonen und übernehmen auch die Leistungserstellung für andere Kantone. Diese «Arbeitsteilung» ist ein Indiz dafür, dass die IKZ einen Beitrag zur wirtschaftlichen Erfüllung kantonalen Aufgaben leistet.

Die Analysen zur IKZ haben insgesamt gezeigt, dass das Instrument einen wichtigen Pfeiler des schweizerischen Föderalismus darstellt. Im Grossen und Ganzen funktioniert es gut und leistet einen wichtigen Beitrag für eine effiziente und bedürfnisgerechte Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen. Weder eine Anpassung des FiLaG noch der IRV drängen sich auf. Ein gewisses Verbesserungspotenzial besteht bei der Klärung eines gemeinsamen Verständnisses der Vertragsparteien bezüglich der verschiedenen Elemente, die für die Ermittlung und Festlegung der Abgeltungen gemäss IRV relevant sind. Eine Hilfestellung in Form eines Leitfadens, der rechtlich unverbindlich ist, wurde von der KdK an die Hand genommen.

Die dank der NFA erzielte Stärkung des institutionellen Rahmens der IKZ hat Wirkung gezeigt: Die Lastenausgleichszahlungen in Aufgabengebieten gemäss Artikel 48a BV umfassen fast ein Fünftel der Gesamtausgaben der Kantone in diesen Aufgabenbereichen. Die Steigerung dieser Anteile fiel in den einzelnen Aufgabenbereichen allerdings sehr unterschiedlich aus. Ausgeprägt war das Wachstum des Anteils der kantonalen Zusammenarbeit bei den Fachhochschulen, während die Anteile der übrigen Aufgabenbereiche nach Artikel 48a BV gegenüber der Zeit vor Inkrafttreten der NFA mehr oder weniger unverändert geblieben sind.

Insgesamt hat somit die IKZ seit 2008 an Bedeutung gewonnen. Sie wird vom involvierten Volumen her vom Bereich der Universitäten und der Fachhochschulen dominiert. Für einen weiteren Ausbau der IKZ in anderen Bereichen besteht durchaus ein Potenzial. Dies zeigt auch die Entwicklung des Volumens der Lastenausgleichszahlungen in den letzten Jahren. Aus staatspolitischer Sicht wäre es zu begrüßen, wenn die Kantone vermehrt von den Möglichkeiten der horizontalen Zusammenarbeit Gebrauch machen würden.

Das Instrument der IKZ schafft die Möglichkeit, Leistungen kantonsübergreifend und ohne Zentralisierung durch den Bund zu erbringen. Die IKZ gewährleistet dabei einen fairen Ausgleich der Lasten zwischen den Kantonen und sichert die Mitsprache und Mitwirkung der leistungsbeziehenden Kantone. Dadurch wird dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz auch in der interkantonalen Leistungserbringung nachgelebt. Gleichzeitig stärkt die IKZ das Prinzip der Subsidiarität, was auch ein vitales Interesse des Bundes darstellt und die bundesstaatliche Bedeutung des Instruments unterstreicht.

Ein weiterer Ausbau der IKZ würde die Ebene der Kantone im föderalistischen Gefüge der Schweiz zusätzlich stärken und der inhärenten Tendenz zu einer Zentralisierung der staatlichen Leistungserstellung entgegenwirken.

4.8 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die vorliegende Wirkungsanalyse zeigt, dass die im FiLaG aufgeführten Ziele weitgehend erreicht worden sind. Dies bedeutet aber nicht, dass das heutige System keiner Anpassungen bedarf, um festgestellte Mängel zu korrigieren. Bezüglich der einzelnen Ziele kann Folgendes festgehalten werden:

- *Stärkung der kantonalen Finanzautonomie:* Der Anteil der zweckfreien Transfers am Gesamtvolumen der Transfers zwischen Bund und Kantonen ist ein wichtiger Gradmesser für die kantonale Finanzautonomie. Mit der Einführung der NFA wurde dieser Anteil substantiell erhöht und bewegte sich bis 2020 bei rund 40 Prozent. Mit der Erhöhung des Kantonsanteils an der DBSt im Rahmen von STAF nahm der Anteil der zweckfreien Transfers noch leicht zu. Dies zeigt, dass diese Autonomie bisher gewahrt und sogar noch erhöht werden konnte. Die Finanzautonomie der Kantone wird auch zukünftig von der Entwicklung der Bundesgesetzgebung beeinflusst. Diese kann den Handlungsspielraum der Kantone erhöhen oder einschränken.
- *Verringerung der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und der Steuerbelastung:* Der Ressourcenausgleich reduziert die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone um rund ein Drittel. Im Zeitverlauf ist die Entwicklung der Disparitäten ziemlich stabil. Längerfristig werden die Disparitäten vor allem durch die wirtschaftliche Entwicklung beeinflusst. Bei guter Konjunktur nehmen sie tendenziell zu, während sie bei einer Rezession eher abnehmen. In den zuletzt beobachteten Jahren nehmen sie leicht zu.

Die Disparitäten in der Steuerbelastung gemessen am Steuerausschöpfungsindex haben sich bei den natürlichen und den juristischen Personen unterschiedlich entwickelt. Bei den natürlichen Personen verändern sie sich im Zeitverlauf nur wenig, in den zuletzt beobach-

teten Jahren waren sie aber leicht rückläufig. Bei den juristischen Personen haben sie kontinuierlich abgenommen, in den jüngsten Jahren sogar deutlich. Das Ziel des Abbaus der Disparitäten konnte bei den juristischen Personen somit erreicht werden, die Spannweite ist allerdings immer noch hoch. Der Ressourcenausgleich verringert zwar den Anreiz zu Steuersenkungen, hat jedoch nur eine beschränkte Wirkung auf die Unterschiede in der Steuerbelastung zwischen den Kantonen.

- *Erhalt der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit im nationalen und internationalen Verhältnis:* Die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz und der Kantone ist sowohl bei den Unternehmens- wie auch bei den Einkommenssteuern nach wie vor hoch. Die Grenzabschöpfungsquoten bei den ressourcenstarken Kantonen im Rahmen des horizontalen Ressourcenausgleichs sind relativ tief, sodass kaum von einer dämpfenden Wirkung des Finanzausgleichs auf ihre Position im Steuerwettbewerb gesprochen werden kann. Anders sieht es indessen für die ressourcenschwachen Kantone aus, wo die Grenzabschöpfungsquoten relativ hoch sind. Insbesondere die ressourcenschwächsten Kantone haben aufgrund der progressiven Ausgestaltung des Ressourcenausgleichs wenig Anreiz, ihr Ressourcenpotenzial zu steigern. Trotz dieser geringen Anreize haben einige der ressourcenschwachen Kantone Steuersenkungen vorgenommen.
- *Gewährleistung einer minimalen Ausstattung mit finanziellen Ressourcen:* Mit den Systemanpassungen 2020 wurde eine garantierte Mindestausstattung von 86,5 Prozent des schweizerischen Mittels eingeführt. Dies bedeutet, dass ressourcenschwache Kantone mit einem Ressourcenindex von unter 70 Punkten nach Ressourcenausgleich immer genau die garantierte Mindestausstattung erreichen. Die Dotation des Ressourcenausgleichs bestimmt sich damit endogen; sie wird bestimmt durch die Höhe der Mindestausstattung (d.h. 86,5%), die Entwicklung der Disparitäten (eine Zunahme erfordert mehr Mittel) und die Entwicklung der Fiskaleinnahmen. Um die Auswirkungen des Systemwechsels zu mildern, wurde die garantierte Mindestausstattung 2020 auf 87,7 und 2021 auf 87,1 Prozent festgelegt. Zudem wurden in den Jahren 2021-2025 im Rahmen der sog. Abfederungsmassnahmen Zahlungen an die ressourcenschwachen Kantone von insgesamt 640 Millionen als Übergangshilfe geleistet. Unabhängig davon, dass im vorliegenden Bericht aus den oben erwähnten Gründen die Höhe der garantierten Mindestausstattung nicht im Detail beurteilt wird, werden keine weiteren Massnahmen zugunsten der ressourcenschwachen Kantone vorgeschlagen.
- *Ausgleich von übermässigen geografisch-topografischen und soziodemografischen Lasten:* Die aktualisierten Berechnungen weisen darauf hin, dass sich die Struktur der Sonderlasten wenig verändert hat. So deckt der Lastenausgleich rund 30 Prozent der geografisch-topografischen Sonderlasten, während bei den demografischen Sonderlasten rund 10 und bei den Kernstadtlasten rund 4 Prozent gedeckt werden. Mit der Reform 2020 wurde der soziodemografische Lastenausgleich um insgesamt 140 Millionen pro Jahr aufgestockt, womit der Deckungsgrad hier um rund ein Drittel erhöht wird.
- *Gewährleistung eines angemessenen interkantonalen Lastenausgleichs:* Im Rahmen des vorliegenden Berichts wurden erstmals vertiefte Analysen der Funktionsweise der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich durchgeführt. Als Hauptergebnis kann festgehalten werden, dass die interkantonale Zusammenarbeit gut funktioniert. Es besteht ein Verbesserungspotenzial bei der operativen Umsetzung. Zudem könnte die interkantonale Zusammenarbeit noch verstärkt werden.

Endnoten Kapitel 4

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

² <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/ch/pdf/clarity-on-swiss-taxes-2022-de.pdf>

³ BAK Taxation Index: <https://baktaxation.bak-economics.com/uebersicht>

5 Überprüfung des aktuellen Finanzausgleichssystems

In diesem Kapitel werden verschiedene Aspekte des Finanzausgleichssystems genauer betrachtet. Der Abschnitt 5.1 enthält erste Informationen zu den Auswirkungen der STAF, welche mit dem Bemessungsjahr 2020 neu in den Ressourcenausgleich einfliesst. Im Abschnitt 5.2 wird die Entwicklung des Lastenausgleichs genauer untersucht und auf Schwierigkeiten bei der heutigen Berechnungsmethode hingewiesen. Die beiden nachfolgenden Abschnitte befassen sich wiederum mit dem Ressourcenausgleich. Zuerst wird die Anreizwirkung des heutigen Systems genauer betrachtet (5.3) und anschliessend wird aufgezeigt, wo die Schwächen der heutigen Methode zur Berechnung der Steuerrepartitionen liegen und wie sich diese verbessern lassen (5.4). Abgeschlossen wird das Kapitel mit Betrachtungen zu den Abfederungsmassnahmen, welche im Jahr 2025 auslaufen (5.5).

5.1 Auswirkungen der STAF

Anlässlich der Volksabstimmung vom 19. Mai 2019 wurde die Vorlage «Steuerreform und AHV-Finanzierung» (STAF) angenommen. Wie im Abschnitt 4.4 bereits dargestellt, bewirkte STAF eine signifikante Reduktion der Steuerbelastung bei den juristischen Personen auf kantonaler Ebene. Die Steuerreform hat aber auch Einfluss auf die Berechnung des Ressourcenausgleichs. Insbesondere die Abschaffung der besonderen Steuerstatus und die Einführung der Patentbox erfordern eine neue Gewichtung der Gewinne juristischer Personen im Ressourcenpotenzial. Diese erfolgt in Form der beiden Faktoren Zeta-1 und Zeta-2, welche die bisherigen Beta-Faktoren ablösen. In diesem Kapitel soll deshalb untersucht werden, ob sich die getroffenen Massnahmen bewährt haben und ob der neu eingeführte Ergänzungsbeitrag dazu beigetragen hat, die Auswirkungen der STAF auf die ressourcenschwächsten Kantone zu mildern. Da die STAF am 1. Januar 2020 in Kraft trat, sind erst für das neuste der drei Bemessungsjahre Daten zur Nutzung der Patentbox vorhanden. Diese Daten bilden die Grundlage für die nachfolgenden Betrachtungen. Das Referenzjahr 2024 umfasst die Bemessungsjahre 2018, 2019 und 2020. Die Auswirkungen der STAF sind in diesem Referenzjahr somit nur zu einem Drittel enthalten. Die Berücksichtigung der STAF im Ressourcenausgleich ist in der Botschaft des Bundesrats zum Bundesgesetz über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF) vom 28. September 2018 dargestellt.

5.1.1 Abschaffung der besonderen Steuerstatus

Bis zum Bemessungsjahr 2019 wurden die Auslandgewinne von Gesellschaften mit besonderem Steuerstatus (Statusgesellschaften) mit den sogenannten Beta-Faktoren gewichtet und flossen so, je nach Steuerstatus, nur zu 2,8 bis 12,5 Prozent in das Ressourcenpotenzial ein. Da die Auslandgewinne der Gesellschaften mit besonderem Steuerstatus gut 60 Prozent der gesamten Gewinne umfassten, führte dies dazu, dass die gesamten gemeldeten Unternehmensgewinne vor der Reform durchschnittlich auf 52,5 Prozent (Referenzjahr 2023) reduziert wurden. Die Unterschiede zwischen den Kantonen waren gross und reichten von 23,6 Prozent im Kanton Schaffhausen bis 96,2 Prozent im Kanton Uri, je nachdem wie wichtig die Gewinne der Statusgesellschaften im entsprechenden Kanton waren. Diese Tiefergewichtung erfolgte, weil die Kantone aufgrund der Bundesgesetzgebung (StHG) verpflichtet waren, die Auslandgewinne der Statusgesellschaften reduziert zu besteuern.

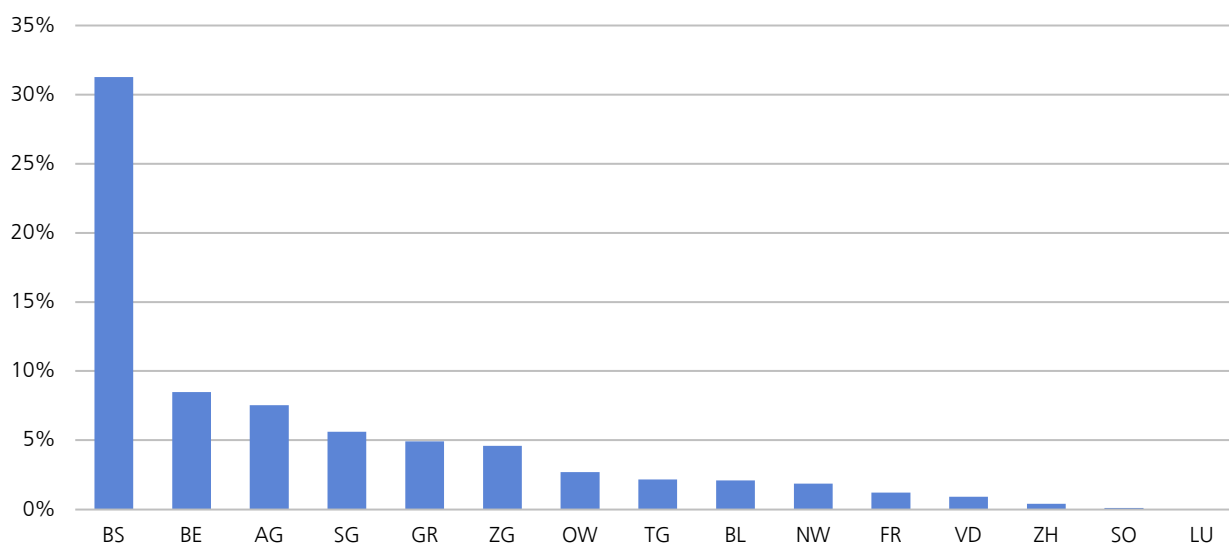
Eine alleinige Abschaffung der besonderen Steuerstatus ohne zusätzliche steuerliche Massnahmen hätte einer indirekten Steuererhöhung entsprochen, was der Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Schweiz, insbesondere für internationale Konzerne, schaden würde. Die Gefahr bestand, dass es deshalb zu einer Abwanderung grosser Unternehmen gekommen wäre.

5.1.2 Gewinne aus Patenten und vergleichbaren Rechten

Um die negativen Auswirkungen zu reduzieren, welche sich aus der Abschaffung der Steuerstatus ergaben und um die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Schweiz zu erhalten, haben die meisten Kantone ihre Unternehmenssteuern stark gesenkt. Zusätzlich wurden im Rahmen der STAF neue steuerpolitische Instrumente geschaffen. Aus Sicht des Finanzausgleichs am Wichtigsten war die sogenannte Patentbox, welche es den Kantonen ermöglicht, die Gewinne aus Patenten und vergleichbaren Rechten reduziert besteuern zu können. Damit werden die entsprechenden Gewinne mit einer Ermässigung von bis zu 90 Prozent in die Berechnung des steuerbaren Reingewinns einbezogen. Solche Boxengewinne machten im Bemessungsjahr 2020 rund 4 Prozent der gemeldeten Gewinne aus. Die übrigen 96 Prozent waren ordentlich besteuerte Gewinne. Der weitaus grösste Teil dieser Boxengewinne stammt von ehemaligen Statusgesellschaften (80,8 %). Doch obwohl die Kantone verpflichtet sind, eine solche Patentbox anzubieten, wird sie von den Unternehmen nicht in allen Kantonen genutzt. Während elf Kantone gar keine Boxengewinne meldeten, betrugen sie bei weiteren vier Kantonen weniger als ein Prozent der gesamten Gewinne (Abbildung 5.01). Somit meldeten nur elf Kantone für das Jahr 2020 signifikante Boxengewinne. Wobei insgesamt 80 Prozent aller Boxengewinne in den drei Kantonen Basel-Stadt, Zug und Bern anfielen.

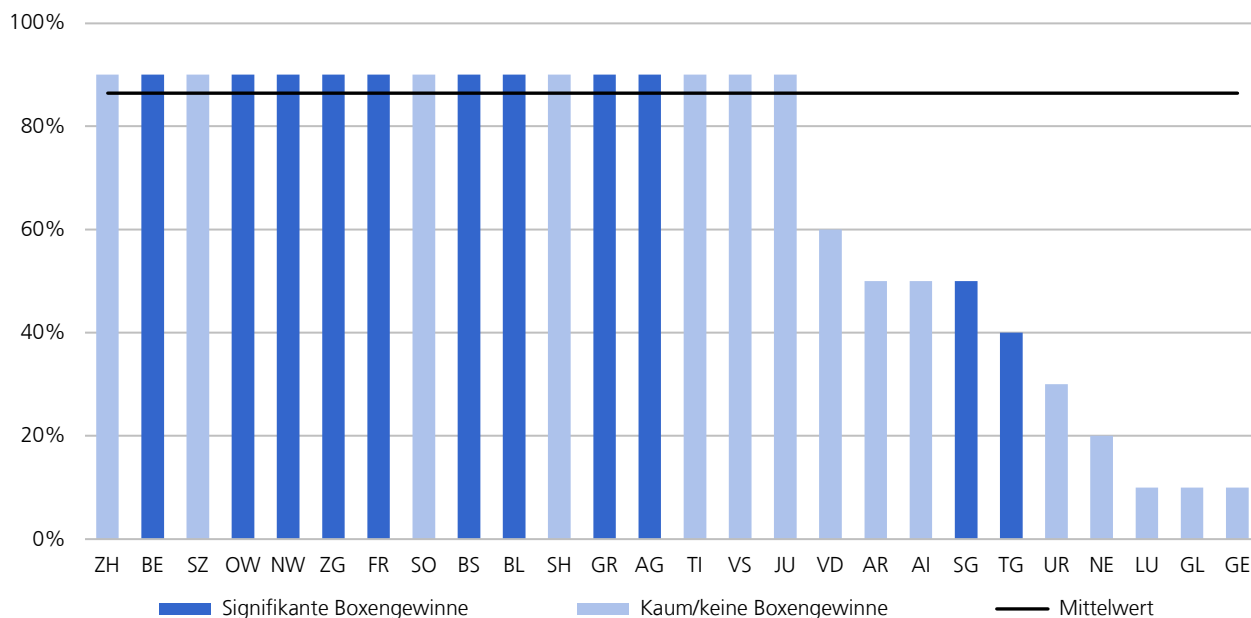
Abbildung 5.01 zeigt die Anteile der Boxengewinne in den einzelnen Kantonen. Aufgeführt sind nur diejenigen Kantone, welche auch Boxengewinne gemeldet haben. Der Kanton Basel-Stadt verzeichnet mit Abstand den höchsten Anteil an Gewinnen aus Patenten und vergleichbaren Rechten.

Abbildung 5.01 Anteile der Boxengewinne an den gemeldeten Gewinnen



Die Mindergewichtung der Boxengewinne wird im Finanzausgleich mit dem Faktor Zeta-2 berücksichtigt. Dieser entspricht der gewichteten durchschnittlichen Ermässigung, welche die Kantone gewähren. Eine solche Ermässigung muss gemäss StHG gewährt werden, darf aber höchstens 90 Prozent betragen. Dies führt dazu, dass die Kantone unterschiedliche Reduktionen gewählt haben. In Abbildung 5.02 sind die Mindergewichtungen für das Bemessungsjahr 2020 aufgeführt. Die dunklen Balken zeigen diejenigen Kantone, bei denen die Boxengewinne mindestens 1 Prozent der gesamten Gewinne ausmachen. Von diesen Kantonen gewähren die meisten eine Reduktion von 90 Prozent. Nur in den beiden Kantonen St. Gallen und Thurgau sind die Reduktionen tiefer.

Abbildung 5.02 Mindergewichtung der Boxengewinne nach Kanton



Im Jahr 2020 betrug die gewichtete durchschnittliche Reduktion schweizweit 86,4 Prozent, was einer Gewichtung von $100 - 86,4 = 13,6$ Prozent entsprechen würde. Dies ist aber noch nicht der Faktor Zeta-2, weil die Kantone über ihren Anteil an der direkten Bundessteuer die Boxengewinne noch zusätzlich ausschöpfen. Da es auf Stufe Bund keine Patentbox gibt, werden hier diese Gewinne vollständig besteuert. Rechnet man diese Erträge auch noch ein, so werden die Boxengewinne von den Kantonen durchschnittlich zu 31,6 Prozent ausgeschöpft. Dieser Wert entspricht dem Faktor Zeta-2. Um in den ersten Jahren übermässige Schwankungen des Faktors zu verhindern, sieht Artikel 23a Absatz 3 FiLaG vor, dass der Bundesrat in einer Übergangsphase Unter- und Obergrenzen für die Zeta-Faktoren einführen kann. Gemäss Artikel 57d Absatz 2 FiLaV liegen diese für Zeta-2 bei 27,5 und 37,5 Prozent. Der errechnete Wert für Zeta-2 liegt im Bemessungsjahr 2020 somit innerhalb der vorgegebenen Bandbreite und die Boxengewinne werden im ersten Bemessungsjahr auf 31,6 Prozent reduziert.

5.1.3 Mindergewichtung durch die Zeta-Faktoren

Vor Einführung der STAF wurde etwa die Hälfte des Gewinnssubstrats privilegiert besteuert und mittels Beta-Faktoren mit einer verminderten Gewichtung im Ressourcenpotenzial berücksichtigt. Die Abschaffung des Steuerstatus und damit der Wegfall der Beta-Faktoren hätte die Gewinne im Ressourcenpotenzial aufgebläht, ohne dass eine entsprechend höhere steuerliche Ausschöpfung möglich gewesen wäre. Gleichzeitig würden auch die Disparitäten und damit die Zahlungen zunehmen. Dies wurde bereits in der Projektphase erkannt. Deshalb wurde der Faktor Zeta-1 eingeführt, welcher gleichzeitig auch eine Schwäche des bisherigen Ressourcenpotenzials korrigierte, die schon länger kritisiert wurde: Wegen der höheren Mobilität werden Unternehmensgewinne weniger stark ausgeschöpft als die Einkommen der natürlichen Personen. Dies wird nun mit diesem Faktor auch im Finanzausgleich berücksichtigt. Der Faktor Zeta-1 entspricht der durchschnittlichen Ausschöpfung der Gewinne juristischer Personen dividiert durch die durchschnittliche Ausschöpfung der Einkommen natürlicher Personen. Im Bemessungsjahr 2020 lag die durchschnittliche Ausschöpfung der juristischen Personen bei 8,5 Prozent, während diejenige der natürlichen Personen 25 Prozent betrug. Daraus ergibt sich ein Faktor Zeta-1 von 34,0 Prozent welcher innerhalb der Grenzen gemäss Artikel 57d Absatz 2 FiLaV liegt (27,3–37,3 %).

Der Faktor Zeta-2 bezieht sich auf die Patentgewinne. Mit der Patentbox werden 4 Prozent der gesamten Gewinne privilegiert besteuert, gegenüber rund 50 Prozent, die es vor Einführung der STAF waren. Gleichzeitig ist der Gewichtungsfaktor Zeta-2 auch noch 2,5-mal grösser als der höchste Beta-Faktor.

Mit diesen beiden Zeta-Faktoren fliessen die ordentlichen Gewinne zu rund einem Drittel (Zeta-1) in das Ressourcenpotenzial ein, während es bei den Boxengewinnen gut zehn Prozent (Zeta-2 x Zeta-1) sind. Da bei den ehemaligen Statusgesellschaften im ersten Jahr der Übergangsperiode noch vollständig die Beta-Faktoren zur Anwendung kommen, werden im Bemessungsjahr 2020 die gemeldeten Gewinne juristischer Personen schliesslich zu durchschnittlich 24,6 Prozent im Ressourcenpotenzial berücksichtigt. Im Bemessungsjahr 2019 war es noch etwas mehr als die Hälfte. Diese Übergangsregelung führt dazu, dass die Auswirkungen der STAF auf den Finanzausgleich stark geglättet werden.

5.1.4 Temporäre Weiterführung der Beta-Faktoren

Mit der Abschaffung des besonderen Steuerstatus müssen die betroffenen Gesellschaften ihre stillen Reserven, welche sie unter dem besonderen Steuerstatus gebildet haben, aufdecken oder anderweitig berücksichtigen. Dies führt in der Übergangsphase zu tieferen steuerbaren Gewinnen auf Stufe Kantone und Gemeinden. Für die Berechnung des Finanzausgleichs werden aber Daten der direkten Bundessteuer verwendet, wo die Statusgesellschaften nicht tiefer besteuert wurden und somit auch keine Aufdeckung stiller Reserven stattfand. Um die Aufdeckung im Ressourcenausgleich dennoch berücksichtigen zu können, wurde ein pragmatisches Vorgehen gewählt: Anstelle von jährlichen umfangreichen Datenerhebungen bei den Kantonen, wird eine pauschale Anrechnung vorgenommen. Diese geschieht durch eine temporäre Weiterführung der Beta-Faktoren während fünf Jahren, wobei das Volumen der so gewichteten Gewinne schrittweise reduziert wird. Im Referenzjahr 2024 entlastet die Weiterführung der Betafaktoren hauptsächlich die Kantone Basel-Stadt, Zug und Schaffhausen, deren Ressourcenindizes ansonsten um 7,7 bis 13,6 Indexpunkte stärker angestiegen wären.

5.1.5 Stabilität im Ressourcenausgleich

Aufgrund der vorhergehenden Betrachtungen lässt sich sagen, dass die STAF beim Finanzausgleich zu keinen Verwerfungen geführt hat. Zwischen 2023 und 2024 haben sich die Ressourcenindizes zwischen -2,7 und +4,1 Punkten verändert. Dies ist, verglichen mit den früheren Jahren, eher eine geringe Veränderung. Auch die Dotation hat sich mit einer Zunahme von 163 Millionen zwar überdurchschnittlich, aber dennoch nicht aussergewöhnlich stark erhöht. Die verschiedenen Massnahmen, welche im Vorfeld ergriffen wurden, haben sich bewährt und führen dazu, dass im Ressourcenausgleich ungewöhnlich starke Veränderungen ausgeblieben sind. Mit den vorgenommenen Anpassungen am Ressourcenausgleich konnten die Auswirkungen der STAF somit stark geglättet werden.

5.1.6 Ergänzungsbeiträge

Der Bund leistet gemäss Artikel 23a Absatz 4 FiLaG in den Jahren 2024 bis 2030 Ergänzungsbeiträge von jährlich 180 Millionen. Diese temporäre Massnahme wurde ursprünglich im Rahmen der Unternehmenssteuerreform III (USR III) vorgeschlagen. Sie sollte für die ressourcenschwächsten Kantone die negativen Auswirkungen der Anpassungen des Ressourcenausgleichs, die sich aus der Steuerreform ergeben, mildern. Unter der damals geltenden Regelung resultierte aus der Einführung der Zeta-Faktoren zum einen eine Abnahme des Ressourcenpotenzials und damit auch der Dotation des Ressourcenausgleichs, da diese mit der Wachstums-

rate des Ressourcenpotenzials fortgeschrieben wurde. Zum anderen ergab sich bei einzelnen ressourcenschwachen Kantonen eine technisch bedingte Zunahme des Ressourcenindex, was zu geringeren Ausgleichszahlungen geführt hätte.

In den parlamentarischen Beratungen zur USR III kam bei den Anpassungen des Ressourcenausgleichs ein neues Element dazu, indem für die Gewichtung der Gewinne der ehemaligen Statusgesellschaften eine Weiterführung der Beta-Faktoren während einer Übergangsperiode beschlossen wurde. Die Auswirkungen der Einführung der Zeta-Faktoren auf einige ressourcenschwache Kantone, die von dieser Anpassung negativ betroffen sind, werden dadurch gedämpft und auf mehrere Jahre verteilt. Mit der Finanzausgleichsreform 2020 wurde zudem die garantierte Mindestausstattung eingeführt, womit die Entwicklung des Ressourcenpotenzials für die Dotation des Ressourcenausgleichs keine Rolle mehr spielt. Die Ausgangslage hat sich somit verändert und zwei Argumente für die Einführung der Ergänzungsbeiträge würden an sich weitgehend wegfallen. Hingegen gilt weiterhin die Tatsache, dass die Steuerreform tiefere Gewinnsteuereinnahmen verursacht und damit die garantierte Mindestausstattung in Franken etwas tiefer ausfällt. Allerdings wird dieser Rückgang durch höhere Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer teilweise kompensiert, so dass trotz Corona und STAF die standardisierten Steuererträge im Bemessungsjahr 2020 gegenüber dem Vorjahr immer noch um 1,7 Prozent zulegten.

Im Rahmen des Nachfolgeprojekts Steuervorlage 17 bzw. der STAF waren die Anpassungen beim Ressourcenausgleich unbestritten und wurden unverändert von der abgelehnten USR III übernommen. Auch am temporären Instrument der Ergänzungsbeiträge wurde in der vorgesehenen Form trotz einer veränderten Ausgangslage festgehalten. Die Ergänzungsbeiträge sind so ausgestaltet, dass diese in erster Linie an jene ressourcenschwachen Kantone fließen, bei denen der Ressourcenindex steigt. Die Ergänzungsbeiträge entschädigen damit nicht nur diejenigen ressourcenschwachen Kantone, deren Ressourcenindex aufgrund der Einführung der Zeta-Faktoren steigt, sondern entschädigen solche Kantone auch, wenn deren Ressourcenindex aus anderen Gründen zunimmt. Dabei ist zu unterstreichen, dass nur die schwächeren der ressourcenschwachen Kantone potenziell Ergänzungsbeiträge erhalten können.

Grundlage für die Berechnung der Zahlungen an die Kantone sind die massgebenden eigenen Ressourcen (standardisierter Steuerertrag SSE pro Einwohner vor Ausgleich) jedes Kantons im Jahr 2023, dem letzten Referenzjahr, in welchem alle Bemessungsjahre aus dem alten System stammen. Zu diesen werden die Ausgleichszahlungen des aktuellen Referenzjahres addiert. Die Mittel aus dem Ergänzungsbeitrag werden an jene Kantone verteilt, bei denen dieser Basisbetrag am tiefsten ist. Im Jahr 2024 fließen Beiträge in die sechs ressourcenschwächsten Kantone Wallis, Jura, Uri, Freiburg, Solothurn und Glarus. In Franken pro Einwohner erhalten die Kantone Wallis (203 CHF/Einw.), Freiburg (190 CHF/Einw.) und Solothurn (155 CHF/Einw.) die höchsten Beträge. Der Ressourcenindex steigt in diesen Kantonen im Vergleich zum Vorjahr um 1,0 bis 1,5 Punkte. Vom gesamten Betrag entfallen gut 97 Prozent auf diese drei Kantone.

5.2 Überprüfung des Lastenausgleichs (GLA und SLA)

5.2.1 Einleitung

Seit der Einführung des nationalen Finanzausgleichs im Jahr 2008 blieb die Berechnungsmethode im Lastenausgleich unverändert. Zwar wurde mit jedem Wirksamkeitsbericht auch der Lastenausgleich genauer untersucht, dies führte aber trotz ungleicher Abgeltung der Lasten (siehe Abschnitt 4.6) nicht zu einer Änderung der Methode.

Inzwischen hat sich jedoch gezeigt, dass die heutige Methode zur Gewichtung der Indikatoren im SLA methodische Nachteile aufweist. Diese werden im folgenden Abschnitt besprochen. Um eine bessere Berechnungsmethode für die Gewichte im Lastenausgleich zu finden, wurde eine externe Studie in Auftrag gegeben. Die Resultate der Studie werden im Abschnitt 5.2.3 zusammengefasst.

5.2.2 Nachteile der Hauptkomponentenanalyse

Im Lastenausgleich gibt es zwei unterschiedliche Verfahren zur Berechnung der Ausgleichszahlungen. Während beim GLA die Gesamtdotation gemäss Artikel 32 FiLaV direkt auf die einzelnen Indikatoren verteilt wird, berechnet man beim SLA A-C und beim SLA F zuerst je ein gewichtetes Mittel der drei Indikatoren und verteilt die Ausgleichszahlungen so auf die berechtigten Kantone. Für diese Mittelwerte werden Gewichte benötigt, welche mittels einer Hauptkomponentenanalyse jährlich neu berechnet werden (Art. 35 Abs. 1 und Art. 37 Abs. 1 FiLaV).

Technisch gesprochen ist die Hauptkomponentenanalyse ein statistisches Verfahren zur Variablenreduktion in einem multivariaten Datensatz. Das Ziel der Hauptkomponentenanalyse ist es, die Anzahl der Variablen zu reduzieren und dabei möglichst viel Information in den Daten zu behalten. Konkret werden im SLA die beiden Datensätze mit ihren drei Indikatoren zu je einen Indikator zusammengefasst. Dies ist der Lastenindex, welcher anschliessend verwendet wird, um die Ausgleichsbeträge der Kantone zu berechnen.

Die Hauptkomponentenanalyse ist eine bewährte Methode zur Dimensionsreduktion. Sie führt auch im SLA zu plausiblen Resultaten. Es gibt aber dennoch verschiedene Punkte, welche gegen die Verwendung im Rahmen des SLA sprechen. Die beiden wichtigsten davon sind, dass die Resultate keinen Bezug zu den effektiven Sonderlasten haben und dass die Möglichkeit von negativen Gewichten besteht.

Keinen Bezug zu den Sonderlasten

Die Hauptkomponentenanalyse berechnet die Gewichtung nur aufgrund der Korrelationen zwischen den Indikatoren ohne die effektiven Kantonsausgaben zu berücksichtigen. Somit können Indikatoren mit einer hohen Korrelation, welche aber nur geringe Sonderlasten generieren, trotzdem ein hohes Gewicht erhalten und somit einen Grossteil der Ausgleichszahlungen auf sich vereinigen. Grundsätzlich werden bei der Hauptkomponentenanalyse Indikatoren mit einer geringen Korrelation zu den übrigen Indikatoren benachteiligt.

Negative Gewichte

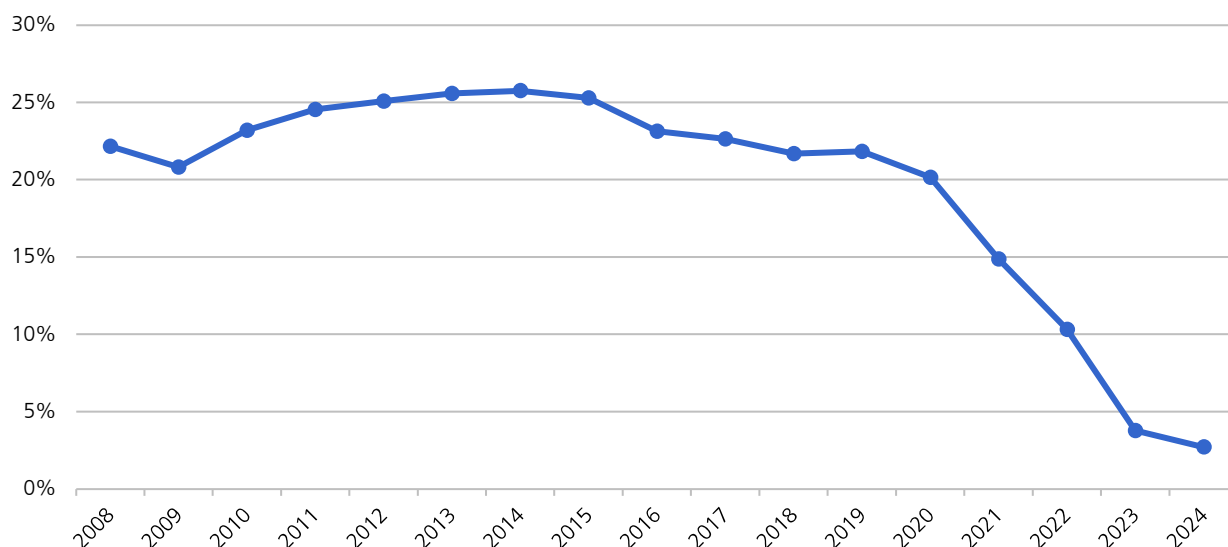
Die Indikatoren im soziodemografischen Lastenausgleich wurden unter der Annahme gewählt, dass die entsprechenden Bevölkerungsgruppen zu signifikant höheren Ausgaben für die Kantone führen und diese Ausgaben mit einem steigenden Indikatorwert noch zunehmen. Die Wahl dieser Indikatoren wurde bisher nicht in Frage gestellt.

Als Resultat der Hauptkomponentenanalyse sind sowohl positive wie negative Werte möglich. Im Lastenausgleich sollten aber keine negativen Gewichte vorkommen, da in diesem Fall ein hoher Indikatorwert die Ausgleichszahlungen reduziert, obwohl er gemäss Annahme zu höheren Lasten führt.

Beim Altersindikator (Anteil der über 79-jährigen an der Gesamtbevölkerung) im SLA A-C besteht die Gefahr von negativen Gewichten. Abbildung 5.03 zeigt die Entwicklung des Gewichts beim Altersindikator in den bisherigen Referenzjahren. Zwischen 2008 und 2020 lag der Wert immer über 20 Prozent. In den letzten Jahren nahm aber das Gewicht stark ab und droht in den nächsten Jahren negativ zu werden. Der Grund dafür liegt in der fehlenden bzw.

sogar negativen Korrelation zwischen dem Altersindikator und den beiden anderen Indikatoren im SLA A-C. Dies ist nicht ein Problem der Hauptkomponentenanalyse, bei welcher negative Werte normal sind, sondern deren Verwendung im Rahmen des Lastenausgleichs.

Abbildung 5.03 Gewicht des Altersindikators im SLA A-C



Folgerungen

Es existieren mathematische Tests, mit denen untersucht werden kann, ob sich die Hauptkomponentenanalyse für ihre Anwendung im Lastenausgleich eignet. Alle verwendeten Verfahren sehen deren Verwendung im Rahmen des SLA kritisch. Mit der Reduktion von drei Variablen zu einer einzigen geht zu viel Information verloren. Der Grund ist, dass die Indikatoren zu wenig miteinander korreliert sind, um eine Reduktion auf eine Variable vorzunehmen. Die Korrelation hat über die Jahre sogar noch abgenommen.

Aufgrund all der Vorbehalte gegenüber der heutigen Methode erscheint es deshalb angebracht, eine bessere Gewichtungsmethode für die Indikatoren im Lastenausgleich zu finden. Zu diesem Zweck wurde eine externe Studie in Auftrag gegeben, deren Ergebnisse im folgenden Abschnitt vorgestellt werden.

5.2.3 Evaluation neuer Gewichtungsmethoden im Lastenausgleich

Die BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG hat im Frühjahr 2022 eine Studie erstellt, um eine neue Methode zur Gewichtung der Indikatoren im Lastenausgleich zu evaluieren. Diese neue Methode soll die heutige Hauptkomponentenanalyse ersetzen. Dabei wurden die folgenden Vorgaben gemacht:

- Die heutigen Indikatoren sind als gegeben zu betrachten.
- Die Methode soll sich an den effektiven Nettoausgaben orientieren.
- Da die Indikatoren über die Zeit relativ stabil sind, sollen auch die Gewichte stabil sein.

Für die Studie wurden drei Methoden genauer untersucht: LASSO / Elastic Net, Best Subset Selection und Quadratische Minimierung. Für die Berechnung der Sonderlasten wurden die Nettoausgaben der Kantone und ihrer Gemeinden gemäss funktionaler Gliederung der Finanzstatistik EFV verwendet. Auf die drei Methoden und die Resultate wird im Bericht BSS [2022]

genauer eingegangen. Die Studie kommt zum Schluss, dass von diesen drei Methoden die Methode «Best Subset Selection» am geeignetsten ist. Diese Methode wird deshalb auch für die nachfolgenden Ausführungen verwendet.

Sonderlasten

Wie in Abbildung A1.01 des Anhangs 1 dargestellt, lassen sich die Ausgaben eines Kantons in Grundbedarf, Wahlbedarf und Spillover unterteilen. Während bei den Spillovers über die interkantonalen Vereinbarungen mit Lastenausgleich eine Abgeltung zwischen den Kantonen stattfindet, ist der Wahlbedarf vollständig durch den Kanton zu finanzieren. Somit bleibt noch der Grundbedarf und hier interessieren die Sonderlasten. Im nationalen Finanzausgleich gelten als Sonderlasten jene Kosten, welche einzelne Kantone auf Grund von spezifischen strukturellen Gegebenheiten finanziell übermässig stark belasten. Als «übermässig stark» wird derjenige Teil des Grundbedarfs bezeichnet, welche über dem schweizerischen Mittel liegt.

Die Bestimmung der Sonderlasten ist schwierig, weil dazu die Nettoausgaben eines Kantons in die drei Kategorien Grundbedarf, Wahlbedarf und Spillover aufgeteilt werden müssen. Diese Aufteilung ist aber nicht eindeutig möglich und die Höhe der Sonderlasten hängt stark von der Berechnungsmethode ab. Während bei den Berechnungen gemäss Ecoplan (Abschnitt 4.6) noch zusätzliche Kontrollvariablen verwendet werden, kommt die Studie BSS ohne solche aus. Die beiden Studien unterscheiden sich auch in den berücksichtigten Ausgabenpositionen und im Detaillierungsgrad der Indikatoren. Aus diesem Grund erstaunt es nicht, dass sich die Sonderlasten in den beiden Berechnungen deutlich unterscheiden. BSS kommt auf Sonderlasten in der Höhe von gut 12 Milliarden, während die Methode von Ecoplan nur rund 7 Milliarden ausweist. Die 12 Milliarden lassen sich sicher als obere Grenze für die Sonderlasten bezeichnen. Die absolute Höhe der Sonderlasten ist für die Berechnung der Abgeltung durch den Lastenausgleich relevant. Hierfür wurden im Abschnitt 4.6 die Sonderlasten gemäss Ecoplan verwendet, weil diese bereits seit 2008 berechnet werden und sich so die Entwicklung über 15 Jahre nachverfolgen lässt.

Für die Bestimmung der Gewichte ist hingegen nicht die absolute Höhe der Sonderlasten von Interesse, sondern das Verhältnis zwischen den Sonderlasten. Und hier zeigt sich mit beiden Konzepten, dass die geografisch-topografischen Lasten deutlich weniger hoch sind als die soziodemografischen Lasten. Innerhalb des SLA weisen alle drei untersuchten Methoden von BSS deutlich höhere Lasten im SLA A-C aus, während die Ecoplan-Studie höhere Lasten im SLA F ergibt.

Mit der Erhöhung der Dotation des SLA im Jahr 2021 wurde den höheren sozio-demografischen Sonderlasten im Vergleich zu den geografisch-topografischen Sonderlasten bereits Rechnung getragen. Innerhalb des SLA sind weiterhin 2/3 der Dotation für den SLA A-C bestimmt und nur 1/3 für den SLA F.

Gewichte

Die Frage, welche es mit der BSS-Studie eigentlich zu klären galt, war die Gewichtung der Indikatoren. Vergleicht man die Resultate der Studie mit den effektiven Gewichten für das Jahr 2024, so gibt es tatsächlich grössere Abweichungen (Tabelle 5.01). Dies ist wenig überraschend, da die Gewichte 2024 nicht aufgrund der effektiven Kosten berechnet wurden.

Tabelle 5.01 Gewichte effektiv (2024) und gemäss BSS

	2024	BSS
GLA		
Siedlungshöhe	33.3%	14.9%
Steilheit des Geländes	33.3%	17.0%
Siedlungsstruktur	16.7%	25.6%
Geringe Bevölkerungsdichte	16.7%	42.4%
	100.0%	100.0%
SLA A-C		
Armut	49.3%	43.3%
Altersstruktur	2.7%	7.7%
Ausländerintegration	48.0%	49.0%
	100.0%	100.0%
SLA F		
Bevölkerung	36.7%	21.5%
Beschäftigungsquote	25.1%	34.8%
Siedlungsdichte	38.2%	43.7%
	100.0%	100.0%

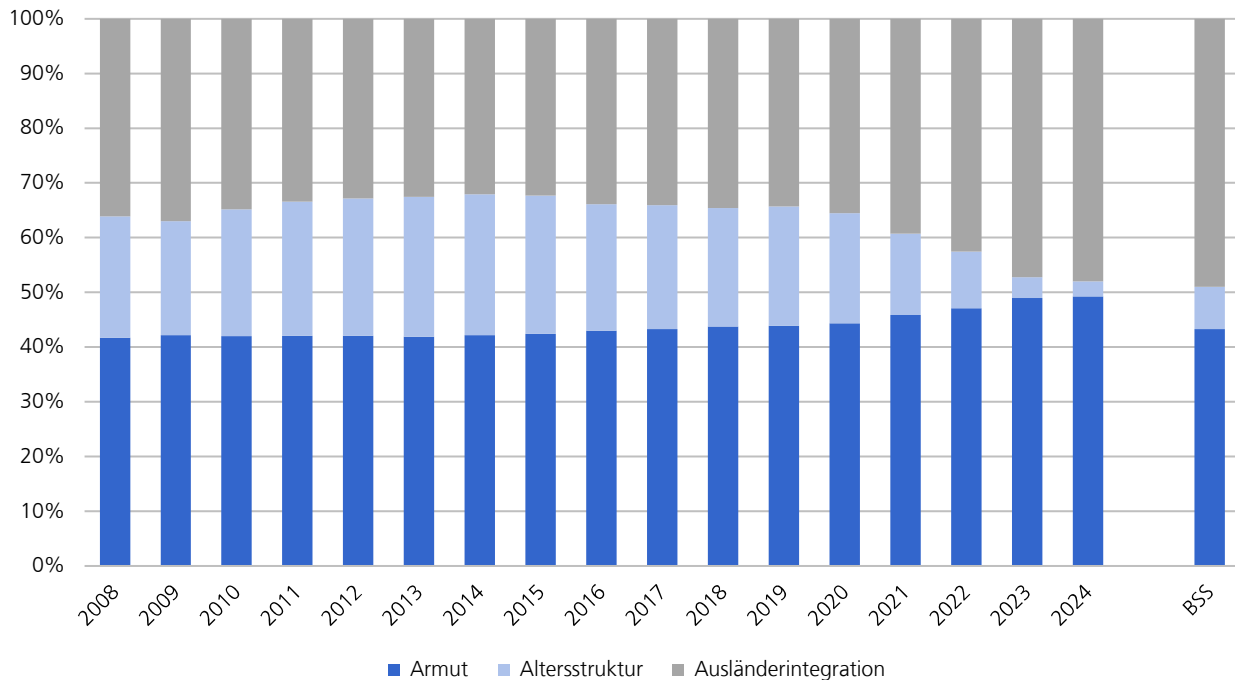
Geografisch-topografischer Lastenausgleich

Die Gewichte des GLA wurden im Rahmen der ersten NFA-Botschaft auf Stufe Verordnung fixiert. Die Indikatoren und deren Gewichte wurden seither nicht mehr verändert. Weil im GLA keine Hauptkomponentenanalyse verwendet wird, ist eine Anpassung der Gewichtung im GLA nicht zwingend. Trotzdem mussten auch die Gewichte im GLA berechnet werden, um für jeden Bereich die Sonderlasten bestimmen zu können und damit auch die Abgeltung durch den Lastenausgleich. Aufgrund dieser Gewichte zeigt sich, dass sich die heutige politische Gewichtung im GLA deutlich von den empirischen Resultaten unterscheidet. Insbesondere die Besiedlungsstruktur verursacht einen deutlich höheren Anteil an den Lasten als bisher abgegolten wurde, während die Anteile der Siedlungshöhe und der Steilheit deutlich geringer sind. Ein Grund kann darin liegen, dass hier die Lasten bereits heute teilweise vom Bund mitfinanziert werden (z.B. Schutzbauten) und deshalb nicht in den Nettoausgaben enthalten sind.

Soziodemografischer Lastenausgleich

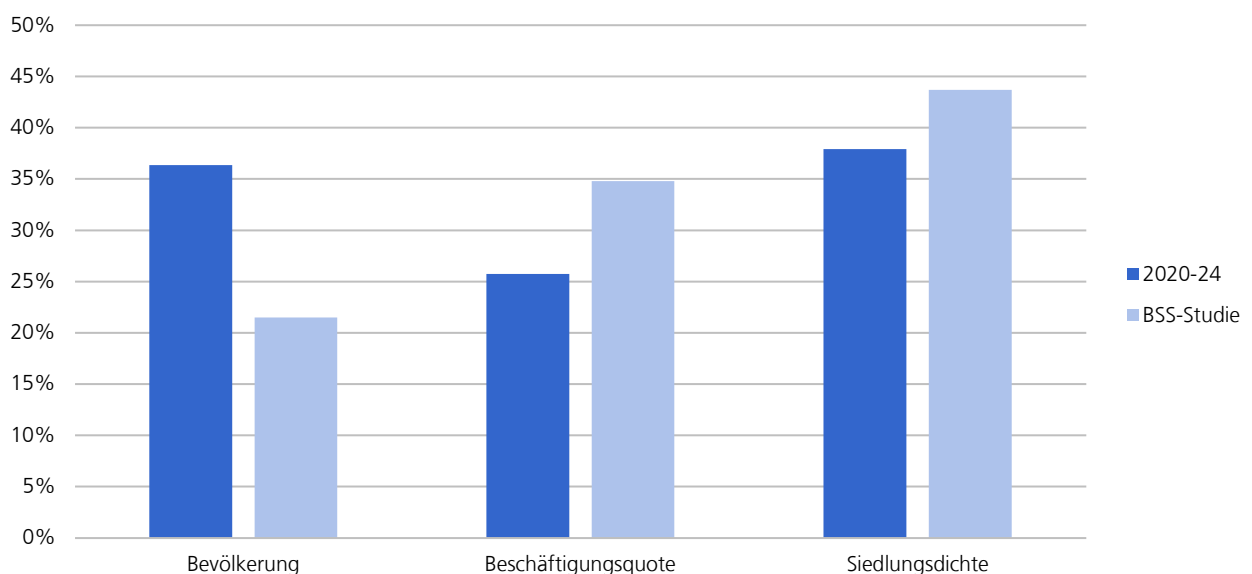
Abbildung 5.04 zeigt die Entwicklung der Gewichte über die Zeit auf und vergleicht sie mit den Resultaten der Studie BSS (letzte Säule). Die Gewichtung des Armutsindikators (SLA A) war lange stabil und stieg erst in den letzten Jahren auf inzwischen fast 50 Prozent an. Der Wert der BSS-Studie ist über alle Jahre im Bereich des durchschnittlichen Gewichts. Beim Indikator Altersstruktur (SLA B) gab es immer wieder Schwankungen. Inzwischen ist sein Einfluss auf die Ausgleichszahlungen kaum mehr von Bedeutung (siehe Abschnitt 5.2.2). Auch in der Studie BSS ist das Gewicht gering. Dies liegt vermutlich darin, dass die hochbetagten Personen relativ gleichmässig über die Kantone verteilt sind. Im Referenzjahr 2024 lag der Wert erstmals unter demjenigen der Studie. Bei der Ausländerintegration gab es in den letzten Jahren eine starke Zunahme des Gewichts. Im Referenzjahr 2024 ist der Wert fast identisch mit demjenigen der Studie. Es lässt sich somit sagen, dass im SLA A-C die bisherige Berechnung mit der Hauptkomponentenanalyse Resultate lieferte, welche ähnlich sind wie die empirischen Ergebnisse der neuen Studie. Wenn in Zukunft die Gewichte negative Werte annehmen würden, ergäbe dies aber auch grössere Unterschiede.

Abbildung 5.04 Gewichte der Indikatoren im SLA A-C



Die Gewichte des SLA F sind über die Zeit stabiler als beim SLA A-C, da hier Gemeindedaten verwendet werden und somit der Datensatz deutlich grösser ist. Dadurch fallen einzelne Veränderungen oder Ausreisser weniger ins Gewicht. Aber im Vergleich zur Hauptkomponentenanalyse ergeben sich aus den Resultaten der Studie von BSS doch Unterschiede. Der Indikator zur Bevölkerung wird mit den Resultaten von BSS deutlich geringer gewichtet, während die Siedlungsdichte und insbesondere die Arbeitsplatzdichte stärker gewichtet werden (vgl. Abb. 5.05).

Abbildung 5.05 Gewichtungen im SLA F (Durchschnitt 2020-2024 und BSS)



Exkurs: Steilheitsindikator

Der zweite Indikator im GLA wird als «Steilheit» bezeichnet. Er ist definiert als Medianhöhe der produktiven Fläche. In der ersten NFA-Botschaft wurde er deshalb nur als «Fläche» bezeichnet und wie folgt definiert: «Fläche über 1 080 m.ü.M. (ohne unproduktive Fläche)». Der Kommentar dazu lautete: «Der [...] Indikator soll die Lasten der Höhe und auch die Lasten der Steilheit berücksichtigen. Zu diesem Zweck wird die besiedelte oder anderweitig genutzte Fläche eines Kantons, die über dem gesamtschweizerischen Höhenmedian von 1080 Meter über Meer liegt, erfasst. Nicht berücksichtigt wird dabei die so genannte unproduktive Fläche». Noch während der Projektphase wurde der Höhenmedian der Gesamtfläche durch denjenigen der produktiven Fläche ersetzt, und so der Grenzwert und die Indikatoren vereinheitlicht.

Auf Gesetzesstufe wird die «Steilheit» nicht erwähnt. In Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe a FiLaG wird als Kennzeichen für eine hohe geografisch-topografische Belastung «ein überdurchschnittlich hoher Anteil an hoch gelegenen Siedlungsgebieten und produktiven Flächen» bezeichnet. Der erste Teil wird durch den Indikator Siedlungshöhe berücksichtigt, und der zweite Teil entspricht dem heutigen Steilheitsindikator.

Erst in der Verordnung in Artikel 29 Absatz 1 Buchstabe b FiLaV taucht der Begriff «Steilheit» erstmals auf. Der Indikator wird dort wie folgt definiert: «Steilheit des Geländes: Höhenmedian der produktiven Fläche gemäss Arealstatistik»

Der Kanton Tessin hat an diesem Indikator bereits in früheren Jahren kritisiert, dass damit tiefgelegene Kantone mit steilem Gelände benachteiligt werden, obwohl sie auch entsprechende Lasten aufweisen. Es gilt aber zu erwähnen, dass der Kanton Tessin trotz seiner mehrheitlich tiefen Lage den fünftgrössten Indexwert beim Steilheitsindikator aufweist und mit 138 Punkten deutlich über dem schweizerischen Mittel von 100 Punkten liegt. Dadurch erhält er jährliche Ausgleichszahlungen von über 10 Millionen.

Aufgrund der Kritik wurde im dritten Wirksamkeitsbericht ein alternativer Steilheitsindikator untersucht, welcher die effektive Steilheit des Kantons unabhängig von der Höhe berücksichtigt. Ein solcher Indikator würde den Kanton Tessin tatsächlich deutlich stärker entlasten. Dies auf Kosten des Kantons Graubünden. Eine Anpassung wurde damals abgelehnt mit der Begründung, dass im Gesetz die Steilheit kein Kriterium des GLA sei und dass der GLA im Projekt NFA den früheren Berggebietsindex abgelöst hat und deshalb auch aus historischer Sicht die Verwendung der Höhe sinnvoll sei.

In der Studie BSS [2022] wurden die Berechnungen zusätzlich auch mit dem alternativen Steilheitsindikator durchgeführt, was effektiv zu einer leicht verbesserten Güte des Modells führt. Weil sich aber gleichzeitig die Gewichtung der Steilheit im GLA gemäss BSS stark reduziert, sind die Auswirkungen deutlich geringer als noch im dritten Wirksamkeitsbericht dargestellt.

Das politische Steuerungsorgan Finanzausgleich zeigte zwar Verständnis für das Anliegen des Kantons Tessin, ist aber der Meinung, dass es nicht sinnvoll sei, zum jetzigen Zeitpunkt auf Gesetzesebene einen einzelnen Indikator anzupassen, sondern dass es nach 20 Jahren an der Zeit ist, im Rahmen des nächsten Wirksamkeitsberichts alle zehn Indikatoren des Lastenausgleichs zu überprüfen.

5.2.4 Fazit

Nicht alle Lasten erzeugen die gleich hohen Sonderlasten. Aus diesem Grund müssen auch die Indikatoren unterschiedlich gewichtet werden. Weil es aber nicht möglich ist, die Sonderlasten genau zu beziffern, beruhen die Gewichte auf Schätzungen. Die verwendeten Gewichte wurden im GLA politisch bestimmt und in der FiLaV festgeschrieben. Beim SLA erfolgt hingegen eine jährliche Neuberechnung, indem mit den Indikatoren eine Hauptkomponentenanalyse durchgeführt wird. Diese Methode berücksichtigt aber weder die effektiven Ausgaben, noch verhindert sie negative Gewichte. Besonders letzteres könnte in Zukunft zu Problemen führen. Während bisher die Hauptkomponentenanalyse immer zu positiven Gewichten führte, droht nun beim Altersindikator des SLA A-C das Gewicht einen negativen Wert anzunehmen. Dies würde bedeuten, dass Kantone dafür entschädigt werden, dass sie einen geringen Anteil an hochbetagten Personen haben. Dies widerspricht einem Gutachten von Ecoplan, welches in der Projektphase der NFA erstellt wurde und zeigte, dass ein hoher Anteil an Hochbetagten die Ausgaben der Kantone signifikant erhöht. Um negative Gewichte im Lastenausgleich zu verhindern, muss die heute verwendete Hauptkomponentenanalyse abgelöst werden. Dazu hat BSS Volkswirtschaftliche Beratung eine Studie erstellt, welche verschiedene alternative Berechnungsmethoden evaluierte. Die Methoden sollten die effektiven kantonalen Ausgaben berücksichtigen und so ein genaueres Bild der Sonderlasten ergeben. Die Resultate der Studie zeigen je nach Methode grössere Unterschiede bei den Resultaten. Zudem kommt es auch innerhalb der Methode zu grösseren jährlichen Schwankungen. Dies widerspricht aber der Tatsache, dass sowohl die soziodemografischen und insbesondere auch die geografisch-topografischen Lasten relativ stabil sind. Weil die Nettoausgaben der Kantone im Vergleich zu den strukturellen Indikatoren teilweise erheblich stärker schwanken und da im Weiteren statistisch gesehen nur relativ wenige Beobachtungen vorliegen, sind die geschätzten Sonderlasten und die Gewichte der Indikatoren nicht stabil.

Das politische Steuerungsorgan Finanzausgleich hat zudem vorgeschlagen, im nächsten Wirksamkeitsberichts alle zehn Indikatoren des Lastenausgleichs einer kritischen Prüfung zu unterziehen. Da die Indikatoren seit 2008 unverändert verwendet werden, erscheint es an der Zeit, nach rund 20 Jahren die Relevanz der einzelnen Indikatoren zu hinterfragen. Der Bundesrat unterstützt diesen Vorschlag und ist bereit, im Wirksamkeitsbericht 2026-2029 sowohl die Indikatoren, wie auch deren Gewichtung zu überprüfen. Aus diesem Grund macht es wenig Sinn, bereits mit dem vorliegenden Wirksamkeitsbericht eine neue Gewichtung der Indikatoren einzuführen. Um jedoch negative Gewichte in der nächsten Vierjahresperiode zu verhindern, schlägt der Bundesrat im Abschnitt 6.2 vor, die durchschnittlichen Gewichte der Jahre 2021 - 2023 in der FiLaV zu fixieren und nicht mehr jährlich neu zu berechnen.

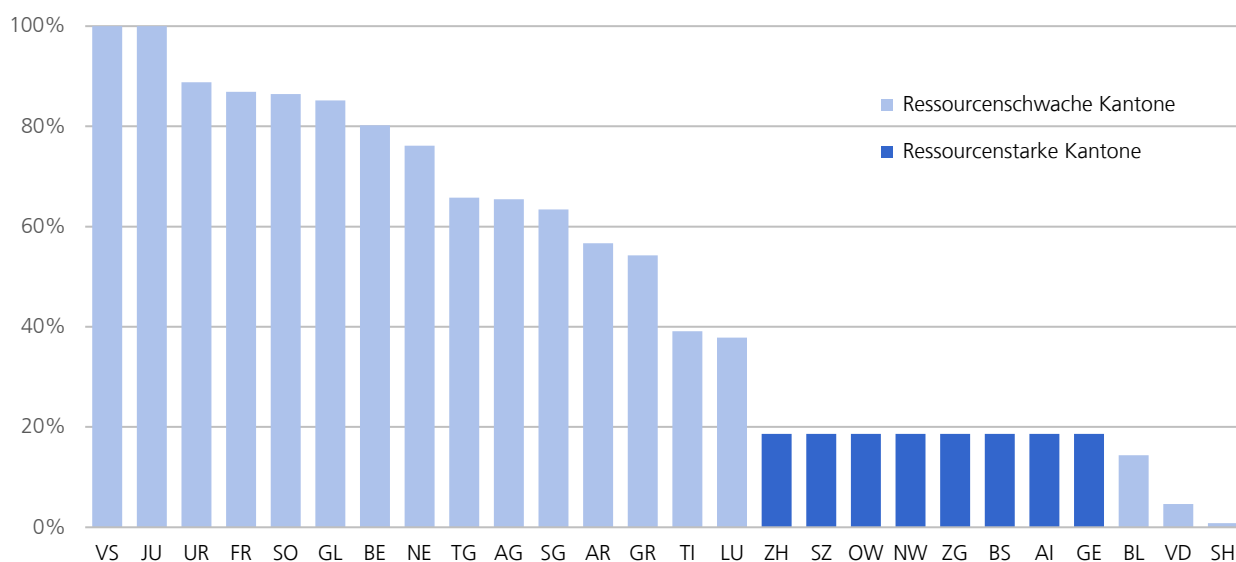
5.3 Anreizwirkung

In der Diskussion um die Funktionsweise des Ressourcenausgleichs stellt sich die Frage, ob die Kantone überhaupt ein Interesse daran haben, ihr Ressourcenpotenzial zu erhöhen, weil dies nicht nur zu zusätzlichen Steuereinnahmen, sondern auch zu einer Reduktion der Auszahlung bzw. Erhöhung der Einzahlung im Ressourcenausgleich führen würde. Insbesondere bei den ressourcenschwächsten Kantonen nehmen die Ausgleichszahlungen stark ab, wenn ihr Ressourcenindex steigt. Es ist jedoch gewollt, im Sinne eines effizienten Einsatzes der Mittel, diese möglichst stark den ressourcenschwächsten Kantonen zu Gute kommen zu lassen. Wenn nun einer dieser Kantone ressourcenstärker wird, so reduzieren sich die Zahlungen auch entsprechend stark. Dieser Trade-off zwischen Effizienz und Anreizwirkung lässt sich nicht verhindern.

Um die Anreizwirkung für einen Kanton zu messen, kann man dessen Ressourcenpotenzial minim erhöhen und dann die zusätzlichen Steuereinnahmen der zusätzlichen Belastung im Ressourcenausgleich gegenüberstellen. Das Ergebnis für das Jahr 2024 wird in Abbildung 5.06

dargestellt. Die Steuereinnahmen werden dabei mit dem standardisierten Steuersatz des Ressourcenausgleichs berechnet. Aufgrund der Berechnungsmethode entsprechen die zusätzlichen Einnahmen bei den Kantonen mit einem Ressourcenindex unter 70 Indexpunkten dem Rückgang der Ausgleichszahlungen. Die sogenannte Grenzabschöpfung liegt hier bei 100 Prozent. Dadurch wird zwar eine hohe Umverteilungseffizienz des Systems erreicht (der grösste Teil der verfügbaren Mittel kommt den ressourcenschwächsten Kantonen zu Gute), aber der Anreiz, sich zu verbessern, ist für Kantone mit einem tiefen Indexwert gering. Dieser Anreiz verbessert sich mit zunehmendem Ressourcenindex rasch und ist insbesondere bei den ressourcenstarken Kantonen relativ stark. Sie mussten lediglich 18,6 Prozent der zusätzlichen Einnahmen in den Ressourcenausgleich einzahlen.

Abbildung 5.06 Grenzabschöpfung mit dem standardisierten Steuersatz; 2024



Lesebeispiel: Alle ressourcenstarken Kantone haben eine Grenzabschöpfung von 18,6 Prozent. Sie müssen also pro Franken zusätzliche Steuereinnahmen 18,6 Rappen in den Ressourcenausgleich einzahlen und können 81,4 Rappen einbehalten.

An dieser Berechnungsart lässt sich kritisieren, dass die Kantone unterschiedliche Steuersätze haben und somit ihr Ressourcenpotenzial nicht gleich stark ausschöpfen. Die Grenzabschöpfung in Kantonen mit tiefen Steuersätzen ist in der Realität somit höher als in Abbildung 5.06 dargestellt. Bei gewissen Kantonen kann dies dazu führen, dass mit einer Zunahme des Ressourcenpotenzials die zusätzlichen Steuereinnahmen nicht einmal die Belastung im Ressourcenausgleich decken, d.h. die effektive Grenzabschöpfung beträgt mehr als 100 Prozent. Damit können neue Steuersubjekte zu einem «Verlustgeschäft» werden. In diesem Zusammenhang ist wichtig festzuhalten, dass eines der Prinzipien der damaligen NFA war, dass die kantonale Steuerpolitik keinen Einfluss auf den Finanzausgleich haben darf. Dadurch ist es für die Zahlungen unerheblich, ob ein Kanton sein Ressourcenpotenzial über- oder unterdurchschnittlich ausschöpft.

Eine effektive Grenzabschöpfung von über 100 Prozent hatten in den letzten Jahren die Kantone Uri und Glarus. Beide gehören zu den ressourcenschwächsten Kantonen und schöpfen gleichzeitig ihr Ressourcenpotenzial unterdurchschnittlich aus. Bei den beiden ressourcenschwächsten Kantone Wallis und Jura liegt die effektive Grenzabschöpfung unter 100 Prozent, weil die steuerliche Ausschöpfung des Ressourcenpotenzials in diesen Kantonen über dem schweizerischen Mittel liegt.

Bei den ressourcenstarken Kantonen hängt die effektive Grenzabschöpfung nur von ihren Steuersätzen ab, da ihre Abschöpfung im Ressourcenausgleich gleich hoch ist. Kantone mit tiefer Steueraussschöpfung wie Zug, Nidwalden und Schwyz haben höhere effektive Grenzabschöpfungen als beispielsweise Kantone wie Genf und Basel-Stadt, die das Ressourcenpotenzial überdurchschnittlich stark ausschöpfen.

Bei der Darstellung der Grenzabschöpfung wird nicht zwischen verschiedenen Steuerarten differenziert. Die steuerliche Ausschöpfung ist aber bei juristischen Personen in der Regel deutlich tiefer als bei den natürlichen Personen (siehe Kap. 4.3.2). Da ordentlich besteuerte Gewinne im Ressourcenpotenzial bis zum Bemessungsjahr 2019 gleich gewichtet wurden wie die Einkommen der natürlichen Personen, war der negative Anreizeffekt bei den juristischen Personen ausgeprägter als bei den natürlichen Personen. Mit der Einführung der Zeta-Faktoren im Rahmen der Reform der Unternehmensbesteuerung werden die ordentlichen Unternehmensgewinne im Ressourcenpotenzial ab dem Bemessungsjahr 2020 weniger stark gewichtet als die Einkommen der natürlichen Personen. Damit wird ab dem Referenzjahr 2024 dem negativen Anreiz, zusätzliches Unternehmenssteuersubstrat anzuziehen, spürbar entgegengewirkt.

Hinsichtlich der Anreizwirkung des Ressourcenausgleichs lässt sich insgesamt festhalten, dass der progressive Umverteilungsmechanismus dafür sorgt, dass das Mindestausstattungsziel mit möglichst geringen Mitteln erreicht wird. Dies wird dadurch erkauft, dass die Grenzabschöpfung für die ressourcenschwächsten Kantone hoch ist. Diese haben damit wenig Anreiz, zusätzliches Steuersubstrat anzuziehen. Es bestehen also Zielkonflikte zwischen der Höhe des Mindestausstattungsziels, der Höhe der Dotation und des Anreizeffekts. So kann der Anreizeffekt nur verbessert werden, wenn die Dotation erhöht und/oder das Mindestausstattungsziel gesenkt wird.

Die Anreizproblematik ist vor allem für die ressourcenschwächsten Kantone relevant. Es würde indessen erhebliche Kosten verursachen, die Anreizwirkung für diese Kantone substantiell zu verbessern. Dies wird an folgenden Beispielen illustriert:

- Bei einer linearen Umverteilung und einem Festhalten am Mindestausstattungsziel von 86,5 Prozent des schweizerischen Mittels für den ressourcenschwächsten Kanton würden die Ausgleichszahlungen 2024 um 1,4 Milliarden höher ausfallen (60% zulasten des Bundes und 40% zulasten der ressourcenstarken Kantone). Alle ressourcenschwachen Kantone ausser der ressourcenschwächste würden bis zu 372 Franken pro Einwohner mehr erhalten. Die Grenzabschöpfung würde bei allen ressourcenschwachen Kantonen 61,2 Prozent betragen. Bei den ressourcenstarken Kantonen würde sie auf 24,5 Prozent steigen.
- Bei einer linearen Umverteilung und gleichbleibender Dotation würde die Mindestausstattung auf 81,4 Prozent des schweizerischen Mittels sinken. Die sieben ressourcenschwächsten Kantone würden bis zu 488 Franken pro Einwohner weniger erhalten. Bei den übrigen ressourcenschwachen Kantonen würden die Ausgleichszahlungen bis zu 174 Franken pro Einwohner höher ausfallen. Für den Bund und die ressourcenstarken Kantone würde sich nichts ändern. Die Grenzabschöpfung würde bei allen ressourcenschwachen Kantonen 46,6 Prozent betragen.

Diese beiden Varianten einer linearen Umverteilung zeigen das ungünstige Kosten-Nutzen-Verhältnis für eine Verbesserung der Anreizwirkung in aller Deutlichkeit auf. Der Preis einer Verbesserung wäre auch bei Lösungsvarianten, die zwischen der heutigen Regelung und den hier beschriebenen Varianten einer linearen Umverteilung liegen, zu hoch.

In der Praxis spielt die Anreizwirkung bei fiskalischen Entscheiden eine eher untergeordnete Rolle. Bei Steuersenkungen oder -erhöhungen steht klar die politische Komponente im Vordergrund, entscheidet doch schliesslich das Parlament beziehungsweise das Volk über solche Massnahmen. Dies zeigt sich auch bei denjenigen Kantonen, welche in den letzten Jahren ihre

Steuersätze trotz schlechter Anreizwirkung gesenkt haben. Auch bei der generellen Standortförderungs politik spielt die Anreizwirkung beim Ressourcenausgleich kaum eine Rolle. Einzig bei konkreten Ansiedlungsprojekten von Unternehmen und damit zusammenhängenden Steuererleichterungen werden die Auswirkungen auf den Finanzausgleich bei der Beurteilung regelmässig berücksichtigt.

5.4 Steuerrepartitionen

Im Ressourcenpotenzial werden die Einkommen der natürlichen Personen und die Gewinne der juristischen Personen auf der Basis der Steuerbemessungsgrundlagen der direkten Bundessteuer erfasst. Die Bemessungsgrundlagen und Steuererträge werden in der Statistik der direkten Bundessteuer den einzelnen Kantonen gemäss dem veranlagenden Kanton, d.h. dem Sitz- oder Wohnsitzkanton zugeordnet. Die Datenerhebung und Datenlieferung für die Berechnung des Ressourcenpotenzials erfolgt nach dem gleichen Prinzip. Die Kantone melden die Einkommen der natürlichen Personen und die Gewinne der juristischen Personen vor interkantonaler Ausscheidung. Dies führt zu Verzerrungen bei den massgebenden Einkommen und Gewinnen, da Bemessungsgrundlagen, deren steuerliche Ausschöpfung einem anderen Kanton zusteht, nicht korrekt zugeordnet werden.

Um die Verzerrung zu korrigieren, wird die Steuerbemessungsgrundlage bereinigt. Aus erhebungstechnischen Gründen erfolgt die Bereinigung nicht auf der Basis der effektiven Bemessungsgrundlage, die anderen Kantonen zusteht, sondern pauschal mittels den in den Kantonen zugunsten anderer Kantone verbuchten Gutschriften (Anteil am Kantonsanteil an der DBSt). Die Gutschriften werden mit einem Gewichtungsfaktor multipliziert, um sie auf ein im Vergleich zu den steuerbaren Gewinnen und Einkommen äquivalentes Niveau anzuheben. Als Gewichtungsfaktor wird das Verhältnis zwischen der massgebenden Steuerbemessungsgrundlage der DBSt (Einkommen, Quellensteuer und Gewinne) und dem entsprechenden Steueraufkommen im Kanton herangezogen. Die Berechnung wird in der nachfolgenden Tabelle an einem theoretischen Zahlenbeispiel für einen Kanton veranschaulicht.

Tabelle 5.02 Berechnung der massgebenden Steuerrepartition eines Kantons nach aktueller Methode

CHF 1 000		
A	Gutschriften zugunsten anderer Kantone	9 000
B	Gutschriften erhalten von anderen Kantonen	6 000
C	Saldo	B - A -3 000
D	Steueraufkommen DBSt	400 000
E	Massgebende Bemessungsgrundlage DBSt	5 500 000
F	Gewichtungsfaktor	E / D 13.8
G	Massgebende Steuerrepartition	C * F -41 250

5.4.1 Beurteilung der aktuellen Berechnungsmethode

Bei der Berechnung der massgebenden Steuerrepartitionen spielen folgende Elemente eine zentrale Rolle für das Ergebnis der pauschalen Bereinigung des Ressourcenpotenzials:

- keine Unterscheidung zwischen natürlichen Personen und juristischen Personen
- Bereinigung aufgrund der verbuchten Gutschriften (Anteil am Kantonsanteil DBSt) und nicht aufgrund des Anteils am Steueraufkommen DBSt
- Verwendung von kantonalen Gewichtungsfaktoren

Keine Unterscheidung zwischen den Steuersubjekten

Die Datenlieferung erfolgt nicht getrennt nach natürlichen und juristischen Personen. Bei der Umrechnung der Steuerrepartitionen in Ressourcenpotenzial werden die Ablieferungen für natürliche Personen und juristische Personen somit gleichbehandelt. Das Verhältnis zwischen dem Steueraufkommen DBSt und der Steuerbemessungsgrundlage DBSt unterscheidet sich zwischen diesen Steuersubjekten aber stark. Der Gewichtungsfaktor müsste bei den juristischen Personen deutlich tiefer sein als bei den natürlichen Personen. Da bei beiden Steuersubjekten der gleiche Gewichtungsfaktor angewendet wird, fällt die Kompensation bei den Ablieferungen für juristische Personen aktuell deutlich höher aus als bei jenen für natürliche Personen.

Der Verzicht auf die Unterscheidung zwischen den Gutschriften für natürliche und juristische Personen kann je nach Zusammensetzung der Gutschriften in einem Kanton zu sehr grossen Verzerrungen führen. Die Ideallösung wäre die Lieferung von Individualdaten, d.h. für jede Ablieferung an einen Kanton wird der entsprechende Anteil an der Bemessungsgrundlage gemeldet. Die Fachgruppe Qualitätssicherung lehnt diese Lösung aus Kosten-Nutzen-Überlegungen ab. Sie befürwortet aber eine getrennte Berechnung der pauschalen Bereinigung nach den beiden Steuersubjekten.

Bereinigung aufgrund der verbuchten Gutschriften ohne Aufrechnung auf 100 Prozent

Die aktuelle Berechnungsmethode korrigiert das Ressourcenpotenzial im Verhältnis der verbuchten Gutschrift zum Steueraufkommen DBSt. Bei der verbuchten Gutschrift handelt es sich um den Anteil des anderen Kantons am Kantonsanteil an der DBSt (21,2 % seit 2020). Eigentlich müsste diese Gutschrift (der abgelieferte Kantonsanteil) zuerst auf das Steueraufkommen (100 %) aufgerechnet und erst dann ins Verhältnis zum Steueraufkommen DBSt gesetzt werden, um zu ermitteln, welcher Anteil am Ressourcenpotenzial auf andere Kantone entfällt. Die Kompensation würde klar höher ausfallen, die Realität aber viel besser abbilden. Allerdings sollte die Bereinigung gleichzeitig auch getrennt nach den natürlichen und juristischen vorgenommen werden, da sonst bei den juristischen Personen deutlich überkompensiert und bei den natürlichen Personen unterkompensiert wird.

Kantonale Gewichtungsfaktoren

Bei der Berechnung der Steuerrepartitionen wird für jeden Kanton ein kantonaler Gewichtungsfaktor ermittelt. Damit kann kantonsspezifischen Eigenheiten bezüglich Zusammensetzung der Steuerbemessungsgrundlage Rechnung getragen werden. Dies trifft allerdings nur für die geleisteten Gutschriften zu, da hier ein direkter Zusammenhang zu Steueraufkommen und Steuerbemessungsgrundlage des Kantons besteht. Um dieser Ungleichbehandlung zu begegnen, müssten bei den erhaltenen Gutschriften die Gewichtungsfaktoren der abliefernden Kantone verwendet werden, d.h. für jeden Kanton wären die von 25 Kantonen erhaltenen Gutschriften mit den Gewichtungsfaktoren dieser Kantone umzurechnen. Aber auch für die geleisteten Gutschriften führt der kantonale Gewichtungsfaktor unter Umständen zu schlechten Korrekturergebnissen, da bei den Gutschriften und der Steuerbemessungsgrundlage die Zusammensetzung sehr unterschiedlich sein kann.

Alternativ würde sich die Verwendung eines für alle Kantone einheitlichen Gewichtungsfaktors anbieten, der sich aus dem Total von Steueraufkommen und Steuerbemessungsgrundlage DBSt aller Kantone berechnet. Einheitliche Faktoren sind auch bei anderen Berechnungen im Ressourcenausgleich üblich. Ein einheitlicher Gewichtungsfaktor hätte zudem den Vorteil, dass ein Steuerrepartitionsfranken in jedem Kanton zu einer gleich hohen Korrektur beim Ressourcenpotenzial führen würde. Damit würde die Summe der kantonalen Korrekturen null betragen, genauso wie die Summe der Gutschriftensaldi. Das Total des Ressourcenpotenzials würde dann nach der Umverteilung aus den Steuerrepartitionen nicht mehr höher oder tiefer ausfallen als vorher.

Auch die Problematik, dass bei den Daten zu den Steuerrepartitionen nicht bekannt ist, auf welche steuerlichen Bemessungsjahre sich diese jeweils beziehen, würde mit einem einheitlichen Gewichtungsfaktor etwas entschärft. Beim nicht periodengerecht gemeldeten Teil der Steuerrepartitionen wird nämlich ein Gewichtungsfaktor verwendet, der nicht dem Steuerjahr dieser Gutschriften entspricht. Die sich daraus ergebenden Auswirkungen sind bei einer Verwendung von kantonalen Gewichtungsfaktoren bedeutender, da diese stärker schwanken als der schweizerische Durchschnitt.

5.4.2 Anpassung der Berechnungsmethode

Aufgrund der obigen Feststellungen empfehlen die Fachgruppe Qualitätssicherung und die Fachgruppe Wirksamkeitsbericht eine Anpassung der Berechnungsmethode mit folgenden Elementen:

- getrennte Berechnung der Steuerrepartitionen für die natürlichen und juristischen Personen (Datenlieferung erfolgt aufgeteilt auf diese zwei Kategorien)
- Aufrechnung der Gutschriften an andere Kantone (Anteil am Kantonsanteil DBSt) auf 100 Prozent, d.h. auf das Niveau des Steueraufkommens
- Verwendung des schweizerischen Mittelwerts als Gewichtungsfaktor.

Die vorgeschlagene Anpassung der Berechnungsmethode wird in der nachfolgenden Tabelle an einem theoretischen Zahlenbeispiel für einen Kanton illustriert.

Tabelle 5.03 Berechnung der massgebenden Steuerrepartition eines Kantons nach neuer Methode

CHF 1 000		Natürliche Personen	Juristische Personen	Total
A	Gutschriften zugunsten anderer Kantone	3 000	6 000	
B	- aufgerechnet auf 100%	14 151	28 302	
C	Gutschriften erhalten von anderen Kantonen	2 000	4 000	
D	- aufgerechnet auf 100%	9 434	18 868	
E	Saldo	-4 717	-9 434	
	D - B			
F	Gewichtungsfaktor CH	18.2	3.6	
G	Massgebende Steuerrepartition	-85 849	-33 962	-119 811
	E * F			

Die neue Berechnungsmethode führt zu höheren massgebenden Steuerrepartitionen und damit zu einer stärkeren Korrektur der ASG der Kantone. Auf die Zahlungen im Ressourcenausgleich wirkt sich das aber nur mässig aus. Grundsätzlich werden Kantone mit einem negativen Saldo (abgelieferte Gutschriften höher als erhaltene Gutschriften) entlastet und Kantone mit einem positiven Saldo belastet. Für das Ausmass der Auswirkungen ist neben der Höhe des Saldos auch das Verhältnis zwischen den Gutschriften für natürliche und juristische Personen massgebend.

5.5 Temporäre Abfederungsmassnahmen

Bei der Berechnung des Ressourcenausgleichs wurde im Jahr 2020 ein Systemwechsel vorgenommen. Ausgelöst wurde dieser durch die Tatsache, dass trotz der Reduktion der Dotation im Jahr 2016 das Ziel einer Mindestausstattung von 85 Prozent in den Jahren 2016 bis 2019 mit Werten zwischen 87,3 und 88,3 Prozent wiederum klar übertroffen wurde. Als Alternative zu einer erneuten Reduktion der Dotation im Jahre 2020 wurde deshalb eine Anpassung der Berechnungsmethode vorgeschlagen. Das zentrale Element dieser Reform war die Einführung einer garantierten Mindestausstattung in der Höhe von 86,5 Prozent des schweizerischen

Durchschnitts. Obwohl damit die Zielgrösse erhöht wurde, ergab sich eine Reduktion der Dotation, da in den Jahren zuvor der bisherige Zielwert von 85 Prozent jeweils deutlich überschritten wurde.

Die Systemanpassung führte deshalb zu einer Entlastung von Bund und ressourcenstarken Kantonen sowie einer Belastung der ressourcenschwachen Kantone. Zur Dämpfung der finanziellen Auswirkungen auf die ressourcenschwachen Kantone wurde die Höhe der garantierten Mindestausstattung schrittweise angepasst (87,7 Prozent im Jahr 2020, 87,1 Prozent im Jahr 2021 und 86,5 Prozent ab 2022). Gleichzeitig wurde die Entlastung des Bundes zur Hälfte dazu verwendet, um eine zeitlich befristete Massnahme zur Abfederung der Auswirkungen auf die ressourcenschwachen Kantone zu finanzieren. Diese Massnahme förderte die Akzeptanz der Systemanpassung bei den Empfängerantonen. Die andere Hälfte der Entlastung des Bundes wurde für eine dauerhafte Erhöhung der Dotation des soziodemografischen Lastenausgleichs eingesetzt.

Die temporären Abfederungsmassnahmen sind in Artikel 19c FiLaG geregelt. Die Entlastung des Bundes wurde auf Basis der Finanzausgleichszahlen 2018 ermittelt (160 Mio. im Jahr 2021 und 280 Mio. ab 2022). Auf dieser Grundlage wurde der Betrag für die temporären Abfederungsmassnahmen 2021 bis 2025 bestimmt und auf die einzelnen Jahre verteilt (2021: 80 Mio., 2022: 200 Mio., 2023: 160 Mio., 2024: 120 Mio., 2025: 80 Mio.). Im Jahr 2022, in dem der letzte Reduktionsschritt der garantierten Mindestausstattung auf 86,5 Prozent erfolgte, wurde der höchste Betrag ausbezahlt. Anschliessend gehen die Auszahlungen bis zum Auslaufen der Massnahme laufend zurück. Die jeweiligen Beträge werden proportional zur Bevölkerung an ressourcenschwache Kantone ausbezahlt. Ressourcenschwache Kantone, die während der Übergangsperiode ressourcenstark werden, verlieren die Anspruchsberechtigung dauerhaft.

Der Bundesrat hat sich in der Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich vom 28. September 2018 bereit erklärt, noch vor Ablauf der Massnahme zu prüfen, ob diese Übergangshilfe nach 2025 fortgesetzt werden soll. Mittel, die nicht mehr für diese Übergangshilfe verwendet werden, sollen zugunsten der Kantone eingesetzt werden.

Zur Beantwortung dieser Frage ist es relevant wie sich die sog. «freiwerdenden Mittel» des Bundes effektiv entwickelt haben. Tabelle 5.04 zeigt, dass die Zahlungen im Rahmen der Abfederungsmassnahmen in den Jahren 2021 bis 2024 gerechtfertigt sind, da das Gesamtvolumen des Ressourcenausgleichs bis 2024 tiefer ist, als wenn die Dotation gemäss der bisherigen Methode fortgeschrieben worden wäre. Dies unter der Annahme, dass das Parlament die Dotation im alten System nicht gekürzt hätte. Aus Sicht des Bundes hingegen übertreffen die Zahlungen im Rahmen der Aufstockung des SLA (140 Mio.) und der Abfederungsmassnahmen (120 Mio.) im Jahr 2024 die «freiwerdenden Mittel» von 57 Millionen bei weitem. Ab 2024 schlagen sich die Auswirkungen der Anpassungen aufgrund von STAF im Ressourcenpotenzial nieder. Wegen der Einführung der sog. Zeta-Faktoren sinkt die Gewichtung der Gewinne im Ressourcenpotenzial. In der Folge ist in den Jahren ab 2024 das Ressourcenpotenzial leicht rückläufig. Zur Illustration dieses Effekts wurden in Tabelle 5.04 ausnahmsweise Prognosen für die Jahre 2025 und 2026 aufgeführt. Mit der alten Methode würde die Dotation abnehmen. Mit der aktuellen Methode hingegen steigt die Dotation teilweise deutlich an. Die ressourcenschwachen Kantone fahren damit mit dem neuen System wesentlich besser als mit dem alten. Die Differenz zwischen der effektiven Dotation und der (hypothetischen) Dotation gemäss altem System wird positiv (siehe Zeile «Ressourcenausgleich total» der Tabelle 5.04). Damit zahlen der Bund und die ressourcenstarken Kantone mehr ein, als sie nach altem System hätten zahlen müssen. Die sog. «freiwerdenden Mittel» des Bundes, die in der Botschaft vom 28.9.2018 auf 280 Millionen pro Jahr geschätzt wurden, dürften ab 2025 vollumfänglich verschwinden und es ist eine Mehrbelastung des Bundes (und der ressourcenstarken Kantone) im Vergleich zum alten System zu erwarten. In der Tabelle 5.04 wurden für 2025 und 2026 zur Illustration die aktuellen Prognosen von BAK Economics vom Mai 2023 verwendet, die jährlich für den Bund

und die Kantone für Budget- und Finanzplanzwecke erstellt werden. Die fünftletzte Zeile zeigt die sog. «freiwerdenden Mittel» des Bundes. Gemäss den Zahlen für 2024 betragen die «freiwerdenden Mittel» lediglich noch 57 Millionen. Laut der Prognose von BAK Economics sind 2025 und 2026 keine «freien Mittel» mehr zu verzeichnen, sondern eine (zunehmende) Mehrbelastung des Bundes. Auch die ressourcenstarken Kantone werden ab 2026 stärker belastet als bei einer hypothetischen Weiterführung des alten Systems. Insgesamt zeigt die Tabelle, dass die ressourcenschwachen Kantone mit den Auswirkungen von STAF ab 2025 im aktuellen System deutlich besser fahren als im alten System. Eine Fortführung der Abfederungsmassnahmen oder die Einführung neuer temporärer Instrumente lässt sich unter diesem Gesichtspunkt nicht rechtfertigen.

Tabelle 5.04 Entwicklung der Dotation des Ressourcenausgleichs 2019-2026

Mio. CHF	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 ¹	2026 ¹
Entwicklung Ressourcenpotenzial (RP)								
Ressourcenpotenzial	278 506	286 486	295 440	305 459	316 674	307 105	301 550	296 948
Δ % Vorjahr alle Kantone		2.9%	3.1%	3.4%	3.7%	-3.0%	-1.8%	-1.5%
Δ % Vorjahr ressourcenstarke Kantone		3.5%	2.8%	3.8%	4.9%	-2.8%	-1.6%	-1.6%
Fortschreibung Dotation mit Wachstum RP								
Ressourcenausgleich vertikal (Bund)	2 505	2 576	2 657	2 747	2 848	2 762	2 712	2 671
Ressourcenausgleich horizontal (Kantone)	1 713	1 773	1 823	1 892	1 984	1 928	1 898	1 868
Ressourcenausgleich total	4 217	4 350	4 480	4 639	4 832	4 690	4 609	4 538
Δ % Vorjahr		3.1%	3.0%	3.6%	4.2%	-2.9%	-1.7%	-1.5%
Dotation effektiv								
Ressourcenausgleich vertikal (Bund)	2 505	2 574	2 454	2 409	2 607	2 705	2 795	2 898
Ressourcenausgleich horizontal (Kantone)	1 713	1 716	1 636	1 606	1 738	1 803	1 863	1 932
Ressourcenausgleich total	4 217	4 291	4 089	4 015	4 345	4 508	4 658	4 829
Δ % Vorjahr		1.7%	-4.7%	-1.8%	8.2%	3.8%	3.3%	3.7%
Differenz Dotation effektiv zu Fortschreibung mit Wachstum RP								
Ressourcenausgleich vertikal (Bund)	–	-2	-203	-338	-241	-57	83	227
Ressourcenausgleich horizontal (Kantone)	–	-57	-188	-286	-246	-125	-34	64
Ressourcenausgleich total	–	-59	-391	-624	-487	-182	48	291
Verwendung der «freiwerdenden Mittel» des Bundes								
Erhöhung soziodemografischer Lastenausgleich	–	–	80	140	140	140	140	140
Temporäre Abfederungsmassnahmen	–	–	80	200	160	120	80	–

¹ Berechnung auf der Grundlage der Prognosewerte von BAK Economics (Mai 2023)

Die Abfederungsmassnahmen waren von Anfang an als temporäre Massnahme gedacht, um den Übergang zum neuen System abzufedern und damit die Akzeptanz der Systemanpassung bei den Empfängerkantonen zu erhöhen. Auch die Formulierung in den rechtlichen Grundlagen lässt keine Zweifel über die Befristung der Massnahme zu. Die Verteilung der Beträge auf die einzelnen Jahre ist zudem degressiv, was ebenfalls den temporären Charakter der Unterstützungszahlungen unterstreicht. Mit diesen beiden Elementen – zeitliche Befristung und degressive Ausgestaltung – sind die Abfederungsmassnahmen kompatibel mit der in der Verfassung festgelegten Bandbreite für den Beitrag der ressourcenstarken Kantone an den Ressourcenausgleich. Eine Verlängerung der Abfederungsmassnahmen wäre nicht nur inkompatibel mit der Verfassungsbestimmung in Artikel 135 Absatz 3, sondern auch nicht zielführend, falls die minimale Ausstattung mit finanziellen Ressourcen bei den ressourcenschwächsten Kantonen mit dem neuen System nicht erreicht werden sollte. In diesem Fall müssten Anpassungen direkt beim Ressourcenausgleich vorgenommen werden, denn bei den Abfederungsmassnahmen ist der Mitteleinsatz nicht effizient, da die Zahlungen pro Kopf an alle ressourcenschwachen Kantone erfolgen.

Staatspolitische Bedeutung

Der Finanzausgleich ist ein zentrales Element des schweizerischen Föderalismus. Die Reform 2020 beruht auf einem weitgehenden Konsens zwischen den Kantonen und dem Bund. Die Verteilung der damals auf 280 Millionen geschätzten «freiwerdenden Mittel» des Bundes (permanente Aufstockung SLA, temporäre Abfederungsmassnahmen) war integraler Bestandteil des Kompromisses. Mit dem Auslaufen der Abfederungsmassnahmen entfallen die Massnahmen zugunsten der ressourcenschwachen Kantone, während die Erhöhung des SLA permanent ist. Auf den ersten Blick scheinen damit das Gleichgewicht und die Ausgewogenheit der Reform 2020 verletzt zu werden. Allerdings konnte 2018 noch nicht abgeschätzt werden, dass mit der Reform 2020 unter Berücksichtigung der Anpassungen aufgrund von STAF die ressourcenschwachen Kantone stärker begünstigt werden als im alten System. Dies bedeutet, dass der Bund und die ressourcenstarken Kantone ab 2025 entsprechend mehr belastet werden dürften. Die Forderung, ab 2026 im Finanzausgleich jährlich zusätzlich 140 Millionen zugunsten der (ressourcenschwachen) Kantone einzusetzen, würde die Ausgewogenheit des Systems Finanzausgleich daher eher beeinträchtigen als stärken. Im Weiteren wäre unklar, über welchen Kanal im Finanzausgleichssystem diese Mittel verteilt werden sollten. Aus verfassungsrechtlichen Gründen wäre eine Verlängerung der Abfederungsmassnahmen höchst problematisch. Nicht zuletzt aus diesen Gründen wurden sie degressiv ausgestaltet.

6 Massnahmen für den Finanzausgleich 2026–2029

6.1 Weiterführung des Härteausgleichs

Der Härteausgleich stellt sicher, dass kein ressourcenschwacher Kanton durch den Übergang zum neuen Finanzausgleichssystem im Jahr 2008 finanziell schlechter gestellt wird. Wie der Bundesrat in seiner dritten NFA-Botschaft festhielt, wurde für die jährlichen Beitragsleistungen aus dem Härteausgleich an die anspruchsberechtigten Kantone die Globalbilanz 2004/05 im Sommer 2007 aktualisiert und abschliessend berechnet. Somit sind – unter Vorbehalt der teilweisen oder gänzlichen Abschaffung des Härteausgleichs – auch die jährlichen Härteausgleichszahlungen an die Kantone definitiv festgelegt worden. Die damaligen Berechnungen des Härteausgleichs beziehungsweise dessen Bestimmungsfaktoren stehen somit nicht mehr zur Diskussion.

Nach Artikel 19 Absatz 3 FiLaG bleibt der Anfangsbetrag des Härteausgleichs während acht Jahren konstant und nimmt dann jährlich um 5 Prozent des Anfangsbetrags ab. Somit wird seit dem Referenzjahr 2016 die Dotation reduziert und liegt im Jahr 2024 bereits 45 Prozent tiefer, im Jahr 2034 läuft er automatisch aus. Nach Artikel 19 Absatz 4 FiLaG kann die Bundesversammlung aber mit einem dem Referendum unterstehenden Bundesbeschluss über die ganze oder teilweise Aufhebung des Härteausgleichs beschliessen, wenn sich dessen Weiterführung aufgrund der Ergebnisse des Wirksamkeitsberichts als nicht oder nicht mehr vollumfänglich notwendig erweist.

Im Jahr 2024 erhalten sechs Kantone Zahlungen aus dem Härteausgleich. Dabei entfallen 70,4 Prozent der Zahlungen auf die beiden Kantone Freiburg und Neuenburg. Die Zahlungen des Härteausgleichs sind wie alle Zahlungen des Finanzausgleichs zweckfrei und können damit, analog zu den Ressourcenausgleichszahlungen, als Einnahmen des entsprechenden Kantons betrachtet werden. So gesehen greift der Index SSE nach Ressourcenausgleich zu kurz, da er den Härteausgleich nicht berücksichtigt. Dasselbe gilt für die Abfederungsmassnahmen (2021–2025) und die Ergänzungsbeiträge (2024–2030). Für eine umfassende Beurteilung müsste der Index SSE nach Ressourcenausgleich und temporären Massnahmen berechnet werden. Die Resultate pro Einwohner für das Jahr 2024 sind in Tabelle 6.01 aufgeführt.

Tabelle 6.01 Index SSE nach Ressourcenausgleich und temporären Massnahmen 2024 (in CHF pro Einwohner)

	RI	SSE vor Ausgleich	Ressourcen- ausgleich	SSE nach RA	Index SSE nach RA	Härte- ausgleich	Übrige temporäre Massnahmen	SSE nach RA und TM	Index SSE nach RA und TM
ZH	121.2	11 626	-378	11 247	117.2	-7	–	11 240	117.2
BE	75.0	7 193	1 177	8 370	87.2	19	23	8 412	87.7
LU	92.3	8 856	171	9 027	94.1	24	23	9 074	94.6
UR	70.6	6 776	1 530	8 305	86.6	-8	62	8 359	87.1
SZ	177.3	17 008	-1 381	15 627	162.9	-7	–	15 620	162.8
OW	109.9	10 547	-177	10 370	108.1	-7	–	10 362	108.0
NW	159.5	15 302	-1 063	14 239	148.4	-8	–	14 231	148.3
GL	72.5	6 954	1 374	8 328	86.8	102	32	8 462	88.2
ZG	267.5	25 666	-2 993	22 673	236.3	-7	–	22 666	236.2
FR	71.6	6 872	1 445	8 317	86.7	228	213	8 758	91.3
SO	71.9	6 894	1 426	8 320	86.7	-8	178	8 490	88.5
BS	155.9	14 955	-998	13 957	145.5	-9	–	13 948	145.4
BL	98.3	9 433	14	9 447	98.5	-8	23	9 463	98.6
SH	100.0	9 592	0	9 592	100.0	-8	23	9 608	100.1
AR	85.5	8 203	482	8 685	90.5	-9	23	8 699	90.7
AI	104.2	9 994	-74	9 919	103.4	-8	–	9 911	103.3
SG	82.7	7 935	643	8 578	89.4	-8	23	8 593	89.6
GR	86.5	8 295	430	8 726	91.0	-8	23	8 741	91.1
AG	81.8	7 849	698	8 547	89.1	-7	23	8 563	89.3
TG	81.7	7 836	707	8 542	89.0	-7	23	8 558	89.2
TI	91.9	8 818	185	9 003	93.8	-8	23	9 019	94.0
VD	99.7	9 567	1	9 568	99.7	-7	–	9 561	99.7
VS	65.2	6 258	2 041	8 299	86.5	-7	226	8 518	88.8
NE	76.9	7 381	1 030	8 411	87.7	328	23	8 762	91.3
GE	140.0	13 432	-715	12 717	132.6	-7	–	12 710	132.5
JU	66.4	6 372	1 927	8 299	86.5	137	61	8 497	88.6
CH	100.0	9 594							

RI = Ressourcenindex, SSE = Standardisierter Steuerertrag, RA = Ressourcenausgleich, TM = Temporäre Massnahmen

Der ressourcenschwächste Kanton Wallis, dessen standardisierte Steuereinnahmen 65,2 Prozent des schweizerischen Mittels ausmachen, erreicht nach Ressourcenausgleich und temporären Massnahmen 88,8 Punkte. Dies bedeutet, dass er dadurch mehr freie Mittel zur Verfügung hat als fünf Kantone, welche vor den Finanzausgleichszahlungen ressourcenstärker waren. Es ist auch nur ein halber Indexpunkt weniger als beim Kanton Aargau, welcher aber bereits vor dem Ausgleich einen Indexwert von 81,8 erreichte. Die sechs Kantone, die Härteausgleich erhalten, erreichen einen Indexwert zwischen 87,7 und 94,6 Punkten. Bei einem Wegfall des Härteausgleichs würde der untere Wert dieser Spannweite auf 87,1 Punkte sinken. Der Rückgang würde je nach Kanton zwischen 0,2 und 3,4 Punkten betragen.

Der Härteausgleich war integraler Bestandteil der NFA-Vorlage, welche am 28. November 2004 von Volk und Ständen angenommen wurde. In den ersten beiden Wirksamkeitsberichten wurde ausführlich dargelegt, dass eine vollständige Aufhebung dieses Ausgleichs nicht angezeigt ist. In der dritten Vierjahresperiode hatte sich aus Sicht des Bundesrats wenig an dieser Situation geändert. Dies gilt ebenso für die in diesem Bericht beobachtete Sechsjahresperiode. Zudem werden die Zahlungen jedes Jahr um fünf Prozent reduziert, womit in der nächsten Vierjahresperiode 2026–2029 die Beträge bereits um 55 bis 70 Prozent tiefer liegen werden als in den ersten zwei Vierjahresperioden. Dies führt bei den betroffenen Kantonen bereits zu teilweise erheblichen Mindereinnahmen.

6.2 Anpassungen beim Lastenausgleich

In Abschnitt 5.2 wurde gezeigt, dass die Hauptkomponentenanalyse, mit welcher heute die Gewichte im SLA bestimmt werden, abgelöst werden sollte. Gleichzeitig wurde auch festgestellt, dass die Gewichte gemäss Studie BSS, welche empirisch aufgrund der kantonalen Nettoausgaben bestimmt werden, erhebliche jährliche Schwankungen aufweisen. Zudem ist nicht vollständig erklärbar, weshalb die Sonderlasten gemäss dem Konzept von BSS so viel höher sind als mit der Berechnungsmethode von Ecoplan.

Das politische Steuerungsorgan Finanzausgleich hat sich deshalb dafür ausgesprochen, vorläufig auf grössere Änderungen im Lastenausgleich zu verzichten und stattdessen im Rahmen des nächsten Wirksamkeitsberichts die Indikatoren im Lastenausgleich grundsätzlich zu überprüfen. Diese werden dann zumal seit 20 Jahren in Gebrauch sein und eine genauere Überprüfung, ob es sich immer noch um sinnvolle Indikatoren handelt, scheint angezeigt zu sein.

Aus diesen Gründen ist der Bundesrat der Meinung, dass mit diesem Wirksamkeitsbericht keine grosse Anpassung des Lastenausgleichs vorgenommen werden soll, sondern nur zu verhindern ist, dass in der nächsten Vierjahresperiode im SLA die Gewichte der Indikatoren negative Werte annehmen können. Zudem schlägt er auch ein paar kleine Vereinfachungen in der Berechnung vor, welche keine Auswirkungen auf die Ausgleichszahlungen haben.

6.2.1 Gewichtung im SLA

Die Gewichte im SLA A-C wie auch im SLA F sollen nicht mehr jährlich mittels einer Hauptkomponentenanalyse festgelegt werden, sondern für jeden Indikator aufgrund der Referenzjahre 2021-2023 in der FiLaV fixiert werden. In Tabelle 6.02 ist die Berechnung der Gewichte aufgeführt. In einem ersten Schritt wird das Verhältnis zwischen den effektiven Gewichten aufgrund der Hauptkomponentenanalyse berechnet. Daraus wird der Mittelwert gebildet und anschliessend auf ganze Prozentzahlen gerundet.

Tabelle 6.02 Gewichte im soziodemografischen Lastenausgleich

	Effektive Gewichte			Gewichtung in Prozent			Mittelwert	
	2021	2022	2023	2021	2022	2023	gerundet	
SLA A-C								
Armut	0.565	0.564	0.560	45.8%	47.1%	49.0%	47.3%	47.0%
Altersstruktur	0.183	0.124	0.043	14.9%	10.3%	3.8%	9.7%	10.0%
Ausländerintegration	0.484	0.509	0.540	39.3%	42.6%	47.2%	43.0%	43.0%
Total	1.232	1.197	1.144	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
SLA F								
Bevölkerung	0.470	0.472	0.477	36.3%	36.4%	36.7%	36.4%	36.0%
Beschäftigungsquote	0.335	0.333	0.327	25.9%	25.6%	25.1%	25.5%	26.0%
Siedlungsdichte	0.491	0.493	0.497	37.9%	38.0%	38.2%	38.0%	38.0%
Total	1.296	1.297	1.301	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Die vorgeschlagenen Gewichte für den SLA entsprechen den Werten in der letzten Spalte. Diese sind fast identisch mit den Werten des Jahres 2022. Sie sollen in der FiLaV festgeschrieben werden und im nächsten Wirksamkeitsbericht zusammen mit den Indikatoren überprüft und nötigenfalls angepasst werden. Eine jährliche Neuberechnung entfällt somit.

Beim SLA A-C zeigt die Simulation der finanziellen Auswirkungen, dass es mit den Daten 2022 kaum Differenzen gibt, während sich die Differenzen in den Jahren 2021 und 2023 meistens gegenseitig aufheben. Alle drei Jahre zusammen beträgt die grösste Differenz lediglich 3,5 Millionen, dies bei einer Ausgleichssumme von insgesamt fast einer Milliarde. Mit den Daten 2024

nimmt die Differenz zu, da hier die Gewichtung des Altersindikators nochmals tiefer ist als im Jahr 2023. Beim SLA F sind die Differenzen in allen Jahren gering und liegen immer deutlich unter einer Million.

Tabelle 6.03 zeigt die Simulation der Auswirkungen für den gesamten SLA in Millionen für die Jahre 2021 bis 2024. Die mittlere Abweichung über diese Jahre liegt in allen Kantonen unter drei Millionen. Dies bei einer jährlichen Ausgleichssumme des SLA von fast einer halben Milliarde.

Tabelle 6.03 Auswirkungen im SLA

Mio. CHF	2021	2022	2023	2024	Mittelwert
ZH	6.5	0.5	-8.5	-10.0	-2.9
BE	-4.0	–	0.6	–	-0.9
LU	–	–	–	–	–
UR	–	–	–	–	–
SZ	–	–	–	–	–
OW	–	–	–	–	–
NW	–	–	–	–	–
GL	–	–	–	–	–
ZG	1.2	0.1	-1.2	-1.3	-0.3
FR	–	–	-1.0	-0.5	-0.4
SO	-0.7	-0.1	0.6	0.7	0.1
BS	-2.6	-0.2	3.7	4.2	1.3
BL	–	–	–	–	–
SH	-0.5	-0.0	0.6	0.7	0.2
AR	–	–	–	–	–
AI	–	–	–	–	–
SG	–	–	–	–	–
GR	–	–	–	–	–
AG	–	–	–	–	–
TG	–	–	–	–	–
TI	-4.7	-0.5	6.5	7.5	2.2
VD	3.6	0.2	-2.5	-3.2	-0.5
VS	0.6	0.0	-0.6	-0.6	-0.1
NE	-0.7	-0.1	1.1	1.3	0.4
GE	1.6	0.2	0.7	1.3	1.0
JU	-0.2	–	–	–	-0.0
CH	–	–	–	–	–

Für diese neue Gewichtung müssen Artikel 35 Absatz 1 und Artikel 37 Absatz 1 FiLaV angepasst werden. Zudem sind auch die Anhänge 13 und 14 zu überarbeiten.

6.2.2 Gewichtung im GLA

Im geografisch-topografischen Lastenausgleich ist die Gewichtung politisch festgelegt worden. Aus diesem Grund ist hier keine Anpassung vorzunehmen. Die Gewichte des GLA sind im Rahmen der Überprüfung aller Indikatoren, welche für den nächsten Wirksamkeitsbericht vorgesehen ist, neu zu beurteilen.

6.2.3 Weitere Anpassungen beim Lastenausgleich

Zwei technische Anpassungen mit marginalen Auswirkungen auf die Kantone sollen vorgenommen werden um die Berechnungen im SLA zu vereinfachen. Einerseits sollen die Lastenindizes nicht mehr gerundet werden und andererseits soll die Masszahl Lasten im SLA nicht mehr berechnet werden.

Mit Ausnahme der Lastenindizes im Lastenausgleich werden im gesamten Berechnungsprozess des Finanzausgleichs keine Zwischenresultate gerundet. Da die Rundung von Zwischenresultaten immer zu einer Verzerrung des Endresultats führt, soll nun auch hier die Rundung abgeschafft werden. Die maximale Auswirkung ist mit rund 30 000 Franken oder 1 Promille der Ausgleichszahlungen marginal. Durch die Anpassung werden nicht nur die Resultate genauer, sondern die Berechnung des Lastenausgleichs wird dadurch vereinfacht und vereinheitlicht.

Mit der Abschaffung der Masszahl Lasten werden die massgebenden Sonderlasten direkt aus dem Lastenindex berechnet. Dies hat keine Auswirkungen auf die Resultate, da mit der Masszahl Lasten nur ein Wert zum Resultat addiert wird, der bei der Berechnung der massgebenden Sonderlasten wieder abgezogen wird. Es handelt sich somit ebenfalls um eine Vereinfachung des Berechnungsprozesses.

6.3 Anpassungen bei den Steuerrepartitionen

In Abschnitt 5.4 wurde dargestellt, dass die bisher angewendete Methode für die Berücksichtigung der Steuerrepartitionen im Ressourcenpotenzial zu pauschal ist und in Einzelfällen zu einer unbefriedigenden Aufteilung des Gewinnsteuersubstrats auf die beteiligten Kantone führen kann. Deshalb werden folgende Anpassungen der Berechnungsmethode vorgeschlagen:

- die Berechnung der massgebenden Steuerrepartitionen erfolgt getrennt nach natürlichen und juristischen Personen
- die Gutschriften der DBSt an andere Kantone werden auf das gesamte Steueraufkommen aufgerechnet
- die aufgerechneten Gutschriften werden bei allen Kantonen mit einem einheitlichen Gewichtungsfaktor (Verhältnis Steuerbemessungsgrundlage DBSt zu Steueraufkommen aller Kantone) gewichtet, um sie auf ein im Vergleich zu den steuerbaren Gewinnen und Einkommen äquivalentes Niveau zu heben.

Für die Umsetzung der neuen Berechnungsmethode muss Artikel 21 FiLaV angepasst werden.

6.4 Stellungnahme des politischen Steuerungsorgans

Die Erarbeitung des Wirksamkeitsberichts wurde erstmalig auf der politischen Ebene vom politischen Steuerungsorgan Finanzausgleich Bund-Kantone begleitet. Der vorliegende Bericht zeigt, dass das System des Finanzausgleichs grundsätzlich gut funktioniert und die in der Verfassung und im Gesetz festgelegten Ziele weitgehend erreicht werden. Die 2020 in Kraft getretene Reform wie auch die Anpassungen aufgrund von STAF haben sich bewährt. Für die nächste Periode sieht das politische Steuerungsorgan daher nur punktuellen Änderungsbedarf und betont die Kontinuität und Stabilität des Finanzausgleichssystems. Besonderes Augenmerk sollte indessen auf die Entwicklung der Disparitäten zwischen den Kantonen gelegt werden. Einerseits haben die Disparitäten seit 2019 wieder stärker zugenommen. Andererseits kann eine verstärkte Dynamik aufgrund der Steuerreformen in den nächsten Jahren nicht ausgeschlossen werden.

Eingehend diskutiert wurden die Auswirkungen des Auslaufens der sog. Abfederungsmassnahmen zugunsten der ressourcenschwachen Kantone im Jahr 2025. Diese bildeten einen integralen Teil des Reformpakets 2020. In der Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich vom 28. September 2018 wurde festgehalten, dass vor dem Auslaufen der Abfederungsmassnahmen zu prüfen sei, ob diese

Massnahmen fortgesetzt werden sollen. Mittel, die nicht mehr für diese Übergangshilfe verwendet würden, seien zugunsten der Kantone (d.h. aller Kantone) einzusetzen. Das politische Steuerungsorgan ist der Meinung, dass die Abfederungsmassnahmen in der Übergangsphase gerechtfertigt sind. Eine unbefristete Weiterführung der Abfederungsmassnahmen wäre im bestehenden Verfassungsrecht jedoch ausgeschlossen. Andere Gefässe innerhalb des Systems des Finanzausgleichs erscheinen dem politischen Steuerungsorgan als ungeeignet, um die in der Botschaft von 2018 aufgeführte Absichtserklärung umzusetzen. Die Frage, wie die seinerzeitige Absichtserklärung in der bundesrätlichen Botschaft von 2018 umzusetzen ist, bleibt offen. Die finanzpolitische Situation des Bundes hat sich seit 2018 deutlich verschlechtert, wobei der finanzielle Spielraum auch in den nächsten Jahren sehr eng bleiben wird. Vor diesem Hintergrund spricht sich das politische Steuerungsorgan dafür aus, dass die Verwendung dieser Mittel zugunsten der Kantone in einem künftigen Projekt zur Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen geprüft wird und beispielsweise im Rahmen der Globalbilanz berücksichtigt werden könnte.

Glossar

Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage (ASG)

Die Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage widerspiegelt das → Ressourcenpotenzial eines Kantons. Sie dient als Grundlage für die Berechnung des → Ressourcenindex und des → Ressourcenausgleichs. Die ASG eines Kantons besteht aus der Summe der massgebenden Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen, der massgebenden Gewinne der juristischen Personen sowie der Steuerrepartition.

Aufgabenentflechtung

Von einer Aufgabenentflechtung wird dann gesprochen, wenn eine öffentliche Aufgabe, die zuvor von Bund und Kantonen gemeinsam erfüllt worden ist, nur noch von einer staatlichen Ebene erfüllt wird (vgl. → Verbundfinanzierung).

Bemessungsjahr

Jahr, aus welchem die Steuerdaten zur Berechnung der ASG stammen. Das erste Bemessungsjahr liegt gegenüber dem Referenzjahr um sechs, das letzte um vier Jahre zurück.

Faktor Alpha

In die ASG fliesst das Reinvermögen gewichtet mit dem Faktor Alpha ein. Alpha widerspiegelt die effektive fiskalische Ausschöpfung der Vermögen. Dabei wird jeweils der Mittelwert über die letzten 6 Bemessungsjahre verwendet.

Faktor Beta

Die Auslandsgewinne privilegiert besteuerten juristischer Personen können von den Kantonen nur beschränkt ausgeschöpft werden. Deshalb werden diese für die ASG mit dem Faktor Beta gewichtet.

Faktor Gamma

Der Faktor Gamma dient dazu, aus den Bruttoeinkommen der quellenbesteuerten Personen steuerbare Einkommen zu schätzen.

Faktoren Zeta

Mit der Anpassung des Ressourcenausgleichs an STAF wurden die sog. Zeta-Faktoren zur Gewichtung der Gewinne der juristischen Personen im Ressourcenpotenzial eingeführt. Damit wird der fiskalischen Tatsache Rechnung getragen, dass Unternehmensgewinne steuerlich weniger stark ausgeschöpft werden als die Einkommen der natürlichen Personen. Der Faktor Zeta-1 widerspiegelt dabei die fiskalische Ausschöpfung der Unternehmensgewinne im Verhältnis zur fiskalischen Ausschöpfung der Einkommen der natürlichen Personen. Der Faktor Zeta-2 betrifft die auf Kantonsebene privilegiert besteuerten Boxengewinne. Er widerspiegelt diese steuerliche Privilegierung und berücksichtigt den entsprechenden Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer, die keine solche Privilegierung kennt. Beide Faktoren werden analog zum Faktor Alpha aus einem Mittel über die letzten sechs Bemessungsjahre ermittelt. Da STAF im Jahr 2020 eingeführt wurde, stehen erst ab 2025 sechs Bemessungsjahre für die Bildung des Mittels zur Verfügung. Bis 2025 wird der Durchschnitt daher mit den jeweils verfügbaren Jahreswerten gerechnet.

Finanzausgleich

Die Finanzausgleichsordnung regelt Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung auf die Gebietskörperschaften und betrifft die Dimensionen Gebietsorganisation, Steuersystem, Aufgabenzuordnung und den → Finanzausgleich im engeren Sinn.

Finanzausgleich im engeren Sinn

Der Finanzausgleich im engeren Sinn ist ein Umverteilungsinstrument zwischen dem Bund und den Kantonen (d.h. vertikal) einerseits und zwischen den Kantonen (d.h. horizontal) andererseits.

Finanzausgleich im weiteren Sinn

Der Finanzausgleich im weiteren Sinn umfasst alle finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund und den Kantonen sowie der Kantone untereinander.

Geografisch-topografischer Lastenausgleich (GLA)

Kantone, die bedingt durch ihre Höhenlage, die Steilheit des Geländes oder aufgrund ihrer spezifischen Besiedlungsstruktur übermässig Lasten zu tragen haben, werden durch den GLA entlastet. Der GLA wird vollständig durch den Bund finanziert.

Globalbilanz

Die Globalbilanz enthält die quantifizierbaren finanziellen Auswirkungen aller NFA-Massnahmen mit den einzelnen Be- und Entlastungen für den Bund und die 26 Kantone. Sie wurde letztmals für die Jahre 2004/05 erstellt.

Härteausgleich

Der Härteausgleich stellte sicher, dass kein → ressourcenschwacher Kanton durch den Übergang zur NFA finanziell schlechter gestellt wurde. Er ist auf maximal 28 Jahre befristet und wird ab dem Jahr 2016 jährlich um 5 Prozent abgebaut.

Haushaltsneutralität

«Haushaltsneutralität» bedeutet, dass die NFA zwischen Bund und Kantonen per Saldo keine Lastenverschiebung bewirkte. Einzig der → Härteausgleich, der sich im Laufe der Zeit aufgrund seiner funktionalen Befristung jedoch zurückbildet, führte zu einer Mehrbelastung des Bundes um 287 Millionen.

Horizontaler Ressourcenausgleich

Der horizontale Ressourcenausgleich stellt die Umverteilung von den → ressourcenstarken zu den → ressourcenschwachen Kantonen dar.

Index SSE

Der Index SSE eines Kantons setzt dessen → standardisierten Steuerertrag pro Einwohner ins Verhältnis zum gesamtschweizerischen Mittel. Da sich der SSE definitionsgemäss proportional zum Ressourcenpotenzial verhält, entspricht der Index SSE dem → Ressourcenindex. Zur Beurteilung der Ausgleichswirkung werden den kantonalen Werten des SSE die Beträge des → Ressourcenausgleichs dazugeschlagen bzw. abgezogen. Daraus resultiert der «SSE nach Ressourcenausgleich», woraus sich der «Index SSE nach Ausgleich» berechnen lässt.

Lastenausgleich

→ geografisch-topografischer Lastenausgleich und → soziodemografischer Lastenausgleich.

Mindestausstattung

Mit den Leistungen aus dem Ressourcenausgleich wird den ressourcenschwachen Kantonen garantiert, dass die massgebenden eigenen Ressourcen jedes Kantons pro Einwohnerin oder Einwohner mindestens 86,5 Prozent des schweizerischen Durchschnitts erreichen (FiLaG Art. 3a, Abs. 2, Bst. a).

Referenzjahr

Das Referenzjahr ist das Jahr, für welches die Ausgleichszahlungen berechnet wurden.

Ressourcenausgleich

Der Ressourcenausgleich bezweckt, die Kantone mit unterdurchschnittlichen eigenen Ressourcen, die so genannten → ressourcenschwachen Kantone, mit genügend frei verfügbaren Finanzmitteln auszustatten. Er wird durch den Bund und die → ressourcenstarken Kantone finanziert. Der Bund finanziert den → vertikalen Ressourcenausgleich, die ressourcenstarken Kantone den → horizontalen Ressourcenausgleich.

Ressourcenindex

Der Ressourcenindex eines Kantons setzt dessen → Ressourcenpotenzial pro Einwohner und Einwohnerin ins Verhältnis zum gesamtschweizerischen Mittel.

Ressourcenpotenzial

Das Ressourcenpotenzial umfasst die fiskalisch ausschöpfbaren Ressourcen eines Kantons ohne Berücksichtigung der effektiven Steuereinnahmen und Steuerbelastungen und entspricht damit seiner finanziellen Leistungsfähigkeit. Es entspricht dem Mittelwert der → aggregierten Steuerbemessungsgrundlage aus drei → Bemessungsjahren.

Ressourcenschwache Kantone

Ressourcenschwache Kantone sind solche mit unterdurchschnittlichen eigenen Ressourcen, d.h. solche mit einem → Ressourcenindex unter 100 Punkten.

Ressourcenstarke Kantone

Ressourcenstarke Kantone sind solche mit überdurchschnittlichen eigenen Ressourcen, d.h. solche mit einem → Ressourcenindex über 100 Punkten.

Sonderlasten der Bevölkerungsstruktur (SLA A-C)

Die Sonderlasten der Bevölkerungsstruktur werden aufgrund der drei Indikatoren Alter, Armut und Ausländerintegration errechnet. Kantone mit solchen Sonderlasten werden mit dem → soziodemografischen Lastenausgleich A-C entlastet.

Sonderlasten der Kernstädte (SLA F)

Die Sonderlasten der Kernstädte werden aufgrund der drei Indikatoren Bevölkerungszahl, Siedlungsdichte und Anzahl Beschäftigte auf Gemeindeebene errechnet. Kantone mit solchen Sonderlasten werden mit dem → soziodemografischen Lastenausgleich F entlastet.

Soziodemografischer Lastenausgleich (SLA)

Kantone, die durch ihre Bevölkerungsstruktur (→ SLA A-C) oder durch ihre Zentrumsfunktion (→ SLA F) übermässig belastet sind, werden durch den SLA entlastet. Der SLA wird vollständig durch den Bund finanziert.

Spillovers

Wenn öffentliche Leistungen einer Gebietskörperschaft auch durch Bewohnerinnen und Bewohner anderer Gebietskörperschaften in Anspruch genommen werden, ohne dass sie für die konsumierten Leistungen vollumfänglich aufkommen, entstehen externe, räumliche Effekte, so genannte Spillovers, welche zu einem gesamthaft ineffizienten Angebot an öffentlichen Leistungen führen. Der interkantonale Lastenausgleich versucht diese Verzerrungen zu beheben.

Standardisierter Steuerertrag (SSE)

Der standardisierte Steuerertrag eines Kantons entspricht seinen Steuereinnahmen, die er erzielen würde, wenn er sein → Ressourcenpotenzial mit einem für alle Kantone einheitlichen, → standardisierten Steuersatz besteuern würde.

Standardisierter Steuersatz

Der standardisierte Steuersatz entspricht den gesamten Steuereinnahmen der Kantone und Gemeinden (inkl. des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer) in Prozent des gesamten Ressourcenpotenzials aller Kantone in den Bemessungsjahren.

Verbundaufgabe/-finanzierung

Von einer Verbundaufgabe im Sinne der NFA wird dann gesprochen, wenn ein Aufgabenbereich von Bund und Kantonen finanziell gemeinsam getragen wird (vgl. → Aufgabenentflechtung). Vor dem Hintergrund der kompetenzrechtlichen Terminologie der Bundesverfassung wird inzwischen von «Verbundfinanzierung» gesprochen.

Vertikaler Ressourcenausgleich

Der vertikale Ressourcenausgleich ist der vom Bund finanzierte Teil des → Ressourcenausgleichs.

Literaturverzeichnis

BAK Economics (2022) BAK Taxation Index 2022. Basel

Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA; 2001). Bern, 14. November 2001 (BBl **2002** 2291).

BSS Volkswirtschaftliche Beratung (2022) Berechnung der Sonderlasten im Lastenausgleich. Basel. Studie im Rahmen des Wirksamkeitsberichts 2020-2025.

Der Schweizerische Bundesrat (2023) Demografischer Wandel und Zusammenhalt der Schweiz. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 20.4257 Würth vom 25.9.2020.

Bolz+Partner Consulting (2022) Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich – Analyse der Ermittlung der Abgeltungen (Art. 25-28 IRV). Bericht zuhanden der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK). Bern.

Bussmann, Werner; Klöti, Ulrich; Knoepfel, Peter Hrsg. (1997) *Einführung in die Politikevaluation*. Basel, Helbing & Lichtenhahn.

Ecoplan (2004) *Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich*. Bern.

Ecoplan (2010) *Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich*. Analysen für die Jahre 2002–2006. Bern.

Ecoplan (2013a) *Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich*. Analysen für die Jahre 2008-2011. Bern.

EFK (2023) Finanzausgleich 2024 zwischen Bund und Kantonen - Prüfung der Datenbearbeitung durch die Verwaltungseinheiten des Bundes und der Kantone. Bern.

Eidg. Finanzverwaltung (2022) Wirtschaftliche Auswirkungen der Bundesaktivitäten in den Kantonen 2017-2020. Aktualisierung des Berichts in Erfüllung des Postulats 14.3951 Amherd vom 26.9.2014.

KPMG (2022) Clarity on Swiss Taxes. Zürich

Nuspliger, Kurt (2022) Mitsprache- und Mitwirkungsrechte – Analyse der Partizipationsrechte im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich. Bericht zuhanden der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK). Bern.

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

Rieder, Stefan (2007) *Wirkungsmodelle in der Evaluation des föderalen Politikvollzugs*. Leges, Gesetzgebung & Evaluation 2007/2. S. 275-291.

Rühli, Rother (2017) *NFA 2 - Für die Revitalisierung des Schweizer Föderalismus*. Zürich: Avenir Suisse.

Widmer, Thomas (2005) *Leitfaden für Wirksamkeitsprüfungen beim Bund. Instrument zur Qualitätssicherung gestützt auf die Evaluationsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft*. Bern, 2005. Erarbeitet im Auftrag des Bundesamts für Justiz.

Anhang 1

Grundzüge des Finanzausgleichs

Der mit der NFA eingeführte Finanzausgleich im engeren Sinn besteht aus einem Ressourcenausgleich und einem Lastenausgleich. Zur Abfederung von Härtefällen beim Systemwechsel wurde zudem ein befristeter Härteausgleich eingeführt.

Ressourcenausgleich

Der Ressourcenausgleich basiert auf dem sogenannten Ressourcenpotenzial der Kantone. Mit dem Ressourcenpotenzial soll die wirtschaftliche Basis eines Kantons abgebildet werden. Es soll die in einem Kanton vorhandene finanzielle Substanz gemessen werden, aus der Steuern und Abgaben bezahlt werden, die zur Bereitstellung staatlicher Güter und Dienstleistungen benötigt werden. Das Ressourcenpotenzial soll somit indirekt Aufschluss über die finanzielle Leistungsfähigkeit eines Kantons geben.

Die Grundidee des Ressourcenpotenzials liegt darin, dass sämtliche Steuern aus der in einem Kanton anfallenden Wertschöpfung (Volkseinkommen / BIP) bezahlt werden. Anders als in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung wird dabei nur die steuerlich ausschöpfbare Wertschöpfung berücksichtigt.

Die **Elemente des Ressourcenpotenzials** werden grundsätzlich auf der Basis der Steuerbemessungsgrundlagen der direkten Bundessteuer erfasst. Allerdings musste, um die steuerlich ausschöpfbare Wertschöpfung vollständig abzubilden, die bereits vor der NFA bestehende Statistik der direkten Bundessteuer um einzelne Elemente aus kantonalen Steuerstatistiken ergänzt werden. Ausserdem ist den steuerrechtlichen Abgrenzungen zwischen den Kantonen Rechnung zu tragen. Deshalb wurden zusätzlich die Steuerrepartitionen der direkten Bundessteuer berücksichtigt. Die Datenbasis des Ressourcenpotenzials wird deshalb **Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage (ASG)** genannt. In die ASG fliessen folgende Steuerdaten ein:

- steuerbare Einkommen der natürlichen Personen
- Bruttolöhne der an der Quelle besteuerten Personen
- Reinvermögen der natürlichen Personen
- Gewinne der juristischen Personen
- Steuerrepartitionen der direkten Bundessteuer

Um dem Kriterium der steuerlichen Ausschöpfbarkeit Rechnung zu tragen, sind bei den einzelnen Elementen der ASG folgende Anpassungen nötig:

- Beim steuerbaren Einkommen der natürlichen Personen wird ein Freibetrag abgezogen, um der begrenzten steuerlichen Ausschöpfbarkeit von sehr tiefen Einkommen Rechnung zu tragen. Im steuerbaren Einkommen sind Dividenden und Nettozinseinkommen enthalten. Es werden nur die steuerbaren Einkommen der im Kanton steuerpflichtigen Personen berücksichtigt. Die Einkommen der Arbeitskräfte, die zwar im Kanton arbeiten, jedoch in einem anderen Kanton oder im Ausland wohnen, sind – vorbehaltlich der Quellenbesteuerung und der Besteuerung von Selbstständigerwerbenden – nicht im Kanton steuerpflichtig und somit durch den Kanton steuerlich nicht ausschöpfbar.
- Die Bruttolöhne der an der Quelle besteuerten Personen werden mit einem Faktor «Gamma» gewichtet, um die Bruttoeinkommen auf ein dem steuerbaren Einkommen äquivalentes Niveau zu reduzieren. Ferner wurden seit dem Referenzjahr 2012 die Bruttoeinkommen der vollständig besteuerten Grenzgänger (Kategorie 1) und der begrenzt besteuerten Grenzgänger aus den Nachbarländern (Kategorien A2, D2, F2, F3 und I2) zusätzlich um 25 Prozent reduziert (Faktor «Delta» = 0,75). Damit soll dem Umstand Rechnung getragen

werden, dass «Grenzkantone» durch grenzüberschreitende Spillovers belastet werden, auf welche die Verfassungs- und Gesetznormen zur interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich nicht anwendbar sind.

- Das Reinvermögen der natürlichen Personen wird mit dem Faktor Alpha gewichtet, der die durchschnittliche fiskalische Ausschöpfung der Vermögen widerspiegelt. Die Vermögen sowohl der im Kanton unbeschränkt als auch der im Kanton beschränkt steuerpflichtigen Personen werden erfasst.
- Bei den juristischen Personen wurde der bis im Bemessungsjahr 2019 beschränkten steuerlichen Ausschöpfbarkeit der Auslandsgewinne der Statusgesellschaften Rechnung getragen, indem diese Gewinne mit den Beta-Faktoren gewichtet und damit reduziert berücksichtigt werden. Die Abschaffung der Regelungen für kantonale Statusgesellschaften im Rahmen der Umsetzung der STAF erforderte ab 2020 eine Anpassung im Ressourcenausgleich. Es wurden sogenannte Zeta-Faktoren eingeführt, welche die im Vergleich zu den Einkommen der natürlichen Personen tiefere steuerliche Ausschöpfung der Unternehmensgewinne widerspiegeln. Die Gewinne aller juristischer Personen werden mit dem Faktor Zeta-1 gewichtet. Patentgewinne werden zusätzlich mit dem Faktor Zeta-2 reduziert. Dieser berücksichtigt die durchschnittliche steuerliche Entlastung dieser Gewinne im Vergleich zu den ordentlich besteuerten Gewinnen. Ebenfalls reduziert gewichtet wird der in vergangenen Steuerperioden bereits berücksichtigte Forschungs- und Entwicklungsaufwand, welcher bei Boxeneintritt dem Gewinn hinzugerechnet wird. Während einer Übergangsperiode werden die Gewinne der ehemaligen Statusgesellschaften weiterhin mit den Beta-Faktoren gewichtet. Das Volumen der mit den Beta-Faktoren gewichteten Gewinne wird nach Inkrafttreten der STAF schrittweise reduziert.
- Bei der Steuerrepartition handelt es sich um die Verrechnung von Steuererträgen der direkten Bundessteuer zwischen den Kantonen. Die Nettobeträge werden mittels eines Gewichtungsfaktors vergleichbar gemacht mit den steuerbaren Einkommen bzw. den steuerbaren Gewinnen.

Die ASG bezieht sich auf ein einzelnes Bemessungsjahr. Zur Ermittlung des Ressourcenpotenzials als eines Referenzjahres, d.h. für ein bestimmtes Ausgleichsjahr, wird gemäss Artikel 3 Absatz 4 FiLaG der Durchschnitt der ASG der letzten drei verfügbaren Bemessungsjahre verwendet. Diese liegen aufgrund der erst späten Verfügbarkeit von Steuerdaten vier bis sechs Jahre zurück. Demnach stützt sich bspw. das Referenzjahr 2024 auf die Bemessungsjahre 2018 bis 2020 ab.

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 entsprechend ihrer Ressourcenstärke und Bevölkerungszahl in den Ressourcenausgleich ein. Kantone mit einem Ressourcenindex von unter 100 Punkten sind ressourcenschwach und somit Empfängerkantone.

Der Ressourcenausgleich wird gemeinsam vom Bund (vertikaler Ressourcenausgleich) und von den ressourcenstarken Kantonen (horizontaler Ressourcenausgleich) finanziert. Die Höhe der Einzahlungen ergibt sich aus der Gesamtheit der Auszahlungen an die ressourcenschwachen Kantone. Diese Auszahlungen werden bestimmt durch die Ressourcenindizes der Kantone, die Höhe der garantierten Mindestausstattung (86,5 % des standardisierten Steuerertrags der Schweiz pro Einwohner) und die progressive Berechnungsmethode. Da der Bundesanteil an der gesamten Dotation im Rahmen der Finanzausgleichsreform 2020 auf dem verfassungsmässigen Maximum fixiert wurde, entfallen 60 Prozent davon auf den Bund und 40 Prozent auf die Kantone.

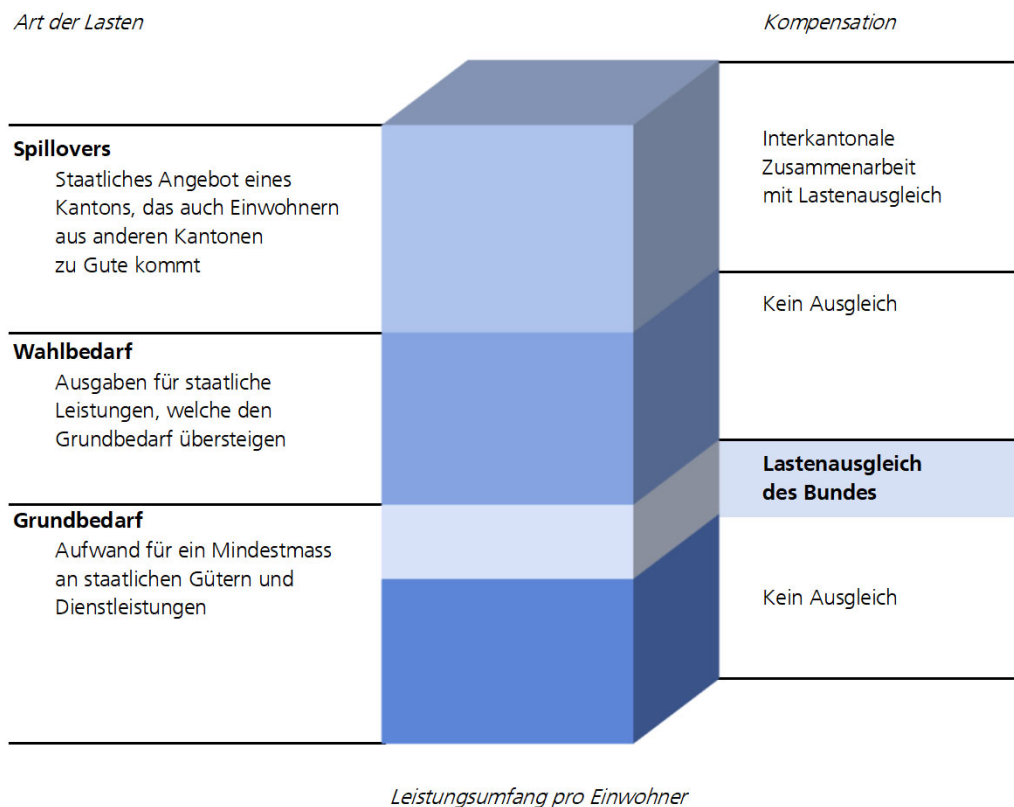
Der **standardisierte Steuerertrag (SSE)** entspricht dem hypothetischen Steuerertrag, den ein Kanton erzielen würde, wenn er sein Ressourcenpotenzial mit einem einheitlichen, proportionalen, für alle Kantone identischen Satz, dem sogenannten standardisierten Steuersatz (SST), besteuern würde. Die Berechnung des standardisierten Steuerertrags ist massgebend für die Bestimmung der Mindestausstattung, sie ist aber auch im Hinblick auf die Beurteilung der Ausgleichswirkung des Ressourcenausgleichs von Bedeutung. Es ist zu beachten, dass die Ausgleichswirkung nicht direkt anhand des Ressourcenpotenzials selbst beurteilt werden kann, weil das Ressourcenpotenzial nicht auf effektiven Einnahmen des Kantons, sondern auf Steuerbemessungsgrundlagen basiert. Diese verändern sich durch den Ressourcenausgleich nicht direkt. Der Ressourcenausgleich hat zwar Auswirkungen auf die finanzielle Situation des Kantons, führt jedoch nicht direkt zu einer Veränderung der im Kanton anfallenden Arbeits- und Kapitaleinkommen. Es ist deshalb eine Hilfsgrösse erforderlich, welche einen direkten und sachgerechten Vergleich zwischen Ausgleichszahlungen und potenziellen Steuereinnahmen der Kantone erlaubt.

Der zur Berechnung des standardisierten Steuerertrags (SSE) herangezogene standardisierte Steuersatz (SST) entspricht der tatsächlichen steuerlichen Ausschöpfung des Ressourcenpotenzials der Schweiz durch die Kantone und Gemeinden in den Bemessungsjahren. Dabei wird der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer miteinbezogen. Der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer wird somit den eigenen Steuereinnahmen der Kantone gleichgesetzt. Bei der Berechnung des standardisierten Steuersatzes ist – analog zum Ressourcenpotenzial pro Einwohner – die zeitliche Übereinstimmung mit den Bemessungsjahren zu beachten, d.h. die Steuereinnahmen haben sich jeweils auf das betreffende Bemessungsjahr zu beziehen.

Lastenausgleich

Die Gebirgskantone und die Zentrums Kantone sind bei der Bereitstellung von staatlichen Gütern und Dienstleistungen mit höheren Kosten konfrontiert, die sie nicht beeinflussen können. Diese strukturell bedingten Sonderlasten sollen gezielt reduziert werden; zum einen mit dem geografisch-topografischen Lastenausgleich (GLA), zum anderen mit dem soziodemografischen Lastenausgleich (SLA). Sonderlasten sind dabei nicht generell mit überdurchschnittlich hohen Lasten gleichzusetzen. So können z.B. höhere Ausgaben im Gesundheitswesen sowohl Sonderlasten als auch unterschiedliche Präferenzen der Kantone (Wahlbedarf) reflektieren. Abbildung A.01 veranschaulicht das Konzept der Sonderlasten. Der Grundbedarf beinhaltet den Aufwand für ein Mindestmass an staatlichen Gütern und Dienstleistungen. Ausgaben für staatliche Leistungen, welche den Grundbedarf übersteigen, gelten als Wahlbedarf und somit nicht als Sonderlasten. Beispiele sind öffentliche Schwimmbäder oder kulturelle Einrichtungen. Häufig kommt jedoch das staatliche Angebot eines Kantons auch Einwohnern aus anderen Kantonen zugute, ohne dass diese oder deren Wohnkanton die Kosten des Konsums vollständig abgelenken. In diesem Fall spricht man von sogenannten Spillovers.

Abbildung A1.01 Abgrenzung von Sonderlasten



Die Beiträge des GLA und des SLA umfassen die ordentlichen Beiträge sowie die im Rahmen der Finanzausgleichsreform 2020 eingeführte Erhöhung des SLA. Die ordentlichen Beiträge wurden in Artikel 9 FiLaG auf dem Niveau des Jahres 2019 verankert und sind jährlich mit der Teuerung fortzuschreiben. Der Betrag der Erhöhung des SLA ist in Artikel 9 Absatz 2bis festgelegt und wird nicht an die Teuerung angepasst. Im Jahr 2024 belaufen sich die ordentlichen Beiträge auf 760 Millionen. Dieser Betrag wird je zur Hälfte auf den GLA und den SLA aufgeteilt. Die Beiträge an den SLA aus der Reform 2020 betragen 140 Millionen. Insgesamt entfallen somit 380 Millionen auf den GLA und 520 Millionen auf den SLA. Im Gegensatz zum Ressourcenausgleich wird der Lastenausgleich allein durch den Bund finanziert.

Geografisch-topografischer Lastenausgleich

Der Bund entschädigt Gebirgskantone und dünn besiedelte Kantone für folgende Sonderlasten:

- die Lasten der Höhe: z.B. höhere Kosten des Winterdienstes oder des Infrastrukturunterhalts;
- die Lasten der Steilheit: z.B. höhere Kosten bei der Waldbewirtschaftung und dem Gewässerbau sowie der Aufwand für Lawinenverbauungen;
- die Lasten der «feingliedrigen» Besiedlung (Kosten der Weite): z.B. höhere Kosten für die Infrastruktur (Strasse, Wasser, Energie), das Schulwesen, das Gesundheitswesen oder die Anbindung an den öffentlichen Verkehr.

Soziodemografischer Lastenausgleich

Zentren weisen oft einen überdurchschnittlichen Anteil von älteren und armen Personen sowie verhältnismässig viele Ausländerinnen und Ausländer auf. Diese Gruppen können überdurchschnittlich hohe Ausgaben verursachen, z.B. in den Bereichen Gesundheit, soziale Sicherheit und Integration. Hinzu kommen überproportionale Kosten, die Kernstädte aufgrund ihrer Funktion als Zentren der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Aktivität zu tragen haben. Dabei handelt es sich z.B. um höhere Ausgaben für die öffentliche Sicherheit oder um Kosten, welche mit einer hohen Arbeitsplatz- und Siedlungsdichte in Zusammenhang stehen (Kosten der Enge). All diesen Sonderlasten soll der soziodemografische Lastenausgleich Rechnung tragen. Dabei werden die drei Indikatoren Armut (SLA A), Alter (SLA B) und Ausländerintegration (SLA C) gewichtet und zusammengefasst. Wenn der resultierende Wert eine gewisse Schwelle überschreitet, dann ist der Kanton ausgleichsberechtigt.

Auch für die Berechnung der Ausgleichszahlungen beim Lastenausgleich für die Kernstädte (SLA F) wird die gleiche Berechnungsmethode angewendet. Hier jedoch werden die Werte für jede Gemeinde berechnet und anschliessend pro Kanton zusammengefasst. Die Indikatoren im SLA F sind Einwohnerzahl, Siedlungsdichte und Beschäftigungsquote.

Temporäre Instrumente

Aktuell werden drei temporäre Instrumente zur Dämpfung der Auswirkungen von Reformen eingesetzt, der Härteausgleich seit 2008, die Abfederungsmassnahmen seit 2021 und die Ergänzungsbeiträge seit 2024.

Härteausgleich

Der Härteausgleich stellt sicher, dass bei der Einführung der NFA kein ressourcenschwacher Kanton finanziell schlechter gestellt wurde als im alten System. Im Referenzjahr 2024 erhielten sechs Kantone insgesamt 192 Millionen aus dem Härteausgleich, der zu zwei Dritteln vom Bund und zu einem Drittel von den Kantonen im Verhältnis ihrer Einwohnerzahl finanziert wird. Die Dotation wird seit 2016 jährlich um fünf Prozent reduziert, so dass spätestens 2034 zum letzten Mal Ausgleichszahlungen erfolgen. Ein Kanton verliert seinen Anspruch auf den Härteausgleich, wenn sein Ressourcenpotenzial über den schweizerischen Durchschnitt steigt, wie dies für den Kanton Schaffhausen im Jahr 2013 und für den Kanton Obwalden im Jahr 2018 der Fall war. Die Dotation des Härteausgleichs wurde dementsprechend reduziert.

Abfederungsmassnahmen

Der Bund leistet in den Jahren 2021 bis 2025 Beiträge zur Abfederung der finanziellen Auswirkungen der Finanzausgleichsreform 2020. Die jeweiligen Beträge sind gesetzlich festgelegt und werden proportional zur Bevölkerung auf die ressourcenschwachen Kantone verteilt. Die Beträge nehmen seit 2022 jährlich ab und belaufen sich 2024 auf 120 Millionen. Ein Kanton verliert seinen Anspruch dauerhaft, wenn sein Ressourcenpotenzial über den schweizerischen Durchschnitt steigt. Dies betrifft die Kantone Waadt und Appenzell Innerrhoden, welche in den Jahren 2021 und 2023 ressourcenstark wurden.

Ergänzungsbeiträge

Der Bund stellt in den Jahren 2024 bis 2030 jährlich 180 Millionen zur Milderung der Auswirkungen der Anpassungen des Ressourcenausgleichs im Rahmen der STAF zur Verfügung. Die Auszahlung erfolgt an die ressourcenschwächsten Kantone und richtet sich nach den massgebenden Ressourcen im Jahr 2023. Im Jahr 2024 fliessen Beiträge in die Kantone Wallis, Freiburg, Solothurn, Uri, Jura und Glarus. Gut 97 Prozent des gesamten Betrags entfallen auf die drei erstgenannten Kantone.

Anhang 2

Zeitreihen Finanzausgleich

Tabelle A2.01 Ressourcenindex und Index SSE nach Ressourcenausgleich 2008–2024

	Ressourcenindex							
	2008	2012	2016	2020	2021	2022	2023	2024
ZH	126.9	123.1	120.6	121.7	122.4	123.3	123.1	121.2
BE	77.3	75.0	74.2	77.6	80.0	79.5	77.7	75.0
LU	76.9	76.1	83.5	89.1	90.1	91.3	92.5	92.3
UR	61.9	58.9	64.1	71.3	72.2	71.8	70.9	70.6
SZ	124.4	150.1	170.6	181.3	175.9	177.9	173.2	177.3
OW	67.3	81.2	91.7	115.4	116.8	102.4	107.1	109.9
NW	125.7	124.2	143.9	158.0	153.7	155.5	158.1	159.5
GL	69.7	66.2	70.5	70.3	71.8	72.7	72.9	72.5
ZG	215.4	250.0	263.5	249.7	253.9	255.4	265.9	267.5
FR	75.5	71.3	76.6	79.2	75.5	72.0	70.2	71.6
SO	76.4	79.5	76.9	72.4	71.4	71.1	70.8	71.9
BS	140.1	148.8	143.5	146.0	143.4	141.9	153.1	155.9
BL	104.1	101.4	97.6	96.9	97.8	97.3	97.5	98.3
SH	96.3	99.2	98.3	91.1	93.8	95.3	98.9	100.0
AR	77.6	78.5	85.5	85.0	84.8	85.3	85.2	85.5
AI	79.8	82.6	84.5	91.1	94.6	96.3	101.2	104.2
SG	77.1	76.8	79.7	79.5	81.0	83.0	83.6	82.7
GR	81.8	80.5	83.0	82.9	82.8	82.9	83.2	86.5
AG	89.9	87.3	87.7	82.2	81.4	81.6	81.1	81.8
TG	74.2	76.7	78.6	77.7	78.5	79.3	80.1	81.7
TI	97.4	99.2	96.2	96.5	96.8	96.0	93.4	91.9
VD	105.7	107.5	103.9	99.9	100.5	99.6	99.0	99.7
VS	69.2	67.2	67.8	65.4	64.8	64.7	63.8	65.2
NE	96.7	95.8	90.5	82.9	81.1	80.1	77.5	76.9
GE	151.5	148.5	143.3	143.7	137.9	136.6	137.4	140.0
JU	68.8	63.7	64.0	64.9	64.6	65.6	66.7	66.4
CH	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Min.	61.9	58.9	64.0	64.9	64.6	64.7	63.8	65.2

	Index SSE nach Ressourcenausgleich							
	2008	2012	2016	2020	2021	2022	2023	2024
ZH	121.5	118.6	116.4	117.3	118.1	119.1	118.8	117.2
BE	88.1	87.1	88.2	88.9	89.0	88.4	87.9	87.2
LU	88.1	87.4	90.5	92.9	93.0	93.5	94.2	94.1
UR	86.3	85.3	87.3	87.8	87.4	86.7	86.6	86.6
SZ	119.6	140.4	156.3	165.1	161.4	163.8	159.7	162.9
OW	86.5	89.0	94.1	112.4	113.6	102.0	105.8	108.1
NW	120.6	119.5	135.0	146.4	143.5	145.5	147.4	148.4
GL	86.8	85.6	87.7	87.7	87.3	86.8	86.9	86.8
ZG	192.7	221.0	230.4	219.7	224.6	227.3	235.3	236.3
FR	87.7	86.4	88.6	89.3	87.9	86.7	86.5	86.7
SO	87.9	88.4	88.7	88.0	87.3	86.6	86.6	86.7
BS	132.2	139.4	134.7	136.8	135.1	134.3	143.3	145.5
BL	103.2	101.1	98.0	97.5	98.1	97.6	97.7	98.5
SH	97.0	99.2	98.5	93.9	95.2	96.1	99.0	100.0
AR	88.3	88.1	91.2	91.2	90.6	90.4	90.4	90.5
AI	88.9	89.5	90.9	93.9	95.8	96.8	101.0	103.4
SG	88.1	87.6	89.4	89.4	89.3	89.5	89.8	89.4
GR	89.4	88.7	90.3	90.4	89.9	89.5	89.6	91.0
AG	92.9	91.5	92.2	90.2	89.4	89.0	88.8	89.1
TG	87.4	87.5	89.1	89.0	88.6	88.3	88.5	89.0
TI	97.7	99.3	96.9	97.2	97.3	96.6	94.8	93.8
VD	104.6	106.0	103.1	99.9	100.4	99.6	99.0	99.7
VS	86.7	85.7	87.5	87.7	87.1	86.5	86.5	86.5
NE	97.3	96.6	93.5	90.4	89.3	88.5	87.8	87.7
GE	141.3	139.1	134.6	135.0	130.7	130.0	130.5	132.6
JU	86.6	85.4	87.3	87.7	87.1	86.5	86.5	86.5
Min.	86.3	85.3	87.3	87.7	87.1	86.5	86.5	86.5

Tabelle A2.02 Ressourcenpotenzial Total und pro Einwohner 2008–2024

Mio. CHF	Ressourcenpotenzial Total							
	2008	2012	2016	2020	2021	2022	2023	2024
ZH	43 444	48 616	53 993	61 242	63 735	66 637	69 183	66 283
BE	19 916	21 689	23 530	27 130	28 752	29 478	29 769	27 769
LU	7 296	8 211	10 202	12 203	12 724	13 341	14 016	13 573
UR	577	607	730	891	923	942	961	926
SZ	4 488	6 265	8 093	9 621	9 610	10 051	10 159	10 104
OW	597	817	1 056	1 475	1 534	1 387	1 501	1 490
NW	1 301	1 466	1 897	2 304	2 300	2 401	2 522	2 458
GL	716	751	888	973	1 017	1 058	1 094	1 051
ZG	6 009	8 109	9 699	10 494	11 063	11 562	12 527	12 245
FR	5 071	5 618	6 982	8 329	8 218	8 130	8 251	8 188
SO	5 043	5 898	6 335	6 631	6 739	6 944	7 168	7 053
BS	7 176	8 436	8 773	9 717	9 794	9 988	11 146	10 979
BL	7 358	8 079	8 621	9 416	9 773	10 026	10 387	10 139
SH	1 918	2 207	2 437	2 515	2 665	2 795	3 004	2 943
AR	1 096	1 226	1 457	1 588	1 627	1 686	1 739	1 682
AI	314	372	428	499	532	557	604	600
SG	9 495	10 675	12 344	13 633	14 276	15 060	15 704	15 041
GR	4 200	4 607	5 311	5 801	5 928	6 093	6 303	6 320
AG	13 533	15 079	17 347	18 451	18 893	19 640	20 303	19 952
TG	4 622	5 443	6 347	7 124	7 430	7 784	8 179	8 117
TI	8 310	9 698	10 441	11 680	12 024	12 253	12 264	11 586
VD	18 513	21 787	24 234	26 577	27 678	28 445	29 365	28 737
VS	5 295	5 947	6 949	7 650	7 812	8 059	8 239	8 170
NE	4 373	4 857	5 041	5 081	5 085	5 145	5 101	4 861
GE	17 486	19 598	21 250	23 840	23 653	24 272	25 373	25 098
JU	1 254	1 295	1 440	1 620	1 654	1 726	1 810	1 738
CH	199 404	227 354	255 823	286 486	295 440	305 459	316 674	307 105

CHF	Ressourcenpotenzial pro Einwohner							
	2008	2012	2016	2020	2021	2022	2023	2024
ZH	34 047	36 675	38 645	41 643	42 762	44 178	45 365	43 025
BE	20 743	22 350	23 766	26 562	27 948	28 493	28 646	26 620
LU	20 651	22 671	26 747	30 487	31 469	32 712	34 101	32 775
UR	16 615	17 563	20 557	24 403	25 245	25 716	26 152	25 075
SZ	33 384	44 742	54 678	62 076	61 457	63 721	63 857	62 944
OW	18 070	24 193	29 392	39 519	40 824	36 698	39 486	39 033
NW	33 742	37 005	46 122	54 093	53 700	55 722	58 295	56 630
GL	18 718	19 726	22 587	24 064	25 097	26 048	26 878	25 737
ZG	57 824	74 493	84 449	85 471	88 734	91 499	98 035	94 985
FR	20 267	21 260	24 559	27 102	26 378	25 789	25 895	25 433
SO	20 507	23 683	24 649	24 794	24 950	25 478	26 106	25 514
BS	37 602	44 349	45 990	49 961	50 094	50 841	56 448	55 347
BL	27 927	30 209	31 297	33 181	34 182	34 854	35 927	34 912
SH	25 858	29 560	31 513	31 179	32 784	34 136	36 458	35 500
AR	20 836	23 404	27 388	29 102	29 621	30 553	31 421	30 358
AI	21 426	24 607	27 080	31 193	33 075	34 483	37 297	36 986
SG	20 703	22 889	25 544	27 209	28 318	29 719	30 835	29 367
GR	21 945	23 981	26 605	28 378	28 931	29 691	30 667	30 700
AG	24 119	26 014	28 121	28 140	28 440	29 224	29 886	29 049
TG	19 906	22 845	25 194	26 610	27 421	28 408	29 536	28 998
TI	26 137	29 566	30 825	33 034	33 820	34 387	34 444	32 633
VD	28 374	32 033	33 296	34 184	35 105	35 669	36 480	35 406
VS	18 575	20 018	21 732	22 389	22 642	23 168	23 511	23 160
NE	25 961	28 551	29 011	28 367	28 331	28 700	28 556	27 315
GE	40 659	44 255	45 935	49 206	48 188	48 929	50 666	49 709
JU	18 462	18 979	20 506	22 214	22 581	23 500	24 602	23 583
CH	26 839	29 801	32 051	34 231	34 945	35 824	36 865	35 507

Tabelle A2.03 Standardisierter Steuerertrag Total und pro Einwohner 2008–2024

Mio. CHF	Standardisierter Steuerertrag Total							
	2008	2012	2016	2020	2021	2022	2023	2024
ZH	12 122	13 517	14 402	15 976	16 535	17 186	17 674	17 910
BE	5 557	6 030	6 276	7 078	7 459	7 603	7 605	7 503
LU	2 036	2 283	2 721	3 184	3 301	3 441	3 581	3 668
UR	161	169	195	232	239	243	246	250
SZ	1 252	1 742	2 159	2 510	2 493	2 592	2 595	2 730
OW	167	227	282	385	398	358	383	403
NW	363	408	506	601	597	619	644	664
GL	200	209	237	254	264	273	279	284
ZG	1 677	2 255	2 587	2 738	2 870	2 982	3 200	3 309
FR	1 415	1 562	1 862	2 173	2 132	2 097	2 108	2 213
SO	1 407	1 640	1 690	1 730	1 748	1 791	1 831	1 906
BS	2 002	2 345	2 340	2 535	2 541	2 576	2 847	2 966
BL	2 053	2 246	2 300	2 456	2 535	2 586	2 654	2 740
SH	535	614	650	656	691	721	767	795
AR	306	341	389	414	422	435	444	455
AI	88	103	114	130	138	144	154	162
SG	2 649	2 968	3 293	3 556	3 704	3 884	4 012	4 064
GR	1 172	1 281	1 417	1 513	1 538	1 571	1 610	1 708
AG	3 776	4 193	4 627	4 813	4 901	5 065	5 187	5 391
TG	1 290	1 513	1 693	1 858	1 928	2 008	2 090	2 193
TI	2 319	2 696	2 785	3 047	3 119	3 160	3 133	3 131
VD	5 166	6 058	6 464	6 933	7 181	7 336	7 502	7 765
VS	1 478	1 654	1 854	1 996	2 027	2 079	2 105	2 208
NE	1 220	1 351	1 345	1 326	1 319	1 327	1 303	1 314
GE	4 879	5 449	5 668	6 219	6 136	6 260	6 482	6 782
JU	350	360	384	423	429	445	463	470
CH	55 639	63 213	68 238	74 736	76 646	78 780	80 898	82 982
SST	27.9%	27.8%	26.7%	26.1%	25.9%	25.8%	25.5%	27.0%

SST = Standardisierter Steuersatz (Standardisierter Steuerertrag / Ressourcenpotenzial)

CHF	Standardisierter Steuerertrag pro Einwohner							
	2008	2012	2016	2020	2021	2022	2023	2024
ZH	9 500	10 197	10 308	10 864	11 094	11 394	11 589	11 626
BE	5 788	6 214	6 339	6 929	7 251	7 348	7 318	7 193
LU	5 762	6 303	7 134	7 953	8 164	8 437	8 712	8 856
UR	4 636	4 883	5 484	6 366	6 549	6 632	6 681	6 776
SZ	9 315	12 440	14 585	16 194	15 944	16 434	16 313	17 008
OW	5 042	6 727	7 840	10 309	10 591	9 465	10 087	10 547
NW	9 415	10 289	12 303	14 111	13 931	14 371	14 892	15 302
GL	5 223	5 485	6 025	6 278	6 511	6 718	6 866	6 954
ZG	16 134	20 712	22 526	22 297	23 020	23 598	25 044	25 666
FR	5 655	5 911	6 551	7 070	6 843	6 651	6 615	6 872
SO	5 722	6 585	6 575	6 468	6 473	6 571	6 669	6 894
BS	10 492	12 331	12 267	13 034	12 996	13 112	14 420	14 955
BL	7 792	8 399	8 348	8 656	8 868	8 989	9 178	9 433
SH	7 215	8 219	8 406	8 134	8 505	8 804	9 314	9 592
AR	5 814	6 507	7 305	7 592	7 685	7 880	8 027	8 203
AI	5 978	6 842	7 223	8 137	8 581	8 893	9 528	9 994
SG	5 777	6 364	6 814	7 098	7 346	7 665	7 877	7 935
GR	6 123	6 668	7 097	7 403	7 506	7 657	7 834	8 295
AG	6 730	7 233	7 501	7 341	7 378	7 537	7 635	7 849
TG	5 554	6 352	6 720	6 942	7 114	7 327	7 545	7 836
TI	7 293	8 220	8 222	8 618	8 774	8 869	8 799	8 818
VD	7 917	8 906	8 881	8 918	9 107	9 199	9 319	9 567
VS	5 183	5 566	5 797	5 841	5 874	5 975	6 006	6 258
NE	7 244	7 938	7 739	7 400	7 350	7 402	7 295	7 381
GE	11 345	12 305	12 253	12 837	12 502	12 619	12 943	13 432
JU	5 151	5 277	5 470	5 795	5 858	6 061	6 285	6 372
CH	7 489	8 286	8 549	8 930	9 066	9 239	9 418	9 594

Tabelle A2.04 Standardisierte Steuerertrag pro Einwohner nach Ausgleich 2008–2024

CHF	Standardisierter Steuerertrag pro Einwohner nach Ausgleich							
	2008	2012	2016	2020	2021	2022	2023	2024
ZH	9 102	9 827	9 952	10 477	10 708	11 004	11 189	11 247
BE	6 600	7 219	7 537	7 942	8 069	8 164	8 274	8 370
LU	6 597	7 240	7 737	8 292	8 435	8 637	8 872	9 027
UR	6 461	7 066	7 468	7 844	7 921	8 011	8 156	8 305
SZ	8 954	11 637	13 364	14 740	14 634	15 131	15 041	15 627
OW	6 479	7 371	8 048	10 033	10 301	9 424	9 964	10 370
NW	9 035	9 901	11 544	13 074	13 005	13 441	13 882	14 239
GL	6 499	7 094	7 495	7 834	7 915	8 024	8 181	8 328
ZG	14 429	18 308	19 699	19 621	20 363	20 997	22 162	22 673
FR	6 570	7 158	7 577	7 976	7 970	8 014	8 149	8 317
SO	6 585	7 322	7 582	7 857	7 911	8 003	8 154	8 320
BS	9 899	11 548	11 515	12 212	12 248	12 411	13 498	13 957
BL	7 732	8 377	8 378	8 705	8 893	9 019	9 206	9 447
SH	7 263	8 224	8 423	8 382	8 633	8 878	9 321	9 592
AR	6 609	7 301	7 799	8 140	8 216	8 355	8 514	8 685
AI	6 655	7 413	7 768	8 384	8 683	8 944	9 508	9 919
SG	6 600	7 258	7 639	7 983	8 098	8 269	8 453	8 578
GR	6 698	7 350	7 724	8 073	8 150	8 266	8 437	8 726
AG	6 959	7 582	7 880	8 053	8 108	8 224	8 366	8 547
TG	6 547	7 252	7 615	7 945	8 032	8 157	8 338	8 542
TI	7 320	8 225	8 285	8 677	8 820	8 925	8 929	9 003
VD	7 833	8 786	8 814	8 918	9 099	9 201	9 326	9 568
VS	6 492	7 101	7 477	7 831	7 896	7 992	8 146	8 299
NE	7 284	8 000	7 994	8 073	8 099	8 180	8 268	8 411
GE	10 584	11 527	11 504	12 054	11 847	12 007	12 293	12 717
JU	6 487	7 075	7 468	7 831	7 896	7 992	8 146	8 299

Tabelle A2.05 Ausgleichszahlungen Ressourcenausgleich Total und
pro Einwohner 2008–2024
(+) Belastung Kanton; (-) Entlastung Kanton

CHF 1 000		Ausgleichszahlungen Ressourcenausgleich Total						
	2008	2012	2016	2020	2021	2022	2023	2024
ZH	507 285	490 786	496 974	569 285	575 469	588 686	610 776	582 785
BE	-780 041	-975 306	-1 185 983	-1 034 042	-842 250	-843 510	-993 459	-1 227 763
LU	-294 972	-339 349	-229 760	-135 717	-109 680	-81 821	-66 026	-70 734
UR	-63 434	-75 431	-70 409	-53 982	-50 140	-50 511	-54 219	-56 473
SZ	48 476	112 436	180 671	225 364	204 775	205 570	202 317	221 620
OW	-47 481	-21 761	-7 463	10 309	10 908	1 542	4 694	6 775
NW	14 647	15 366	31 227	44 180	39 681	40 050	43 685	46 137
GL	-48 840	-61 245	-57 787	-62 921	-56 916	-53 009	-53 524	-56 134
ZG	177 231	261 705	324 638	328 529	331 241	328 669	368 273	385 830
FR	-229 043	-329 396	-291 563	-278 296	-351 188	-429 593	-488 602	-465 153
SO	-212 298	-183 660	-258 785	-371 529	-388 333	-390 465	-407 851	-394 168
BS	113 095	148 773	143 435	159 773	146 298	137 818	182 180	198 029
BL	15 965	6 001	-8 193	-13 822	-7 074	-8 570	-7 917	-4 098
SH	-3 536	-349	-1 368	-20 026	-10 412	-6 039	-575	-1
AR	-41 870	-41 607	-26 276	-29 907	-29 222	-26 224	-26 955	-26 695
AI	-9 935	-8 625	-8 604	-3 946	-1 640	-817	329	1 208
SG	-377 742	-417 152	-398 844	-443 465	-378 857	-306 245	-293 328	-329 096
GR	-110 089	-131 041	-125 216	-137 061	-132 094	-124 951	-123 831	-88 611
AG	-128 546	-202 520	-234 081	-467 108	-484 791	-461 433	-496 972	-479 359
TG	-230 440	-214 528	-225 437	-268 482	-248 817	-227 644	-219 480	-197 880
TI	-8 732	-1 534	-21 320	-21 036	-16 244	-20 200	-46 058	-65 852
VD	54 964	81 759	48 882	-322	6 225	-1 184	-5 140	-627
VS	-373 154	-456 104	-537 293	-680 219	-697 793	-701 615	-749 945	-720 021
NE	-6 715	-10 577	-44 370	-120 417	-134 469	-139 449	-173 847	-183 320
GE	327 337	344 231	346 483	378 880	321 094	303 716	325 622	360 818
JU	-90 698	-122 741	-140 239	-148 499	-149 310	-141 846	-136 963	-142 020
CH	-1 798 569	-2 131 868	-2 300 683	-2 574 480	-2 453 537	-2 409 076	-2 606 815	-2 704 803

CHF		Ausgleichszahlungen Ressourcenausgleich pro Einwohner						
	2008	2012	2016	2020	2021	2022	2023	2024
ZH	398	370	356	387	386	390	401	378
BE	-812	-1 005	-1 198	-1 012	-819	-815	-956	-1 177
LU	-835	-937	-602	-339	-271	-201	-161	-171
UR	-1 825	-2 183	-1 984	-1 478	-1 371	-1 379	-1 475	-1 530
SZ	361	803	1 221	1 454	1 310	1 303	1 272	1 381
OW	-1 437	-644	-208	276	290	41	124	177
NW	380	388	759	1 037	926	930	1 010	1 063
GL	-1 276	-1 609	-1 471	-1 557	-1 405	-1 306	-1 315	-1 374
ZG	1 705	2 404	2 827	2 676	2 657	2 601	2 882	2 993
FR	-915	-1 247	-1 026	-906	-1 127	-1 363	-1 533	-1 445
SO	-863	-737	-1 007	-1 389	-1 438	-1 433	-1 485	-1 426
BS	593	782	752	821	748	702	923	998
BL	61	22	-30	-49	-25	-30	-27	-14
SH	-48	-5	-18	-248	-128	-74	-7	-
AR	-796	-794	-494	-548	-532	-475	-487	-482
AI	-677	-571	-545	-247	-102	-51	20	74
SG	-824	-894	-825	-885	-752	-604	-576	-643
GR	-575	-682	-627	-670	-645	-609	-602	-430
AG	-229	-349	-379	-712	-730	-687	-732	-698
TG	-992	-900	-895	-1 003	-918	-831	-793	-707
TI	-27	-5	-63	-59	-46	-57	-129	-185
VD	84	120	67	-	8	-1	-6	-1
VS	-1 309	-1 535	-1 680	-1 991	-2 022	-2 017	-2 140	-2 041
NE	-40	-62	-255	-672	-749	-778	-973	-1 030
GE	761	777	749	782	654	612	650	715
JU	-1 336	-1 798	-1 998	-2 037	-2 038	-1 931	-1 861	-1 927

Tabelle A2.06 Dotation vertikaler (VRA) und horizontaler
Ressourcenausgleich (HRA) 2008–2024, sowie Verhältnis HRA/VRA

CHF 1 000	Vertikaler Ressourcen- ausgleich	Horizontaler Ressourcen- ausgleich	Dotation	Verhältnis HRA/VRA
2008	1 798 569	1 258 998	3 057 566	70.0%
2009	1 861 615	1 315 027	3 176 642	70.6%
2010	1 961 872	1 406 130	3 368 001	71.7%
2011	2 100 592	1 532 643	3 633 235	73.0%
2012	2 131 868	1 461 057	3 592 925	68.5%
2013	2 196 465	1 500 219	3 696 684	68.3%
2014	2 220 010	1 507 952	3 727 962	67.9%
2015	2 273 025	1 552 285	3 825 309	68.3%
2016	2 300 683	1 572 308	3 872 991	68.3%
2017	2 350 133	1 598 592	3 948 724	68.0%
2018	2 423 359	1 650 709	4 074 068	68.1%
2019	2 504 679	1 712 737	4 217 417	68.4%
2020	2 574 480	1 716 320	4 290 800	66.7%
2021	2 453 537	1 635 692	4 089 229	66.7%
2022	2 409 076	1 606 051	4 015 126	66.7%
2023	2 606 815	1 737 877	4 344 692	66.7%
2024	2 704 803	1 803 202	4 508 005	66.7%

Tabelle A2.07 Ausgleichszahlungen Lastenausgleich Total und
pro Einwohner 2008–2024
(+) Belastung Kanton; (-) Entlastung Kanton

CHF 1 000	Ausgleichszahlungen Lastenausgleich Total							
	2008	2012	2016	2020	2021	2022	2023	2024
ZH	-93 087	-78 843	-74 390	-67 133	-89 618	-109 001	-125 443	-131 452
BE	-39 793	-54 810	-44 563	-39 625	-32 281	-28 124	-29 011	-29 823
LU	-6 485	-7 011	-6 445	-6 167	-6 080	-6 008	-5 740	-5 874
UR	-10 549	-11 408	-11 524	-11 766	-11 617	-11 496	-11 742	-12 155
SZ	-5 886	-6 330	-6 859	-6 909	-6 893	-6 928	-6 881	-7 034
OW	-5 296	-5 712	-6 416	-6 134	-6 038	-6 115	-6 198	-6 395
NW	-1 437	-1 569	-1 269	-1 297	-1 313	-1 400	-1 414	-1 471
GL	-5 151	-5 414	-5 348	-5 429	-5 327	-5 339	-5 445	-5 584
ZG	–	–	–	–	-464	-1 939	-3 280	-3 784
FR	-11 679	-12 424	-9 450	-8 989	-8 586	-8 865	-10 521	-9 987
SO	–	–	-1 799	-3 438	-7 372	-8 316	-9 250	-9 372
BS	-47 162	-51 355	-53 668	-53 954	-63 190	-69 937	-66 325	-66 512
BL	–	–	–	-1 269	–	–	–	–
SH	-3 186	-2 042	-1 188	-1 750	-1 198	-683	–	–
AR	-17 102	-18 498	-19 062	-19 964	-19 810	-20 246	-20 741	-21 580
AI	-7 943	-8 584	-8 307	-8 618	-8 677	-8 678	-9 150	-9 590
SG	-1 929	-2 095	-1 663	-1 920	-1 748	-1 868	-1 867	-2 058
GR	-133 174	-143 844	-136 260	-138 270	-136 612	-137 085	-140 572	-143 112
AG	–	–	–	–	–	–	–	–
TG	-3 623	-3 916	-3 714	-3 599	-3 561	-3 160	-3 296	-3 507
TI	-31 338	-35 836	-32 387	-29 004	-25 646	-21 081	-15 425	-15 464
VD	-51 178	-63 941	-70 133	-79 455	-101 086	-120 000	-124 582	-122 296
VS	-67 907	-73 212	-73 369	-82 087	-85 038	-86 763	-85 777	-86 867
NE	-34 098	-40 661	-37 821	-37 750	-37 729	-37 813	-36 510	-35 902
GE	-100 104	-105 337	-107 388	-108 891	-136 181	-157 488	-157 094	-165 397
JU	-4 108	-4 779	-4 861	-5 260	-4 597	-4 491	-4 633	-4 942
CH	-682 216	-737 624	-717 881	-728 678	-800 663	-862 825	-880 895	-900 159

CHF	Ausgleichszahlungen Lastenausgleich pro Einwohner							
	2008	2012	2016	2020	2021	2022	2023	2024
ZH	-73	-59	-53	-46	-60	-72	-82	-85
BE	-41	-56	-45	-39	-31	-27	-28	-29
LU	-18	-19	-17	-15	-15	-15	-14	-14
UR	-304	-330	-325	-322	-318	-314	-319	-329
SZ	-44	-45	-46	-45	-44	-44	-43	-44
OW	-160	-169	-179	-164	-161	-162	-163	-167
NW	-37	-40	-31	-30	-31	-33	-33	-34
GL	-135	-142	-136	-134	-131	-132	-134	-137
ZG	–	–	–	–	-4	-15	-26	-29
FR	-47	-47	-33	-29	-28	-28	-33	-31
SO	–	–	-7	-13	-27	-31	-34	-34
BS	-247	-270	-281	-277	-323	-356	-336	-335
BL	–	–	–	-4	–	–	–	–
SH	-43	-27	-15	-22	-15	-8	–	–
AR	-325	-353	-358	-366	-361	-367	-375	-389
AI	-541	-568	-526	-538	-539	-538	-565	-591
SG	-4	-4	-3	-4	-3	-4	-4	-4
GR	-696	-749	-683	-676	-667	-668	-684	-695
AG	–	–	–	–	–	–	–	–
TG	-16	-16	-15	-13	-13	-12	-12	-13
TI	-99	-109	-96	-82	-72	-59	-43	-44
VD	-78	-94	-96	-102	-128	-150	-155	-151
VS	-238	-246	-229	-240	-246	-249	-245	-246
NE	-202	-239	-218	-211	-210	-211	-204	-202
GE	-233	-238	-232	-225	-277	-317	-314	-328
JU	-61	-70	-69	-72	-63	-61	-63	-67
CH	-92	-97	-90	-87	-95	-101	-103	-104

Tabelle A2.08 Härteausgleich 2008–2024
(+) Belastung Kanton; (-) Entlastung Kanton

	Ausgleichszahlungen Härteausgleich Total							
	2008	2012	2016	2020	2021	2022	2023	2024
ZH	20 626	20 626	19 239	14 789	13 803	12 817	11 831	10 845
BE	-36 041	-36 041	-34 517	-27 562	-25 725	-23 887	-22 050	-20 212
LU	-17 857	-17 857	-17 065	-13 585	-12 680	-11 774	-10 868	-9 963
UR	585	585	546	419	391	363	336	308
SZ	2 159	2 159	2 014	1 548	1 445	1 342	1 239	1 135
OW	-8 898	-8 898	-8 463	390	364	338	312	286
NW	623	623	581	447	417	387	358	328
GL	-7 521	-7 521	-7 156	-5 662	-5 285	-4 907	-4 530	-4 152
ZG	1 658	1 658	1 547	1 189	1 110	1 030	951	872
FR	-133 273	-133 273	-126 679	-100 087	-93 415	-86 742	-80 070	-73 397
SO	4 098	4 098	3 823	2 939	2 743	2 547	2 351	2 155
BS	3 251	3 251	3 033	2 331	2 176	2 020	1 865	1 710
BL	4 343	4 343	4 051	3 114	2 906	2 699	2 491	2 284
SH	-5 402	-5 402	1 155	888	828	769	710	651
AR	902	902	841	647	604	561	517	474
AI	247	247	231	177	165	154	142	130
SG	7 576	7 576	7 066	5 432	5 070	4 708	4 345	3 983
GR	3 186	3 186	2 972	2 284	2 132	1 980	1 827	1 675
AG	9 133	9 133	8 519	6 548	6 112	5 675	5 239	4 802
TG	3 843	3 843	3 584	2 755	2 571	2 388	2 204	2 020
TI	5 187	5 187	4 838	3 719	3 471	3 223	2 975	2 727
VD	10 613	10 613	9 899	7 609	7 102	6 595	6 088	5 580
VS	4 613	4 613	4 302	3 307	3 087	2 866	2 646	2 425
NE	-106 018	-106 018	-100 765	-79 606	-74 299	-68 992	-63 685	-58 378
GE	6 897	6 897	6 433	4 945	4 615	4 286	3 956	3 626
JU	-18 247	-18 247	-17 354	-13 723	-12 808	-11 893	-10 978	-10 063
CH	-243 718	-243 718	-227 327	-174 748	-163 098	-151 448	-139 798	-128 148

Tabelle A2.09 Abfederungsmassnahmen und Ergänzungsbeiträge 2021-2024
(+) Belastung Kanton; (-) Entlastung Kanton

CHF 1 000	Ausgleichszahlungen Abfederungsmassnahmen				
	2020	2021	2022	2023	2024
ZH	–	–	–	–	–
BE	–	-16 050	-40 075	-32 113	-24 043
LU	–	-6 308	-15 798	-12 701	-9 545
UR	–	-570	-1 419	-1 136	-851
SZ	–	–	–	–	–
OW	–	–	–	–	–
NW	–	–	–	–	–
GL	–	-632	-1 573	-1 258	-941
ZG	–	–	–	–	–
FR	–	-4 861	-12 211	-9 847	-7 421
SO	–	-4 214	-10 557	-8 485	-6 371
BS	–	–	–	–	–
BL	–	-4 461	-11 143	-8 934	-6 694
SH	–	-1 268	-3 172	-2 546	-1 911
AR	–	-857	-2 138	-1 710	-1 277
AI	–	-251	-625	–	–
SG	–	-7 865	-19 629	-15 739	-11 804
GR	–	-3 197	-7 949	-6 352	-4 744
AG	–	-10 364	-26 032	-20 994	-15 830
TG	–	-4 227	-10 614	-8 558	-6 452
TI	–	-5 547	-13 803	-11 003	-8 183
VD	–	–	–	–	–
VS	–	-5 383	-13 475	-10 829	-8 131
NE	–	-2 800	-6 944	-5 520	-4 102
GE	–	–	–	–	–
JU	–	-1 143	-2 845	-2 274	-1 699
CH	–	-80 000	-200 000	-160 000	-120 000

CHF 1 000	Ausgleichszahlungen Ergänzungsbeiträge				
	2020	2021	2022	2023	2024
ZH	–	–	–	–	–
BE	–	–	–	–	–
LU	–	–	–	–	–
UR	–	–	–	–	-1 446
SZ	–	–	–	–	–
OW	–	–	–	–	–
NW	–	–	–	–	–
GL	–	–	–	–	-378
ZG	–	–	–	–	–
FR	–	–	–	–	-61 109
SO	–	–	–	–	-42 771
BS	–	–	–	–	–
BL	–	–	–	–	–
SH	–	–	–	–	–
AR	–	–	–	–	–
AI	–	–	–	–	–
SG	–	–	–	–	–
GR	–	–	–	–	–
AG	–	–	–	–	–
TG	–	–	–	–	–
TI	–	–	–	–	–
VD	–	–	–	–	–
VS	–	–	–	–	-71 485
NE	–	–	–	–	–
GE	–	–	–	–	–
JU	–	–	–	–	-2 812
CH	–	–	–	–	-180 000

Anhang 3

Interkantonale Vereinbarungen

Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) veröffentlicht auf ihrer Website eine Liste mit den interkantonalen Vereinbarungen in den Aufgabenbereichen von Artikel 48a BV. Die aktuelle Liste kann in der Rubrik «Internationale Zusammenarbeit und Lastenausgleich / Dokumentation» unter folgender Webadresse heruntergeladen werden:

<https://kdk.ch/themen/finanzausgleich-und-aufgabenteilung>

Anhang 4

Transferausgaben Bund – Kantone

Mit dem Wirksamkeitsbericht wird eine Evaluation des Finanzausgleichs im engeren Sinn (Ressourcen- und Lastenausgleich sowie temporäre Massnahmen) vorgenommen. Im Sinne einer ergänzenden Information interessieren in diesem Zusammenhang auch Transferzahlungen des Bundes an die Kantone, welche über die Finanzausgleichszahlungen i. e. S. hinaus gehen. Darüber geben für das Jahr 2021 (aktuell neueste verfügbare Daten) die nachstehenden Tabellen Aufschluss.

Tabelle A4.01 Transfers Bund – Kantone insgesamt; Jahr 2021

CHF 1 000	Anteile an Bundesein- nahmen ¹	Finanz- und Lasten- ausgleich vom Bund ²	Bundes- beiträge ³	Total	in % der Gesamt- einnahmen des Kantons	Mittlere ständige Wohnbe- völkerung	Fläche in Hektaren
ZH	1 266 480	89 618	1 695 787	3 051 885	18.1%	1 559 043	172 894
BE	471 607	578 011	1 730 539	2 780 157	21.7%	1 045 303	595 951
LU	297 341	89 253	533 941	920 535	22.0%	418 337	149 352
UR	14 047	42 272	86 225	142 544	31.7%	36 933	107 653
SZ	207 538	6 893	185 821	400 251	23.7%	162 923	90 788
OW	29 713	6 038	88 460	124 211	32.9%	38 272	49 058
NW	42 155	1 313	58 709	102 177	21.5%	43 707	27 585
GL	19 524	43 921	68 796	132 241	33.3%	41 021	68 531
ZG	437 195	464	106 957	544 616	28.9%	129 291	23 873
FR	176 011	288 224	533 958	998 193	25.2%	327 653	167 142
SO	112 270	244 586	273 874	630 731	24.9%	278 854	79 046
BS	305 221	63 190	394 818	763 229	14.0%	196 386	3 695
BL	234 918	8 705	268 322	511 944	16.2%	291 893	51 767
SH	127 162	8 713	104 130	240 005	25.0%	83 551	29 842
AR	29 821	38 200	74 737	142 759	26.9%	55 447	24 284
AI	10 194	9 913	33 488	53 594	30.8%	16 327	17 248
SG	277 036	236 927	643 414	1 157 377	22.1%	516 875	202 820
GR	98 386	219 065	621 085	938 536	33.2%	200 736	710 530
AG	312 517	301 239	579 067	1 192 823	19.5%	698 579	140 380
TG	127 255	157 079	301 888	586 222	24.6%	284 437	99 433
TI	202 184	40 939	487 952	731 075	17.6%	351 584	281 215
VD	769 284	101 086	1 130 845	2 001 215	16.3%	818 865	321 202
VS	128 775	509 097	586 497	1 224 369	28.1%	350 856	522 463
NE	90 305	171 999	286 784	549 089	22.1%	176 030	80 216
GE	621 657	136 181	624 467	1 382 305	12.5%	507 896	28 249
JU	34 803	104 373	187 926	327 101	33.2%	73 754	83 851
Diverse ⁴			524 799	524 799			
Total	6 443 398	3 497 298	12 213 285	22 153 982	20.5%	8 704 546	4 129 068

Quelle: EFV, Finanzstatistik

¹ Exklusive zweckgebundene Kantonsanteile: Anteil am Ertrag der Schwerverkehrsabgabe (LSVA; Position 46008), Anteil am Ertrag der Mineralölsteuer (Position 46005), Anteil am Ertrag Eidg. Alkoholverwaltung (Position 46003): «Kantone im Vergleich; Standardauswertungen», Arbeitsblatt «einnahmen»

² Vertikaler Ressourcenausgleich + Lastenausgleich + Anteil Bund am Härteausgleich + Abfederungsmassnahmen

³ Bundesbeiträge = laufende Beiträge (Position 4630) + Investitionsbeiträge (Position 670):

- den 26 Kantonen zuscheidbare Bundesbeiträge: «Kantone im Vergleich; Standardauswertungen», Arbeitsblatt «einnahmen»

- Gesamtbetrag (inkl. nicht Kantonen zuscheidbar): «Kantone insgesamt; Standardauswertungen», Arbeitsblatt «einnahmen»

⁴ nicht einzelnen Kantonen zuscheidbar

Tabelle A4.02 Transfers Bund – Kantone pro Einwohner; Jahr 2021

CHF pro Einwohner	Anteile an Bundesein- nahmen	Finanz- und Lasten- ausgleich vom Bund	Bundes- beiträge	Total	Rang
ZH	812	57	1 088	1 958	24
BE	451	553	1 656	2 660	14
LU	711	213	1 276	2 200	21
UR	380	1 145	2 335	3 860	5
SZ	1 274	42	1 141	2 457	16
OW	776	158	2 311	3 246	8
NW	964	30	1 343	2 338	18
GL	476	1 071	1 677	3 224	9
ZG	3 381	4	827	4 212	3
FR	537	880	1 630	3 046	11
SO	403	877	982	2 262	19
BS	1 554	322	2 010	3 886	4
BL	805	30	919	1 754	25
SH	1 522	104	1 246	2 873	12
AR	538	689	1 348	2 575	15
AI	624	607	2 051	3 283	7
SG	536	458	1 245	2 239	20
GR	490	1 091	3 094	4 675	1
AG	447	431	829	1 707	26
TG	447	552	1 061	2 061	23
TI	575	116	1 388	2 079	22
VD	939	123	1 381	2 444	17
VS	367	1 451	1 672	3 490	6
NE	513	977	1 629	3 119	10
GE	1 224	268	1 230	2 722	13
JU	472	1 415	2 548	4 435	2
Diverse			60	60	
Total	740	402	1 403	2 545	

Tabelle A4.03 Bundesbeiträge an Kantone, nach Aufgabengebieten; Jahr 2021

Rubrik	Beispiele finanziell bedeutender Unterrubriken	Aufgabengebiet	Mio. CHF
1		Öffentliche Ordnung und Sicherheit, Verteidigung	222
2		Bildung	3 034
	23 + 26	Berufsbildung	790
	27	Hochschulen	1 490
3		Kultur, Sport und Freizeit, Kirche	180
5		Soziale Sicherheit	5 730
	51	Krankheit und Unfall	2 849
	52	Invalidität	819
	53	Alter und Hinterlassene	883
6		Verkehr und Nachrichtenübermittlung	1 761
	61	Strassenverkehr	1 642
	62	Öffentlicher Verkehr	119
7		Umweltschutz und Raumordnung	399
	74	Verbauungen	236
8		Volkswirtschaft	3 474
	81	Landwirtschaft	2 913
Total			14 800

Quelle: EFV, Finanzstatistik «Finanzierungsrechnung - Transferausgaben zwischen den öffentlichen Haushalten nach Funktionen», Arbeitsblatt «BK»

In den obenstehenden Tabellen sind nur jene Transferzahlungen des Bundes berücksichtigt, welche den Kantonshaushalten zufließen, nicht aber Zahlungen, die an Dritte in den Kantonen ausgerichtet werden, wie z.B. Löhne der Mitarbeitenden der Bundesverwaltungen, Beiträge des Bundes, welche direkt an Dritte und nicht über die Kantonshaushalte ausbezahlt werden (z.B. solche an die SBB und an die konzessionierten Transportunternehmungen des öffentlichen Verkehrs), Beschaffungen des Bundes von Gütern und Dienstleistungen, einschliesslich beispielsweise die zivilen und militärischen Bundesbauten, oder die Aufwendungen der ETHs. Im Zentrum steht also die finanzpolitische und nicht eine volks- bzw. regionalwirtschaftliche Sicht. Die Beschränkung auf die Transfers an die Kantonshaushalte hat folgende Gründe:

- Die in der Tabelle berücksichtigten Transferzahlungen haben den Zweck, die Haushalte der Kantone gezielt zu stärken. Demgegenüber finanziert der Bund mit anderen Ausgaben im Inland namentlich auch die Aufgaben in seinem eigenen Zuständigkeitsbereich. Den letztgenannten Zahlungen kommt somit eine völlig andere Funktion zu.
- Eine Beschränkung auf die Transfers an die Kantonshaushalte hat den Vorteil, dass die Zahlungen klar abgrenzbar sind. Würden auch weitere Zahlungen des Bundes berücksichtigt, wäre eine klare Abgrenzbarkeit nicht mehr gegeben; der Entscheid, welche Zahlungen ebenfalls noch zu berücksichtigen wären, würde arbiträr.

Gemessen an den Beträgen pro Einwohner fliessen einigen Kantonen auffallend hohe Bundesbeiträge zu. Darunter fallen namentlich die Kantone Graubünden, Jura, Uri und Appenzell Innerrhoden. Es handelt sich durchwegs um Kantone mit geringer Bevölkerungsdichte, was bis zu einem gewissen Grad zwangsläufig hohe Pro-Kopf-Ausgaben zur Folge hat. Zudem kann aus den aufgeführten Zahlungen nicht ohne Weiteres geschlossen werden, dass ausschliesslich die jeweiligen Kantone davon profitieren; namentlich dort, wo es um kantonal erbrachte Leistungen geht, die über die Kantonsgrenzen hinweg genutzt werden können (z.B. in den Bereichen Hochschulen oder Verkehr).

Eine umfassende Analyse der wirtschaftlichen Auswirkungen der Bundesaktivitäten in den Kantonen wird jeweils alle vier Jahre im Rahmen der Aktualisierung des Berichts zum Postulat 14.3951 «Transparenz über die wirtschaftlichen Auswirkungen der Bundesaktivitäten in den Kantonen» durchgeführt. Dabei werden die Ausgaben und die Einnahmen des Bundes den einzelnen Kantonen zugeordnet. Die neuesten Ergebnisse, die am 15.11.2022 publiziert wurden, zeigen, dass die Disparitäten zwischen den einzelnen Kantonen durch die unterschiedlichen Beiträge der Kantone zur Finanzierung des Bundeshaushalts und durch den Finanzausgleich reduziert werden. Die Analyse zeigt, dass jeder Kanton, der beim Finanzausgleich Nettozahler ist, auch beim Bundeshaushalt Nettozahler ist. Gleichzeitig sind jene Kantone, die beim Finanzausgleich Nettoempfänger sind, mehrheitlich auch Nettoempfänger der Bundesaktivitäten. Dies bedeutet, dass der Bundeshaushalt insgesamt zu einer zielgerichteten Umverteilung von ressourcenstarken zu ressourcenschwachen Kantonen führt.

Anhang 5

Kriterien und Messgrössen zur Beurteilung der Wirksamkeit gemäss Anhang 17 der FiLaV

- Verhältnis zwischen zweckgebundenen und zweckfreien Transferzahlungen des Bundes an die Kantone
- Transferzahlungen der Kantone an den Bund
- Verhältnis zwischen Kostenbeiträgen und Pauschal- und Globalbeiträgen
- Unterschiede beim Ressourcenpotenzial pro Einwohner der Kantone
- Unterschiede beim standardisierten Steuerertrag pro Einwohner der Kantone vor und nach erfolgtem Ressourcenausgleich
- Standardisierter Steuerertrag pro Einwohnerin und Einwohner des 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 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 Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1995 zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete («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

Anhang 6

Verfügung über die Einsetzung der Fachgruppe Wirksamkeitsbericht



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Die Vorsteherin des Eidgenössischen Finanzdepartements EFD

Bern, März 2022

Verfügung über die Fachgruppe Wirksamkeitsbericht

Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD)

gestützt auf das Bundesgesetz vom 3. Oktober 2003 über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG, Art. 18 und 19b)¹ und in Anwendung der Verordnung vom 7. November 2007 über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaV, Art. 46 bis 49 und Anhang 17)²

verfügt:

1. Die Fachgruppe Wirksamkeitsbericht hat den Auftrag, die ihr gemäss FiLaG und FiLaV obliegenden Aufgaben wahrzunehmen (vgl. *Anhang* zu dieser Verfügung).
2. Als Mitglieder der Fachgruppe werden – kantonsseitig nach Anhörung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) – eingesetzt:

Präsident:

Peter Schwendener, stellvertretender Direktor, Eidg. Finanzverwaltung

Vertreter des Bundes:

- Roger Ammann, Abteilung Volkswirtschaft und Statistik, Eidg. Steuerverwaltung
- Bertrand Bise, Fachbereich Rechtsetzungsprojekte I, Bundesamt für Justiz
- Patrick Olsthoorn, Finanzdienst I, Eidg. Finanzverwaltung
- Werner Weber, Sektion Finanzausgleich, Eidg. Finanzverwaltung

Stellvertreterinnen und Stellvertreter:

- Walter Flückiger, Abteilung Volkswirtschaft und Statistik, Eidg. Steuerverwaltung
- Ana Thoonen-Tornic, Fachbereich Rechtsetzungsprojekte I, Bundesamt für Justiz
- Pascal Utz, Sektion Finanzausgleich, Eidg. Finanzverwaltung
- Jean-Pierre Witschard, Sektion Finanzausgleich, Eidg. Finanzverwaltung
- Susanne Kaufmann, Sektion Finanzausgleich, Eidg. Finanzverwaltung

¹ SR 613.2

² SR 613.21

Vertreter der Kantone:

- Thomas Lötscher, Finanzdirektion Kanton Zug
- Sven Michal, Finanzdirektion Kanton Basel-Stadt
- Gerhard Engel, Finanzdirektion Kanton Bern
- Pierre Bersier, Trésorerie générale de la République et canton du Jura
- Urs Brasser, Departement für Finanzen und Gemeinden Kanton Graubünden

Stellvertreterinnen und Stellvertreter:

- Joëlle Andenmatten Louis, République et canton de Genève
- Andreas Betschart, Finanzdepartement Kanton Schwyz
- Francesco Ré, Ufficio del controlling e delle analisi finanziarie del Cantone Ticino
- Niklaus Fuchs, Finanzdepartement Kanton St. Gallen
- Rolf Müller, Finanzdepartement Kanton Uri

Die Stellvertreterinnen und Stellvertreter nehmen an der Sitzung teil, sofern die ordentlichen Mitglieder verhindert sind. Die Stellvertreterinnen und Stellvertreter sind mit allen Sitzungsunterlagen zu bedienen.

Vertreter mit Beobachterstatus:

- Alexander Jungo, Beauftragter NFA der (KdK)
- Peter Mischler, Generalsekretär der Finanzdirektorenkonferenz (FDK)
- Simon Berset, stellvertretender Generalsekretär FDK

3. Die Eidg. Finanzverwaltung besorgt das Sekretariat der Fachgruppe.
4. Die Fachgruppe kann ad hoc weitere Expertinnen und Experten mit beratender Stimme anhören.
5. Die Fachgruppe kann mit Behörden, Universitäten und weiteren Organisationen in Kontakt treten oder Befragungen durchführen. Für das Einholen von externen Gutachten ist vorgängig die Zustimmung der Eidg. Finanzverwaltung einzuholen.
6. Die Beratungen der Fachgruppe und deren Unterlagen sind vertraulich. Die Mitglieder sind zur Wahrung des Amtsgeheimnisses nach Artikel 320 StGB verpflichtet. Vorgesetzte Behörde der Fachgruppe ist das EFD.
7. Die vorliegende Verfügung ersetzt jene vom Dezember 2015.

Eidg. Finanzdepartement



Ueli Maurer

Beilage:

- Rechtsgrundlagen für den Wirksamkeitsbericht

Mandat politisches Steuerorgan Finanzausgleich Bund-Kantone



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra



KONFERENZ DER KANTONSREGIERUNGEN
CONFERENCE DES GOUVERNEMENTS CANTONAUX
CONFERENZA DEI GOVERNI CANTONALI
CONFERENZA DA LAS REGENZAS CHANTUNALAS

Der Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements EFD

Bern, 1. September 2020

Mandat politisches Steuerungsorgan Finanzausgleich Bund – Kantone

verabschiedet durch den Bundesrat am 13.12.2019 und durch die Kantonsregierungen an der Plenarversammlung der KdK vom 20.12.2019.

Ausgangslage

Am 21. Juni 2019 haben die eidgenössischen Räte die Optimierung des Finanzausgleichs Bund – Kantone in der Schlussabstimmung verabschiedet. Die beschlossene Änderung des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich tritt am 1. Januar 2020 in Kraft und wird im Rahmen des Wirksamkeitsberichts zum Finanzausgleich für die Periode 2020-2025 wieder evaluiert werden können.

Die Erfahrungen im Rahmen der bisherigen Wirksamkeitsberichte haben gezeigt, dass die Entwicklung des nationalen Finanzausgleichs nicht nur auf technischer, sondern auch auf politischer Ebene zu begleiten ist. Schon während der Aufbau- und Projektphase der NFA bestand ein paritätisches Steuerungsorgan auf politischer Ebene. Dies hat sich bewährt und war massgebend für den Projekterfolg.

Angeichts der staatspolitischen Bedeutung des Finanzausgleichs haben die Kantonsregierungen im Rahmen ihres Schlussberichts über die Optimierung des Finanzausgleichs vom März 2017 wie auch in ihrer gemeinsamen Stellungnahme vom 28. Juni 2018 zum Wirksamkeitsbericht 2016-2019 beantragt, wieder ein politisches Steuerungsorgan für den Finanzausgleich vorzusehen.

Einsetzung eines politischen Steuerungsorgans

Vor diesem Hintergrund setzen der Bundesrat und die Kantonsregierungen ein paritätisch zusammengesetztes politisches Steuerungsorgan unter der Federführung des EFD ein. Ziel ist, die Entwicklung des Ressourcen- und des Lastenausgleichs aktiv zu verfolgen und allenfalls erforderliche Änderungen im Rahmen der Arbeiten zu den Wirksamkeitsberichten des Finanzausgleichs vorzubereiten. Damit soll die Tragfähigkeit und Akzeptanz des Finanzausgleichs als zentrales Element des föderalen Zusammenhalts der Schweiz langfristig gesichert werden.

Die bereits bestehenden technischen Arbeitsgruppen bleiben bestehen. Sie beraten und unterstützen das politische Steuerungsorgan fachlich.

Zusammensetzung des politischen Steuerungsorgans

Vertreter des Bundes:

- Vorsteher EFD, Vorsitz
- Vertretung Bund
- Vertretung Bund

Vertreter der Kantone:

- Präsidium KdK
- Vertretung ressourcenschwache Kantone
- Vertretung ressourcenstarke Kantone

Die Kantone achten auf eine angemessene sprachregionale Vertretung, indem sie gewährleisten, dass mindestens einer der drei Sitze durch einen Vertreter der lateinischen Schweiz belegt ist.

Die Mitglieder des politischen Steuerungsorgans können von Mitarbeitenden der Bundesverwaltung sowie der KdK und der FDK begleitet werden.

Die EFV führt das Sekretariat des politischen Steuerungsorgans.

Auftrag des politischen Steuerungsorgans

Das politische Steuerungsorgan begleitet die Arbeiten zur Evaluation der Wirksamkeit des Finanzausgleichs und nimmt namentlich eine politische Würdigung der Vorschläge der Fachgruppe Wirksamkeit vor.

Bei Bedarf erarbeitet das Politische Steuerungsorgan Lösungsvorschläge für eine ausgewogene Weiterentwicklung des Finanzausgleichs zuhanden des Bundesrates und der Kantonsregierungen.

Das politische Steuerungsorgan informiert über das EFD den Bundesrat sowie über die KdK die Kantonsregierungen über den Stand der Arbeiten sowie über Lösungsvorschläge und Empfehlungen.

Der Auftrag des politischen Steuerungsorgans wird im Vorfeld einer neuen Wirksamkeitsperiode überprüft und ggf. angepasst. Für die Wirksamkeitsperiode 2020-2025 stehen insbesondere folgende Themen im Vordergrund:

- die Prüfung der Fortführung der an die ressourcenschwachen Kantone gewährten Übergangshilfe;
- die Auswirkungen der Umsetzung der STAF-Vorlage auf das Ressourcenpotenzial der Kantone;
- die Anreizwirkung des Ressourcenausgleichs für die ressourcenschwachen Kantone;
- Prüfung des Handlungsbedarfs im Bereich der Lastenausgleichsgefässe;
- die Zielerreichung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich in den Aufgabenbereichen gemäss Art. 48a Bundesverfassung.

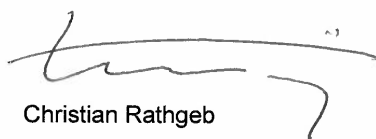
Das politische Steuerungsorgan tagt nach Bedarf, aber wenigstens einmal pro Jahr.

Eidg. Finanzdepartement



Ueli Maurer

Konferenz der Kantonsregierungen



Christian Rathgeb