



Der nationale Finanzausgleich

Stärkung des Föderalismus



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Eidgenössische Finanzverwaltung EFV

Inhalt

1 Der nationale Finanzausgleich – Stärkung des Föderalismus	4
2 Die Hauptpfeiler des nationalen Finanzausgleichs	5
2.1 Was versteht man unter der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen?	7
2.2 Wie funktioniert der Finanzausgleich im engeren Sinn?	9
2.2.1 Ressourcenausgleich: Umverteilung von finanziellen Ressourcen	10
2.2.2 Lastenausgleich: Beitrag für Sonderlasten	13
2.2.3 Härteausgleich: befristeter Beitrag für die Übergangszeit	15
2.3 Finanzströme in den drei Ausgleichsgefässen	16
3 Wirkung in den ersten Jahren	18
Kontaktinformationen	19

1 Der nationale Finanzausgleich – Stärkung des Föderalismus

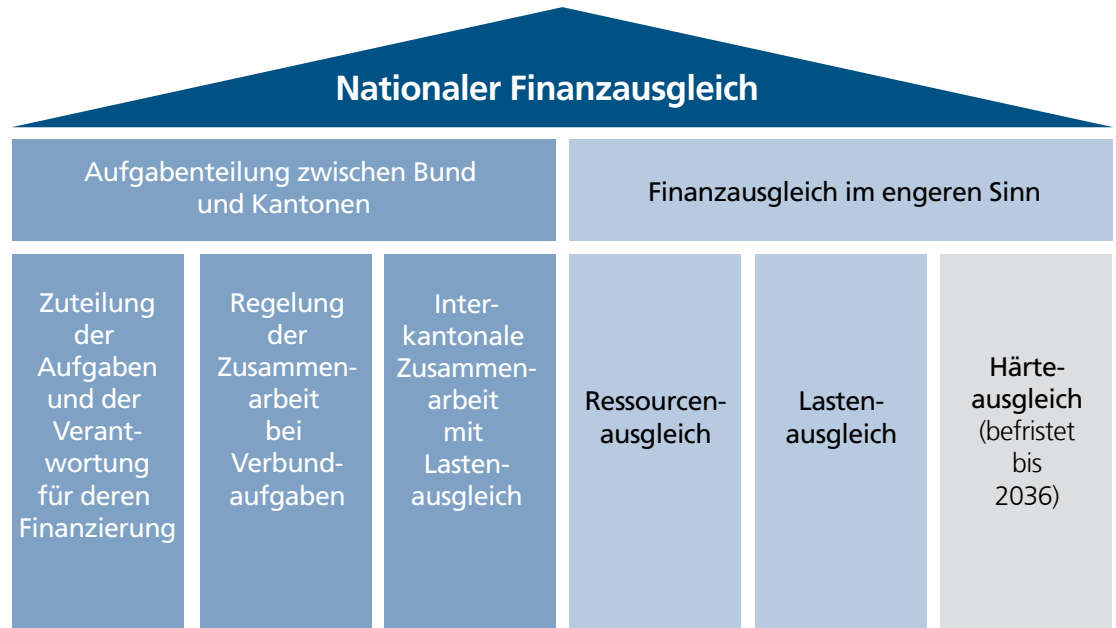
Der nationale Finanzausgleich regelt die finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Kantonen. Er umfasst einerseits die Zuteilung der öffentlichen Aufgaben und andererseits die Umverteilung von öffentlichen Geldern zwischen Bund und Kantonen. Mit dem nationalen Finanzausgleich werden zwei Hauptziele verfolgt: die Verringerung der kantonalen Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und die Steigerung der Effizienz bei der staatlichen Aufgabenerfüllung. Das geltende Finanzausgleichssystem ist seit 2008 in Kraft.

Es wurde über mehrere Jahre von Bund und Kantonen gemeinsam erarbeitet und von Volk und Ständen am 28. November 2004 mit einer deutlichen Mehrheit von 64,4 Prozent angenommen (vgl. Kasten 1).

In der kurzen Zeit seit der Einführung wurden die kantonalen Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit verringert, die kantonale Finanzautonomie gestärkt und die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Kantone beibehalten.



2 Die Hauptpfeiler des nationalen Finanzausgleichs



Die Grundlagen des nationalen Finanzausgleichs sind in der Bundesverfassung verankert. Konkretisiert werden sie in zahlreichen Gesetzesbestimmungen. Die gesetzliche Grundlage für den Finanzausgleich im engeren Sinn bilden das Bundesgesetz

vom 3. Oktober 2003 über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) und die Verordnung vom 7. November 2007 über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaV).

Kasten 1

Warum brauchte es ein neues Finanzausgleichssystem?

Der Föderalismus ist eines der tragenden Prinzipien der schweizerischen Verfassung und kann in zweierlei Hinsicht als besonders ausgeprägt bezeichnet werden. Zum einen weist die Schweiz mit ihren 26 Kantonen und rund 2500 Gemeinden eine äusserst feingliederige räumliche Struktur auf. Zum anderen verfügen die Kantone und Gemeinden über weit reichende Kompetenzen, so z.B. in Form der Finanz- und Steuerautonomie.

Die Schweiz verabschiedete 1959 das erste Finanzausgleichsgesetz und schaffte damit die Grundlagen für finanzkraftabhängige Transfers an die Kantone. Als Folge davon richteten sich fast alle Subventionsätze des Bundes in irgendeiner Form nach der Finanzkraft der Kantone. Dies schaffte Fehlanreize,

und über die Jahre entwickelte sich ein intransparentes System von Transfers zwischen Bund, Kantonen und Sozialversicherungen. Die Ausgleichswirkung des Systems war unübersichtlich und politisch schwierig zu steuern.

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs war inhaltlich und zeitlich eines der grössten Reformprojekte der Schweiz. Es umfasste sowohl die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen und den Kantonen unter sich als auch den Finanzausgleich im engeren Sinn. Die breit abgestützten Arbeiten am Projekt Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) begannen 1995 und endeten mit der Inkraftsetzung des Reformpaketes im Jahr 2008.

2.1 Was versteht man unter der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen?

Die Zuständigkeiten des Bundes sind in der Bundesverfassung geregelt. Bei der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen sind als Grundsätze das **Subsidiaritäts- und das Äquivalenzprinzip** massgebend. Beide sind in der Verfassung verankert. Das Subsidiaritätsprinzip besagt, dass in einem Bundesstaat die übergeordnete Gebietskörperschaft eine Aufgabe nur dann übernehmen soll, wenn sie diese nachweislich besser, d.h. mit tieferen Kosten und/oder höherer Qualität, erfüllen kann als die untergeordnete Staatsebene. Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz drückt aus, dass sich im Rahmen einer staatlichen Aufgabe der Kreis der Nutzniesser mit demjenigen der Kosten- und Entscheidungsträger decken muss. Diese beiden Grundsätze waren für die Neugestaltung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Rahmen des Reformpakets massgebend (vgl. Kasten 2).

Die Zahl der von Bund und Kantonen gemeinsam wahrgenommenen Aufgaben, die sogenannten **Verbundaufgaben**, wurde deutlich reduziert; 7 der ehemaligen Verbundaufgaben wurden vollständig dem Bund und 10 den Kantonen übertragen. Bei den verbleibenden 17 Verbundaufgaben wurden neue Instrumente der Zusammenarbeit eingeführt. Im Rahmen von Programmvereinbarungen setzt der Bund dabei strategische Vorgaben, mit denen er beispielsweise einheitliche Standards für die Aufgabenerfüllung durchsetzt. Er lässt den Kantonen Freiraum bei der Umsetzung, damit diese möglichst bürgernah erfolgt. Schliesslich gibt es Aufgaben, bei denen ein Engagement des Bundes wenig zweckmässig, jedoch eine Zusammenarbeit zwischen den Kantonen sinnvoll ist. Auf der Basis der gesetzlichen Grundlagen für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich sollen bei der Aufgabenerfüllung insbesondere Grössenvorteile besser ausgeschöpft und unerwünschte räumliche externe Effekte (sog. Spillovers) reduziert werden. Dem Bund kommt dabei lediglich eine Schiedsrichterrolle zu.

Kasten 2

Neugestaltung der Aufgabenteilung

Zuteilung der Aufgaben und der Verantwortung für deren Finanzierung	Regelung der Zusammenarbeit bei Verbundaufgaben	Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich
<ul style="list-style-type: none"> • Reine Bundesaufgaben: z.B. Nationalstrassen oder Landesverteidigung. • Reine Kantonsaufgaben: z.B. Behindertenheime, Volks- und Sonderschulen oder Stipendien bis Stufe Mittelschule. • Verbundaufgaben: z.B. Prämienverbilligungen in der Krankenversicherung, Regionalverkehr, Hauptstrassen, Hochwasserschutz oder Natur- und Landschaftsschutz. • Interkantonale Aufgaben: z.B. Kantonale Universitäten, Agglomerationsverkehr, Abfallbewirtschaftung oder Abwasserreinigung. 	<p>Programmvereinbarungen: Mehrjahresprogramme mit Zielvereinbarungen sowie Global- und Pauschalbeiträge. Der Bund ist für die strategische Führung zuständig, während die Kantone die operative Verantwortung übernehmen. Ein effizientes Controlling sorgt für die zielkonforme Aufgabenerfüllung.</p> <p>Programmvereinbarungen mit den Kantonen wurden beispielsweise im Umweltbereich, in der Regionalpolitik oder der amtlichen Vermessung abgeschlossen.</p>	<p>Stärkere Institutionalisierung auf der Basis der interkantonalen Rahmenvereinbarung. Kantone schliessen Verträge über den gegenseitigen Bezug oder die gemeinsame Produktion von staatlichen Leistungen ab. Dem Bund kommt eine Schiedsrichterrolle zu: Auf Antrag interessierter Kantone kann er in neun Aufgabebereichen unter bestimmten Bedingungen die Kantone zur Zusammenarbeit mit Lastenausgleich verpflichten. Dies ist einzigartig in den OECD-Ländern.</p> <p>Beispiele von interkantonalen Verträgen sind in den Bereichen Universitäten und Agglomerationsverkehr zu finden.</p>

2.2 Wie funktioniert der Finanzausgleich im engeren Sinn?

Mit dem Projekt NFA wurde das Ausgleichssystem vollständig neu konzipiert. Die Ausgleichswirkung wurde verbessert und Fehlanreize des alten Finanzausgleichs wurden beseitigt. Im Vordergrund stand dabei der Ersatz der zweckgebundenen Finanzkraftzuschläge durch die zweckfreien Beiträge des Ressourcen- und Lastenausgleichs. Die Kantone können selber entscheiden, ob sie die finanziellen Mittel für den Schuldenabbau, Steuersenkungen oder die Finanzierung ihrer Aufgaben aufwenden wollen. Dadurch wird die Eigenständigkeit und Eigenverantwortung der Kantone gestärkt und ihr Mitteleinsatz besser den Bedürfnissen der regionalen Bevölkerung angepasst. Im alten System erhielten die ressourcenschwachen Kantone, welche eine relativ hohe Steuerbelastung aufwiesen, tendenziell höhere Ausgleichszahlungen als vergleichbare Kantone mit einer tiefen Steuerbelastung. Um diesem

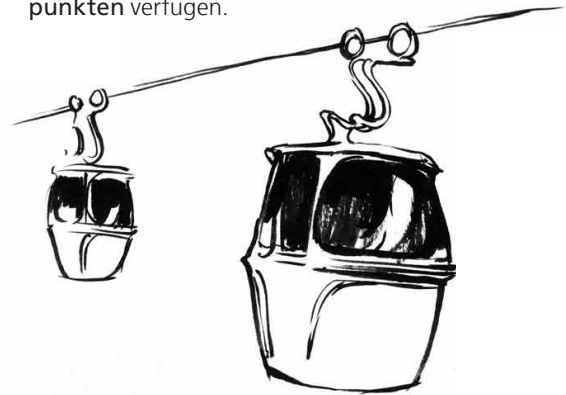
Fehlanreiz entgegen zu wirken, wurde der Steuerbelastungsindex als Kriterium eliminiert. Das Ressourcenpotenzial umfasst somit nur die fiskalisch ausschöpfbaren Ressourcen eines Kantons ohne Berücksichtigung der effektiven Steuerbelastungen.

Der Finanzausgleich im engeren Sinn umfasst drei Ausgleichsgefässe. Das Gesamtvolumen aller drei Ausgleichsgefässe beträgt im Referenzjahr 2012 4 676 Millionen Franken. Finanziert werden sie zu rund 2/3 vom Bund (2012: 3 102 Mio. CHF) und zu einem Drittel von den Kantonen (1 575 Mio. CHF); damit ist der Finanzausgleich im engeren Sinn sowohl ein vertikaler Ausgleich (d.h. Umverteilung vom Bund zu den Kantonen) als auch ein horizontaler Ausgleich (d.h. Umverteilung zwischen den Kantonen).

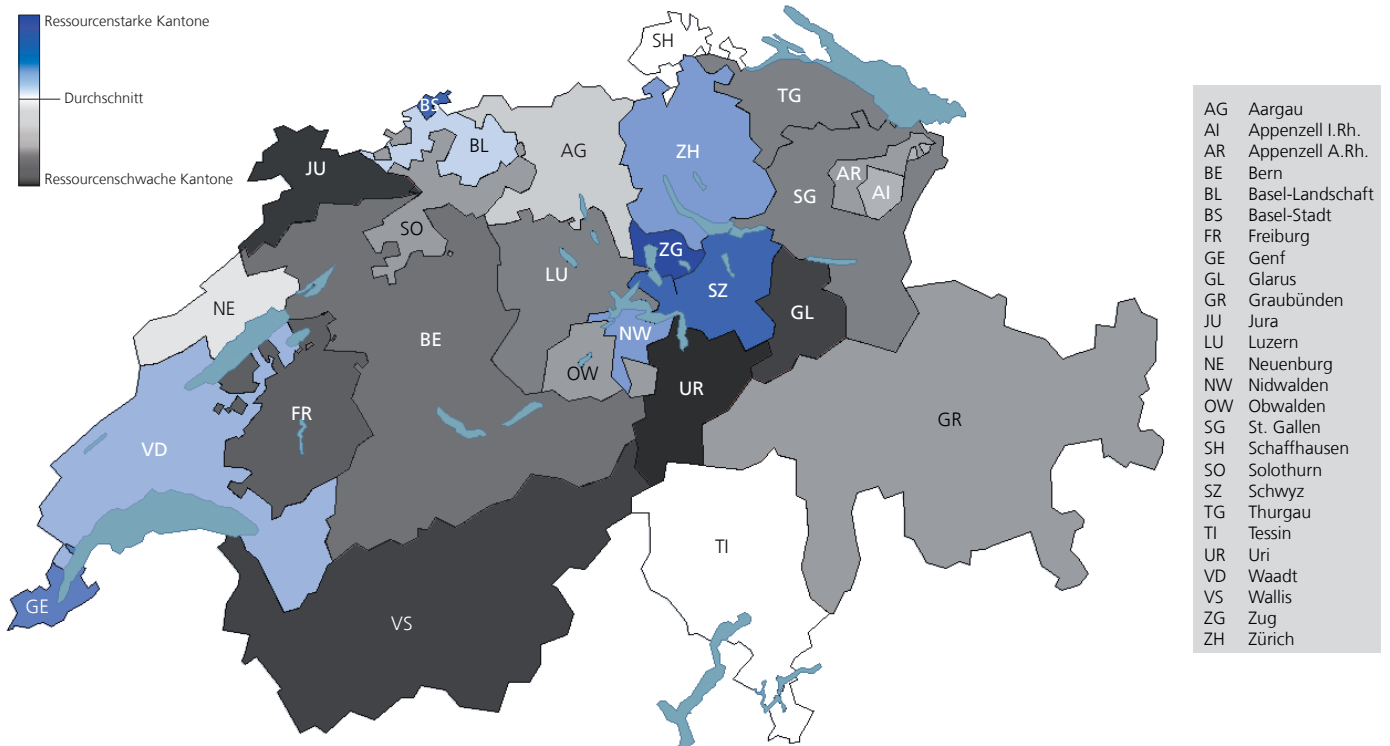
2.2.1 Ressourcenausgleich: Umverteilung von finanziellen Ressourcen

Der Ressourcenausgleich basiert auf dem sogenannten Ressourcenpotenzial der Kantone. Dieses berücksichtigt die fiskalisch ausschöpfbare Wertschöpfung in einem Kanton und widerspiegelt damit die Wirtschaftskraft eines Kantons. Es setzt sich aus den steuerbaren Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen und den steuerbaren Gewinnen der juristischen Personen zusammen. Wird das Ressourcenpotenzial pro Einwohner ins Verhältnis zum entsprechenden schweizerischen Mittel gesetzt, resultiert daraus der **Ressourcenindex**. Kantone mit einem Ressourcenindex von über 100 gelten als ressourcenstark und zahlen entsprechend ihrer Ressourcenstärke und Bevölkerungszahl in den Ressourcenausgleich ein. Kantone mit einem Ressourcenindex von unter 100 Punkten sind ressourcenschwach und somit Empfängerkantone.

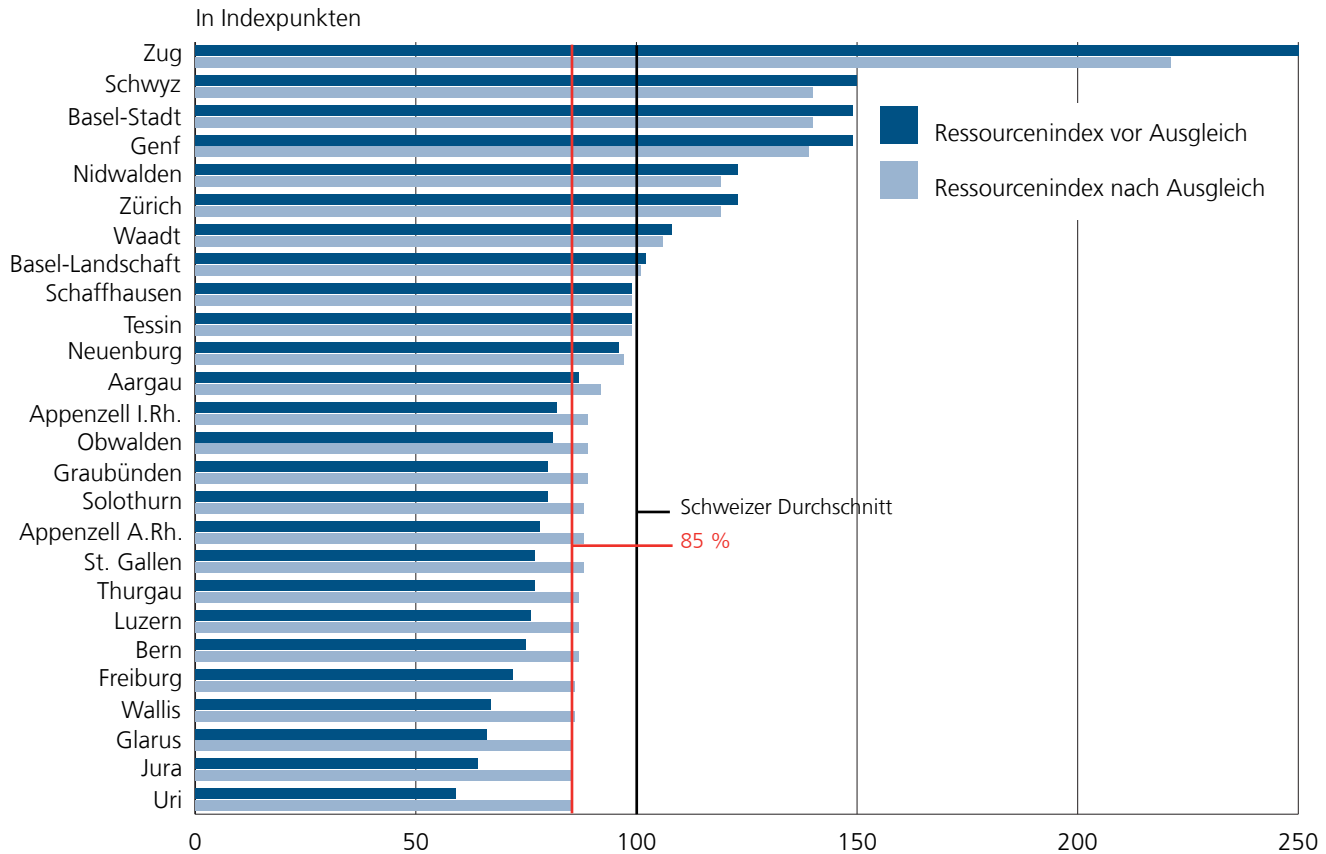
Der Ressourcenausgleich wird gemeinsam vom Bund (vertikaler Ressourcenausgleich) und von den ressourcenstarken Kantonen (horizontaler Ressourcenausgleich) finanziert. In der Bundesverfassung ist verankert, dass der horizontale Ressourcenausgleich mindestens $\frac{2}{3}$, höchstens aber $\frac{4}{5}$ des vertikalen Ressourcenausgleichs betragen soll. Die Ausgleichszahlungen an die ressourcenschwachen Kantone werden so festgelegt, dass die schwächsten Kantone überproportional begünstigt werden. Angestrebt wird, dass alle Kantone über einen Ressourcenindex von **mindestens 85 Indexpunkten** verfügen.



Ressourcenindex 2012



Ausgleichswirkung im Ressourcenausgleich, Ressourcenindex 2012 vor und nach Ausgleich

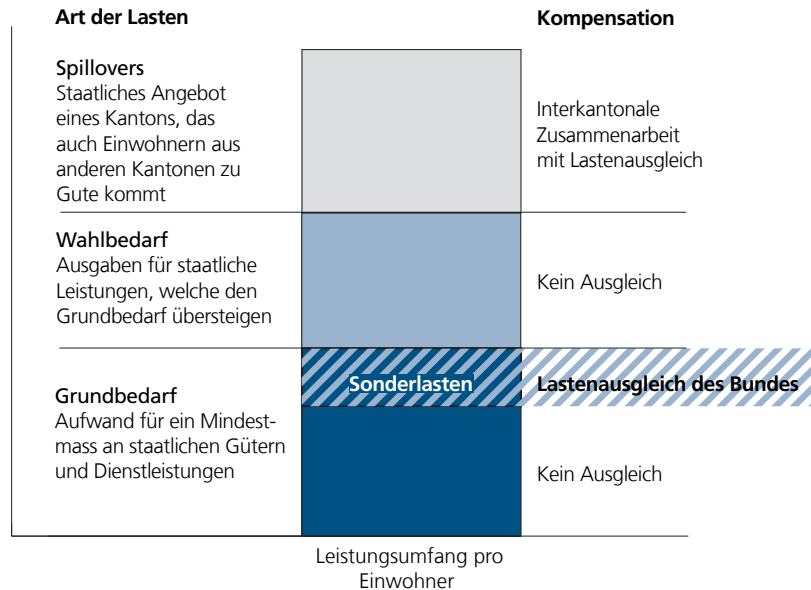


2.2.2 Lastenausgleich: Beitrag für Sonderlasten

Der Lastenausgleich entlastet **Gebirgs- und Zentrums Kantone**, die bei der Bereitstellung von staatlichen Gütern und Dienstleistungen strukturell mit höheren Kosten konfrontiert sind. Die Gebirgskantone tragen beispielsweise höhere Kosten bei der Infrastruktur, beim Winterdienst oder beim Schulwesen (z.B. Schulbusse). Die Zentrums Kantone weisen oft einen überdurchschnittlichen Bevölkerungsanteil von älteren, armen und ausländi-

schen Personen auf. Dies führt zu einer höheren Nachfrage nach öffentlichen Leistungen. Diese Gruppen verursachen insbesondere höhere Sozialausgaben und bewirken weniger Steuereinnahmen. Die genannten Sonderlasten sind dabei nicht generell mit überdurchschnittlich hohen Kosten gleichzusetzen. So können z.B. höhere Ausgaben im Gesundheitswesen sowohl Sonderlasten als auch unterschiedliche Präferenzen der Kantone (Wahlbedarf) reflektieren.

Abgrenzung von Sonderlasten



Beiträge für Sonderlasten erfolgen zum einen mit dem geografisch-topografischen Lastenausgleich (GLA) und zum anderen mit dem soziodemografi-

schen Lastenausgleich (SLA). Die Berechnung der Sonderlasten stützt sich auf klar definierte und messbare Indikatoren.

Indikatoren des Lastenausgleichs

GLA	SLA
<ul style="list-style-type: none">• Durchschnittliche Höhenlage• Steilheit des Geländes• Siedlungsstruktur• Geringe Bevölkerungsdichte	<ul style="list-style-type: none">• Armut• Alter• Ausländerintegration• Kernstadtindikator

Der Lastenausgleich wird vollständig durch den Bund finanziert. Die Dotation ist hälftig auf SLA und GLA aufgeteilt.

2.2.3 Härteausgleich: befristeter Beitrag für die Übergangszeit

Der Härteausgleich federt die Auswirkungen der Einführung des neuen Systems in einer Übergangszeit ab und verhindert, dass ressourcenschwache Kantone durch den Wechsel schlechter gestellt werden. Der Härteausgleich beträgt insgesamt 366 Millionen Franken. Er wird zu zwei Dritteln vom Bund und zu einem Drittel von den Kantonen im Verhältnis der Einwohnerzahl finanziert. Er bleibt bis 2015 konstant, sinkt anschliessend jährlich um 5 Prozent des Anfangsbetrags und endet 2036.

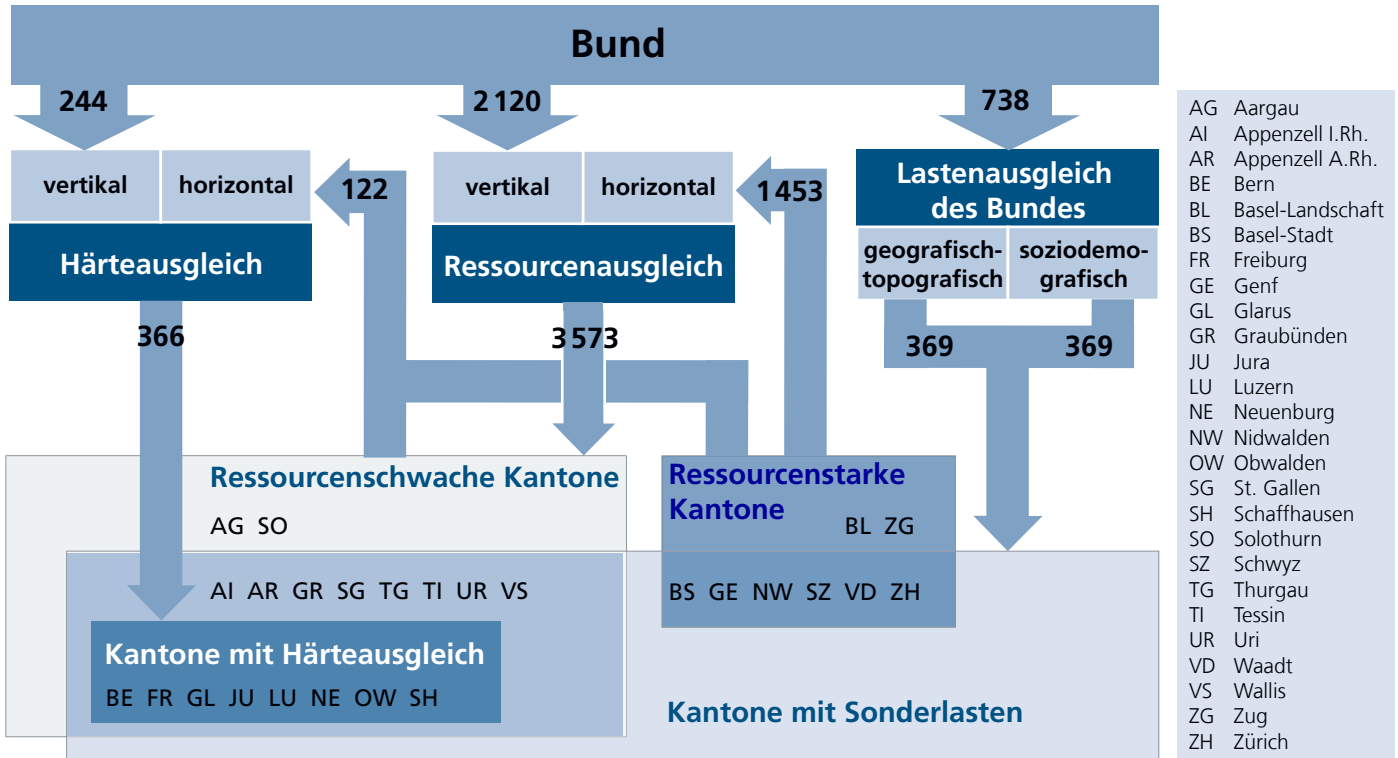


2.3 Finanzströme in den drei Ausgleichsgefässen

Die eidgenössischen Räte legen alle vier Jahre unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Wirksamkeitsberichts die Höhe der Beiträge von Bund und Kantonen im ersten Jahr einer Vierjahresperiode fest. Mit dieser Regelung wird die politische Steuerbarkeit des Ausgleichssystems sichergestellt. Der Bundesrat passt die Zahlungen in den drei Folgejahren an. Die Fortschreibung des Ressourcenausgleichs richtet sich dabei nach der Entwicklung des Ressourcenpotenzials, diejenige des Lastenausgleichs nach der Teuerung.

Finanzströme am Beispiel des Referenzjahres 2012

in Mio. CHF



3 Wirkung in den ersten Jahren

Der Bundesrat legt der Bundesversammlung alle vier Jahre einen Bericht über den Vollzug und die Wirksamkeit des neuen Systems vor. Der Bericht analysiert die Zielerreichung der vergangenen Periode und legt mögliche Massnahmen für die kommende Periode dar. Der erste **Wirksamkeitsbericht** umfasste die Periode 2008–2011. Der Beobachtungszeitraum war somit sehr kurz, sodass eine umfassende Analyse über die Zielerreichung des Finanzausgleichs nur bedingt möglich war. Die wichtigsten Ergebnisse des ersten Wirksamkeitsberichts waren folgende:

- *Stärkung der kantonalen Finanzautonomie:* Der Anteil der zweckgebundenen Transfers zwischen Bund und Kantonen konnte mit dem Übergang zum neuen Finanzausgleich stark reduziert und gleichzeitig derjenige der zweckfreien Transfers erhöht werden. Dadurch verfügen die Kantone heute über deutlich mehr frei verfügbare Mittel als vor 2008.
- *Verringerung der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit:* Der Ressourcenausgleich verringert die Disparitäten zwischen ressourcenstarken und -schwachen Kantonen.
- *Erhalt der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit:* Die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz und der Kantone ist sowohl bei den

Unternehmenssteuern als auch bei den Einkommensteuern nach wie vor hoch. Die ressourcenstarken Kantone konnten 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 erreicht.

- *Gewährleistung einer minimalen Ausstattung mit finanziellen Ressourcen:* Seit der Einführung 2008 wurde das Ziel der minimalen Pro-Kopf-Ausstattung mit Eigenmitteln von 85 Prozent des schweizerischen Durchschnitts unter der Berücksichtigung des Härteausgleichs weitgehend erreicht.
- *Ausgleich von übermässigen geografisch-topografischen und soziodemografischen Belastungen:* Durch den Lastenausgleich des Bundes werden durchschnittlich 12 Prozent der ermittelten Sonderlasten abgegolten, wobei dieser Deckungsgrad beim GLA höher ist als beim SLA. Da sich die Relationen im Vergleich zur Einführung des neuen Systems nicht grundlegend verändert haben, wurde an der hälftigen Aufteilung für die neue Vierjahresperiode 2012–15 festgehalten.

- *Gewährleistung eines angemessenen interkantonalen Lastenausgleichs:*
Weil statistische Daten noch fehlen, sind zahlenmässige Aussagen über den interkantonalen Lastenausgleich zurzeit nicht möglich. Qualitative Auswertungen zeigen jedoch, dass die angestrebte Verstärkung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich im Gang ist.

Kontaktinformationen

- Kontakt: Kommunikation
Eidgenössische Finanzverwaltung EFV
Bundesgasse 3
3003 Bern
kommunikation@efv.admin.ch
Telefon: +41 31 325 16 06
- Datenstand: Tabellen mit aktuellen Zahlen sind im Internet verfügbar
- Mehr Infos: www.efv.admin.ch/finanzausgleich
- Vertrieb: www.bundespublikationen.admin.ch Art. Nr. 601.010.D
- Titelbild: Johanna Schaible & Dimitra Charamanda

