

# Neuer Finanzausgleich: falsche Anreize verhindern

## dossierpolitik

24. Januar 2011 Nummer 1

**Finanzpolitik.** Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) ist seit Anfang 2008 in Kraft. Sie hat zum Ziel, die Effizienz und die Anreize des Schweizer Föderalismus zu verbessern und kantonale Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit zu reduzieren. Der erste Wirksamkeitsbericht kommt zum Schluss, dass sich das neue System bisher bewährt hat und die Ziele erreicht worden sind. Allerdings ist die Summe der Ausgleichszahlungen seit Inkrafttreten der NFA deutlich stärker gewachsen als die Wirtschaft. Prognosen gehen von einem anhaltend überproportionalen Anstieg der gesamten Transfersumme aus. Trotzdem fordern einzelne Kantone und Städte einen weiteren Ausbau der bestehenden Transfersysteme. Die Wirtschaft lehnt diese Forderungen ab. Vielmehr wäre eine Deckelung des Gesamtsystems angezeigt.

### Position economiesuisse

▶ Die Ziele und Inhalte des Finanzausgleichs werden von economiesuisse unterstützt. Mit der NFA wird heute ein gesundes Mittelmass zwischen Steuerwettbewerb und Ausgleich zwischen den Kantonen erreicht.

▶ Eine Erhöhung der Grundbeiträge für die Ausgleichsgefässe lehnt economiesuisse ab. Vielmehr sind die Beiträge der ressourcenstarken Kantone auf das verfassungsmässige Minimum von zwei Dritteln des Bundesanteils zu reduzieren. Der Härteausgleich ist bereits ab 2012 zu reduzieren.

▶ Ein zu hoher Anstieg der Transferzahlungen gefährdet die Eigenverantwortung der Kantone und den Steuerwettbewerb. Die Ausgleichszahlungen sind seit 2008 überproportional gestiegen. Eine Trendwende zeichnet sich nicht ab. Daher ist für das Gesamtvolumen eine Deckelung einzuführen, die sich an der Entwicklung des Bruttoinlandproduktes orientiert.



## Neugestaltung des Finanzausgleichs

### Inhalt und Ziele der NFA

► Die NFA regelt die Aufgaben, Kompetenzen und Finanzflüsse zwischen Bund und Kantonen neu.

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) ist ein umfassendes Reformprojekt des Schweizer Föderalismus. Der neue Finanzausgleich hat am 28. November 2004 eine deutliche Mehrheit von Volk und Ständen gefunden (64 Prozent Ja-Stimmen) und ist seit dem 1. Januar 2008 in Kraft. Damit wurde das bis Ende 2007 geltende und historisch gewachsene Transfersystem zwischen Bund und Kantonen abgelöst. Der alte Finanzausgleich wies eine Vielzahl von Mängeln aus. Er hatte dazu geführt, dass der Bund immer mehr Aufgaben übernahm und die Kantone zu reinen Vollzugsorganen des Bundes verkamen. Zahlreiche Verbundaufgaben und Verbundfinanzierungen verunmöglichten eine effiziente Verwendung der öffentlichen Gelder. Die wirtschaftlichen und finanziellen Unterschiede zwischen den Kantonen nahmen nicht ab, sondern vergrösserten sich zunehmend.

► Ziel: Verbesserung der Effizienz, Effektivität und der Anreize des Schweizer Föderalismus.

Mit dem neuen Finanzausgleich wird eine Verbesserung der Effizienz, Effektivität und der Anreizstruktur des Schweizer Föderalismus angestrebt. Zu diesem Zweck wurden die Aufgaben, Kompetenzen und Finanzströme zwischen Bund und Kantonen entflochten. Programmvereinbarungen und Pauschalbeiträge beheben die alten Fehlanreize der Bundessubventionen. Ein neues Ausgleichssystem mit mehrheitlich zweckfreien Beiträgen soll die Eigenständigkeit und Eigenverantwortung der Kantone stärken.

### Ziele des neuen Finanzausgleichs

- Stärkung der kantonalen Finanzautonomie
- Verringerung der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit
- Erhalt der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit der Kantone
- Minimale Ausstattung mit finanziellen Ressourcen gewährleisten
- Ausgleich von übermässigen Sonderbelastungen
- Angemessenen interkantonalen Lastenausgleich gewährleisten

► Das neue Ausgleichssystem basiert auf drei verschiedenen Gefässen, in die Bund und Kantone einzahlen.

Das neue Ausgleichssystem umfasst drei verschiedene Gefässe, in welche der Bund und die 26 Kantone jährlich gemeinsam einzahlen (Grafik 1):

- **Lastenausgleich:** Der Bund finanziert den Lastenausgleich, der aus zwei gleich grossen Töpfen von jeweils 352 Mio. Franken besteht. Damit werden sowohl die Sonderlasten der Berggebiete (geografisch-topografischer Lastenausgleich: Steilheit des Geländes, Siedlungsstruktur usw.) wie auch jene der Zentren (soziodemografischer Lastenausgleich: Armut, Altersstruktur, Ausländerintegration usw.) berücksichtigt.
- **Ressourcenausgleich:** Zusammen mit den acht ressourcenstarken Kantonen Zug, Schwyz, Genf, Basel-Stadt, Zürich, Nidwalden, Waadt und Basel-Land finanziert der Bund den Ressourcenausgleich im Umfang von über 3,6 Mrd. Franken. Davon profitieren jene 18 Kantone, die ein unterdurchschnittliches Ressourcenpotenzial aufweisen.

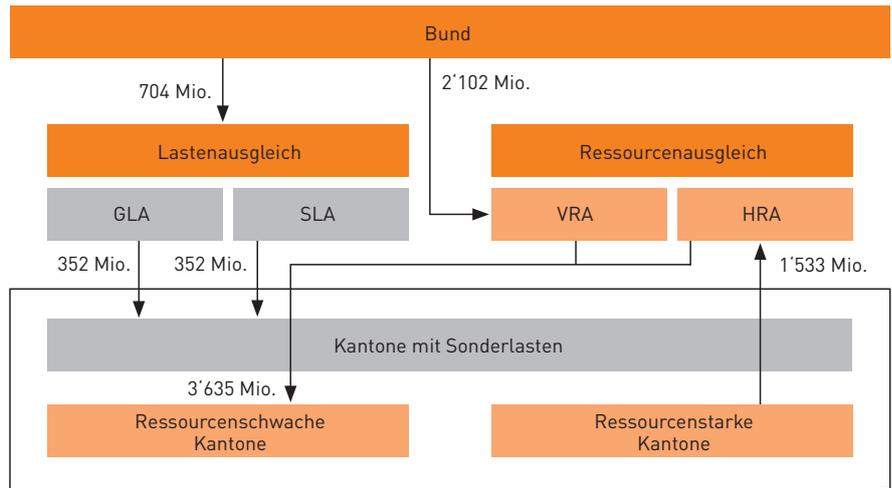
- ▶ **Härteausgleich:** Bund und Kantone finanzieren mit 366 Mio. Franken zusätzlich den Härteausgleich, der jenen Kantonen zugute kommt, die mit dem Wechsel vom alten zum neuen Finanzausgleich schlechter gestellt worden wären. Er ist auf maximal 28 Jahre begrenzt und wird nach den ersten acht Jahren um jährlich 5 Prozent gekürzt.

**Grafik 1**

▶ Der neue Finanzausgleich ermöglicht, dass alle Kantone zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben mit genügend finanziellen Mitteln ausgestattet sind. Der Steuerwettbewerb wird durch das Abgelten von Sonderlasten auf eine faire Basis gestellt. Das gesamte Transfervolumen zwischen Bund und Kantonen beläuft sich auf 4,7 Mrd. Franken.

**Aufbau und Zahlungen des neuen Finanzausgleichs**

Transferzahlungen zwischen Bund und Kantonen in Mio. Franken (2011)



GLA = Geografisch-topografischer Lastenausgleich  
 SLA = Sozialdemografischer Lastenausgleich  
 VRA = Vertikaler Ressourcenausgleich (Bund-Kantone)  
 HRA = Horizontaler Ressourcenausgleich (Kantone-Kantone)

Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV).

- ▶ Anhaltender Anstieg des Transfervolumens in den letzten Jahren.

Das gesamte Transfervolumen ist in den letzten Jahren stetig gestiegen und beträgt im 2011 rund 4,7 Mrd. Franken (nach 4,1 Mrd. Franken beim Wechsel zum neuen System im Jahr 2008).<sup>1</sup> Auf Kantonsebene stehen acht Nettozahler 18 Nettobezüglern gegenüber (Grafik 2). Absolut betrachtet zahlt der Kanton Zürich mit 493 Mio. Franken am meisten ein, der Kanton Bern erhält mit 936 Mio. Franken den höchsten Betrag. Auf der Basis von Ausgleichszahlungen pro Einwohner zahlt der Kanton Zug mit über 2200 Franken am meisten ein, während die Kantone Jura und Uri je über 2000 Franken pro Einwohner erhalten.

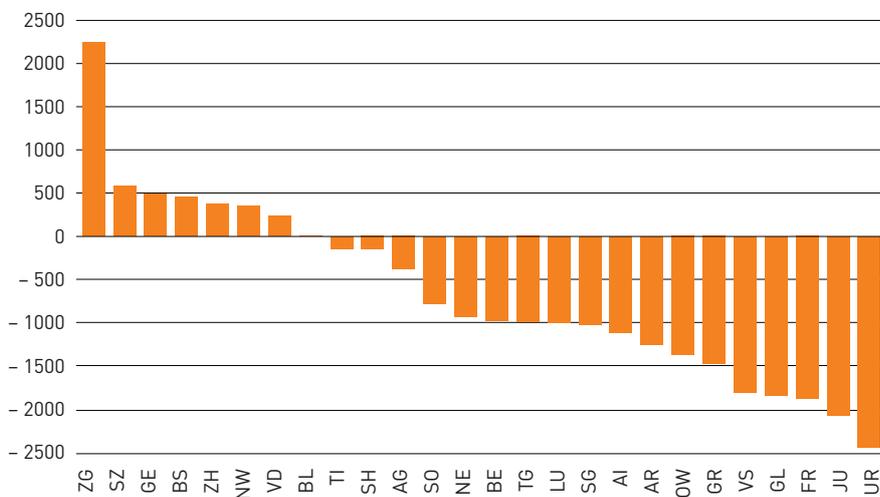
<sup>1</sup> Darüber hinaus erhalten die Kantone gesetzlich festgelegte Anteile aus den Einnahmen des Bundes (direkte Bundessteuer, Schwerverkehrsabgabe, Verrechnungssteuer und Wehrpflichtersatz), welche sich in der Summe auf weitere 3,9 Mrd. Franken addieren.

**Grafik 2**

► Der Bund finanziert fast zwei Drittel des Gesamtvolumens (3,1 von 4,7 Mrd. Franken). Für den Rest kommen die acht Kantone Zürich, Zug, Genf, Waadt, Basel-Stadt, Schwyz, Nidwalden und Basel-Land auf. Die übrigen 18 Kantone sind Nettobezügler.

**Ausgeprägte Solidarität zwischen den Kantonen**

Ausgleichszahlungen in Franken pro Einwohner (2011)



Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV).

► Der Bundesrat untersucht alle vier Jahre, ob die Ziele der NFA erreicht werden.

**Ergebnisse des ersten Wirksamkeitsberichts**

Das Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) hält fest, dass der Bundesrat alle vier Jahre in einem Wirksamkeitsbericht analysiert, inwiefern die Ziele des Finanzausgleichs erreicht werden. Bei Handlungsbedarf unterbreitet er dem Parlament entsprechende Vorschläge. Basierend auf diesem Bericht bestimmt das Parlament die Grundbeiträge für die Ausgleichsgefässe. In den darauf folgenden drei Jahren werden die Grundbeiträge nach einem im gleichen Gesetz festgelegten Verfahren fortgeschrieben. Nachdem der erste Wirksamkeitsbericht vorliegt, entscheidet das Parlament dieses Jahr über die Neudotierung der Gefässe für die Periode 2012–2015.

► Gemäss Bundesrat besteht kein grundlegender Anpassungsbedarf.

Gemäss Wirksamkeitsbericht kommt der Bundesrat zum Schluss, dass der Finanzausgleich seine Ziele bisher erreicht hat. Vor diesem Hintergrund erachtet er grundlegende Anpassungen am System als unnötig.

**► Stärkung der kantonalen Finanzautonomie:**

Der Übergang zur NFA hat zu einem bedeutenden Rückgang der zweckgebundenen Transfers zwischen Bund und Kantonen geführt. Die entsprechenden Zahlungen haben um 4,8 Mrd. Franken abgenommen. Demgegenüber haben die zweckfreien Transfers des Bundes an die Kantone um 1,4 Mrd. Franken zugenommen. Ausschlaggebend für den Rückgang bei den zweckgebundenen Transfers sind einerseits eine Entflechtung von Ausgaben zwischen Bund und Kantonen sowie eine Verminderung des Transfervolumens bei den verbleibenden Verbundaufgaben. Der Rückgang hat zur Folge, dass die Kantone mehr Aufgaben in eigener finanzieller Verantwortung wahrnehmen.

**► Verringerung der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit:**

Zur Verringerung der Unterschiede lassen sich noch keine gesicherten Aussagen machen, weil die bisher vorhandenen Daten zum Ressourcenpotenzial auf die Bemessungsjahre 2003 bis 2006 zurückgehen. Die Bemessungsjahre

fallen zudem in eine wirtschaftliche Aufschwungphase, in welcher ressourcenstarke Zentrums- und Tiefsteuerkantone erfahrungsgemäss stärker wachsen als die ressourcenschwachen Kantone. Mit dem Ressourcenausgleich konnte jedoch die Differenz zwischen dem ressourcenstärksten und dem ressourcenschwächsten Kanton zu rund 30 Prozent eliminiert werden.

► **Erhalt der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit der Kantone:**

Zwar konnten die ressourcenstarken Kantone trotz der finanziellen Belastung durch den neuen Finanzausgleich ihre Steuerbelastung weiter senken oder zumindest halten. Indessen zeigt der Trend der letzten Jahre, dass einige Staaten ihre Steuersätze deutlich stärker reduziert haben als die Schweizer Kantone. In jüngster Zeit vorgenommene Steuererhöhungen als Folge der hohen Defizite und Schulden zahlreicher Industriestaaten konzentrieren sich vor allem auf die indirekten Steuern (Mehrwert-, Mineralöl- und Tabaksteuer). Bei den juristischen Personen sind aber auch in diesen Ländern Steuererhöhungen fast ganz ausgeblieben.

► **Minimale Ausstattung mit finanziellen Ressourcen gewährleisten:**

Die anzustrebende minimale Pro-Kopf-Ausstattung mit Eigenmitteln von rund 85 Prozent des schweizerischen Durchschnitts wurde zwischen 2008 und 2009 von allen Kantonen erreicht. Im Jahr 2010 blieben die Kantone Uri (84,4 Prozent) und Wallis (84,8 Prozent) nach Ressourcen- und Härteausgleich knapp unter der Zielgrösse. Alle 26 Kantone konnten ihr Ressourcenpotenzial im Zeitraum von 2008 bis 2010 erhöhen. Dass die ressourcenschwachen Kantone im Jahr 2010 die Zielgrösse von 85 Prozent dennoch nicht ganz erreichen, liegt vor allem daran, dass die ressourcenstarken Kantone deutlich stärker gewachsen sind. Das führt zu einem künstlichen Absenken der Indexwerte der ressourcenschwachen Kantone.

► **Ausgleich von übermässigen Sonderbelastungen:**

Gemäss einem Gutachten von Ecoplan entfallen 27 Prozent der Sonderlasten auf geografisch-topografische und 73 Prozent auf soziodemografische Faktoren. Diese werden über den Lastenausgleich teilweise abgegolten. Weil die Lastenausgleichsgefässe gleichmässig dotiert werden (je 50 Prozent), werden die Sonderlasten nicht im gleichen Ausmass ausgeglichen. Das Ziel der NFA, unverhältnismässige Sonderlasten abzumildern, wird damit jedoch erreicht.

► **Angemessenen interkantonalen Lastenausgleich gewährleisten:**

Die Kantone haben mit der Interkantonalen Rahmenvereinbarung (IRV) die erforderliche Grundlage für die Umsetzung und Entwicklung der kantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich geschaffen. Statistische Daten dazu sind jedoch noch nicht vorhanden, weshalb keine quantitativen Aussagen möglich sind. Der Bericht verweist stattdessen darauf, dass in den Bereichen der Spitzenmedizin und den Institutionen für die Eingliederung und Betreuung von Invaliden bereits entsprechende Vertragswerke ratifiziert worden sind. Auf Anfang 2010 ist zudem eine Vereinbarung der Kantone Zürich, Luzern, Schwyz, Zug und Uri zum interregionalen Kulturlastenausgleich in Kraft getreten.

► Unveränderte Grundbeiträge beim Ressourcenausgleich.

### Massnahmen für die Beitragsperiode 2012–2015

Weil der Bundesrat keinen grundlegenden Handlungsbedarf beim Finanzausgleich sieht, empfiehlt er, für die nächste Beitragsperiode 2012–2015 die Grundbeiträge des horizontalen und vertikalen Ressourcenausgleichs unverändert zu lassen. Die Beiträge für das Jahr 2012 sollen gemäss den bestehenden Fortschreibungsregeln angepasst werden. Gemäss diesen Regeln sind die Beiträge des Bundes an die Entwicklung des Ressourcenpotenzials aller Kantone gebunden. Die Beiträge der ressourcenstarken Kantone hingegen hängen von der Entwicklung ihres eigenen Ressourcenpotenzials ab.

► Lastenausgleich soll nur um Teuerung angepasst werden.

Beim Lastenausgleich schlägt der Bundesrat vor, die Dotation für 2012 an den Grundbetrag von 2008 und der aufgelaufenen Teuerung anzupassen. Die heutige gleichmässige Aufteilung der Mittel auf den geografisch-topografischen (GLA) und den soziodemografischen Lastenausgleich (SLA) soll beibehalten werden. Der Bundesrat bekräftigt die Ansicht der Gebirgskantone, dass der Lastenausgleich ursprünglich als Ersatz für den Berggebietsindex des alten Finanzausgleichs geschaffen wurde. Demgegenüber wurde der soziodemografische Ausgleich erst später in den neuen Finanzausgleich aufgenommen. Die Forderung der Stadtkantone, neu 73 Prozent für den SLA und 27 Prozent für den GLA aufzuwenden, lehnt der Bundesrat deshalb ab.

► Keine Änderungen beim Härteausgleich.

Ein vorzeitiger, vollständiger oder teilweiser Wegfall des Härteausgleichs ist nach Ansicht des Bundesrates nicht gerechtfertigt, weil entsprechende Massnahmen für einzelne Kantone gravierende Auswirkungen hätten. Die jährlichen Transfers von 366 Mio. Franken sollen deshalb für die nächste Vierjahresperiode 2012–2015 unverändert beibehalten werden. Das bestehende Gesetz verlangt, dass danach die jährlichen Beiträge um 5 Prozent reduziert werden.

► Fehlerkorrekturen werden restriktiver gehandhabt.

In Zukunft sollen fehlerhafte Basisdaten und Berechnungen nicht mehr in jedem Fall zu einer rückwirkenden Korrektur der Ausgleichszahlungen führen. Der Bundesrat schlägt vor, dass eine Erheblichkeitsgrenze definiert und eine Frist von zwei Jahren eingeführt wird. Die Erheblichkeitsgrenze wird für alle Kantone einheitlich als Prozentsatz des Ressourcenpotenzials pro Einwohner der Schweiz festgelegt.

► Kantone erhalten ab 2012 zusätzlich 112 Mio. Franken pro Jahr.

Beim Übergang zur NFA auf Anfang 2008 war die Haushaltsneutralität einer der zentralen Grundsätze. Durch den Systemwechsel sollten sich Änderungen in den finanziellen Belastungen und Entlastungen sowohl für den Bund wie auch für die Kantone insgesamt ausgleichen. Ein Bericht der Finanzverwaltung vom Mai 2009 ergab, dass die Kantone im Vergleich zu den Annahmen in der NFA-Botschaft um 100 Mio. Franken zusätzlich belastet wurden. Im Gegenzug wurden Bund (47 Mio. Franken) und Sozialversicherungen (53 Mio. Franken) entlastet. Nachdem der Bundesrat in der Vernehmlassung diese Abweichung noch als unerheblich beurteilte und deshalb weder eine strukturelle noch eine temporäre Anpassung der Ausgleichszahlungen vornehmen wollte, haben sich die Kantone durchgesetzt: Im November 2010 entschied der Bundesrat, dass die Grundbeiträge des Ressourcen- und Lastenausgleichs um insgesamt 112 Mio. Franken angehoben werden sollen. Davon entfallen 81,2 Mio. Franken auf den Ressourcenausgleich und jeweils 15,4 Mio. Franken auf die beiden Ausgleichsgefässe des Lastenausgleichs.

► Der Bundesrat verzichtet auf eine Belastungsobergrenze für einzelne Kantone.

Der Bundesrat will auch in Zukunft auf eine Belastungsobergrenze für ressourcenstarke Kantone verzichten. Die Vor- und Nachteile einer solchen Regelung werden im Wirksamkeitsbericht erläutert. Der Bundesrat erachtet eine Obergrenze für einzelne Kantone als nicht zweckmässig, weil damit bedeutende Auswirkungen auf das Ausgleichssystem verbunden wären. Dadurch könnten letztlich auch die Ziele des Finanzausgleichs gefährdet sein. Für den Bundesrat nicht auszuschliessen wäre aber eine Obergrenze für den gesamten Finanzausgleich mit allen drei Ausgleichsgefässen. Diese müsste aus praktischen Gründen jedoch lediglich als Zielgrösse und nicht als absolute Grenze formuliert werden.

## Position economieuses

### Zusammenfassung der Haltung der Wirtschaft

- Ziele und Inhalte des Finanzausgleichs werden unterstützt
- Heutige NFA als gesundes Mittelmass zwischen Steuerwettbewerb und Ausgleich
- Hoher Anstieg der Transferzahlungen gefährdet Eigenverantwortung der Kantone
- Keine Erhöhung der Grundbeiträge für die Ausgleichsgefässe
- Beiträge der ressourcenstarken Kantone auf 66,7 Prozent des Bundesanteils senken
- Härteausgleich frühzeitig und rascher abbauen
- Keine Erhöhung der Bundesbeiträge
- Einführung einer Belastungsobergrenze für das gesamte Transfersystem

► Steuerwettbewerb und Finanzausgleich als erfolgreiches Tandem.

Die NFA ist ein umfassendes und für die Zukunft der Schweiz wichtiges Projekt. economiesuisse hat sich bereits vor dem Systemwechsel für den neuen Finanzausgleich eingesetzt und unterstützt dessen Ziele und Inhalte weiterhin. Mit diesem Mechanismus wird ein gesundes Mittelmass zwischen Steuerwettbewerb und dem Bedürfnis nach Ausgleich erreicht. Der Solidaritäts- und der Leistungsgedanke werden miteinander verbunden. Alle 26 Kantone erhalten eine minimale Ausstattung an finanziellen Mitteln. Sonderlasten der Städte und der Berggebiete werden abgegolten. Dadurch wird der Steuerwettbewerb auf eine faire Basis gestellt, ohne dass dabei die Eigenverantwortung der Kantone untergraben wird.

► Fragiles Gleichgewicht nicht durch zusätzliche Transfers gefährden.

Wie die Forderungen einiger Kantone und Städte zeigen, besteht eine Gefahr darin, dass die Beiträge und Gewichte der einzelnen Ausgleichsgefässe laufend verändert werden. Nicht zuletzt auch um die Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Schweiz zu erhalten und weiter zu fördern, darf der Steuerwettbewerb nicht durch höhere Ausgleichszahlungen oder Mindeststeuersätze unterlaufen werden. Die Vorteile des Steuerwettbewerbs – begrenzte Steuer- und Abgabenlast, sparsamer Umgang mit Staatseinnahmen, hohe Eigenverantwortung der Kantone, Berücksichtigung unterschiedlicher regionaler Präferenzen – würden

wegfallen. Es ist deshalb darauf zu achten, dass immer alle sechs Ziele des neuen Finanzausgleichs erreicht werden. Finanziellen Partikularinteressen einzelner Kantone und Städte ist deshalb eine Absage zu erteilen. Das Eingehen auf diesbezügliche Forderungen käme dem Öffnen der Büchse der Pandora gleich. Das Parlament sollte auf derartige gefährliche Experimente verzichten.

► Die Ziele des neuen Finanzausgleichs wurden bisher erreicht.

economiesuisse teilt die Ansicht des Bundesrates, dass die Ziele des neuen Finanzausgleichs bisher erreicht worden sind. Dabei ist zu berücksichtigen, dass nach erst drei Jahren unter dem neuen System noch keine abschliessende Beurteilung möglich ist. Der erste Wirksamkeitsbericht konzentriert sich denn auch fast ausschliesslich auf das neue Ausgleichssystem, während die Aufgabenentflechtung bzw. die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen kaum Erwähnung findet. Die kurz gehaltenen Ausführungen im Wirksamkeitsbericht zeigen, dass hier der Handlungsbedarf grösser ist als beim eigentlichen Ausgleichssystem.

► Keine Erhöhung der Grundbeiträge beim Ressourcenausgleich.

Vor diesem Hintergrund erscheinen grundlegende Anpassungen am neuen Ausgleichssystem als verfrüht. Die Grundbeiträge des Ressourcen- und Lastenausgleichs sollten vom Parlament deshalb nicht erhöht werden. Bei der Neudotierung der Ausgleichsgefässe empfiehlt sich hingegen eine Reduktion der Beiträge der ressourcenstarken Kantone auf den Mindestsatz von 66,7 Prozent der Bundesbeiträge. Dies deshalb, weil mit der Neudotierung für die Jahre 2012–2015 ansonsten die Gefahr besteht, dass der heutige Anteil von fast 73 Prozent bald die obere gesetzliche Grenze von 80 Prozent erreicht, womit die Beiträge allenfalls nicht mehr gemäss den Fortschreibungsregeln im Gesetz erhöht werden könnten. Ein solches Ereignis wäre jedoch schädlich für das Vertrauen in den Finanzausgleich sowie für dessen Verlässlichkeit und Kontinuität. Ein weiterer Grund ist, dass die ressourcenstarken Kantone aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise mit finanziellen Engpässen konfrontiert sind, während die Beiträge an den Finanzausgleich aufgrund der steuerlichen Hochkonjunkturjahre 2007 und 2008 stark ansteigen. Der heutige Finanzierungsmechanismus bewirkt zudem eine Solidarhaftung der Geberkantone: Fällt ein ressourcenstarker Kanton unter den Indexwert von 100 oder büsst zumindest einige Indexpunkte ein, so werden die übrigen ressourcenstarken Kantone aufgrund der unveränderten Gesamtsumme der Transfers zusätzlich belastet.

► Transfervolumen des Lastenausgleichs insgesamt nicht erhöhen.

Die Gewichtung der beiden Ausgleichsgefässe des Lastenausgleichs ist eine politische Frage. Aus Sicht von economiesuisse ist eine Änderung solange unproblematisch, als damit das Transfervolumen des Lastenausgleichs insgesamt nicht erhöht wird. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass eine stärkere Abgeltung von Zentrumslasten zur paradoxen Situation führen würde, dass die grössten Nettozahler höhere Beiträge auf Kosten der ressourcenschwachen Kantone erhalten würden. Bezüglich Fehlerkorrekturen wird die Ansicht des Bundesrates geteilt, dass der Anreiz für eine einwandfreie Datenqualität umso grösser ist, je höher die Erheblichkeitsgrenze festgelegt wird.

► Härteausgleich frühzeitig und rascher abbauen.

Beim Härteausgleich ist ein frühzeitiger und rascherer Abbau der Transferzahlungen anzustreben. Der Härteausgleich kompensiert keine eigentlichen Härten, sondern dient vor allem der Besitzstandswahrung jener Kantone, die vom alten Finanzausgleich überdurchschnittlich profitiert haben. Es ist nicht einzusehen, weshalb ein Übergang zu einem neuen System bis zu 28 Jahre dauern soll. Eine frühzeitige Absenkung um jeweils 10 Prozent pro Jahr ist deshalb sinnvoll und vertretbar.

- ▶ Keine Aufstockung der Bundesmittel. Auf die Kompensation der Abweichung von der Haushaltsneutralität ist zu verzichten. Auch der Bundesrat war im erläuternden Bericht zur Vernehmlassung ursprünglich der Ansicht, dass die festgestellte Abweichung von 100 Mio. Franken gering und unerheblich ist. Sie entspricht 0,13 Prozent aller Kantonsausgaben. Diese Abweichung von der Haushaltsneutralität ist minimal, zumal derartige Berechnungen komplex und mit grossen Unsicherheiten verbunden sind. Sie hätte zudem auch zu Ungunsten des Bundeshaushaltes ausfallen können. Die vom Bundesrat im November 2010 angekündigte dauerhafte Erhöhung von 112 Mio. Franken ist deshalb abzulehnen. Sollte sich das Parlament der Meinung des Bundesrates anschliessen, so müssten die Mittel gemäss bestehendem Verteilschlüssel (81,2 Mio. Franken Ressourcenausgleich und 30,8 Mio. Franken für den Lastenausgleich) zugewiesen werden.
- ▶ Überproportionales Wachstum des Ausgleichs setzt falsche Anreize. Die Gesamtdotation des Finanzausgleichs ist in den letzten Jahren deutlich stärker gewachsen als die Wirtschaft. Allein seit dem Wechsel zur NFA im Jahr 2008 haben die gesamten Transfers um 600 Mio. Franken zugenommen. Die Ökonomen der Eidgenössischen Finanzverwaltung rechnen bis 2015 mit einem weiteren Anstieg von 740 Mio. Franken.<sup>2</sup> Immer umfangreichere Ausgleichsmechanismen führen zu übermässigen Belastungen bei den Nettozahlern, was deren Wettbewerbsfähigkeit reduziert. Das könnte dazu führen, dass bei den Nettoempfängern nur noch geringe Anreize zur Pflege ihrer Steuerbasis bestehen. Eine verantwortungsvolle und zukunftsgerichtete Wirtschafts- und Finanzpolitik ist unter diesen Umständen gefährdet.
- ▶ Transferzahlungen sind schon heute eine bedeutende Einnahmequelle. Transferzahlungen sind für die Kantone schon heute von grosser Bedeutung (Grafik 3). Im Durchschnitt werden rund 37 Prozent aller Erträge nicht von den Kantonen selbst generiert, sondern stammen aus Transfers vom Bund, anderen Kantonen, den Gemeinden, den Sozialversicherungen und öffentlichen Unternehmen (z.B. Kantonalbanken, Stromfirmen). Dabei gibt es bedeutende Unterschiede zwischen den Kantonen. In den Kantonen Jura, Uri, Appenzell-Innerrhoden und Obwalden stammten 2008 mehr als die Hälfte der Erträge aus Transfers. Ein zu starker Ausgleichsmechanismus widerspricht dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, wonach diejenigen Individuen, welche von staatlichen Leistungen profitieren, auch deren Finanzierung tragen sollten.

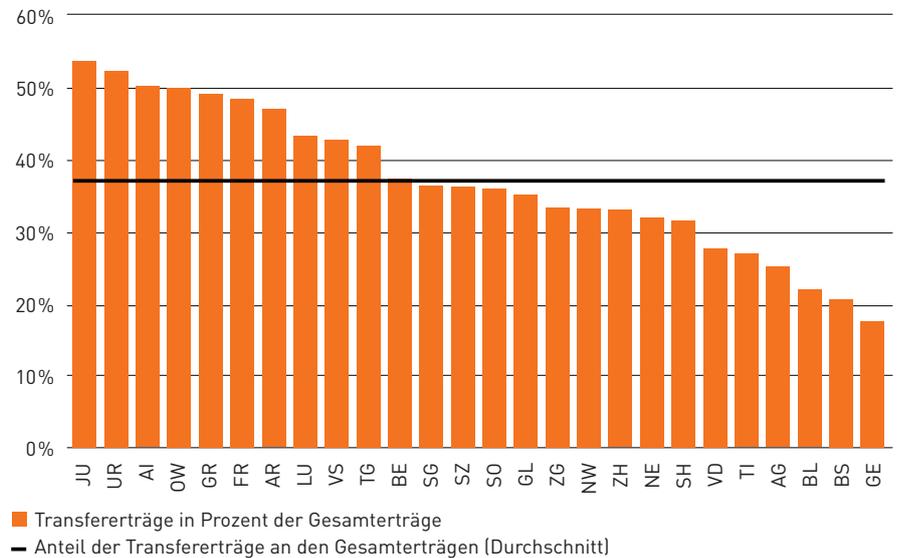
<sup>2</sup> Das Gesamtvolumen würde damit zwischen 2008 und 2015 von 4,11 auf 5,44 Mrd. Franken ansteigen, was einer Zunahme von 30 Prozent in sieben Jahren entspricht. Quelle: Bangerter, F. und Utz, P. (2010), Die Neugestaltung des Finanzausgleichs vor der zweiten Vierjahresperiode 2012–2015, «Die Volkswirtschaft – Das Magazin für Wirtschaftspolitik», 83(12), 55–58.

**Grafik 3**

► Transferzahlungen vom Bund, den Kantonen und Gemeinden, den Sozialversicherungen und öffentlichen Unternehmen stellen eine bedeutende Einnahmequelle der Kantone dar. Einige Kantone erhalten über 50 Prozent ihrer Erträge durch Transferzahlungen.

**Hohe Bedeutung von Transferzahlungen**

Anteil der Transferzahlungen an den Gesamterträgen (2008)



Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV).

► Einführung einer Belastungsobergrenze ist notwendig.

Vor diesem Hintergrund unterstützt *economiesuisse* die Idee einer Belastungs-obergrenze. Aus praktischen Gründen, und um Verzerrungen zu vermeiden, sollte jedoch auf Obergrenzen für einzelne Kantone oder Ausgleichsgefässe verzichtet werden. Vielmehr ist eine Belastungsobergrenze im Sinne einer Deckelung des Gesamtbetrags einzuführen. Am sachgerechtesten wäre eine Grenze, welche sich am durchschnittlichen Bruttoinlandprodukt (BIP) der jeweiligen Bemessungsjahre orientiert und als Zielgrösse im Gesetz verankert wird. Eine mögliche sinnvolle Grenze läge bei 1 Prozent des BIP (erreichter Wert im Jahr 2011: 0,96 Prozent). Eine derart ausgestaltete Lösung wäre – wie auch der Bundesrat in seiner Botschaft schreibt – «eine elegante Lösung, das Gesamtvolumen des Finanzausgleichs stärker auf die wirtschaftliche Entwicklung auszurichten».<sup>3</sup> Eine Begrenzung des gesamten Finanzausgleichs in Prozent des BIP hätte zudem den Vorteil, dass sie aufgrund des Einbezugs sämtlicher Finanzausgleichsinstrumente einen relativ grossen Handlungsspielraum belässt.

**Rückfragen:**

urs.furrer@economiesuisse.ch  
 martin.weder@economiesuisse.ch

**Impressum:**

economiesuisse, Verband der Schweizer Unternehmen  
 Hegibachstrasse 47, Postfach, CH-8032 Zürich  
 www.economiesuisse.ch

<sup>3</sup> 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, S. 8635.