

10.100

Botschaft

zur Änderung des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich und zur Festlegung des Ressourcen- und Lastenausgleichs zwischen Bund und Kantonen für die Beitragsperiode 2012–2015

vom 24. November 2010

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit Antrag auf Zustimmung, eine Teilrevision des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 2003 über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) sowie die Bundesbeschlüsse über die Festlegung des Ressourcen- und des Lastenausgleichs für die Beitragsperiode 2012–2015.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

24. November 2010

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Doris Leuthard

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Ausgangslage

Die vorliegende Botschaft hat im Wesentlichen die Festlegung des Ressourcen- und Lastenausgleichs zwischen Bund und Kantonen für die Beitragsperiode 2012–2015 zum Gegenstand (Vorlagen B und C). Sie stützt sich auf den seit der Inkraftsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) erstmals erstellten Bericht über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs (Wirksamkeitsbericht), der gleichzeitig mit dieser Botschaft unterbreitet wird.

Ebenfalls mit dieser Botschaft wird eine Teilrevision des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 2003¹ über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) beantragt (Vorlage A). Diese beinhaltet die nötigen Regelungen für die rückwirkende Berichtigung fehlerhafter Ausgleichszahlungen und ist ebenfalls ein Ergebnis des ersten Wirksamkeitsberichts.

Inhalt der Vorlage

Mit der **Vorlage A** wird im FiLaG eine Gesetzeslücke geschlossen. Es werden die Voraussetzungen festgelegt, unter denen fehlerhafte Ausgleichszahlungen rückwirkend berichtigt werden sollen. Dabei soll nur dann eine nachträgliche Korrektur vorgenommen werden, wenn es sich um einen Fehler mit erheblichen finanziellen Konsequenzen für mindestens einen Kanton handelt. Im Interesse der Qualitätssicherung und damit keine negativen Anreize geschaffen werden, wird damit bewusst eine Schwelle gesetzt. Der Bundesrat soll von Amtes wegen entsprechende Fehlerkorrekturen bis spätestens dann vornehmen, wenn das vom Fehler betroffene Bemessungsjahr zum letzten Mal zur Berechnung der Ausgleichszahlungen verwendet wird. Welche Instanz einen Fehler entdeckt (ein Kanton, die Eidg. Steuerverwaltung, die Eidg. Finanzkontrolle oder die Eidg. Finanzverwaltung) ist im Hinblick auf eine nachträgliche Berichtigung unerheblich. Der Bundesrat wird ermächtigt, die Grenze festzulegen, ab der ein Fehler als erheblich einzustufen ist. Dabei orientiert er sich am Ressourcenpotenzial pro Einwohner oder Einwohnerin der Gesamtheit der Kantone. Die «Erheblichkeitsgrenze» ist entsprechend der Veränderung des gesamtschweizerischen Ressourcenpotenzials pro Einwohner oder Einwohnerin anzupassen. Eine rückwirkende Korrektur erfolgt auf den nächstmöglichen Zeitpunkt grundsätzlich vollumfänglich und abschliessend.

Mit der **Vorlage B**, dem Entwurf des Bundesbeschlusses über die Festlegung des Ressourcenausgleichs für die Beitragsperiode 2012–2015, beantragt der Bundesrat die neuen Grundbeiträge des horizontalen und des vertikalen Ressourcenausgleichs. Dabei sollen aufgrund der Erkenntnisse des Wirksamkeitsberichts die Grundbeiträge des horizontalen und des vertikalen Ressourcenausgleichs ausgehend von den Beiträgen für das Jahr 2011 nach dem Verfahren festgelegt werden, das gemäss Finanzausgleichsgesetz für die Zwischenjahre einer Beitragsperiode angewandt

¹ SR 613.2

wird. Somit sollen der horizontale Ressourcenausgleich gemäss dem Wachstum des Ressourcenpotenzials der ressourcenstarken Kantone und der vertikale Ressourcenausgleich gemäss dem Wachstum des Ressourcenpotenzials sämtlicher Kantone fortgeschrieben werden. Weil die definitiven Daten zur Berechnung des Ressourcenpotenzials 2012 erst im Herbst 2011 zur Verfügung stehen werden, soll der Bundesrat ermächtigt werden, die definitiven Grundbeiträge für die Periode 2012–2015 beim Vorliegen der Datenbasis zum Referenzjahr 2012, d.h. im Herbst 2011, festzulegen.

Um der Haushaltsneutralität zwischen Bund und Kantonen beim Übergang zur NFA im Jahre 2008 Rechnung zu tragen, wird der auf diese Weise fortgeschriebene Grundbeitrag des vertikalen Ressourcenausgleichs auf das Jahr 2012 hin aufgestockt. Der gesamte Aufstockungsbetrag beläuft sich auf 112 Millionen Franken. Der Betrag von 112 Millionen entspricht der nachträglich festgestellten Abweichung von der Haushaltsneutralität in der Höhe von jährlich 100 Millionen zuzüglich einer dauernden Verzinsung der 2008–2011 den Kantonen entgangenen 400 Millionen. Bei einer anteilmässigen Aufteilung auf die drei vertikalen Ausgleichsgefässe (vertikaler Ressourcenausgleich, geografisch-topografischer und soziodemografischer Lastenausgleich) wird der vertikale Ressourcenausgleich um 81,2 Millionen Franken aufgestockt.

Mit der **Vorlage C** schliesslich, dem Entwurf des Bundesbeschlusses über die Festlegung des Lastenausgleichs für die Beitragsperiode 2012–2015, beantragt der Bundesrat die neuen Grundbeiträge des geografisch-topografischen und des soziodemografischen Lastenausgleichs. Analog zum Ressourcenausgleich kommt der Bundesrat aufgrund des Wirksamkeitsberichts zum Schluss, dass auch die Grundbeiträge des Lastenausgleichs ausgehend von Beiträgen für das Jahr 2011 nach dem Verfahren festgelegt werden sollen, das gemäss Finanzausgleichsgesetz für die Zwischenjahre einer Beitragsperiode angewandt wird. Somit sollen die Grundbeiträge an die Teuerung angepasst werden. Auch hierbei soll der Bundesrat ermächtigt werden, die definitiven Grundbeiträge für die Periode 2012–15 beim Vorliegen der Datenbasis zum Referenzjahr 2012, d.h. im Herbst 2011, festzulegen.

Was die Aufteilung der Mittel auf den geografisch-topografischen und den soziodemografischen Lastenausgleich betrifft, beantragt der Bundesrat für die Beitragsperiode 2012–2015 ein unverändertes Verhältnis von 50 zu 50 Prozent, also eine betragsmässig identische Dotierung.

Die anteilmässigen Aufstockungsbeträge auf das Jahr 2012 hin zu Gunsten des geografisch-topografischen und des soziodemografischen Lastenausgleichs zur Respektierung der Haushaltsneutralität 2008 belaufen sich auf je 15,4 Millionen Franken.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	8616
Abkürzungsverzeichnis	8620
1 Grundzüge der Vorlage	8621
1.1 Ausgangslage	8621
1.1.1 Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) im Überblick	8621
1.1.2 Die drei Vorlagen der NFA	8624
1.1.2.1 Gegenstand der ersten Vorlage und Volksabstimmung vom 28. November 2004	8625
1.1.2.2 Gegenstand der zweiten Vorlage	8625
1.1.2.3 Gegenstand der dritten Vorlage	8626
1.2 Der erste Bericht über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs als Grundlage für die Vorlagen dieser Botschaft	8626
1.2.1 Gesetzliche Grundlage und Stellenwert des ersten Wirksamkeitsberichts	8626
1.2.2 Die Ergebnisse des Wirksamkeitsberichts	8628
1.2.2.1 Vollzug des Bundesgesetzes über den Finanzausgleich (FiLaG)	8628
1.2.2.2 Volatilität der Beiträge des Ressourcenausgleichs	8628
1.2.2.3 Zielerreichung des Finanzausgleichs	8629
1.2.2.4 Analyse des Übergangs zur NFA	8630
1.2.2.5 Vorwirkungen der NFA	8632
1.2.3 Die Empfehlungen des Wirksamkeitsberichts	8632
1.2.3.1 Rückwirkende Fehlerkorrekturen (Ziff. 3.4 des Wirksamkeitsberichts)	8632
1.2.3.2 Fortschreibung des Ressourcen- und des Lastenausgleichs (Ziff. 8.1 des Wirksamkeitsberichts)	8632
1.2.3.3 Belastungsobergrenze für die ressourcenstarken Kantone (Ziff. 8.3 des Wirksamkeitsberichts)	8634
1.2.3.4 Weiterführung des Härteausgleichs (Ziff. 8.2 des Wirksamkeitsberichts)	8635
1.2.3.5 Haushaltsneutralität beim Übergang zur NFA (Ziff. 6.1 des Wirksamkeitsberichts)	8635
1.2.3.6 Überprüfung der Bemessungsgrundlagen (Ziff. 9 des Wirksamkeitsberichts)	8636
1.3 Gegenstand der vorliegenden Botschaft	8636
1.4 Ergebnisse der Vernehmlassung und Stellungnahme des Bundesrates	8637
1.5 Parlamentarische Vorstösse	8640
2 Die drei Vorlagen im Einzelnen: Inhalte sowie Erläuterungen zu den Gesetzesänderungen und zu den beiden Bundesbeschlüssen	8641
2.1 Teilrevision des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 2003 über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG)	8641
2.1.1 Notwendigkeit und Gegenstand der Gesetzesänderung	8641

2.1.2	Beantragte Gesetzesänderung	8642
2.1.2.1	Verfassungsrechtliche Ausgangslage	8642
2.1.2.2	Rechtliche Verankerung	8642
2.1.3	Erläuterungen zu Artikel 9a (neu)	8643
2.2	Bundesbeschluss über die Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcenausgleichs für die Beitragsperiode 2012–2015	8644
2.2.1	Rechtliche Grundlagen	8644
2.2.2	Antrag des Bundesrates, gestützt auf die Empfehlungen im Wirksamkeitsbericht	8645
2.2.3	Erläuterungen zum Bundesbeschluss	8646
2.3	Bundesbeschluss über die Festlegung der Grundbeiträge des Lastenausgleichs für die Beitragsperiode 2012–2015	8647
2.3.1	Rechtliche Grundlagen	8647
2.3.2	Antrag des Bundesrates, gestützt auf die Empfehlungen im Wirksamkeitsbericht	8647
2.3.3	Erläuterungen zum Bundesbeschluss	8648
2.4	Ausblick auf die erforderlichen Regelungen auf Verordnungsstufe	8649
3	Auswirkungen	8649
3.1	Auswirkungen auf den Bund	8649
3.1.1	Finanzielle Auswirkungen	8649
3.1.2	Personelle Auswirkungen	8650
3.2	Auswirkungen auf die Kantone	8650
3.3	Auswirkungen auf Städte und Gemeinden	8651
3.4	Volkswirtschaftliche Auswirkungen	8651
3.5	Organisatorische Auswirkungen: Auswirkungen auf die Informatik	8652
4	Verhältnis zur Legislaturplanung	8652
5	Rechtliche Aspekte	8652
5.1	Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	8652
5.2	Erlassform	8653
5.2.1	Beantragte Gesetzesänderungen	8653
5.2.2	Bundesbeschlüsse	8653
5.3	Unterstellung unter die Ausgabenbremse	8653
5.4	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	8654
5.5	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	8654
Glossar		8655
Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) <i>(Entwurf)</i>		8659
Bundesbeschluss über die Festlegung der Grundbeiträge für den Ressourcenausgleich für die Beitragsperiode 2012–2015 (Entwurf)		8661
Bundesbeschluss über die Festlegung der Grundbeiträge für den Lastenausgleich für die Beitragsperiode 2012–2015 (Entwurf)		8663

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
ASG	Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage
BBl	Bundesblatt
BIP	Bruttoinlandprodukt
BV	Bundesverfassung
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
FDK	Finanzdirektorenkonferenz
FDP	FDP.Die Liberalen
FiLaG	Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (SR 613.2)
FiLaV	Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (SR 613.21)
GLA	Geografisch-topografischer Lastenausgleich
HA	Härteausgleich
IRV	Rahmenvereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich
IV	Invalidenversicherung
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
LA	Lastenausgleich
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
RA	Ressourcenausgleich
RI	Ressourcenindex
SAB	Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Berggebiete
SBV	Schweizerischer Bauernverband
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
SLA	Soziodemografischer Lastenausgleich
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SSE	Standardisierter Steuerertrag
SSV	Schweizerischer Städteverband
SVP	Schweizerische Volkspartei

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) im Überblick

Mit der auf Anfang 2008 in Kraft gesetzten Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wurde eine Verbesserung der Effizienz, der Effektivität und der Anreizstruktur des föderalen Systems der Schweiz anvisiert. Um dieses Ziel zu erreichen, wurden die Aufgaben, Kompetenzen und Finanzströme zwischen Bund und Kantonen so weit möglich und sinnvoll entflochten. Zudem wurden durch ein vollständig neu konzipiertes Ausgleichssystem Fehlanreize des früheren Finanzausgleichs beseitigt. Im Vordergrund stand dabei der Ersatz der zweckgebundenen Finanzkraftzuschläge durch zweckfreie Beiträge. Dadurch wurden die Eigenständigkeit und Eigenverantwortung der Kantone gestärkt. Zudem konnten die Kantone dadurch ihre Mittel stärker an die Bedürfnisse der regionalen Bevölkerung anpassen. Der Vollzug von Bundesaufgaben durch die Kantone wurde mittels Programmvereinbarungen und Pauschalbeiträgen auf eine neue Basis gestellt. Des Weiteren strebte die NFA an, durch eine stärkere Regelung der interkantonalen Zusammenarbeit bei der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben Grössenvorteile besser auszuschöpfen und unerwünschte räumliche externe Effekte (sog. *Spillovers*) zu reduzieren. Das Konzept der NFA beruhte demzufolge auf vier Pfeilern:

1. Entflechtung der Aufgaben:

Mit der NFA wurden 17 von insgesamt 33 bisherigen Verbundaufgaben entflochten; 7 gingen in die alleinige Zuständigkeit des Bundes, 10 in die alleinige Zuständigkeit der Kantone über (s. nachfolgenden Kasten). Zusammen mit einer Reduktion des Transfervolumens bei den verbliebenen Verbundaufgaben (insbesondere als Folge des Wegfalls der Finanzkraftzuschläge) konnten durch die Aufgabenentflechtung die zweckgebundenen Transfers des Bundes im Einführungsjahr 2008 um gegen 5 Milliarden Franken oder 35 Prozent gesenkt werden.

In die alleinige Zuständigkeit des *Bundes* wurden mit der NFA überführt: Bau (ohne Fertigstellung des beschlossenen Netzes), Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen; individuelle Leistungen der AHV; individuelle Leistungen der IV; gesamtschweizerische Tätigkeiten der Betagten- und Behindertenorganisationen; Tierzucht; Armeematerial und persönliche Ausrüstung; landwirtschaftliche Beratungszentralen.

Andererseits wurden die *Kantone* mit der NFA in folgenden Bereichen allein zuständig: Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, Werkstätten und Tagesstätten; Sonderschulung; Beiträge an Ausbildungsstätten für das Fachpersonal der Sozialberufe; kantonale und kommunale Tätigkei-

ten der Betagten- und Behindertenorganisationen; Stipendien und Studiendarlehen bis und mit Sekundarstufe II; Verkehrstrennung und Niveauübergänge ausserhalb von Agglomerationen; Flugplätze; freiwilliger Schulsport sowie Herausgabe von Turn- und Sportlehrmittel; Verbesserung der Wohnverhältnisse in den Berggebieten; kantonale landwirtschaftliche Beratung.

2. *Neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen bei gemeinsamen Aufgaben:*

16 von der NFA betroffene Aufgabenbereiche werden auch weiterhin von Bund und Kantonen gemeinsam erbracht. Statt Einzelobjekte nach aufwandorientierten Kriterien zu subventionieren, kommen jedoch heute hauptsächlich Mehrjahresprogramme mit Zielvereinbarungen sowie Global- und Pauschalbeiträge zum Tragen. Dabei ist der Bund für die strategische Führung zuständig, während die Kantone die operative Verantwortung übernehmen. Ein verstärktes Controlling sorgt für die Qualitätssicherung. Sämtliche Finanzkraftzuschläge und Finanzkraftabstufungen entfielen und wurden durch Zahlungen ersetzt, die im Rahmen des neuen Ausgleichssystems zweckfrei an die Kantone fliessen (siehe Ziff. 4 unten).

3. *Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich:*

Aufgrund der wachsenden Mobilität von Unternehmen, Arbeitskräften und Wohnbevölkerung decken sich die wirtschaftlichen und sozialen Lebensräume immer weniger mit den Kantonsgrenzen. Dadurch besteht die Gefahr, dass bei der staatlichen Aufgabenerfüllung Grössenvorteile nicht genügend stark genutzt werden oder Spillovers entstehen (z.B. im Kulturbereich oder beim Agglomerationsverkehr). Die NFA beinhaltete deshalb eine stärkere Institutionalisierung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich. Auf der Basis einer interkantonalen Rahmenvereinbarung (IRV) schliessen die Kantone Verträge über den gegenseitigen Bezug oder die gemeinsame Produktion von staatlichen Leistungen ab. Dem Bund kommt hier lediglich eine Schiedsrichterrolle zu: Auf Antrag interessierter Kantone kann er in den neun in der Bundesverfassung abschliessend aufgezählten Aufgabenbereichen nicht kooperationswillige Kantone zur Zusammenarbeit mit Lastenausgleich verpflichten.

Die neun Aufgabenbereiche mit interkantonaler Zusammenarbeit sind (Art. 48a BV): Straf- und Massnahmenvollzug; kantonale Universitäten; Fachhochschulen; Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung; Abfallbewirtschaftung; Abwasserreinigung; Agglomerationsverkehr; Spitzenmedizin und Spezialkliniken; Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden.

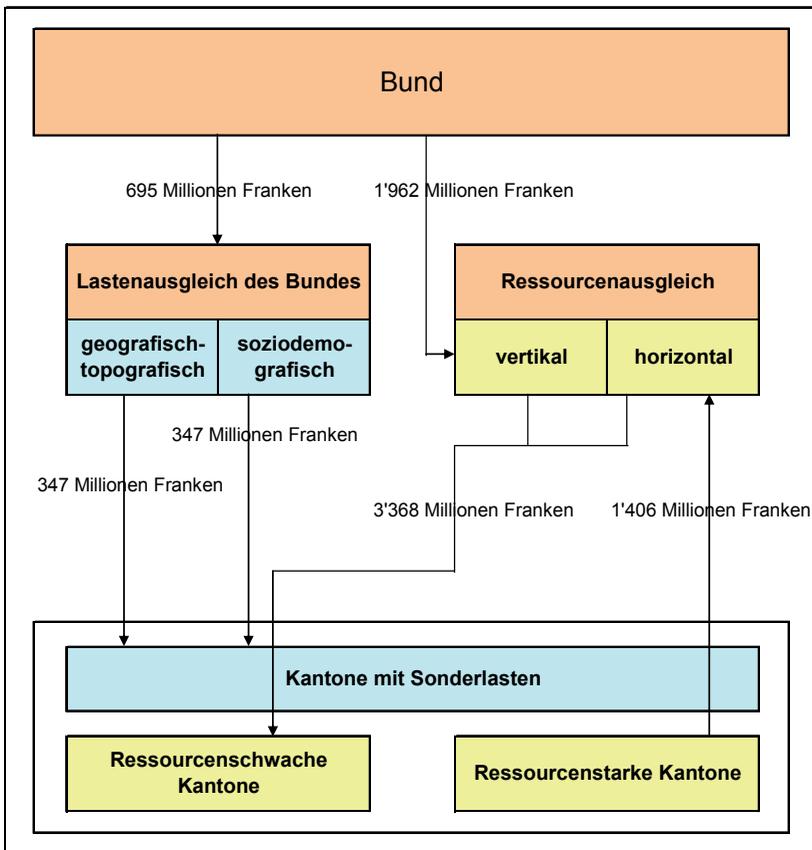
4. *Neues Ausgleichssystem:*

Mit der NFA entfielen die Finanzkraftzuschläge sowie die Finanzkraftabstufung der Kantonsanteile an Bundeseinnahmen und am Nationalbankgewinn. Neu besteht der Finanzausgleich nur noch aus zweckfreien Mitteln, wobei zwischen dem Ressourcenausgleich (Umverteilung von finanziellen Ressourcen) und dem Lastenausgleich (Beitrag für Sonderlasten) unterschieden

wird. Grundlage für den Ressourcenausgleich ist der neue Ressourcenindex. Er widerspiegelt das Ressourcenpotenzial der Kantone, d.h. die fiskalisch ausschöpfbare Wertschöpfung. Der Ressourcenausgleich wird gemeinsam vom Bund (vertikaler Ressourcenausgleich) und von den ressourcenstarken Kantonen (horizontaler Ressourcenausgleich) finanziert. Der Lastenausgleich besteht aus einem geografisch-topografischen und einem soziodemografischen Lastenausgleich und wird vollständig vom Bund getragen. Während der geografisch-topografische Lastenausgleich (GLA) die durch eine dünne Besiedlung und die topografischen Verhältnisse bedingten Sonderlasten der Bergkantone und peripheren Kantone abgilt, kommt der soziodemografische Lastenausgleich (SLA) hauptsächlich den urbanen Kantonen zugute. Er entschädigt diese für Sonderlasten, welche aufgrund der Bevölkerungsstruktur oder der Zentrumsfunktion der Kernstädte entstehen. Das neue Ausgleichssystem ist schematisch in Abbildung 1 dargestellt. Bei den darin enthaltenen Beträgen der einzelnen Ausgleichselemente handelt es sich um die Werte für das Jahr 2010. Detaillierte Ausführungen zur bisherigen Entwicklung des Ressourcen- und Lastenausgleichs in den Jahren 2008–2010 finden sich im Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2008–2011² (im Folgenden mit «Wirksamkeitsbericht» bezeichnet), Ziffer 2. Der Bericht wird den eidgenössischen Räten zusammen mit dieser Botschaft vorgelegt.

² Schweiz. Eidgenossenschaft; Der Bundesrat: Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2008–2011.

Das neue Ausgleichssystem der NFA (Jahr 2010)



1.1.2 Die drei Vorlagen der NFA

Die NFA umfasste drei Vorlagen:

1. Bundesbeschluss über die Verfassungsänderungen und das Finanz- und Lastenausgleichsgesetz (FiLaG; Botschaft vom 14. November 2001³),
2. Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (Botschaft vom 7. September 2005⁴),

³ BBl 2002 2291

⁴ BBl 2005 6029

3. Bundesbeschlüsse über die Festlegung des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs und Bundesgesetz über die Änderung von Erlassen im Rahmen des Übergangs zur NFA (Botschaft vom 8. Dezember 2006⁵).

1.1.2.1 Gegenstand der ersten Vorlage und Volksabstimmung vom 28. November 2004

Mit der ersten Vorlage wurden die Verfassungsgrundlagen für die NFA geschaffen und das Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) erlassen. In der Schlussabstimmung vom 3. Oktober 2003 wurde der Bundesbeschluss zur NFA (Verfassungsvorlage) im Ständerat mit 38 zu 2 Stimmen und im Nationalrat mit 126 zu 54 Stimmen angenommen. Dem Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) stimmte der Ständerat mit 38 zu 3 und der Nationalrat mit 121 zu 52 Stimmen zu⁶.

Am 28. November 2004 sprachen sich Volk und Stände bei einer Stimmbeteiligung von 36,1 Prozent mit 64,3 Prozent deutlich für die Verfassungsvorlage aus⁷. Einzig die Kantone Schwyz, Nidwalden und Zug lehnten die Vorlage ab.

Mit der Annahme des NFA-Bundesbeschlusses wurde auch die verfassungsmässige Voraussetzung für das ebenfalls am 3. Oktober 2003 vom Parlament verabschiedete Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG)⁸ geschaffen. Dessen Referendumsfrist lief unbenutzt ab. Der Bundesrat setzte es, wie übrigens alle einschlägigen Rechtserlasse, auf den 1. Januar 2008 in Kraft.

1.1.2.2 Gegenstand der zweiten Vorlage

Mit der zweiten Vorlage wurden auf Gesetzesstufe die Aufgabenentflechtung umgesetzt, die bisherigen Finanzkraftabstufungen gestrichen und die Grundlagen für die Umsetzung der neuen Zusammenarbeitsformen zwischen Bund und Kantonen geschaffen. Insgesamt wurden in 30 Gesetzen Änderungen vorgenommen, zwei neue Gesetze geschaffen und ein Gesetz total revidiert. Neu geschaffen wurden das Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG), gestützt auf den neuen Artikel 112*b* Absatz 3 BV, und das Bundesgesetz über Beiträge an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien und Studiendarlehen im tertiären Bildungsbereich, gestützt auf den neuen Artikel 66 Absatz 1 BV. Das Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung wurde total revidiert. Es hat seine verfassungsmässige Grundlage in den Artikeln 112*a* und 112*c* Absatz 2 BV.

Damit sich die umfassende Wirkung der NFA entfalten konnte, mussten alle Änderungen in den aufgabenbezogenen und bereichsübergreifenden Bundesgesetzen integral und zeitgleich vorgenommen werden. Deswegen wurde die Ausführungsge-

⁵ BBl 2007 645

⁶ BBl 2003 6591. Eine ausführliche Darlegung der parlamentarischen Beratungen bietet das Parlament unter folgender Adresse an:
http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/s/4620/92132/d_s_4620_92132_92159.htm.

⁷ BBl 2005 951

⁸ BBl 2003 6807

setzung in Form eines Mantelerlasses, dem Bundesgesetz über die Schaffung und die Änderung von Erlassen zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, zusammengefasst. Die eidgenössischen Räte haben dieses Bundesgesetz am 6. Oktober 2006 verabschiedet. Auch hiezu wurde das Referendum nicht ergriffen.

1.1.2.3 Gegenstand der dritten Vorlage

Die dritte Vorlage schliesslich hatte im Wesentlichen die Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcen- und des Lastenausgleichs für die Beitragsperiode 2008–2011 sowie die Festlegung des Härteausgleichs zum Gegenstand. Zusätzlich waren die folgenden Regelungen zu treffen:

- definitive Festlegung der Höhe der Bundesbeiträge an die AHV und IV;
- Festlegung der nicht werkgebundenen Anteile der Kantone am Ertrag der zweckgebundenen Mineralölsteuer, den so genannten allgemeinen Strassenbeiträgen;
- Übergangsbestimmung zum Bundesgesetz über die Invalidenversicherung zur Regelung der beim Übergang zur NFA noch ausstehenden nachschüssigen Beiträge der IV an die Behinderteninstitutionen.

Die eidgenössischen Räte haben diese dritte NFA-Vorlage in den Schlussabstimmungen vom 22. Juni 2007 verabschiedet. Das Referendum zu den gesetzlichen Übergangsregelungen sowie zu den Bundesbeschlüssen betreffend den Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleich wurde wiederum nicht ergriffen, so dass der Bundesrat das ganze NFA-Massnahmenpaket integral auf den 1. Januar 2008 in Kraft setzen konnte.

Die *vorliegende* Botschaft ist die erste Vorlage seit Inkrafttreten der NFA und hat – gestützt auf das FiLaG – in erster Linie die Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcen- und Lastenausgleichs zwischen Bund und Kantonen für die Beitragsperiode 2012–2015 zum Gegenstand.

1.2 Der erste Bericht über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs als Grundlage für die Vorlagen dieser Botschaft

1.2.1 Gesetzliche Grundlage und Stellenwert des ersten Wirksamkeitsberichts

Das Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) schreibt in Artikel 18 vor, dass der Bundesrat der Bundesversammlung alle vier Jahre einen Bericht über den Vollzug und die Wirksamkeit dieses Gesetzes vorzulegen hat. Der Bericht soll über die Erreichung der Ziele des Finanzausgleichs in der vergangenen Periode Aufschluss geben und die möglichen Massnahmen für die kommende Periode erörtern. Letztlich soll er den eidgenössischen Räten als Entscheidungsgrundlage für die Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcen- und des Lastenausgleichs für die jeweils folgende Beitragsperiode dienen.

Der Wirksamkeitsbericht wird dem Parlament zeitgleich mit dieser Botschaft vorgelegt. Eine erste Fassung des Wirksamkeitsberichts wurde im April 2010 zusammen mit entsprechenden Erlassentwürfen in die Vernehmlassung geschickt. Wo der Bundesrat aufgrund des Ergebnisses der Vernehmlassung zu modifizierten Schlussfolgerungen gelangt ist, sind im Wirksamkeitsbericht – transparent vermerkt – die entsprechenden Ergänzungen angebracht worden.

In Ziffer 1 äussert sich der Wirksamkeitsbericht zu den gesetzlichen Grundlagen, zu seiner Struktur und zu seinem Stellenwert. Weil der Wirksamkeitsbericht die wichtigste Entscheidungsgrundlage zur Festlegung des Ressourcen- und Lastenausgleichs für die kommende Beitragsperiode bildet, seien hier die Ausführungen zum Stellenwert des Berichts nochmals kurz wiedergegeben.

- Zum Zeitpunkt der Endredaktion des Berichts war die NFA noch keine drei Jahre in Kraft. Eine erhärtete Darstellung der Auswirkungen des Finanzausgleichs war deshalb noch nicht möglich. Dies betrifft neben der Beurteilung einzelner Ziele des Finanzausgleichs insbesondere auch die in den Übergangsbestimmungen der Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaV)⁹ für den ersten und zweiten Wirksamkeitsbericht geforderten Untersuchungen zur neuen Aufgabenteilung. Hierzu konnten höchstens erste Einschätzungen wiedergegeben werden. Eine detaillierte Beurteilung der NFA im Bereich der Aufgabenteilung, konkret der vorgenommenen Entflechtungen und des neuen Instruments der Programmvereinbarungen, kann deshalb erst mit dem zweiten Wirksamkeitsbericht in vier Jahren erfolgen. Dies gilt insbesondere auch für die Frage der mit der neuen Aufgabenteilung und den neuen Zusammenarbeitsformen erzielten Effizienzgewinne für den Bund und die Kantone.
- Auch bezüglich des Finanzausgleichs im engeren Sinn, dem Kernstück des Wirksamkeitsberichts, konnten teilweise nur beschränkte oder noch gar keine Aussagen gemacht werden. So konnten im vorliegenden Bericht nicht alle in Anhang 17 der FiLaV aufgeführten Kriterien und Messgrössen zur Beurteilung der Wirksamkeit herangezogen werden. Dies deshalb, weil der Finanzausgleich zwangsläufig auf Datengrundlagen basieren muss, die vier bis sechs Jahre zurückliegen. So stehen beispielsweise zwar schon einzelne Zahlen zur Entwicklung der Steuerbelastung verschiedener Kantone im internationalen Vergleich für die NFA-Jahre 2008 und 2009 zur Verfügung; dennoch lassen sich zur Zeit keine erhärteten Aussagen über den Einfluss des neuen Finanzausgleichs auf den Steuerwettbewerb machen. Um trotzdem ein Bild über die Entwicklung der Steuerbelastung zeichnen zu können, wurde bei den kantonalen Steuerverwaltungen eine Umfrage durchgeführt, über deren Ergebnis der Wirksamkeitsbericht in geraffter Form Aufschluss gibt¹⁰.
- Was die Zahlungen des Ressourcen- und des Lastenausgleichs betrifft, lagen diese zum Zeitpunkt der Berichtsredaktion für die ersten drei NFA-Jahre 2008, 2009 und 2010 vor. Es konnten somit nur zwei Entwicklungsschritte, diejenigen von 2008 auf 2009 und von 2009 auf 2010, untersucht werden. Dadurch sind beispielsweise Aussagen zur Volatilität der Ressourcenausgleichszahlungen oder zur allfälligen Einführung einer Belastungsobergren-

⁹ SR 613.21

¹⁰ Vgl. Ziffer 7.2 und Anhang C des Wirksamkeitsberichts

ze für die ressourcenstarken Kantone nur beschränkt möglich. Zwar wird zuhänden der eidgenössischen Räte im Herbst 2010 ein Zusatzbericht mit aktualisierten Datengrundlagen erstellt. Eine aussagekräftigere Analyse wird jedoch erst der zweite Wirksamkeitsbericht liefern können.

- In Bezug auf die Beurteilung des Finanzausgleichs ist schliesslich darauf hinzuweisen, dass sich aufgrund der gesetzlichen Grundlagen die Analyse der Auswirkungen des Finanzausgleichs und der daraus abgeleiteten Empfehlungen ausdrücklich auf die vergangene Periode zu beziehen hat. Es wurden deshalb im Wirksamkeitsbericht keine Prognosen zur Entwicklung der Bemessungsgrundlagen des Ressourcen- und Lastenausgleichs herangezogen, zumal solche Voraussagen mit grossen Unsicherheiten verbunden wären.

1.2.2 Die Ergebnisse des Wirksamkeitsberichts

Zur Erreichung der mit dem Finanzausgleich angestrebten Ziele in der laufenden Beitragsperiode 2008–2011 und zu den daraus abzuleitenden Massnahmen für die Beitragsperiode 2012–2015 macht der Wirksamkeitsbericht die folgenden wesentlichsten Feststellungen:

1.2.2.1 Vollzug des Bundesgesetzes über den Finanzausgleich (FiLaG)

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

Unbefriedigend ist jedoch die aktuelle Situation bezüglich der Handhabung nachträglich entdeckter Fehler im Bereich des Ressourcen- und Lastenausgleichs, da eine gesetzliche Regelung fehlt. Trotz umfassender Qualitätskontrollen können Fehler angesichts der benötigten Datenmenge nie vollständig ausgeschlossen werden. Mit der vorliegenden Botschaft beantragt der Bundesrat deshalb dem Parlament, im FiLaG eine gesetzliche Grundlage für rückwirkende Fehlerkorrekturen zu schaffen.

1.2.2.2 Volatilität der Beiträge des Ressourcenausgleichs

Wie bereits unter Ziffer 1.2.1 erwähnt, erlauben die beschränkten Datengrundlagen noch keine eigentliche Analyse der Volatilität der Ausgleichszahlungen. Die Untersuchungen mussten sich deshalb auf die Veränderung der Ausgleichszahlungen

2008–2009 und 2009–2010 beschränken. Die Berechnungen zeigen, dass der Ressourcenausgleich in den ersten drei Referenzjahren des neuen Finanzausgleichs keine unerwartet starken Schwankungen aufwies. Ausserdem wurde festgestellt, dass die Schwankungen bei den Ausgleichszahlungen in der Periode 2008–2010 geringer waren als bei den eigenen Steuereinnahmen. Sie können deshalb für die Kantone als tragbar erachtet werden. Es drängen sich daher keine Massnahmen zur Reduktion der Volatilität der Ausgleichszahlungen auf.

1.2.2.3 Zielerreichung des Finanzausgleichs

Materiell wurde zur Zielerreichung des Finanzausgleichs im Wirksamkeitsbericht insbesondere Folgendes festgestellt:

- *Stärkung der kantonalen Finanzautonomie:* Durch den Übergang zur NFA konnten die zweckgebundenen Transfers zwischen dem Bund und den Kantonen stark reduziert werden. So lagen diese Transfers im Jahr 2008 um 4,8 Milliarden Franken oder 35 Prozent unter dem Vorjahreswert. Die zweckfreien Transfers des Bundes an die Kantone verzeichneten hingegen eine Zunahme um 1,4 Milliarden Franken oder 28 Prozent. Durch diese Entwicklungen wurde die kantonale Finanzautonomie deutlich gestärkt. So bedeutet der Rückgang des Transfervolumens zwischen Bund und Kantonen, dass die Kantone als Folge der NFA mehr Aufgaben in eigener finanzieller Verantwortung wahrnehmen. Dank grösserem Anteil der zweckfreien Transfers am verbleibenden Transfervolumen besitzen die Kantone grundsätzlich mehr ungebundene Mittel als vor dem Inkrafttreten der NFA.
- *Verringerung der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone:* Aufgrund der Datenlage lässt sich die Erreichung dieses Ziels nur mit Einschränkungen beurteilen. So beziehen sich die bisher vorhandenen Daten zum Ressourcenpotenzial auf die Bemessungsjahre 2003–06 und geben somit noch die Entwicklung vor der NFA wieder. Es ist deshalb zurzeit nicht möglich, Aussagen über den Einfluss des neuen Finanzausgleichs auf die Entwicklung der Unterschiede beim Ressourcenpotenzial zu machen. Die Analysen haben zwar gezeigt, dass sich die Differenz zwischen dem höchsten und dem tiefsten Indexwert vor den Ausgleichszahlungen über die Jahre 2008 – 2010 vergrössert hat. Diese Zunahme war jedoch wegen des erwähnten zeitlichen Rückstands bei den Daten nicht eine Folge der NFA. Es lässt sich aber zeigen, dass durch die Zahlungen aus dem Ressourcenausgleich die Zunahme der Disparitäten geringer ausfiel.
- *Gewährleistung einer minimalen Ausstattung mit finanziellen Ressourcen:* Die gemäss Artikel 6 Absatz 3 FiLaG anzustrebende minimale Pro-Kopf-Ausstattung mit Eigenmitteln von 85 Prozent des schweizerischen Durchschnitts wurde in den Jahren 2008 und 2009 jeweils von sämtlichen Kantonen erreicht. Für das Jahr 2010 blieben nach erfolgtem Ressourcen- und Härteausgleich die Kantone Uri und Wallis knapp unterhalb der 85-Prozent-Marke. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich hierbei explizit um eine Zielgrösse und nicht um eine garantierte Mindestausstattung handelt. Die Beiträge des Ressourcenausgleichs erwiesen sich deshalb auch im Hinblick auf dieses Ziel als ausreichend.

- *Erhalt der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit im nationalen und internationalen Verhältnis:* Die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz und der Kantone ist sowohl bei den Unternehmenssteuern als auch bei den Einkommensteuern nach wie vor hoch. Des Weiteren konnten die ressourcenstarken Kantone trotz der finanziellen Belastung durch den neuen Finanzausgleich ihre Steuerbelastung weiter senken oder zumindest halten. Das Ziel, national und international wettbewerbsfähige Steuersätze zu erhalten, wurde somit vollumfänglich erfüllt.
- *Ausgleich von übermässigen geografisch-topografischen und soziodemografischen Belastungen:* Beim Lastenausgleich wurden die Resultate, wie sie in der 3. NFA-Botschaft dargelegt worden sind, bestätigt, wonach mit der heute gleich hohen Dotation für den GLA und SLA die Sonderlasten unterschiedlich ausgeglichen werden. Gemäss den aktualisierten Berechnungen des Büros Ecoplan sind 28 Prozent der Sonderlasten auf geografisch-topografische Faktoren, 33 Prozent auf Faktoren der Bevölkerungsstruktur und 39 Prozent auf Faktoren der Kernstädte zurückzuführen. Durch den Lastenausgleich des Bundes werden gemäss der Studie im Durchschnitt 12 Prozent der ermittelten Sonderlasten abgegolten, wobei der Deckungsgrad bei den geografisch-topografischen Sonderlasten 22 Prozent, bei den Sonderlasten der Bevölkerungsstruktur 12 Prozent und bei den Sonderlasten der Kernstädte 5 Prozent beträgt.
- *Gewährleistung eines angemessenen interkantonalen Lastenausgleichs:* Mit der Interkantonalen Rahmenvereinbarung (IRV) haben die Kantone die erforderliche Grundlage für die Umsetzung und Entwicklung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich geschaffen. Aufgrund der noch nicht vorhandenen statistischen Daten sind jedoch zahlenmässige Aussagen über den interkantonalen Lastenausgleich zurzeit nicht möglich. Qualitative Auswertungen zeigen jedoch, dass die mit der NFA angestrebte Verstärkung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich im Gang ist. In zwei der in Artikel 48a BV genannten Schlüsselbereiche, der Spitzenmedizin und den Institutionen für die Eingliederung und Betreuung von Invaliden, wurden entsprechende Vertragswerke von allen Kantonen ratifiziert. Ausserdem ist am 1. Januar 2010 mit der Vereinbarung zwischen den Kantonen Zürich, Luzern, Schwyz, Zug und Uri eine erste Vereinbarung zum interregionalen Kulturlastenausgleich in Kraft getreten.

1.2.2.4 Analyse des Übergangs zur NFA

Gemäss den Bestimmungen in der FiLaV beinhalten der erste und der zweite Wirksamkeitsbericht zusätzlich eine Darstellung des Übergangs vom alten zum neuen Finanzausgleich. Bezüglich des Übergangs zur NFA hält der erste Wirksamkeitsbericht folgendes fest:

- Die NFA wurde so konzipiert, dass der Übergang zum neuen Regime im Jahr 2008 für den Bund und die Kantone insgesamt haushaltsneutral erfolgen soll. Die Haushaltsneutralität musste im Vorfeld des Systemwechsels auf der Basis von Finanzplandaten berechnet werden. Der Bundesrat erklärte sich jedoch im Rahmen der 3. NFA-Botschaft bereit, im ersten Wirksamkeitsberichts die Einhaltung der Haushaltsneutralität zu prüfen und allfällige

erhebliche Abweichungen zu kompensieren. Die vorgezogene *Überprüfung der Haushaltsneutralität* beim Übergang zur NFA hat 2009 ergeben, dass die Kantone im Vergleich zu den Annahmen gemäss 3. NFA-Botschaft um 100 Millionen Franken belastet wurden (Entlastung Bund 47 Mio. Franken, Sozialversicherungen 53 Mio. Franken). Damit beträgt die Abweichung im Verhältnis zur Dotierung der Ausgleichsgefässe im Jahr 2008 (2,5 Milliarden Franken) 4 Prozent. Der Bundesrat empfiehlt, die 100 Millionen Franken zu Gunsten der Kantone zu kompensieren; dies ab Beginn der neuen Beitragsperiode im Jahr 2012. Über die Modalitäten dieser Kompensation geben die Ausführungen unter Ziffer 1.2.3.5 Aufschluss.

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

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

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

Bei den *Programmvereinbarungen* können die ersten Erfahrungen mit dem neuen Instrument als zufriedenstellend erachtet werden. Es gilt jedoch, Anfangsschwierigkeiten auszumerzen. So hat die Eidg. Finanzkontrolle im Rahmen einer Querschnittsprüfung festgehalten, dass zwar die Umsetzung der Programmvereinbarungen beziehungsweise die Einführung von Pauschalen an Stelle von Einzelsubventionen grundsätzlich auf Kurs ist, der Realisierungsgrad sich jedoch je nach Amt beziehungsweise Aufgabenstellung unterschiedlich präsentiert. Um den Erfahrungsaustausch zu erleichtern

und zu fördern, richtet die EFV zur Zeit eine entsprechende Informationsplattform ein, an der sich alle interessierten Fachämter beteiligen werden.

1.2.2.5 Vorwirkungen der NFA

Gemäss den Bestimmungen in der FiLaV beinhaltet der erste Wirksamkeitsbericht zusätzlich eine Darstellung der Vorwirkungen der NFA. Aus einer bei den Kantonen durchgeführten Umfrage zu kantonalen Steuergesetzrevisionen im Vorfeld der Inkraftsetzung der NFA kann gefolgert werden, dass auch mit der NFA die ressourcenstarken Kantone in der Lage sind, in ähnlichem Ausmass wie die ressourcenschwachen Kantone am Steuerwettbewerb zu partizipieren. Dieser Befund wird auch durch eine Untersuchung der Entwicklung der Steuerbelastung im internationalen Vergleich gestützt. Aufgrund der vorliegenden Daten wäre es allerdings nicht statthaft, eine durch die NFA hervorgerufene Trendumkehr in Richtung verringerter Steuerbelastungsunterschiede zu diagnostizieren. Dafür ist der Beobachtungszeitraum zu kurz.

1.2.3 Die Empfehlungen des Wirksamkeitsberichts

1.2.3.1 Rückwirkende Fehlerkorrekturen (Ziff. 3.4 des Wirksamkeitsberichts)

Im Wirksamkeitsbericht wird festgestellt, dass die aktuelle Situation bezüglich der Handhabung nachträglich entdeckter Fehler im Bereich des Ressourcen- oder Lastenausgleichs unbefriedigend ist. Der Bundesrat beantragt deshalb, im FiLaG eine gesetzliche Grundlage für die Handhabung nachträglich entdeckter Fehler zu schaffen. Demnach sollen fehlerhafte Ausgleichszahlungen dann rückwirkend korrigiert werden, wenn der Fehler für mindestens einen Kanton mit erheblichen finanziellen Auswirkungen verbunden ist. Zudem soll ein Fehler spätestens dann noch korrigiert werden, wenn das vom Fehler betroffene Bemessungsjahr zum letzten Mal zur Berechnung der Ausgleichszahlungen verwendet wird. Die vom Bundesrat beantragte Regelung konkretisiert sich in der vorgeschlagenen Teilrevision des FiLaG, der Vorlage A.

1.2.3.2 Fortschreibung des Ressourcen- und des Lastenausgleichs (Ziff. 8.1 des Wirksamkeitsberichts)

Aufgrund der durchgeführten Überprüfungen zur Erreichung der Ziele von Artikel 2 FiLaG drängen sich beim *Ressourcenausgleich* für die Beitragsperiode 2012–2015 keine wesentlichen Änderungen auf. Der Bundesrat beantragt deshalb dass die Grundbeiträge des horizontalen und des vertikalen Ressourcenausgleichs ausgehend von den Beiträgen für das Jahr 2011 nach dem Verfahren festgelegt werden, das nach Finanzausgleichsgesetz für die Zwischenjahre einer Beitragsperiode angewandt wird. Somit soll der horizontale Ressourcenausgleich gemäss dem Wachstum des Ressourcenpotenzials der ressourcenstarken Kantone und der vertikale Ressourcen-

ausgleich gemäss dem Wachstum des Ressourcenpotenzials sämtlicher Kantone fortgeschrieben werden.

Bei der Dotierung des *Lastenausgleichs* kommt der Bundesrat aufgrund des Wirkungsberichts zum Schluss, dass auch die Grundbeiträge des Lastenausgleichs ausgehend von den Beiträgen für das Jahr 2011 nach dem Verfahren festgelegt werden sollen, das nach Finanzausgleichsgesetz für die Zwischenjahre einer Beitragsperiode angewandt wird. Somit sollen die Grundbeiträge an die Teuerung angepasst werden. Zudem befürwortet er die Beibehaltung der bisherigen Aufteilung zwischen geografisch-topografischem (GLA) und soziodemografischem Lastenausgleich (SLA; 50 % GLA, 50 % SLA). Ein wesentlicher Grund für die Haltung des Bundesrats besteht darin, dass seit der Verabschiedung der 3. NFA-Botschaft keine wesentlichen neuen Erkenntnisse und Rahmenbedingungen in Bezug auf die Sonderlasten vorliegen. Folgende Überlegungen haben zum damaligen Beschluss geführt¹¹:

- Angesichts der beschränkten finanziellen Mittel für den Lastenausgleich würde eine höhere Dotierung des soziodemografischen Lastenausgleichs auf Kosten des geografisch-topografischen Lastenausgleichs erfolgen. Es ist in Erinnerung zu rufen, dass der geografisch-topografische Lastenausgleich als Ersatz für den Berggebietsindex im alten Finanzausgleich geschaffen worden ist.
- Das Finanzausgleichsgesetz enthält keine Zielvorgaben bezüglich eines proportionalen Ausgleichs von Sonderlasten. Insbesondere bei der erstmaligen Festlegung der Mittel für den Lastenausgleich im Jahr 2007 kam der politischen Dimension eine grosse Bedeutung zu, umso mehr, als die gleichmässige Dotierung des Lastenausgleichs von einer grossen Mehrheit der Kantone unterstützt worden war.
- Eine kleinere Dotierung des geografisch-topografischen Lastenausgleichs hätte in der Globalbilanz das Nettoergebnis gewisser Kantone zusätzlich belastet, was vollumfänglich durch höhere Zahlungen aus dem Härteausgleich hätte kompensiert werden müssen. Dadurch hätte sich das Volumen des Härteausgleichs insgesamt erhöht.
- Wie der Bundesrat in der 3. NFA-Botschaft weiter ausführte, bildet die absolute Höhe der Sonderlasten nur eines von mehreren Beurteilungskriterien. Gemildert werden sollen unverhältnismässig hohe Sonderlasten. Deren Tragbarkeit für die betroffenen Kantone sei deshalb ebenfalls zu beachten.

Für den Bundesrat sind diese Argumente auch heute noch zutreffend. Er erinnert in diesem Zusammenhang auch daran, dass die Indikatoren des GLA strukturelle Eigenschaften der Kantone abbilden, die sich hauptsächlich aus deren geografischer Lage ergeben. Die damit verbundenen Sonderlasten weisen deshalb einen permanenten, durch die Kantone nicht oder nur schwer steuerbaren Charakter auf. Die Indikatoren des SLA sind hingegen stärker durch sich laufend verändernde wirtschaftliche und demografische Faktoren bedingt.

Die vom Bundesrat beantragte Fortschreibung des Ressourcen- und des Lastenausgleichs wird in den entsprechenden Bundesbeschlüssen, den Vorlagen B und C, konkretisiert.

¹¹ Die nachfolgend aufgeführten Aussagen sind der dritten NFA-Botschaft entnommen, vgl. dazu BBl 2007 676 f.

1.2.3.3

Belastungsobergrenze für die ressourcenstarken Kantone (Ziff. 8.3 des Wirksamkeitsberichts)

Artikel 46 Buchstabe c der FiLaV sieht unter anderem vor, dass der Wirksamkeitsbericht die Notwendigkeit beziehungsweise die Zweckmässigkeit einer Belastungsobergrenze der ressourcenstarken Kantone im horizontalen Ressourcenausgleich erörtert. Im Zentrum der Betrachtungen im ersten Wirksamkeitsbericht stehen Analysen zum sogenannten Überschuss-SSE. Die Überschuss-SSE bezeichnet den Teil des standardisierten Steuerertrags (SSE) pro Einwohnerin oder Einwohner eines ressourcenstarken Kantons, der über dem Schweizer Durchschnitt liegt. Dabei entspricht der standardisierte Steuerertrag eines Kantons seinen Steuereinnahmen, die er erzielen würde, wenn er sein Ressourcenpotenzial mit einem für alle Kantone einheitlichen, proportionalen Steuersatz besteuern würde¹². Die Ausgleichszahlungen der ressourcenstarken Kantone erfolgen aufgrund ihrer Berechnungsweise in einem festen Verhältnis zur Überschuss-SSE. Die Berechnungen ergaben, dass dieses Verhältnis in den Referenzjahren 2008–2010 von 19,7 Prozent auf 19 Prozent gesunken ist. Somit hat die Belastung der ressourcenstarken Kantone durch den Ressourcenausgleich leicht abgenommen.

Eine Belastungsobergrenze kann auf vielfältige Art und Weise ausgestaltet werden. Von den zahlreichen Möglichkeiten und Vorschlägen sind jedoch aus technischer Sicht lediglich zwei Formen der Ausgestaltung als zweckmässig zu betrachten. Im Wirksamkeitsbericht werden deshalb die folgenden zwei Varianten näher erläutert:

- *Variante 1:* Begrenzung in Prozent des standardisierten Steuerertrags, der über dem Schweizer Durchschnitt liegt (Überschuss-SSE)
- *Variante 2:* Begrenzung des gesamten Finanzausgleichs (Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleich) in Prozent des BIP

Bei beiden Varianten ist grundsätzlich zu beachten, dass eine solche Belastungsobergrenze zu einem überbestimmten System führt. Dies gilt insbesondere für Variante 1, die nur den horizontalen Ressourcenausgleich betrifft. Da für das Verhältnis zwischen horizontalem und vertikalem Ressourcenausgleich eine in der Bundesverfassung festgelegte Bandbreite gilt, ist eine Belastungsobergrenze der ressourcenstarken Kantone indirekt auch mit einer Beschränkung des gesamten Ressourcenausgleichs verbunden. Dadurch könnte gegebenenfalls das gemäss FiLaG Artikel 6 Absatz 3 anzustrebende Ziel, wonach der standardisierte Steuerertrag jedes Kantons nach erfolgtem Ressourcen- und Härteausgleich mindestens 85 % des Schweizer Durchschnitts betragen soll, nicht mehr eingehalten werden. Des Weiteren könnten Konflikte mit der jährlichen Fortschreibung der Ausgleichszahlungen gemäss Artikel 5 Absatz 2 FiLaG entstehen, falls die Belastungsobergrenze während einer Vierjahresperiode erreicht wird.

Um das fein austarierte System des Ressourcenausgleichs nicht an seine technischen Grenzen zu bringen, wäre deshalb eine Belastungsobergrenze – analog der anzustrebenden Mindestausstattung für die ressourcenschwachen Kantone – im FiLaG

¹² Dieser proportionale Steuersatz wird standardisierter Steuersatz (SST) genannt. Er ist gleich der Summe der Steuereinnahmen sämtlicher Kantone und Gemeinden (inkl. Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer) im Verhältnis zum gesamten Ressourcenpotenzial der Kantone.

lediglich als eine anzustrebende Zielgrösse zu definieren. Es würde dem Gesetzgeber überlassen, welchem der beiden Ziele, Mindestausstattung oder Belastungsobergrenze, er bei der Festlegung der Grundbeiträge im Konfliktfall stärkeres Gewicht beimisst. Ausserdem wäre Variante 2, Begrenzung des gesamten Finanzausgleichs (Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleich) in Prozent des BIP, den Vorzug zu geben, da sie aufgrund des Einbezugs sämtlicher Finanzausgleichsinstrumente einen grösseren Handlungsspielraum aufweist.

Variante 2 wäre im Grunde genommen eine elegante Lösung, das Gesamtvolumen des Finanzausgleichs stärker auf die wirtschaftliche Entwicklung auszurichten. So würde in einer Finanz- und Wirtschaftskrise, in der das BIP-Wachstum tief oder sogar negativ ausfällt und wo insbesondere die ressourcenstarken Kantone mit Steuerausfällen konfrontiert sind, die Wahrscheinlichkeit steigen, dass die Limite erreicht wird. Das Resultat im Wirksamkeitsbericht, wonach die Belastung der ressourcenstarken Kantone nicht gestiegen ist, sowie die oben beschriebenen grundlegenden Nachteile einer Belastungsobergrenze legen aber dennoch nahe, vorerst auf die Einführung einer Belastungsobergrenze zu verzichten.

Die Einführung einer Belastungsobergrenze sei es nach Variante 1 oder nach Variante 2 läge in der Kompetenz des Parlaments; sie bedingte eine entsprechende Ergänzung des FiLaG.

1.2.3.4 Weiterführung des Härteausgleichs (Ziff. 8.2 des Wirksamkeitsberichts)

Die Untersuchungen des Wirksamkeitsberichts zeigten, dass der integrale Wegfall des Härteausgleichs für einzelne Kantone gravierende Folgen hätte, da ihre standardisierten Steuererträge nach Ausgleich im Vergleich zum Schweizer Durchschnitt eine stark unterdurchschnittliche Entwicklung verzeichnen würden. Dies gilt namentlich für die Kantone Freiburg und Neuenburg, wo der Härteausgleich einen hohen Anteil an den gesamten Ausgleichszahlungen einnimmt. Aus diesen Gründen wird empfohlen, zum gegenwärtigen Zeitpunkt keinen vorzeitigen vollständigen oder teilweisen Wegfall des Härteausgleichs vorzusehen.

1.2.3.5 Haushaltsneutralität beim Übergang zur NFA (Ziff. 6.1 des Wirksamkeitsberichts)

Wie bereits unter Ziffer 1.2.2.4 dargelegt, hat die Überprüfung der Haushaltsneutralität beim Übergang zur NFA ergeben, dass die Kantone im Vergleich zu den Annahmen gemäss 3. NFA-Botschaft¹³ um 100 Millionen Franken belastet wurden (Entlastung Bund 47 Mio. Franken, Sozialversicherungen 53 Mio. Franken). Das bedeutet, dass im Vergleich zum angestrebten haushaltsneutralen Übergang die Summe der vertikalen Ausgleichszahlungen im Jahr 2008 schliesslich um 100 Millionen Franken zu tief war. Wie bereits dargelegt, empfiehlt der Bundesrat, diese 100 Millionen Franken zugunsten der Kantone ab dem Beginn der neuen Beitragsperiode im Jahr 2012 zu kompensieren. Dabei sollen den Kantonen in der Form einer dauernden Verzinsung von 3 Prozent auch die in der Periode 2008–2011 entgange-

¹³ BBl 2007 743 ff. (Anhang 1 der 3. NFA-Botschaft)

nen insgesamt 400 Millionen Franken erstattet werden. Der gesamte Kompensationsbetrag ab 2012 beläuft sich somit auf 112 Millionen Franken. Die drei vertikalen Ausgleichsgefässe «vertikaler Ressourcenausgleich», «geografisch-topografischer Lastenausgleich» und «soziodemografischer Lastenausgleich» werden entsprechend ihren Anteilen an den gesamten vertikalen Finanzausgleichszahlungen im NFA-Inkraftsetzungsjahr 2008 aufgestockt.

Die Kompensation der Abweichung von der Haushaltsneutralität ist Teil einer Verständigungslösung zwischen Bund und Kantonen, welche verschiedene anstehende Geschäfte mit erheblichen finanziellen Auswirkungen umfasst. Mit der Verständigungslösung wird der im Rahmen der NFA erarbeitete Grundsatz bekräftigt, dass vor dem Hintergrund der finanzpolitischen Herausforderungen der öffentlichen Haushalte in den kommenden Jahren gegenseitige Lastenabwälzungen vermieden werden sollen.

Als Gegenleistung für die Kompensation der Abweichung von der Haushaltsneutralität verpflichten sich die Kantone, in den vorgesehenen Anhörungen der Finanzkommissionen das Konsolidierungsprogramm 2012/13 (KOP 12/13) zu unterstützen. Dabei soll auf einzelne, die Kantone stark belastende Massnahmen verzichtet werden. Die Kantone akzeptieren im Weiteren den Grundsatz, dass dem Bund durch den Neuen Netzbeschluss Nationalstrassen (NEB) keine nicht finanzierten Mehrbelastungen entstehen dürfen. Schliesslich einigten sich Bund und Kantone darauf, dass sie zu gegebener Zeit prüfen wollen, wie die ab 2016 jährlich frei werdenden Bundesmittel des Härteausgleichs den kantonalen Interessen entsprechend eingesetzt werden können.

1.2.3.6 Überprüfung der Bemessungsgrundlagen (Ziff. 9 des Wirksamkeitsberichts)

Gemäss Artikel 46 Absatz 2 FiLaV kann der Wirksamkeitsbericht Empfehlungen für die Überprüfung der Bemessungsgrundlagen des Ressourcen- und Lastenausgleichs enthalten. Der erste Wirksamkeitsbericht erörtert zwei Themen (Vergleich Ressourcenpotenzial und kantonales Volkseinkommen sowie Grenzgängereinkommen im Ressourcenpotenzial). Die Überprüfung ergibt, dass einzig im Bereich der Grenzgängereinkommen eine Modifikation in den Bemessungsgrundlagen angebracht wäre: Die von dieser Problematik besonders betroffenen drei «Grenzkantone» werden nämlich durch grenzüberschreitende Spillovers und damit durch Aufwendungen belastet, auf welche die neuen Verfassungs- und Gesetzesnormen zur interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich nicht anwendbar sind. Eine reduzierte Berücksichtigung der Grenzgängereinkommen im Ressourcenpotenzial ist deshalb vor diesem Hintergrund vertretbar. Konkret wird vorgeschlagen, die Bruttolöhne der Grenzgänger leicht verringert in die Berechnungen des Ressourcenpotenzials einfließen zu lassen.

1.3 Gegenstand der vorliegenden Botschaft

Basierend auf den Empfehlungen des Wirksamkeitsberichts bilden drei Vorlagen Gegenstand der vorliegenden Botschaft:

- *Vorlage A: Teilrevision des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) vom 3. Oktober 2003.*
Mit dieser Vorlage soll im FiLaG eine Gesetzeslücke geschlossen werden, indem die Voraussetzungen festgelegt werden, unter welchen fehlerhafte Ausgleichszahlungen rückwirkend korrigiert werden sollen;
- *Vorlage B: Bundesbeschluss über die Festlegung der Grundbeiträge für den Ressourcenausgleich für die Beitragsperiode 2012–2015;*
- *Vorlage C: Bundesbeschluss über die Festlegung der Grundbeiträge für den Lastenausgleich für die Beitragsperiode 2012–2015.*

Im Interesse einer Verwesentlichung der vorliegenden Botschaft nimmt diese aus dem Wirksamkeitsbericht nur die Themenbereiche auf, bei denen der Wirksamkeitsbericht für die Beitragsperiode 2012–2015 einen Handlungsbedarf aufzeigt und entsprechende Beschlüsse der eidgenössischen Räte erfordern. Die im Wirksamkeitsbericht empfohlene reduzierte Berücksichtigung der Grenzgängereinkommen im Ressourcenpotenzial tangiert lediglich die Verordnungsstufe, weshalb sie nicht Gegenstand der vorliegenden Botschaft ist.

1.4 Ergebnisse der Vernehmlassung und Stellungnahme des Bundesrates

Mit der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), 24 Kantonen¹⁴, dem Schweizerischen Gemeinde- und dem Schweizerischen Städteverband, der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete, 4 politischen Parteien, 4 Spitzenverbänden der Wirtschaft und 6 nicht offiziellen Vernehmlassern nahmen insgesamt 42 Vernehmlasser zu den Empfehlungen des Wirksamkeitsberichts und den Erlässentwürfen der Vorlagen A bis C Stellung.

Grundsätzliche Bemerkungen

Die KdK betont, dass knapp zwei Jahre nach Einführung der NFA noch keine fundierteren Analysen zu den Wirkungen möglich seien. Gesamthaft stünden die Kantone entschieden hinter der NFA. Daneben haben sich gegenüber dem federführenden Eidg. Finanzdepartement auch die Kantonsregierungen geäußert. Einige Kantone haben sich der KdK-Stellungnahme vollumfänglich angeschlossen. Andere haben zum Grundsätzlichen auch kritische Bemerkungen vorgebracht. In den meisten Fällen widerspiegeln sie sich in den Meinungsäußerungen zu den konkret gestellten Fragen (s. unten). Mehrheitlich positiv äusserten sich, allerdings mit Nuancen, die Verbände der Gemeinden und Städte, das Berggebiet, die politischen Parteien sowie auch die Spitzenverbände der Wirtschaft.

Nachträgliche Korrektur von Ausgleichszahlungen

Die Vernehmlasser sprechen sich fast einstimmig für die Einführung einer Erheblichkeitsgrenze aus. Keine Erheblichkeitsgrenze möchten einzig die Kantone SZ und JU, wobei sich der Kanton JU auch einer tiefen Grenze anschliessen kann. Während die Frist für nachträgliche Korrekturen von Ausgleichszahlungen überall auf Zustimmung stösst, wird die vorgeschlagene Erheblichkeitsgrenze grossmehrheitlich als zu

¹⁴ Die Kantone NW und SO haben an der KdK-Stellungnahme mitgewirkt und auf eine eigene Stellungnahme zuhanden des Eidg. Finanzdepartements verzichtet.

hoch erachtet. Die KdK forderte ausserdem, dass die Erheblichkeitsgrenze vom Ressourcenpotenzial des einzelnen Kantons entkoppelt und in der Form eines für alle Kantone einheitlichen Frankenbetrags pro Einwohnerin oder Einwohner festgelegt werden sollte.

Haushaltsneutralität der NFA

Die Kantone verlangen einstimmig, dass die festgestellte Abweichung von der für den Übergang zur NFA postulierten Haushaltsneutralität Bund/Kantone korrigiert wird und dass sowohl die künftigen Ausgleichsbeiträge des Bundes um 100 Millionen Franken pro Jahr erhöht werden als auch eine rückwirkende Kompensation der viermal 100 Millionen Franken vorgesehen wird. Einzig der Kanton TI könnte auf eine rückwirkende Kompensation verzichten. Die Kantone erachten die festgestellte Abweichung von 4 Prozent des gesamten Ausgleichsvolumens des Bundes als erheblich. Der grundsätzlichen Position der KdK schliessen sich die Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete sowie die SP an. Anders beurteilen dies die FDP, der SGB und die Economiesuisse, mit der Begründung, die relativ geringe Höhe der festgestellten Abweichung rechtfertige weder eine künftige noch eine rückwirkende Korrektur.

Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcenausgleichs für die Beitragsperiode 2012–2015

Die vorgeschlagene Fortschreibung wird von der KdK unterstützt. Dieser Position schliessen sich explizit die FDP sowie der SGB, der SGV und die SAB an. Eine Minderheit der KdK fordert demgegenüber, dass der Beitrag der ressourcenstarken Kantone auf das verfassungsmässige Minimum von zwei Dritteln des Bundesbeitrags zu reduzieren ist. Die gleiche Auffassung vertritt Economiesuisse mit der zusätzlichen Bemerkung, alternativ wäre der Satz wieder auf 70 Prozent zu senken. Der SSV hält fest, dass seine Mitglieder in dieser Frage gespalten seien: Ein Teil plädiere für eine Fortschreibung gemäss Antrag des Bundesrates, wogegen eine Minderheit sich in Bezug auf den Beitrag der ressourcenstarken Kantone für das verfassungsmässige Minimum ausspricht. Die SP schlägt eine weitere Variante vor, indem sie sich für eine Erhöhung des Beitrags der ressourcenstarken Kantone auf 73,5 Prozent (Mittelwert zwischen verfassungsmässigem Minimum und Maximum) ausspricht

Festlegung der Grundbeiträge des Lastenausgleichs für die Beitragsperiode 2012–2015 sowie Dotationsverhältnis zwischen GLA und SLA

Die KdK unterstützt die vorgeschlagene Fortschreibung gemäss den Regeln des FiLaG. Diese Auffassung vertreten auch die FDP, die SP und Economiesuisse. Bezüglich des künftigen Verhältnisses zwischen SLA und GLA wird der Antrag des Bundesrates (50 %/50 %) von der KdK ebenfalls unterstützt. FDP, Economiesuisse und die SAB unterstützen diese Position, wogegen eine Minderheit der KdK sowie die SP und der SSV für eine Aufteilung des Lastenausgleichs im Verhältnis 73 Prozent (SLA) zu 27 Prozent (GLA) plädieren.

Weiterführung und Vorgehen beim Wegfall des Härteausgleichs

Die KdK befürwortet die integrale Weiterführung des Härteausgleichs. Ebenfalls spricht sich die KdK dafür aus, bei Überschreitung des Ressourcenindex von 100 an der bisherigen Regelung (sofortiger Wegfall des Härteausgleichs) festzuhalten. Diese beiden Auffassungen werden von FDP, SP, SGB, SBV und SAB unterstützt.

Dem schliesst sich auch Economiesuisse an, mit der einschränkenden Bemerkung, acht Jahre nach Einführung der NFA sei eine raschere Absenkung des Anfangsbetrags des Härteausgleichs im Umfang von mindestens 10 Prozent pro Jahr sinnvoll. Die SVP will, dass der Härteausgleich bis 2015 gänzlich ausser Kraft gesetzt werde. Eine Minderheit der KdK plädiert ebenfalls für eine zeitliche Verkürzung des Härteausgleichs, wobei hierzu in den Stellungnahmen der einzelnen Kantone unterschiedliche Auffassungen geäussert werden. Eine weitere Minderheit der KdK will den Wegfall des Härteausgleichs für einen Kanton auf drei Jahre staffeln, bei gleichzeitiger Reduktion der Laufzeit.

Belastungsobergrenze für die ressourcenstarken Kantone

Die KdK lehnt die Einführung einer Belastungsobergrenze ab. Drei Kantone stellen in ihren Stellungnahmen explizit den Antrag auf die Einführung einer Obergrenze, wobei ZH und SZ für eine auf die Gesamtsumme der Beiträge der ressourcenstarken Kantone ausgerichtete Belastungsobergrenze plädieren, während ZG eine individuelle Belastungsobergrenze fordert. Explizit nicht unterstützt wird der Minderheitsantrag von den ressourcenstarken Kantonen BS, VD und GE. Statt eine Belastungsobergrenze für die ressourcenstarken Kantone befürwortet Economiesuisse eine Deckelung des Gesamtbetrags des Finanzausgleichs. Dabei würde eine Limite im Verhältnis zum Bruttoinlandprodukt (BIP) oder im Verhältnis zum konsolidierten Ressourcenpotenzial der Kantone gesetzt. Unter diese Limite müssten dann sämtliche Zahlungen von Bund und Kantonen inklusive Härteausgleich fallen. Gemäss der SVP könnte die Einführung von Belastungsobergrenzen in Zukunft zu prüfen sein. Die FDP wie auch die SP, der SGB, der SBV und die SAB unterstützen die Haltung des Bundesrates, auf eine Belastungsobergrenze für die ressourcenstarken Kantone zu verzichten.

Haltung des Bundesrates

Der Bundesrat hat zahlreichen, den ersten Wirksamkeitsbericht betreffenden Bemerkungen der Vernehmlasser so weit zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Botschaft möglich Rechnung getragen. Insbesondere fand – entgegen der ursprünglichen Haltung des Bundesrates¹⁵ – das Anliegen sämtlicher Kantone und verschiedener weiterer Vernehmlasser Berücksichtigung, bei der Dotation der vertikalen Finanzausgleichsgefässe ab 2012 die festgestellte Abweichung von der Haushaltsneutralität zu kompensieren und den vertikalen Ressourcenausgleich sowie den geografisch-topografischen und den soziodemografischen Lastenausgleich entsprechend aufzustoeken. Im Wirksamkeitsbericht wurden darüber hinaus der Steuerwettbewerb unter den Kantonen und die Entwicklung ihrer Steuerbelastungen differenzierter dargestellt und weitere Anpassungen und Präzisierungen vorgenommen. So wird eingehender als in der ersten Fassung beispielsweise das Anliegen von ressourcenstarken Kantonen erörtert, zu ihren Gunsten eine Belastungsobergrenze bezüglich ihrer Ausgleichszahlungen einzuführen. Mit Blick auf die nächste Beitragsperiode sieht der Bundesrat jedoch nach wie vor keine Notwendigkeit für die Einführung einer Belastungsobergrenze. Er bringt jedoch zum Ausdruck, wie eine zweckmässige Belastungsobergrenze aus seiner Sicht ausgestaltet werden müsste. Der Bundesrat

¹⁵ Im Wirksamkeitsbericht, der Anfang April 2010 in die Vernehmlassung ging, sah der Bundesrat keine Kompensation der Abweichung von der Haushaltsneutralität zu Gunsten der Kantone vor. Er erachtete die Abweichung von 100 Millionen Franken als verhältnismässig gering und wies zudem auf die zwangsläufig limitierte Qualität der erhobenen Daten hin.

kommt zudem den Kantonen bezüglich der Erheblichkeitsgrenze für nachträgliche Korrekturen von Ausgleichszahlungen entgegen. So wird dem Anliegen der KdK entsprochen, die Erheblichkeitsgrenze vom Ressourcenpotenzial des einzelnen Kantons zu entkoppeln und um durchschnittlich rund die Hälfte zu reduzieren. Die Grenze soll an den Durchschnitt des Ressourcenpotenzials pro Einwohnerin oder Einwohner der Gesamtheit der Kantone gebunden werden, und nicht, wie ursprünglich vorgesehen, an das Ressourcenpotenzial des einzelnen Kantons.

1.5 Parlamentarische Vorstösse

Postulat Maissen (08.3347)

Wie der Bundesrat im Wirksamkeitsbericht ausführt¹⁶, sind infolge der integralen Verantwortung des Bundes im Nationalstrassenbereich bedeutende Effizienz- und Effektivitätsgewinne zu erzielen. Diese bewegten sich im Einführungsjahr der NFA (2008) zwischen 120 und 205 Millionen Franken. Weitere Gewinne sind in den nächsten Jahren zu erwarten.

Zwischenbilanz Herbst 2009 (Ziel: Effizienzgewinn von 100 Mio./Jahr)

Effizienzgewinn «betrieblicher Unterhalt»	10–25 Mio.
Effizienzgewinn dank Verzicht auf «Nice-to-have-Elemente»	110–180 Mio.
Effizienzgewinn dank optimaler Beschaffungspraxis	noch nicht beZiffer bar
Effizienzgewinn dank Harmonisierung der Instandsetzungsintervalle	erst längerfristig wirksam
Effizienzgewinn durch Reorganisation der Bauherrenaufgaben	noch nicht beZiffer bar

Effizienz- und Effektivitätsgewinn im Jahr 2008 ≥ 120–205 Mio.

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

Weitere Effizienz- und Effektivitätsgewinne sind durch die Einführung von mehrjährigen *Programmvereinbarungen* zu erwarten. Wie der Bundesrat bereits in der ersten NFA-Botschaft dazu ausführte, sind diese Gewinne in einer mittelfristigen Perspektive zu erwarten¹⁷ und können daher noch nicht beZiffer t werden. Ebenso sind in den einzelnen Aufgabenbereichen infolge der vorgenommenen Entflechtun-

¹⁶ vgl. Ziffer 6.2.2. des Wirksamkeitsberichts

¹⁷ BBl 2002 2291 2527

gen zwischen Bund und Kantonen Effizienzgewinne zu erwarten, doch können zum jetzigen Zeitpunkt – mit Ausnahme des Nationalstrassenbereichs – noch keine konkreten Aussagen hierzu gemacht werden. Der Bundesrat wird mit dem zweiten Wirksamkeitsbericht in der Lage sein, eine Bilanz im Sinne des Postulats Maissen zu ziehen.

2 Die drei Vorlagen im Einzelnen: Inhalte sowie Erläuterungen zu den Gesetzesänderungen und zu den beiden Bundesbeschlüssen

Den Ausführungen in dieser Ziffer ist vorzuschicken, dass die vom Bundesrat beantragte *Weiterführung des Härteausgleichs* – im Gegensatz zu einer vollständigen oder teilweisen Aufhebung gemäss Artikel 19 Absatz 4 FiLaG¹⁸ – keines neuen Bundesbeschlusses bedarf. Mit dem Bundesbeschluss vom 22. Juni 2007¹⁹ haben die eidgenössischen Räte die anfängliche Höhe des Härteausgleichs festgelegt; dies entsprechend Artikel 19 Absatz 3 FiLaG. Die weitere Entwicklung der Zahlungen ergibt sich direkt ebenfalls aus Artikel 19 Absatz 3 FiLaG.

2.1 Teilrevision des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 2003 über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG)

2.1.1 Notwendigkeit und Gegenstand der Gesetzesänderung

Für die Akzeptanz des Finanzausgleichs ist es unabdingbar, dass der gesamte Prozess zur Berechnung der Ressourcen- und Lastenausgleichsindizes in Anwendung einwandfreier Datengrundlagen abgewickelt werden kann. Die FiLaV enthält deshalb in den Artikeln 41–45 Bestimmungen zur Qualitätssicherung. Es fehlen jedoch sowohl im FiLaG als auch in der FiLaV Regeln, wie bei nachträglich festgestellten Fehlern zu verfahren sei. Bei der geltenden Rechtslage müssen deshalb Fehler in den alljährlichen Berechnungen zum Ressourcen- und Lastenausgleich unabhängig ihrer finanziellen Tragweite rückwirkend korrigiert werden, da der Bundesrat angehalten ist, Gesetz und Verordnung regelkonform, also fehlerfrei, umzusetzen. Dies beinhaltet die Gefahr, dass Anstrengungen für eine konsequente Durchsetzung der Datenqualität und -sicherheit unterlaufen werden könnten. Die Gesetzeslücke stellt somit in Bezug auf die Qualitätssicherung einen Fehlanreiz dar. Der Bundesrat beantragt daher die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, wonach nachträgliche Korrekturen nur dann vorgenommen werden, wenn es sich um einen Fehler mit erheblichen finanziellen Konsequenzen handelt.

Eine Fehlerkorrektur tangiert in erster Linie die Kantone. Betrifft die Fehlerkorrektur den *Ressourcenausgleich*, ist der Bund an sich nicht betroffen, da sich die für einen Kanton notwendige Korrektur bei den übrigen Kantonen ausgleicht. In relativ geringem Ausmass verändern sich durch eine nachträgliche Fehlerkorrektur allerdings die Fortschreibungen der Dotationen des horizontalen wie auch des vertikalen Ressourcenausgleichs und damit auch der Beitrag des Bundes an den Ressourcen-

¹⁸ SR 613.2

¹⁹ SR 613.26

ausgleich. Eine Fehlerkorrektur beim *Lastenausgleich* dagegen hat nur für den betroffenen Kanton und den Bund finanzielle Auswirkungen.

2.1.2 Beantragte Gesetzesänderung

2.1.2.1 Verfassungsrechtliche Ausgangslage

Der in Artikel 5 Absatz 2 der Bundesverfassung verankerte *Verhältnismässigkeitsgrundsatz* besagt, dass «staatliches Handeln im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein muss». Er gilt «sowohl in der Leistungsverwaltung als auch in der Eingriffsverwaltung. In beiden Bereichen richtet sich der Grundsatz sowohl an die rechtsanwendenden Behörden als auch an den Gesetzgeber»²⁰.

Der Verhältnismässigkeitsgrundsatz wurde in der Praxis namentlich im Bereich der Grundrechtseingriffe sowie im Verwaltungsrecht entwickelt. Artikel 5 Absatz 2 BV verallgemeinert ihn darüber hinaus. Der Verhältnismässigkeitsgrundsatz ist auch bei der gesetzlichen Regelung über die Einschränkung der Fehlerkorrektur zu beachten. Er verlangt, dass die Einschränkung ein geeignetes, notwendiges und angemessenes Mittel für die Erreichung der involvierten öffentlichen Interessen ist. Bei der Beurteilung dieser Frage besteht ein erheblicher rechtspolitischer Spielraum.

Ein *gänzlicher* Ausschluss einer Fehlerkorrektur, wie er nach Einführung des neuen Finanzausgleichs in die Diskussion eingebracht worden ist, dürfte kaum verhältnismässig und für die Rechtssicherheit auch nicht erforderlich sein: Dem Interesse an einer stabilen Budget- und Finanzplanung kann Rechnung getragen werden, indem sich eine Korrektur auf erhebliche Fehler beschränkt und die Frist, innerhalb welcher Fehler korrigiert werden können, eng limitiert wird.

2.1.2.2 Rechtliche Verankerung

Der Bundesrat beantragt im Lichte der verfassungsrechtlichen Ausgangslage eine Teilrevision des FiLaG, bei der sowohl das Gebot der Verhältnismässigkeit als auch das Gebot der politischen Ausgewogenheit und Nachhaltigkeit in den Vordergrund gerückt wird und das Interesse nach einer stabilen Budget- und Finanzplanung ebenso zum Tragen kommt. Ein *gänzlicher* Ausschluss nachträglicher Fehlerkorrekturen beinhaltete demgegenüber die Gefahr, dass beim ersten «Ernstfall» langwierige politische Auseinandersetzungen zwischen Bund und Kantonen entstehen könnten, namentlich dann, wenn erhebliche finanzielle Konsequenzen für einen oder mehrere Kantone bestünden.

²⁰ Botschaft vom 20.11.1996 über eine neue Bundesverfassung, BBl 1997 I 134, zu Art. 4 Abs. 2 E-BV; Yvo Hangartner, St. Galler BV-Kommentar, 2. Auflage 2008, Art. 5, Rz 36.

2.1.3

Erläuterungen zu Artikel 9a (neu)

Abs. 1

Absatz 1 regelt die Voraussetzungen einer nachträglichen Fehlerkorrektur. Die in *Buchstabe a* aufgeführten Ursachen eines Fehlers setzen beim gesamten Prozess zur Berechnung der Ressourcen- und Lastenausgleichsindizes an und beinhalten alle damit einhergehenden potenziellen Fehlerquellen von der Datenerfassung bis zur Datenverarbeitung. Nach *Buchstabe b* kommt eine nachträgliche Korrektur nur dann zum Tragen, wenn es sich um einen Fehler mit erheblichen finanziellen Konsequenzen für mindestens einen Kanton handelt. Damit wird im Interesse einer strengen Qualitätskontrolle bewusst eine Schwelle gesetzt, um keine negativen Anreize zu setzen.

Abs. 2

Ein Fehler kann nach Absatz 2 spätestens dann noch korrigiert werden, wenn das vom Fehler betroffene Bemessungsjahr zum letzten Mal zur Berechnung der Ausgleichszahlungen verwendet wird. Da die aggregierte Steuerbemessungsgrundlage (ASG)²¹ eines bestimmten Bemessungsjahrs in die Berechnung des Ressourcenindex von drei Referenzjahren einfließt, kann die Korrektur der Basisdaten eines bestimmten Bemessungsjahrs spätestens bei der definitiven Festlegung des Ressourcenpotenzials des dritten Referenzjahrs vorgenommen werden. Der Bundesrat nimmt Fehlerkorrekturen von Amtes wegen vor, d. h. auch dann, wenn kein formeller Antrag eines Kantons vorliegt. Welche Instanz einen Fehler entdeckt (ein Kanton, die ESTV, die EFK oder die EFV), ist im Hinblick auf eine nachträgliche Berichtigung unerheblich: Sind die genannten gesetzlichen Voraussetzungen gemäss Absatz 1 und Absatz 2 erfüllt, wird der Bundesrat die entsprechende Korrektur vornehmen. Eine rückwirkende Korrektur wird auch dann vorgenommen, wenn ein Kanton aufgrund eines Fehlers in der Vergangenheit zu viel an Ausgleichsmitteln bezogen hat und daher durch eine nachträgliche Fehlerkorrektur belastet wird. Diese Möglichkeit muss gegeben sein, weil sonst eine Asymmetrie bestünde und Korrekturen nur dann vorgenommen würden, wenn sie im Interesse des betroffenen Kantons wären.

Abs. 3

Der Bundesrat wird in Absatz 3 ermächtigt, die Grenze festzulegen, ab welcher ein Fehler als erheblich einzustufen ist (Erheblichkeitsgrenze). Dabei orientiert er sich am durchschnittlichen Pro-Kopf-Ressourcenpotenzial der Einwohnerinnen und

²¹ Definitionen gemäss den Art. 1 und 2 der Finanzausgleichsverordnung (FiLaV; SR 613.21):

- *Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage (ASG)*: Datenbasis zur Berechnung des Ressourcenpotenzials, bestehend aus den Einkommen der natürlichen Personen, Vermögen der natürlichen Personen und Gewinnen der juristischen Personen.
- Das *Referenzjahr* (des Ressourcenpotenzials) ist das Jahr, für welches das Ressourcenpotenzial als Grundlage für den Ressourcenausgleich dient.
- Das *Ressourcenpotenzial* eines Referenzjahrs entspricht dem Durchschnitt der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage aus drei aufeinander folgenden Jahren (*Bemessungsjahre*). Das erste Bemessungsjahr liegt gegenüber dem Referenzjahr um sechs, das letzte um vier Jahre zurück.

Einwohner der Schweiz. Im Rahmen der Vernehmlassung beantragte die KdK als Mehrheitsmeinung der Kantonsregierungen einen Grenzwert von 50 Franken pro Einwohnerin oder Einwohner (Jahr 2010). Dies entspricht im Referenzjahr rund 0,17 Prozent des gesamtschweizerischen Ressourcenpotenzials pro Einwohnerin oder Einwohner. Ein fester Frankenbetrag würde jedoch mit der Zeit zu einer realen Reduktion des Grenzwertes führen. Der Grenzwert pro Einwohnerin oder Einwohner soll deshalb 0,17 Prozent des Ressourcenpotenzials der Schweiz pro Einwohnerin oder Einwohner betragen (gerundeter Wert). Die Erheblichkeitsgrenze eines Referenzjahrs für jeden Kanton ergibt sich anschliessend durch die Multiplikation des Grenzwerts mit der Einwohnerzahl des Kantons. Mit dem fix festgeschriebenen Prozentsatz verändern sich die kantonsweisen Erheblichkeitsgrenzen jährlich automatisch im Gleichschritt mit der Summe des gesamtschweizerischen Ressourcenpotenzials pro Einwohnerin oder Einwohner.²²

Abs. 4

Nach Absatz 4 erfolgt die rückwirkende Korrektur auf den nächstmöglichen Zeitpunkt grundsätzlich vollumfänglich und abschliessend. Subsidiär muss jedoch auch die Möglichkeit bestehen, die Korrektur zeitlich gestaffelt, also über mehrere Jahre verteilt, vorzunehmen. Dieser Mechanismus kommt konkret im «Fall St. Gallen» zur Anwendung, indem die rückwirkende Korrektur für das Jahr 2008 zeitlich gestaffelt über die Jahre 2009–2011 zur Auszahlung gelangt. Dies deshalb, weil eine sofortige Korrektur für die 17 ressourcenschwachen Kantone, die im Jahr 2008 aufgrund fehlerhafter Daten insgesamt rund 87 Millionen Franken zulasten des Kantons St. Gallen zu viel erhalten haben, eine zum Teil hohe und unvorhergesehene Belastung bedeutet hätte. Wann die subsidiäre Anwendungsregel zum Tragen kommt, ist im konkreten Fall und nach Rücksprache mit den Kantonen zu entscheiden.

Die Kantone hatten Gelegenheit, im Rahmen der Vernehmlassung zum Wirksamkeitsbericht zur rückwirkenden Fehlerkorrektur, insbesondere auch zur Höhe der Erheblichkeitsgrenze, Stellung zu nehmen.

2.2 Bundesbeschluss über die Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcenausgleichs für die Beitragsperiode 2012–2015

2.2.1 Rechtliche Grundlagen

Die rechtlichen Grundlagen für die Festlegung des Ressourcenausgleichs finden sich in der Verfassung und im FiLaG:

- In Artikel 135 Absatz 2 der *Bundesverfassung* sind die *Ziele des Ressourcenausgleichs* verankert. Er soll insbesondere:
 - die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit zwischen den Kantonen verringern (Bst. a);
 - den Kantonen minimale finanzielle Ressourcen gewährleisten (Bst. b);

²² Für weiterführende Ausführungen vgl. den Wirksamkeitsbericht, Ziffer 3.4.2.

- die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Kantone im nationalen und internationalen Verhältnis erhalten (Bst. e).

Im selben Verfassungsartikel sind in Absatz 3 zudem die *Leitplanken für die Finanzierung des Ressourcenausgleichs* festgelegt: Die Mittel werden durch die ressourcenstarken Kantone und den Bund zur Verfügung gestellt, wobei die Leistungen der ressourcenstarken Kantone mindestens zwei Drittel und höchstens 80 Prozent der Leistungen des Bundes betragen.

- Das FiLaG hat in Artikel 2 Buchstaben b, c und d die *Ziele des Ressourcenausgleichs* und in Artikel 4 die *Leitplanken für die Finanzierung des Ressourcenausgleichs* nochmals aufgenommen. In Buchstabe a ist ein zusätzliches Ziel, die Stärkung der kantonalen Finanzautonomie, verankert.

Zudem ist in Artikel 6 Absatz 3 festgelegt, dass zusammen mit den Leistungen aus dem Ressourcenausgleich angestrebt wird, dass die massgebenden eigenen Ressourcen jedes Kantons pro Einwohnerin oder Einwohner mindestens *85 Prozent des schweizerischen Durchschnitts* erreichen. Artikel 19 Absatz 8 des FiLaG schliesslich präzisiert, dass bei der Überprüfung der Erreichung des Mindestausstattungsziels gemäss Artikel 6 Absatz 3 die *Leistungen aus dem Härteausgleich mitberücksichtigt* werden.

- Schliesslich ist in den Artikeln 5 und 6 das *Verfahren bei der Festlegung beziehungsweise Verteilung der Mittel* für den Ressourcenausgleich geregelt.

2.2.2 **Antrag des Bundesrates, gestützt auf die Empfehlungen im Wirksamkeitsbericht**

Die Wirkungsanalyse ergab, dass der Ressourcenausgleich die angestrebten Ziele erreicht. Der Bundesrat empfiehlt deshalb, für die kommende Vierjahresperiode 2012–2015 die Grundbeiträge des horizontalen und des vertikalen Ressourcenausgleichs grundsätzlich unverändert zu lassen. Damit jedoch die Ausgleichswirkung im Verhältnis zur Entwicklung des Ressourcenpotenzials der Kantone und somit zur wirtschaftlichen Entwicklung der Schweiz nicht sinkt, sollen die Beiträge im Jahr 2012 ausgehend von den Beiträgen des Jahres 2011 gemäss den Fortschreibungsregeln in Artikel 5 Absatz 2 FiLaG²³ festgelegt werden.

Um der Haushaltsneutralität zwischen Bund und Kantonen beim Übergang zur NFA im Jahre 2008 Rechnung zu tragen, wird der auf die dargelegte Weise fortgeschriebene Grundbeitrag des vertikalen Ressourcenausgleichs auf das Jahr 2012 hin aufgestockt. Der gesamte Aufstockungsbetrag zur Respektierung der Haushaltsneutralität 2008 beläuft sich auf 112 Millionen Franken. Der Betrag von 112 Millionen entspricht der nachträglich festgestellten Abweichung von der Haushaltsneutralität in der Höhe von jährlich 100 Millionen zuzüglich einer dauernden Verzinsung der 2008–2011 den Kantonen entgangenen 400 Millionen. Bei einer anteilmässigen Aufteilung²⁴ auf die drei vertikalen Ausgleichsgefässe (vertikaler Ressourcenaus-

²³ SR 613.2

²⁴ Die Anteile des vertikalen Ressourcenausgleichs (72,5 %) sowie des geografisch-topografischen und des soziodemografischen Lastenausgleichs (je 13,75 %) entsprechen ihren Anteilen an den gesamten vertikalen Finanzausgleichszahlungen im NFA-Inkraftsetzungsjahr 2008.

gleich, geografisch-topografischer und soziodemografischer Lastenausgleich) wird der vertikale Ressourcenausgleich um 81,2 Millionen Franken aufgestockt.

2.2.3 Erläuterungen zum Bundesbeschluss

Art. 1

Weil im Zeitpunkt der Beratungen im Parlament (Wintersession 2010 bis Sommersession 2011) die definitiven Zahlen für das Referenzjahr 2012 noch nicht vorliegen können, legt die Bestimmung den Grundbeitrag des Bundes (vertikaler Ressourcenausgleich) in der Höhe von 2,235 Milliarden Franken provisorisch fest. Vorbehalten bleibt eine Aktualisierung gemäss Artikel 3. Dieser Beitrag wurde auf der Grundlage der Ausgleichszahlungen 2010 gemäss den Fortschreibungsregeln errechnet, wie sie für die Erstellung des Voranschlags und des Finanzplans des Bundes für den Teil Finanzausgleich (Ressourcenausgleich) zum Tragen kommen. Für den Voranschlag (Jahr 2011) richtete sich die Fortschreibung nach Artikel 5 Absatz 2 FiLaG. Für das Finanzplanjahr 2012 wurden die Beiträge 2011 provisorisch mit dem BIP-Wachstum der Bemessungsjahre für das Referenzjahr 2012 plus 1 Prozent fortgeschrieben.

Ergänzend zur Fortschreibung des Beitrags 2011 für den vertikalen Ressourcenausgleich wird der Betrag im Rahmen der Kompensation der Abweichung von der Haushaltsneutralität um 81 Millionen Franken aufgestockt.

Tabelle 1

Berechnung der Grundbeiträge für den Ressourcenausgleich

	2010	2011	2012
Ressourcenausgleich	3 368 001 438	3 633 235 256	3 948 778 930
– Beitrag Bund ¹	1 961 871 735	2 100 592 081	2 317 280 271
– Beitrag Kantone ²	1 406 129 703	1 532 643 174	1 631 498 659

¹ Für 2012: BIP-Wachstum der Bemessungsjahre plus 1 % (2012: +6,45 %) + Kompensation Haushaltsneutralität 2008 (72,5 % von 112 Mio. = 81,2 Mio.)

² Für 2012: BIP-Wachstum der Bemessungsjahre plus 1 % (2012: +6,45 %)

Art. 2

Die Fortschreibung des Grundbeitrags der ressourcenstarken Kantone (horizontaler Ressourcenausgleich) auf das Jahr 2012 erfolgte analog zur Fortschreibung des Grundbeitrags des Bundes (Betrag 2011 +6,45 %). Der horizontale Ressourcenausgleich wird allerdings nicht zusätzlich aufgestockt, weil die Respektierung der Haushaltsneutralität 2008 nur die vertikalen Finanzströme zwischen Bund und Kantonen tangiert. Damit beläuft sich der provisorische Grundbeitrag der ressourcenstarken Kantone für das Jahr 2012 auf 1,631 Milliarden Franken. Vorbehalten bleibt auch hierbei die Aktualisierung gemäss unten stehendem Kommentar zu Artikel 3.

Art. 3

Weil im Zeitpunkt der Beratungen im Parlament (Wintersession 2010 bis Sommersession 2011) die definitiven Zahlen für das Referenzjahr 2012 noch nicht vorliegen können, wird der Bundesrat vom Parlament ermächtigt, anlässlich der Verabschiedung der revidierten Finanzausgleichsverordnung mit den Zahlen 2012 die dann zum korrekten Grundbeiträge definitiv festzulegen²⁵. Dabei verfährt der Bundesrat auf die gleiche Weise wie innerhalb einer Vierjahresperiode, d. h. er schreibt die Ausgleichszahlungen des Jahrs 2011 gemäss den gesetzlichen Grundlagen auf das Jahr 2012 fort (vgl. Art. 5 Abs. 2 FiLaG) – jene des Bundes entsprechend der Entwicklung des Ressourcenpotenzials aller Kantone, jene der ressourcenstarken Kantone entsprechend der Entwicklung des Ressourcenpotenzials der ressourcenstarken Kantone.

2.3 Bundesbeschluss über die Festlegung der Grundbeiträge des Lastenausgleichs für die Beitragsperiode 2012–2015

2.3.1 Rechtliche Grundlagen

Die rechtlichen Grundlagen für die Festlegung des Lastenausgleichs finden sich in der Verfassung und im FiLaG:

- In Artikel 135 Absatz 2 Buchstabe c der *Bundesverfassung* ist das *Ziel des Lastenausgleichs* verankert. Dieser soll übermässige finanzielle Lasten der Kantone aufgrund ihrer geografisch-topografischen oder soziodemografischen Bedingungen ausgleichen.
- Das *FiLaG* hat in Artikel 2 Buchstabe e das *Ziel des Lastenausgleichs* nochmals aufgenommen.

In den Artikeln 7 und 8 betreffend den geografisch-topografischen beziehungsweise den soziodemografischen Lastenausgleich wird präzisiert, dass der Lastenausgleich durch den Bund *finanziert* wird. Ausserdem sind in diesen Bestimmungen die Kriterien hoher Belastungen verankert.

- In Artikel 9 schliesslich ist das *Verfahren bei der Festlegung und Verteilung der Mittel* für den Lastenausgleich geregelt.

2.3.2 Antrag des Bundesrates, gestützt auf die Empfehlungen im Wirksamkeitsbericht

Der Bundesrat beantragt den eidgenössischen Räten, für die kommende Vierjahresperiode 2012–2015 die Grundbeiträge des geografisch-topografischen Lastenausgleichs (GLA) und des soziodemografischen Lastenausgleichs (SLA) grundsätzlich unverändert zu lassen. Damit jedoch die Ausgleichswirkung real nicht sinkt, sollen

²⁵ Die revidierte Finanz- und Lastenausgleichsverordnung (FiLaV) mit den neuen Zahlen des folgenden Jahrs zum Ressourcen- und Lastenausgleich wird vom Bundesrat jeweils im November verabschiedet.

die Beiträge im Jahr 2012, ausgehend von den Beiträgen des Jahrs 2011, gemäss der Entwicklung des Landesindexes der Konsumentenpreise festgelegt werden.

Die zur Respektierung der Haushaltsneutralität 2008 nötigen anteilmässigen Aufstockungsbeträge für den geografisch-topografischen und den soziodemografischen Lastenausgleichs auf das Jahr 2012 hin belaufen sich auf je 15,4 Millionen Franken.

2.3.3 Erläuterungen zum Bundesbeschluss

Art. 1 und 2

In *Artikel 1* wird der Beitrag für den geografisch-topografischen (GLA) und in *Artikel 2* der Beitrag für den soziodemografischen Lastenausgleich (SLA) provisorisch festgelegt. Vorbehalten bleibt die Aktualisierung gemäss Artikel 3, da die massgebende Jahresteuering noch nicht vorliegt. Die Gesamtdotation des Lastenausgleichs wurde auf der Grundlage der Ausgleichszahlungen 2010 gemäss den Fortschreibungsregeln errechnet, wie sie für die Erstellung des Voranschlags und des Finanzplans des Bundes für den Teil Finanzausgleich (Lastenausgleich) zum Tragen kommen. Für den Voranschlag (Jahr 2011) richtete sich die Fortschreibung nach Artikel 9 Absatz 2 FiLaG. Für das Finanzplanjahr 2012 wurde der Beitrag für den Lastenausgleich 2011 mit der mutmasslichen Jahresteuering 2011 (+0,8 %) errechnet.

Ergänzend zur Fortschreibung der Beiträge 2011 für den geografisch-topografischen und den soziodemografischen Lastenausgleich werden im Rahmen der Kompensation der Abweichung von der Haushaltsneutralität die beiden Gefässe um je 15,4 Millionen Franken aufgestockt.

Tabelle 2

Berechnung der Grundbeiträge für den Lastenausgleich

	2010	2011	2012
GLA ¹	347 489 948	352 354 807	370 573 645
SLA ¹	347 489 948	352 354 807	370 573 645
Lastenausgleich			
Total	694 979 895	704 709 614	741 147 290

¹ Für 2012: Fortschreibung des Beitrags 2011 mit mutmasslicher Jahresteuering 2011 (+0,8%) + Kompensation Haushaltsneutralität 2008 (13,7 % von 112 Mio. = 15,4 Mio.)

Art. 3

Der Bundesrat wird in *Artikel 3* ermächtigt, die Beträge für den GLA (*Art. 1*) und den SLA (*Art. 2*) definitiv festzulegen. Dabei kommt, analog der Fortschreibungsregel innerhalb einer Vierjahresperiode, die Jahresteuering der letzten verfügbaren Jahreswachstumsrate des Landesindexes der Konsumentenpreise (Jahreswachstumsrate April 2010–April 2011) zum Tragen.

Wie die nachfolgende Tabelle 3 zeigt, lagen in den ersten beiden Jahren seit dem Inkrafttreten der NFA für den Ressourcen- und den Lastenausgleich die Schätzungen zum Finanzplan jeweils sehr nahe bei den nachmaligen effektiven Zahlen gemäss der Finanzausgleichsverordnung. Aufgrund dieser Erfahrung dürften die in den Bundesbeschlüssen 2012–2015 aufgeführten Grundbeiträge von denjenigen, die der Bundesrat im November 2011 definitiv verabschiedet wird, deshalb nur unwesentlich abweichen.

Tabelle 3

**Beiträge des Bundes für den Ressourcen- und den Lastenausgleich:
Vergleich zwischen geschätzten und effektiven Zahlen**

in Mio. Franken

	2009		Differenz LFP 2009 zu FiLaV 2009	Verände- rung LFP 2009 zu FiLaV 2009 (in %)	2010		Differenz FP 2010 zu FiLaV 2010	Verände- rung FP 2010 zu FiLaV 2010 (in %)
	LFP ¹⁾ geschätzte Zahlen	FiLaV ²⁾ effektive Zahlen			FP ³⁾ geschätzte Zahlen	FiLaV ⁴⁾ effektive Zahlen		
Ress'ausgleich								
Beitrag Bund	1'871	1'862	-9	-0.5%	1'943	1'962	19	1.0%
Lastenausgleich	692	702	10	1.4%	712	695	-17	-2.4%
Total	2'563	2'564	1	0.0%	2'655	2'657	2	0.1%

¹⁾ Legislaturfinanzplan 2009-2011 vom 23. Januar 2008

²⁾ Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich, Änderung vom 19. November 2008

³⁾ Bericht zum Finanzplan 2010-2012 vom 20. August 2008

⁴⁾ Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich, Änderung vom 18. November 2009

2.4 Ausblick auf die erforderlichen Regelungen auf Verordnungsstufe

Der Bundesrat wird auf Verordnungsstufe die Bemessungsgrösse (Ressourcenpotenzial) sowie die finanziellen Grenzen, ab der eine rückwirkende Fehlerkorrektur zum Tragen kommt, definieren. Er hat seine Vorstellungen in Ziffer 3.4 des Wirksamkeitsberichts skizziert.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

3.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Die beiden Bundesbeschlüsse sehen vor, die Grundbeiträge des Bundes beim Ressourcen- und beim Lastenausgleich für die nächste Vierjahresperiode aufgrund der ordentlichen jährlichen Fortschreibungsregeln gemäss FiLaG anzupassen. Soweit sind die Ausgaben des Bundes für den vertikalen Finanzausgleich im Voranschlag 2011 beziehungsweise im Finanzplan 2012–14 vom 18. August 2010 entsprechend berücksichtigt. Im Finanzplan 2012–2014 nicht berücksichtigt sind dagegen die Aufstockungen zur Kompensation der Abweichung von der Haushaltsneutralität im

Umfang von insgesamt 112 Millionen Franken pro Jahr, da der Bundesrat ursprünglich von einer entsprechenden Kompensation absehen wollte.

Die Zahlen für die Jahre 2010–2014 sind in der Tabelle 4 zusammengestellt.

Tabelle 4

Beiträge des Bundes an den Finanzausgleich 2010–2014

	2010	2011	2012 ¹⁾	2013	2014
Ressourcenausgleich					
- Betrag (in 1000 Fr.)	1'961'872	2'100'592	2'317'258	2'407'063	2'478'221
- Veränderung gegenüber Vorjahr	5.4%	7.1%	10.3%	3.9%	3.0%
Lastenausgleich					
- Betrag (in 1000 Fr.)	694'980	704'710	741'147	752'265	763'548
- Veränderung gegenüber Vorjahr	-1.0%	1.4%	5.2%	1.5%	1.5%
Härteausgleich					
- Betrag (in 1000 Fr.)	243'718	243'718	243'718	243'718	243'718
Total					
- Betrag (in 1000 Fr.)	2'900'570	3'049'020	3'302'124	3'403'046	3'485'488
- Veränderung gegenüber Vorjahr	3.3%	5.1%	8.3%	3.1%	2.4%

¹⁾ Inklusive Kompensation Haushaltsneutralität 2008 von 112 Mio. Franken

3.1.2 Personelle Auswirkungen

Durch die Vorlagen ändern sich die Aufgaben des Bundes im Rahmen des Finanz- und Lastenausgleichs nicht. Sie haben deshalb auch keine personellen Auswirkungen.

3.2 Auswirkungen auf die Kantone

Wie beim Bund haben die Vorlagen auch für die Gesamtheit der Kantone gegenüber der jährlichen Fortschreibung gemäss FiLaG keine zusätzlichen finanziellen Auswirkungen. Die gesamten Ausgleichsbeträge an die Kantone sind in Tabelle 4 ersichtlich. Eine Aufteilung der Beträge auf die einzelnen Kantone ist aus heutiger Sicht nicht möglich.

Der Grundbeitrag des *Lastenausgleichs* wird gemäss der Teuerung fortgeschrieben. Auf das Jahr 2012 hin wird er im Rahmen der Kompensation der Abweichung von der Haushaltsneutralität zusätzlich um insgesamt 30,8 Millionen Franken aufgestockt.

Beim *Ressourcenausgleich* ist zwischen den Auswirkungen für die ressourcenstarken und die ressourcenschwachen Kantone zu unterscheiden. Die Beiträge der *ressourcenstarken Kantone* verändern sich parallel zur Entwicklung des Ressourcenpotenzials aller ressourcenstarken Kantone. Aufgrund des überdurchschnittlichen Wachstums der ressourcenstarken Kantone war diese Veränderung in den Jahren 2008–2011 mit durchschnittlich 6,8 Prozent immer höher als diejenige des gesamtschweizerischen Ressourcenpotenzials. Sollte die Wirtschaftskrise, wie allgemein

erwartet, bei den ressourcenstarken Kantonen überdurchschnittlich starke Auswirkungen haben, dann wäre ein deutlich geringeres Wachstum oder sogar ein Rückgang der Einzahlungen ab 2012 durchaus denkbar.

Die Auszahlungen an die ressourcenschwachen Kantone werden sich entsprechend den Einzahlungen von Bund und ressourcenstarken Kantonen sowie der Entwicklung ihres Ressourcenindex verändern. Die Einzahlungen des Bundes erfahren durch die Kompensation der Abweichung von der Haushaltsneutralität eine Aufstockung um gut 81,2 Millionen Franken. Dadurch verringert sich die Relation zwischen den Einzahlungen der ressourcenstarken Kantone und denjenigen des Bundes, und zwar von 73,0 Prozent im Jahr 2011 auf nurmehr 70,4 Prozent im Jahr 2012 (vgl. Tabelle 1 in Ziffer 2.2.3). Da der Auszahlungsmechanismus progressiv ausgestaltet ist, ist für die ressourcenschwächsten Kantone weiterhin mit höheren Veränderungen zu rechnen als für Kantone, deren Ressourcenindex näher am Schweizer Durchschnitt liegt.

3.3 Auswirkungen auf Städte und Gemeinden

Für den Finanz- und Lastenausgleich zwischen den Gemeinden bestehen eigene, kantonale Finanzausgleichssysteme. Das FiLaG regelt nur den Finanz- und Lastenausgleich zwischen Bund und Kantonen. Die Vorlage hat somit keine direkten Auswirkungen auf Städte und Gemeinden.

3.4 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Mit dem geltenden Finanzausgleich werden zweckfreie Mittel in erheblichem Masse sowohl vom Bund zu den Kantonen wie auch von den ressourcenstarken zu den ressourcenschwachen Kantonen umverteilt. Damit hat der Finanzausgleich unbestrittenermassen Auswirkungen auf die Volkswirtschaft der Schweiz. Im Rahmen der «Botschaft zur Festlegung des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs sowie zum Bundesgesetz über die Änderungen von Erlassen im Rahmen des Übergangs zur NFA» (dritte NFA-Botschaft) wurden diese Effekte genauer untersucht. Damals wurde ein Gutachten in Auftrag gegeben um die genauen Auswirkungen zu untersuchen. Dieses Gutachten von Frank Bodmer und Tobias Beljean zeigte, dass aufgrund der NFA eine leichte Erhöhung des BIP und eine Reduktion der Steuerbelastung zu erwarten sind. Die Rahmenbedingungen haben sich in der Zwischenzeit nicht verändert, weshalb die damaligen Aussagen weiterhin gültig bleiben. Wie im ersten Wirksamkeitsbericht dargelegt, ist jedoch zum heutigen Zeitpunkt noch nicht genügend Datenmaterial vorhanden, um diese Auswirkungen verifizieren zu können.

Aufzeigen lässt sich aber das Verhältnis zwischen den Zahlungen aller Finanzausgleichsgefässe und dem BIP. Betrug dieses Verhältnis im Jahr 2008 noch 0,75 Prozent, so steigt es bis im Jahr 2011 stetig auf 0,84 Prozent.

Verhältnis des Finanzausgleichs zum BIP*in Millionen Franken; zu laufenden Preisen*

	2008	2009	2010	2011
Nominales BIP*	544'196	535'282	552'411	560'698
Zahlungen Finanzausgleich	4'105	4'244	4'429	4'704
in % des BIP	0.75%	0.79%	0.80%	0.84%

* *Prognose seco*

Die beiden vorliegenden Bundesbeschlüsse wollen die Grundbeiträge der Ausgleichsgefässe nach den geltenden Regeln für die Zwischenjahre der Vierjahresperioden fortschreiben. Die Vorlagen verändern somit den geltenden Finanzausgleich im Vergleich zur Wirtschaftsleistung nicht grundlegend, weshalb auch keine zusätzlichen volkswirtschaftlichen Auswirkungen zu erwarten sind.

3.5 **Organisatorische Auswirkungen: Auswirkungen auf die Informatik**

Keine der drei Vorlagen hat einen direkten Einfluss auf die Informatik oder die Prozesse. Die neue Informatiklösung zur Berechnung der Ausgleichszahlungen in der Eidgenössischen Finanzverwaltung, welche seit Frühjahr 2010 auf Empfehlung der Eidg. Finanzkontrolle hin im Einsatz steht, benötigt aufgrund der Vorlagen keine Anpassungen und auch die bestehenden Prozesse können weitergeführt werden.

4 **Verhältnis zur Legislaturplanung**

Die Vorlage ist im Bundesbeschluss vom 18. September 2008²⁶ über die Legislaturplanung 2007–11 angekündigt.

5 **Rechtliche Aspekte**

5.1 **Verfassungs- und Gesetzmässigkeit**

Artikel 135 der Bundesverfassung²⁷ überträgt dem Bund die Kompetenz für den Erlass von Vorschriften zum Finanz- und Lastenausgleich. Das Bundesgesetz vom 3. Oktober 2003²⁸ über den Finanz- und Lastenausgleich ermächtigt die Bundesversammlung, jeweils für vier Jahre den Grundbeitrag der ressourcenstarken Kantone und denjenigen des Bundes an den Ressourcenausgleich festzulegen (Art. 5 FiLaG). Artikel 9 FiLaG ermächtigt die Bundesversammlung, jeweils für vier Jahre je einen Grundbeitrag für den geografisch-topografischen und für den soziodemografischen Lastenausgleich festzulegen. Die Vorlage ist daher verfassungs- und gesetzmässig.

²⁶ BBI 2008 8545

²⁷ SR 101

²⁸ SR 613.2

5.2 Erlassform

5.2.1 Beantragte Gesetzesänderungen

Die Handhabung nachträglich entdeckter Fehler im Zusammenhang mit den alljährlichen Berechnungen des Ressourcen- und Lastenausgleichs erfordert eine Teilrevision des FiLaG²⁹.

5.2.2 Bundesbeschlüsse

Für die Festlegung des Grundbeitrags der ressourcenstarken Kantone und des Bundes an den Ressourcenausgleich für jeweils vier Jahre sieht Artikel 5 FiLaG den referendumpflichtigen Bundesbeschluss vor.

Für die Festlegung des Grundbeitrags für den geografisch-topografischen und den soziodemografischen Lastenausgleich sieht Artikel 9 FiLaG ebenfalls den referendumpflichtigen Bundesbeschluss vor³⁰.

Insgesamt sind somit *zwei* dem Referendum unterstehende Bundesbeschlüsse vorgesehen:

- 1) Bundesbeschluss über die Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcenausgleichs;
- 2) Bundesbeschluss über die Festlegung der Grundbeiträge des Lastenausgleichs.

5.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Gemäss Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b der Bundesverfassung bedürfen Subventionsbestimmungen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen, der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder beider Räte.

Demzufolge unterliegen die folgenden gesetzlichen Bestimmungen der Ausgabenbremse:

- Artikel 1 des Bundesbeschlusses über die Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcenausgleichs (Grundbeitrag des Bundes an den Ressourcenausgleich);
- Artikel 1 des Bundesbeschlusses über die Festlegung der Grundbeiträge des Lastenausgleichs (Grundbeitrag des Bundes an den geografisch-topografischen Lastenausgleich);
- Artikel 2 des Bundesbeschlusses über die Festlegung der Grundbeiträge des Lastenausgleichs (Grundbeitrag des Bundes an den soziodemografischen Lastenausgleich).

²⁹ vgl. hierzu Ziffer 2.1 der vorliegenden Botschaft
³⁰ SR 613.22; AS 2007 5949

5.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Gemäss Artikel 9a (neu) FiLaG zur beantragten nachträglichen Fehlerkorrektur wird der Bundesrat ermächtigt, die jährliche Festlegung der Grenzen der Erheblichkeit eines Fehlers (Bemessungsgrösse und Höhe der «Tragbarkeitsgrenzen») auf Stufe der Finanzausgleichsverordnung (FiLaV) vom 7. November 2007³¹ zu verankern, ebenso die periodische Überprüfung der Höhe der Erheblichkeitsgrenzen. Die jährliche Anpassung stellt sicher, dass die Erheblichkeitsgrenze mit der Entwicklung des Ressourcenpotenzials Schritt hält und es nicht zu einer realen Entwertung dieser Erheblichkeitsgrenzen kommt.

5.5 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Durch die Vorlage werden internationale Verpflichtungen der Schweiz nicht tangiert³².

³¹ SR 613.21

³² Der Bundesrat hat im Rahmen seiner ersten NFA-Botschaft (BB1 2002 2291 2534) eine umfassende Analyse vorgenommen und die gesamte Vorlage aus europapolitischer Perspektive gewürdigt.

Glossar

Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage:	Die aggregierte Steuerbemessungsgrundlage (ASG) widerspiegelt das Ressourcenpotenzial eines Kantons. Sie dient als Grundlage für die Berechnung des Ressourcenindex und des Ressourcenausgleichs im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Die ASG eines Kantons besteht aus der Summe der steuerbaren Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen sowie der Gewinne der juristischen Personen
A-Lasten:	Die für den soziodemografischen Lastenausgleich (SLA) relevanten so genannten A-Lasten sind Lasten, die den Kantonen aus einem überdurchschnittlichen Anteil an älteren und armen Personen sowie an Ausländerinnen und Ausländer erwachsen. Diese A-Gruppen verbindet, dass sie einerseits verhältnismässig hohe Kosten verursachen und andererseits nur wenig Steuereinnahmen einbringen.
Aufgabenteilung:	Von einer Aufgabenteilung wird im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) dann gesprochen, wenn eine öffentliche Aufgabe, die zuvor von Bund und Kantonen gemeinsam erfüllt worden ist, neu nur noch von einer staatlichen Ebene erbracht wird.
Bemessungsjahr:	Das Ressourcenpotenzial eines Referenzjahrs entspricht dem Durchschnitt der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage aus drei aufeinander folgenden Jahren, den Bemessungsjahren des Ressourcenpotenzials. Das erste Bemessungsjahr liegt gegenüber dem Referenzjahr um sechs, das letzte um vier Jahre zurück.
Finanzausgleich:	Der Finanzausgleich umfasst alle finanziellen Transfers zwischen staatlichen Körperschaften, welche als Anreiz zur Erfüllung von Staatsaufgaben oder dem Ausgleich von Unterschieden in der finanziellen Leistungsfähigkeit dienen.
Finanzausgleich im engeren/weiteren Sinn:	Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) kennt einen Finanzausgleich im engeren und einen im weiteren Sinn. Der Finanzausgleich im engeren Sinn umfasst alle finanziellen Transfers, welche der Umverteilung von finanziellen Mitteln zwischen den Kantonen (Ressourcenausgleich) sowie dem Ausgleich übermässiger struktureller Lasten (geografisch-topografischer und soziodemografischer Lastenausgleich) dienen. Der Finanzausgleich im weiteren Sinn umfasst alle horizontalen und vertikalen finanziellen Transfers, die mit der Aufgaben- und Einnahmenverteilung zusammenhängen.

Geografisch-topografischer Lastenausgleich (GLA):	Eines der neuen Ausgleichsinstrumente im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Kantone, die bedingt durch ihre Höhenlage, die Steilheit des Geländes oder aufgrund ihrer spezifischen Besiedlungsstruktur überdurchschnittliche Lasten zu tragen haben, werden durch den GLA entlastet. Der GLA wird vollständig durch den Bund finanziert.
Globalbilanz:	Die im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) erstellte Globalbilanz enthielt die quantifizierbaren finanziellen Auswirkungen aller NFA-Massnahmen mit den einzelnen Be- und Entlastungen für den Bund und die 26 Kantone.
Grundbeitrag (für Ressourcen- bzw. Lastenausgleich):	Der Grundbeitrag für den Ressourcen- beziehungsweise den Lastenausgleich ist der Beitrag, den das Parlament jeweils für vier Jahre festlegt. Er gilt unverändert für das erste Jahr einer Vierjahresperiode. Für das zweite, dritte und vierte Jahr wird der Grundbeitrag durch den Bundesrat aufgrund bestimmter gesetzlicher Kriterien angepasst.
Härteausgleich:	Mit dem Instrument des Härteausgleichs, der vom Bund und den Kantonen finanziert wird, wurde im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) sichergestellt, dass kein ressourcenschwacher Kanton durch den Übergang zur NFA finanziell schlechter gestellt wurde als im alten System. Er ist auf maximal 28 Jahre befristet und wird ab dem neunten Jahr nach Inkrafttreten der NFA, d.h. ab dem Jahr 2016, jährlich abgebaut.
Haushaltsneutralität:	«Haushaltsneutralität» bedeutet, dass die NFA beim Übergang vom alten zum neuen System zwischen Bund und Kantonen per Saldo keine Lastenverschiebung bewirken sollte. Einzig der Härteausgleich, der sich im Laufe der Zeit aufgrund seiner funktionalen Befristung jedoch zurückbilden wird, führte im ersten Jahr nach der Inkraftsetzung der NFA, d.h. im Jahr 2008, zu einer Mehrbelastung des Bundes.
Horizontaler Ressourcenausgleich:	Der horizontale Ressourcenausgleich stellt im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) die Umverteilung von den ressourcenstarken zu den ressourcenschwachen Kantonen dar.
Interkantonale Rahmenvereinbarung (IRV):	Vertragswerk zwischen den Kantonen: Hält die Grundzüge der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) fest.
Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich:	Siehe dazu «Interkantonale Rahmenvereinbarung» und «Interkantonaler Lastenausgleich».

Interkantonaler Lastenausgleich:	Mit dem interkantonalen Lastenausgleich werden im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) die von den Bewohnerinnen und Bewohnern eines Kantons genutzten öffentlichen Leistungen eines andern Kantons abgegolten. Es handelt sich um die finanzielle Seite der interkantonalen Zusammenarbeit.
Lastenausgleich:	Eines der neuen Ausgleichsinstrumente im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA).
Referenzjahr:	Das Referenzjahr des Ressourcenpotenzials ist das Jahr, für welches das Ressourcenpotenzial als Grundlage für den Ressourcenausgleich dient.
Ressourcenausgleich:	Eines der neuen Ausgleichsinstrumente im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Der Ressourcenausgleich bezweckt, auch die Kantone mit unterdurchschnittlichen eigenen Ressourcen, die sogenannten 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 bildet die Basis für den Ressourcenausgleich im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Er setzt das Ressourcenpotenzial pro Einwohner ins Verhältnis zum gesamtschweizerischen Mittel. Der Ressourcenindex widerspiegelt somit die steuerlich ausschöpfbaren Ressourcen eines Kantons und basiert auf der Aggregierten Steuerbemessungsgrundlage (ASG).
Ressourcenpotenzial:	Das Ressourcenpotenzial umfasst die fiskalisch ausschöpfbaren Ressourcen eines Kantons, vgl. «Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage (ASG)»:
Ressourcenschwache Kantone:	Ressourcenschwache Kantone sind solche mit unterdurchschnittlichen eigenen Ressourcen, d.h. solche mit einem Ressourcenindex von weniger als 100.
Ressourcenstarke Kantone:	Ressourcenstarke Kantone sind solche mit überdurchschnittlichen eigenen Ressourcen, d.h. solche mit einem Ressourcenindex von mehr als 100.
Sonderlasten der Kernstädte:	Die für den soziodemografischen Lastenausgleich (SLA) relevanten Sonderlasten der Kernstädte sind Lasten, die den Kernstädten aus ihrer an der Bevölkerungszahl gemessenen Grösse, ihrer Siedlungsdichte und der Anzahl Beschäftigter erwachsen. Je höher die Werte der entsprechenden Indikatoren sind, desto höher sind in der Regel auch die von den Kernstädten zu tragenden Kosten pro Einwohnerin oder Einwohner.

Soziodemografischer Lastenausgleich (SLA):	Eines der neuen Ausgleichsinstrumente im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Kantone, die durch ihre Bevölkerungsstruktur (A-Lasten) oder durch ihre Zentrumsfunktion (Sonderlasten der Kernstädte) übermässig belastet sind, werden durch den SLA entlastet. Der SLA wird vollständig durch den Bund finanziert.
Standardisierter Steuerertrag:	Der standardisierte Steuerertrag (SSE) ist eine Hilfsgrösse zur Beurteilung der Ausgleichswirkung des Ressourcenausgleichs im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Der SSE eines Kantons entspricht seinen Steuereinnahmen, die er erzielen würde, wenn er sein Ressourcenpotenzial mit einem für alle Kantone einheitlichen, proportionalen Steuersatz besteuern würde. Dieser 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:	Von einer Verbundaufgabe wird dann gesprochen, wenn ein Aufgabenbereich von Bund und Kantonen finanziell gemeinsam getragen wird.
Vertikaler Ressourcenausgleich:	Der vertikale Ressourcenausgleich ist der vom Bund finanzierte Teil des Ressourcenausgleichs im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Kantone, welche im Vergleich zum gesamtschweizerischen Mittel ein unterdurchschnittliches Ressourcenpotenzial aufweisen, die ressourcenschwachen Kantone also, werden vom Bund finanziell unterstützt.