

Erläuternder Bericht zur Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaV)

1 Einführung

Im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen unterbreitete der Bundesrat in seinem ersten Paket¹ die notwendigen verfassungsrechtlichen Modifikationen sowie ein totalrevidiertes Bundesgesetz über den Finanzausgleich. Die zweite Vorlage² umfasste die Anpassungen in den Spezialgesetzen. In einer dritten Vorlage legt der Bundesrat die Bundesbeschlüsse über den Ressourcen- und Lastenausgleich und über den Härteausgleich vor.

Parallel dazu erlässt der Bundesrat die Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaV). Sie stützt sich auf das Bundesgesetz vom 3. Oktober 2003³ über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG), das den Finanzausgleich im engeren Sinn regelt. Das FiLaG delegiert eine Vielzahl von Rechtsetzungsbefugnissen an den Bundesrat, u.a. die jährliche Anpassung der Mittel für den Ressourcen- und Lastenausgleich, die Verteilung der Mittel auf die ressourcenschwachen Kantone, die Kriterien zur Verteilung der Mittel aus dem Lastenausgleich an die Kantone sowie die Verteilung der Mittel im Rahmen des Härteausgleichs.

Die Materie der FiLaV ist von ausgesprochen technischer Natur. In den einzelnen Artikeln werden deshalb lediglich die grundsätzlichen, einfachen Berechnungsmethoden umschrieben. Formeln und Datentabellen sind in den Anhängen aufgeführt.

2 Theoretische Grundlagen

2.1 Ressourcenpotenzial

2.1.1 Das Ressourcenpotenzial als Abbild der steuerlich ausschöpfbaren Wertschöpfung

Mit dem Ressourcenpotenzial soll die wirtschaftliche Basis abgebildet werden, die einem Kanton für die Bereitstellung staatlicher Güter und Dienstleistungen zur Verfügung steht. Es soll die in einem Kanton vorhandene finanzielle Substanz gemessen werden, aus der Steuern und Abgaben bezahlt werden. Das Ressourcenpotenzial soll somit indirekt Aufschluss über die finanzielle Leistungsfähigkeit eines Kantons geben.

Die Grundidee des Ressourcenpotenzials liegt darin, dass letztendlich alle Steuern aller Steuerarten aus der in einem Kanton anfallenden Wertschöpfung (Volkseinkommen / BIP) bezahlt werden. Anders als in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung soll jedoch nicht die gesamte, sondern nur die steuerlich ausschöpfbare Wertschöpfung berücksichtigt werden. Wertschöpfungsbestandteile, welche durch den Kanton nicht besteuert, d.h. also nicht ausgeschöpft werden können, sollen bewusst weggelassen werden.

Zur Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit eines Kantons und zum interkantonalen Vergleich wird das Ressourcenpotenzial durch seine mittlere Wohnbevölkerung dividiert. Das

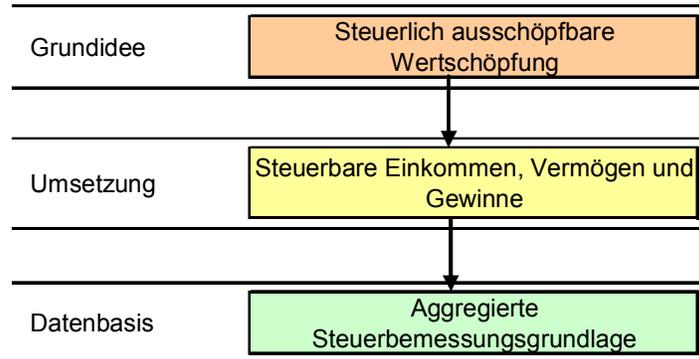
¹ Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen vom 14. November 2001, BBI 2002 2291

² Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 7. September 2005, BBI 2005 6029

³ SR 613.2

Ressourcenpotenzial pro Einwohner dient sodann als Grundlage für die Berechnung des Ressourcenindex und der entsprechenden Ausgleichszahlungen. Gemäss Artikel 6 Absatz 3 FiLaG wird mit dem Ressourcenausgleich angestrebt, dass jeder Kanton pro Einwohnerin und Einwohner über finanzielle Ressourcen in der Höhe von 85 Prozent des Schweizer Durchschnitts verfügt.

Abbildung 1 Das Konzept des Ressourcenpotenzials



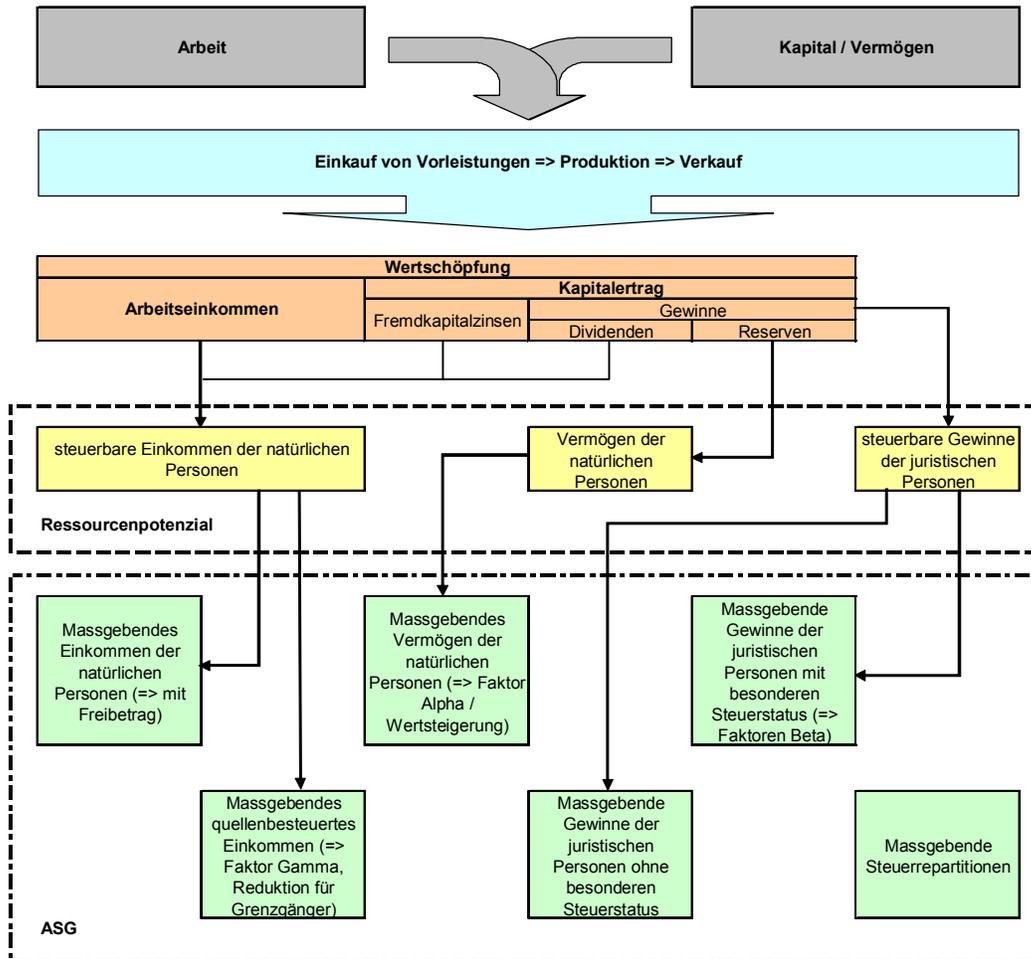
Kantonalisierte Wertschöpfungsdaten liegen heute lediglich in wenigen, für die Anforderungen des Konzepts des Ressourcenpotenzials qualitativ ungenügenden Statistiken vor. Zu nennen sind das kantonale Volkseinkommen, welches vom Bundesamt für Statistik berechnet wird, und das kantonale Bruttoinlandprodukt, welches von der Beratungsfirma *BAK Basel Economics* geschätzt wird. Beide Statistiken basieren nicht auf entsprechenden Erhebungen in den Kantonen, sondern werden auf der Basis gesamtschweizerischer Werte "top down" mit Hilfe verschiedener auf kantonaler Ebene verfügbaren Statistiken auf die Kantone heruntergebrochen. Zur Umsetzung des Konzepts des Ressourcenpotenzials muss deshalb auf eine neue statistische Grundlage abgestützt werden. Als einzige alternative Datenbasis für die Ermittlung der steuerlich ausschöpfbaren Wertschöpfung kommen dabei Steuerdaten in Frage. Der Vorteil von Steuerdaten liegt insbesondere darin, dass sie präziser und transparenter sind als die bestehenden Wertschöpfungsstatistiken für die Kantone und zudem direkt in den Kantonen erhoben werden können.

Als grundlegende Elemente des Ressourcenpotenzials eines Kantons wurden folgende Bestandteile definiert (vgl. Abbildung 2):

- das Einkommen der natürlichen Personen,
- der Zuwachs des Vermögens der natürlichen Personen,
- die Gewinne der juristischen Personen.

Durch diese drei Elemente ist die in einem Kanton erwirtschaftete Wertschöpfung vollständig abgedeckt. Im Unterschied zu den Wertschöpfungsbegriffen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung findet beim Ressourcenpotenzial jedoch keine strikte Abgrenzung zwischen dem *Inlandprinzip* (Bruttoinlandprodukt) und dem *Inländerprinzip* (Volkseinkommen) statt. Miteinbezogen werden grundsätzlich alle Wertschöpfungsbestandteile, welche in einem Kanton besteuert werden können. Doppelzählungen sollen jedoch wenn möglich vermieden werden.

Abbildung 2 Ressourcenpotenzial: Grundidee, Bestandteile und Datenbasis



2.1.2 Die Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage (ASG)

Die Elemente des Ressourcenpotenzials sollen grundsätzlich auf der Basis der *Steuerbemessungsgrundlagen der direkten Bundessteuer* erfasst werden. Allerdings muss die bestehende Statistik der direkten Bundessteuer um einzelne Elemente aus kantonalen Steuerstatistiken ergänzt werden, um die steuerlich ausschöpfbare Wertschöpfung vollständig abzubilden. Ausserdem sind den steuerrechtlichen Abgrenzungen zwischen den Kantonen Rechnung zu tragen, weshalb zusätzlich die Steuerrepartitionen der direkten Bundessteuer berücksichtigt werden. Die Datenbasis des Ressourcenpotenzials wird deshalb *Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage* genannt. In die Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage fließen folgende Steuerdaten ein:

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

Die erfassten Steuerbemessungsgrundlagen müssen jedoch teilweise angepasst werden, um dem Kriterium der steuerlichen Ausschöpfbarkeit Rechnung zu tragen. Dies gilt auch in Bezug auf territoriale Abgrenzungen in Bezug auf die steuerliche Ausschöpfbarkeit. Des Weiteren muss die Vergleichbarkeit der Steuerbemessungsgrundlagen sichergestellt werden, damit sie zum Ressourcenpotenzial aggregiert werden können. Zu den einzelnen Elementen der ASG sind diesbezüglich folgende Punkte zu nennen:

- *Steuerbare Einkommen der natürlichen Personen:* Bei jedem steuerbaren Einkommen wird ein Freibetrag abgezogen, um der begrenzten steuerlichen Ausschöpfbarkeit von sehr tiefen Einkommen Rechnung zu tragen. Im steuerbaren Einkommen sind Dividenden und Nettozinseinkommen enthalten. Es werden nur die steuerbaren Einkommen der im Kanton steuerpflichtigen Personen berücksichtigt. Die Einkommen der Arbeitskräfte, welche zwar im Kanton arbeiten, jedoch in einem anderen Kanton oder im Ausland wohnen, sind - vorbehältlich der Quellenbesteuerung und der Besteuerung von Selbständigerwerbenden - nicht im Kanton steuerpflichtig und somit durch den Kanton steuerlich nicht ausschöpfbar.
- *Bruttolöhne der an der Quelle besteuerten Personen:* Die Bruttolöhne der an der Quelle besteuerten Personen werden mit einem Faktor "Gamma" gewichtet, um die Bruttoeinkommen auf ein dem steuerbaren Einkommen äquivalentes Niveau zu reduzieren. Ferner wird mit zusätzlichen Reduktionsfaktoren dem Umstand Rechnung getragen, dass die Einkommen der Grenzgänger in der Schweiz nur zu einem Teil in der Schweiz besteuert werden können.
- *Reinvermögen der natürlichen Personen:* Beim Reinvermögen der natürlichen Personen kann nur der Vermögenszuwachs als Wertschöpfung betrachtet werden. Ausgangspunkt für die Erfassung ist deshalb die Vermögensrendite. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass die Einkommenskomponenten der Vermögensrendite wie Zinsen und Dividenden bereits beim steuerbaren Einkommen einfließen. Erfasst wird deshalb lediglich die Wertsteigerungskomponente; dies mit einem Faktor "Alpha". Die Vermögen sowohl der im Kanton unbeschränkt als auch der im Kanton beschränkt steuerpflichtigen Personen werden erfasst.
- *Gewinne der juristischen Personen:* Bei den juristischen Personen ist der gemäss Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990⁴ über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) beschränkten steuerlichen Ausschöpfbarkeit von Holding- und Verwaltungsgesellschaften Rechnung zu tragen. Dazu werden die gemäss StHG nicht vollständig steuerbaren Teile des Gewinns mit Faktoren "Beta" gewichtet.
- *Steuerrepartitionen der direkten Bundessteuer:* Bei den Steuerrepartitionen werden die verbuchten Gutschriften der direkten Bundessteuer erfasst. Diese müssen mit einem Gewichtungsfaktor multipliziert werden, damit sie auf ein im Vergleich zu den steuerbaren Gewinne und Einkommen äquivalentes Niveau angehoben werden können.

Aus konzeptioneller Sicht wünschbar wären weitere Korrekturen, die aber aufgrund der fehlenden Datengrundlage (noch) nicht umgesetzt werden können:

- So werden Kapitalerträge, welche an natürliche Personen im Inland bezahlt werden - trotz der oben erwähnten Korrekturen beim massgebenden Vermögen - im Ressourcenpotenzial doppelt erfasst: ein erstes Mal beim Gewinn der juristischen Personen, ein zweites Mal beim steuerbaren Einkommen (Dividenden) bzw. Vermögen (unverteilte Gewinne) der natürlichen Personen. Zwar trifft es zu, dass diese Erträge heute auch doppelt besteuert werden, d.h. also doppelt ausschöpfbar sind. Im Sinne der Grundidee des Ressourcenpotenzials ist es jedoch störend, dass Wertschöpfungsbe-

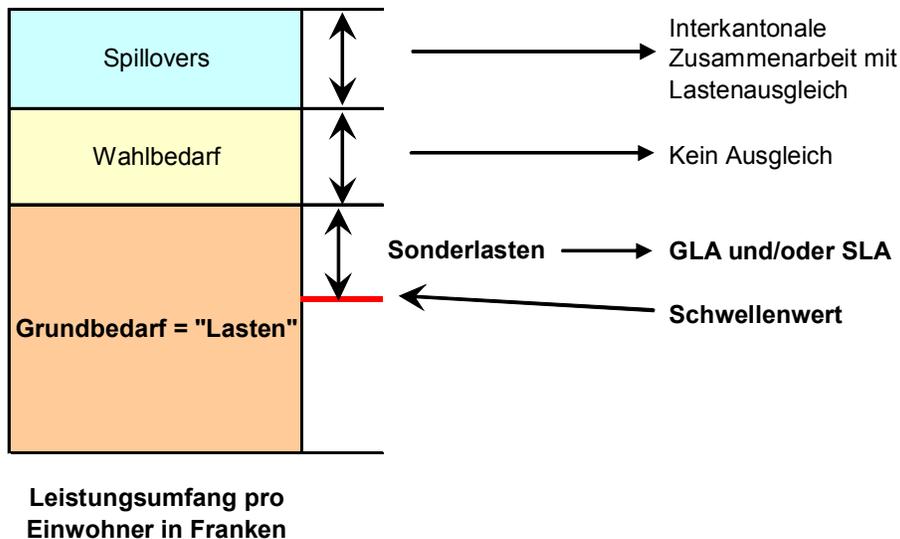
standteile doppelt gezählt werden. Es bleibt abzuklären, inwiefern dieses Datenproblem im Zuge der Unternehmenssteuerreform II gelöst werden kann.

- Beim Wertzuwachs des Vermögens kann den kantonalen Unterschieden beim Vermögensbestand und somit beim Wertzuwachs nur ungenügend Rechnung getragen werden, da keine Angaben über die Zusammensetzung der Vermögen existieren. Der Faktor Alpha ist deshalb für alle Kantone gleich.

2.2 Lastenindizes

Als Sonderlasten werden jene Ausgaben (= "Lasten") pro Einwohner bezeichnet, welche einzelne Kantone aufgrund von spezifischen strukturellen Gegebenheiten finanziell übermässig stark betreffen. Dabei sind Sonderlasten nicht generell mit überdurchschnittlich hohen Lasten pro Einwohner gleichzusetzen. So können z.B. höhere Ausgaben im Gesundheitswesen sowohl Sonderlasten als auch unterschiedliche Präferenzen der Kantone (Wahlbedarf) reflektieren. Diese Unterscheidung erschwert zwar die Quantifizierung von Sonderlasten, ist jedoch methodisch notwendig. Das Konzept der Sonderlasten ist in Abbildung 3 veranschaulicht.

Abbildung 3 Abgrenzung von Sonderlasten



Die Pro-Kopf-Ausgaben eines Kantons für die Bereitstellung von staatlichen Gütern und Dienstleistungen können aus der Sicht des Finanzausgleichs in die drei Kategorien Grundbedarf, Wahlbedarf und Spillovers unterteilt werden. Der Grundbedarf beinhaltet den Aufwand für ein Mindestmass an staatlichen Gütern und Dienstleistungen. Solche "Mindeststandards" für das staatliche Angebot können implizit durch die Verfassung oder die Bundesgesetzgebung bestimmt sein, wie z.B. in den Bereichen Bildung, Gesundheit und soziale Sicherheit. So sind die Kantone durch die Verfassung verpflichtet, für einen ausreichenden Grundschulunterricht zu sorgen, der allen Kindern offen steht. Im Gesundheitswesen müssen z.B. die Kantone einen bestimmten Anteil der Spitalkosten ihrer Bürger tragen (Leistungskatalog für die Grundversicherung), unabhängig davon, ob der einzelne Kanton die Bereitstellung im konsumierten Ausmass auch tatsächlich wünschen und selbst bereitstellen würde oder nicht. Im Sozialbereich garantiert die Verfassung das Recht auf Hilfe und Betreuung in Notlagen, welche für ein menschenwürdiges Leben unerlässlich sind. Je nach Bevölkerungs- und Siedlungsstruktur sowie der geografischen Lage eines Kantons kann die

Bereitstellung des Grundbedarfs mit überdurchschnittlich hohen Kosten verbunden sein. Diese höheren Kosten des Grundbedarfs werden als Sonderlasten bezeichnet und bilden die Grundlage für den Lastenausgleich des Bundes.

Ausgaben für staatliche Leistungen, welche den Grundbedarf übersteigen, gelten als Wahlbedarf und somit nicht als Sonderlasten. Beispiele sind öffentliche Schwimmbäder oder kulturelle Einrichtungen. Häufig kommt jedoch das staatliche Angebot eines Kantons auch Einwohnern aus anderen Kantonen zu Gute, ohne dass diese oder deren Wohnkanton die Kosten des Konsums vollständig abgelden. In diesem Fall spricht man von so genannten Spillovers. Um solche Spillovers zu vermeiden oder abzugelten besteht in zahlreichen Aufgabebereichen eine interkantonale Zusammenarbeit zwischen einzelnen Kantonen. Im Rahmen der NFA wird die interkantonale Zusammenarbeit stärker geregelt, wodurch Spillovers vermehrt abgegolten werden. Andererseits erhalten die mitfinanzierenden Kantone mehr Mitspracherechte. Auch Spillovers gelten nicht als Sonderlasten. Sie sind deshalb nicht Gegenstand der Verordnung.

Sowohl der geografisch-topografische als auch der soziodemografische Lastenausgleich basieren auf neuen Indikatoren, welche strukturelle Ursachen von Sonderlasten abbilden. Ähnlich wie im Ressourcenindex auf die Berücksichtigung von effektiven Steuereinnahmen verzichtet wird, werden auch im Lastenausgleich keine effektiven Ausgaben als Kriterium für den Ausgleich herangezogen, wodurch Fehlanreize vermieden werden sollen.

Die Indikatorwerte stehen stellvertretend für die entsprechenden Lasten. Die unterschiedlichen Indikatorwerte stellen somit die Lastenunterschiede zwischen den Kantonen dar. Als Sonderlasten kann derjenige Teil der Lasten bezeichnet werden, der über einem bestimmten Schwellenwert liegt. Dabei gilt es zu beachten, dass Sonderlasten nicht objektiv feststellbar sind. So fallen die Sonderlasten unterschiedlich hoch aus, je nachdem ob z.B. der Mittelwert, ein gewichteter Mittelwert oder ein Quartil des betreffenden Indikators als Schwellenwert definiert wird. Bei den Indikatoren des geografisch-topografischen Lastenausgleichs werden jeweils der Schweizer Durchschnitt (=bevölkerungsgewichteter Mittelwert), bei den Indikatoren des soziodemografischen Lastenausgleichs jeweils der Mittelwert der Kantone als Schwellenwerte berücksichtigt.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Artikel

Artikel 1

Absatz 1 regelt die Zusammensetzung des Ressourcenpotenzials und nimmt damit Bezug auf Artikel 3 Absätze 1 und 2 FiLaG. Im Gegensatz zur allgemein gehaltenen Auflistung der Bestandteile des Ressourcenpotenzials im Gesetz wird in Absatz 1 die Zusammensetzung des Ressourcenpotenzials konkretisiert und durch den Einbezug der quellenbesteuerten Einkommen und der Steuerrepartitionen vervollständigt. Das Ressourcenpotenzial soll jedoch nicht die effektiven Steuereinnahmen eines Kantons abbilden, sondern die durch den Kanton potenziell ausschöpfbaren finanziellen Ressourcen. Als Basis für die Berechnung des Ressourcenpotenzials dient deshalb die so genannte Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage (ASG). Die ASG erfasst die Arbeits- und Vermögenseinkommen sowie die Gewinne, die in einem Kanton während eines Jahres anfallen und mit Kantons- und Gemeindesteuern belastet werden können. Die ASG stellt somit die in einem Kanton anfallende steuerlich ausschöpfbare Wertschöpfung dar. Folgerichtig entspricht das Ressourcenpotenzial der gesamten Schweiz der Summe der kantonalen Ressourcenpotenziale (Art. 1 Abs. 2).

Artikel 2

Obwohl zwischen der ASG und dem Ressourcenpotenzial ein unmittelbarer linearer Zusammenhang besteht, muss zwischen den beiden Begriffen differenziert werden. Die ASG bezieht sich auf ein einzelnes Bemessungsjahr. Das Ressourcenpotenzial basiert hingegen gemäss Artikel 3 Absatz 4 FiLaG auf den Zahlen (ASG) der letzten drei verfügbaren Jahre.

Diesem Aspekt wird in Artikel 2 Rechnung getragen, indem eine zeitliche Begriffsabgrenzung eingeführt wird.

Das Kalenderjahr in welchem auf der Basis eines bestimmten Ressourcenpotenzials finanzielle Mittel fliessen, wird als Referenzjahr dieses Ressourcenpotenzials bezeichnet. Die ASG wird hingegen mit dem Bemessungsjahr bezeichnet. Die gemäss Artikel 3 Absatz 4 FiLaG erforderlichen drei Bemessungsjahre liegen aus erhebungstechnischen Gründen im Vergleich zum entsprechenden Referenzjahr vier bis sechs Jahre zurück. Die Zahlungen des Ressourcenausgleichs im Jahr 2010 zum Beispiel basieren somit auf dem Ressourcenpotenzial 2010, welches dem Durchschnitt der ASG der Jahre 2004, 2005 und 2006 entspricht.

Artikel 3 und 4

Diese beiden Artikel regeln die Berechnung zweier Grössen, welche für die nachfolgende Berechnung der Ausgleichszahlungen von zentraler Bedeutung sind. Beim Ressourcenpotenzial pro Kopf der Einwohnerinnen und Einwohner ist dabei die zeitliche Übereinstimmung von ASG und mittlerer Wohnbevölkerung⁵ zu beachten, weshalb zur Berechnung dieser Grösse die Bevölkerungszahlen der Bemessungsjahre herangezogen werden. Diese zeitliche Übereinstimmung ist insbesondere in Bezug auf die Dynamik des Ressourcenpotenzials pro Kopf von Bedeutung, weil das Wachstum der Arbeits- und Kapitaleinkommen in einem engen Zusammenhang mit dem Bevölkerungswachstum steht.

Der Ressourcenindex setzt die kantonalen Ressourcenpotenziale pro Kopf in Bezug zum entsprechenden gesamtschweizerischen Wert und bildet somit die Grundlage für die Unterteilung der Kantone in ressourcenstarke und ressourcenschwache Kantone und die Berechnung der entsprechenden Ausgleichszahlungen.

Artikel 5

Der Begriff "massgebende eigene Ressourcen" in Artikel 5 Absatz 3 und Artikel 6 Absatz 1 und 3 FiLaG wurde vom Gesetzgeber aus sprachlichen Gründen dem ursprünglichen, technisch präziseren Begriff "standardisierter Steuerertrag" vorgezogen. Materiell sind jedoch die beiden Begriffe deckungsgleich. Sie entsprechen dem hypothetischen Steuerertrag, der ein Kanton erzielen würde, wenn er sein Ressourcenpotenzial mit einem einheitlichen, proportionalen, für alle Kantone identischen Satz, dem standardisierten Steuersatz, besteuern würde. Die Berechnung des standardisierten Steuerertrags ist im Hinblick auf die Beurteilung der Ausgleichswirkung des Ressourcenausgleichs, insbesondere bezüglich der anzustrebenden Zielgrösse gemäss Artikel 6 Absatz 3 FiLaG, von Bedeutung. Es ist zu beachten, dass die Ausgleichswirkung nicht direkt anhand des Ressourcenpotenzials selbst beurteilt werden kann, weil das Ressourcenpotenzial nicht auf effektiven Einnahmen des Kantons, sondern auf Steuerbemessungsgrundlagen basiert. Diese verändern sich durch den Ressourcenausgleich nicht direkt. Der Ressourcenausgleich hat zwar Auswirkungen auf die finanzielle Situation des Kantons, führt jedoch nicht direkt zu einer Veränderung der im Kanton anfallenden Arbeits- und Kapitaleinkommen. Es ist deshalb eine Hilfsgrösse erforderlich, welche einen direkten und sachgerechten Vergleich zwischen Ausgleichszahlungen und potenziellen Steuereinnahmen der Kantone erlaubt.

Der zur Berechnung des standardisierten Steuerertrags herangezogene *standardisierte Steuersatz* entspricht der tatsächlichen steuerlichen Ausschöpfung des Ressourcenpotenzials der Schweiz geteilt durch die Gesamtheit der Kantone und Gemeinden in den Bemessungsjahren. Dabei wird der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer, der mit Inkraftset-

⁵ Für die Berechnung des Pro-Kopf-Ressourcenpotenzials wird im Nenner die mittlere Wohnbevölkerung verwendet. Sie entspricht der im Durchschnitt eines bestimmten Kalenderjahres in der Schweiz wohnhaften Bevölkerung nach *wirtschaftlichem Wohnsitz*. Anders als bei der Steuerpflicht, die auf dem zivilrechtlichen Wohnsitz am 31. Dezember des Steuerjahres basiert, geht es beim Ressourcenindex nicht darum, die finanzielle Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen, sondern die steuerlich ausschöpfbare Wertschöpfung der Kantone miteinander zu vergleichen. Deshalb ist die mittlere Wohnbevölkerung die geeignete und sachgerechte Grösse.

zung der NFA 17 Prozent des Aufkommens beträgt (Art. 128 Abs. 4 Bundesverfassung⁶), miteinbezogen. Der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer wird somit den eigenen Steuereinnahmen der Kantone gleichgesetzt. Angesichts dessen, dass der dem einzelnen Kanton zukommende Anteil in direkter Beziehung zur Steuerbemessungsgrundlage im Kanton und zum im Kanton erzielten Steuerertrag der direkten Bundessteuer steht, ist die Klassifizierung als eigene Steuereinnahmen gerechtfertigt.⁷ Dies im Gegensatz etwa zu den Kantonsanteilen an der Verrechnungssteuer und der Mineralölsteuer, welche entweder gemäss den Bevölkerungsanteilen oder auf der Basis von strukturellen Indikatoren verteilt werden.

Bei der Berechnung des standardisierten Steuersatzes ist – analog zum Ressourcenpotenzial pro Kopf - die zeitliche Übereinstimmung mit den Bemessungsjahren zu beachten, da das Wachstum der Arbeits- und Kapitaleinkommen in einem engen Zusammenhang mit dem Wachstum der Steuereinnahmen steht.

Artikel 6 und 7

Bei den Zahlen zum massgebenden Einkommen der natürlichen Personen handelt es sich um Daten aus der Statistik der direkten Bundessteuer. Im Gegensatz zu anderen Bestandteilen des Ressourcenpotenzials kann somit auf eine bereits bestehende statistische Grundlage zurückgegriffen werden. Ein Ehepaar im Sinne dieser Statistik gilt als eine natürliche steuerpflichtige Person.

Der Freibetrag beim steuerbaren Einkommen dient dazu, im Ressourcenpotenzial die begrenzte steuerliche Ausschöpfbarkeit von tiefen Einkommen zu berücksichtigen. In dieser Eigenschaft sind zwei Aspekte von Bedeutung: Zum einen stellt der Freibetrag ein Mindesteinkommen dar, das aus sozialen Gründen nicht durch eine steuerliche Belastung weiter reduziert werden sollte. Zum andern wirkt der Freibetrag auf das massgebende Einkommen indirekt progressiv, wodurch das Ressourcenpotenzial der progressiven Besteuerung von Einkommen in den Kantonen Rechnung trägt.

Als Freibetrag für alle Kantone dient der Beginn der tarifarischen Steuerpflicht der direkten Bundessteuer für Ehegatten bei einjähriger Veranlagung des entsprechenden Bemessungsjahres. Für das Steuer- und Bemessungsjahr 2003 beträgt der Freibetrag 27'400 Franken. Dieser Wert ergibt sich direkt aus dem Tarif sowie der Bestimmung, wonach Steuerbeträge unter 25 Franken nicht erhoben werden. Bis zu einem Einkommen von 24'900 Franken beträgt die Steuer 0 Franken. Für je weitere 100 Franken Einkommen erhöht sich die Steuer um einen Franken, sodass erstmals bei einem steuerbaren Einkommen von 27'400 Franken (24'900 CHF + 25 × 100 CHF) eine Steuer erhoben wird. Wegen der gesetzlichen Verpflichtung, die Folgen der kalten Progression periodisch auszugleichen (vgl. Art. 215 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990⁸ über die direkte Bundessteuer, DBG), ist der Freibetrag direkt abhängig von den daraus resultierenden Tarifierpassungen. So mussten für die Steuerperiode 2006 die Folgen der kalten Progression ausgeglichen werden, weil seit der letzten Tarifierpassung der Zuwachs des Landesindex der Konsumentenpreise mit 7,6 Prozent die für eine Anpassung erforderliche Grenze von 7 Prozent überschritten hatte. Die Tarifstufen wurden somit um 7,6 Prozent gestreckt. Das wird dazu führen, dass der Freibetrag ab dem Bemessungsjahr 2006 neu bei 29'200 Franken liegen wird.

Es versteht sich, dass durch diesen einheitlichen Freibetrag keine absolute Übereinstimmung mit den sehr unterschiedlichen Progressionstarifen und effektiven steuerbaren Mindesteinkommen in den Kantonen gegeben ist. Dies ist jedoch vor dem Hintergrund, dass das Ressourcenpotenzial nicht die steuerliche Ausschöpfung, sondern die Steuerbasis abbilden soll, auch gar nicht erwünscht. Es hat sich jedoch gezeigt, dass dieser Freibetrag sowohl in

⁶ SR 101

⁷ Vgl. dazu auch die entsprechenden Empfehlungen des Europarats; *Council of Europe*: "Recommendation Rec (2005)1 of the Committee of Ministers to member states on the financial resources of local and regional authorities".

⁸ SR 642.11

Bezug auf das Mindesteinkommen als auch im Hinblick auf die Abbildung der progressiven Besteuerung von Einkommen in den Kantonen eine sehr plausible Grösse darstellt. So liegt die Progression der ASG im Mittelfeld der kantonalen Progressionstarife.⁹ Des Weiteren unterscheidet sich der gewählte Freibetrag nur unwesentlich von einem durchschnittlichen steuerbaren Mindesteinkommen, welches von der Projektleitung NFA auf der Basis der SKOS-Richtlinien, der kantonalen Durchschnittsmieten und der kantonalen Durchschnittsprämien der obligatorischen Krankenversicherung geschätzt wurde.

Artikel 8-10

Die Besteuerung der quellenbesteuerten Einkommen erfolgt direkt auf dem Bruttolohn. Somit sind die Bemessungsgrundlagen nicht direkt mit den steuerbaren Einkommen der nicht quellenbesteuerten natürlichen Personen vergleichbar. Für den Einbezug der quellenbesteuerten Einkommen in das Ressourcenpotenzial müssen deshalb die Bruttolöhne mit einem geeigneten Faktor gewichtet werden. Des Weiteren stellt sich das Problem, dass ein Teil der quellenbesteuerten Einkommen in der Schweiz nur begrenzt steuerlich ausschöpfbar ist. Bei den begrenzt besteuerten Personen handelt es sich um Grenzgänger, deren Besteuerung auf spezifischen Abkommen zwischen dem Herkunftsland einerseits und dem Bund und/oder den betroffenen Kantonen andererseits beruht.

Den unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen wird Rechnung getragen, indem die quellenbesteuerten Bruttolöhne mit einem Faktor γ multipliziert werden. Der Faktor entspricht dem Verhältnis zwischen dem massgebenden Einkommen der nicht quellenbesteuerten natürlichen Personen der Schweiz gemäss Artikel 6 und 7 und dem Primäreinkommen der privaten Haushalte der Schweiz gemäss der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Damit wird implizit von der Annahme ausgegangen, dass das Primäreinkommen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Bruttolohnsumme der natürlichen Personen entspricht. Diese Annahme ist zwar vereinfachend, jedoch plausibel.

Die Berechnungsformeln für die einzelnen Kategorien von an der Quelle besteuerten natürlichen Personen unterscheiden sich in Abhängigkeit von der steuerlichen Ausschöpfbarkeit des Bruttoeinkommens. Während die Berechnung der massgebenden quellenbesteuerten Einkommen der gebietsansässigen Ausländerinnen und Ausländer, der ausländischen Verwaltungsrätinnen und Verwaltungsräte und der vollständig besteuerten Grenzgänger direkt durch die Multiplikation der Bruttoeinkommen mit dem Faktor γ vorgenommen werden kann, erfordert die Ermittlung der massgebenden Einkommen der begrenzt steuerbaren Grenzgänger eine indirekte Berechnung mit Hilfe des standardisierten Steuersatzes. Dies ist dadurch bedingt, dass die entsprechenden Verträge in der Regel keine Angaben über den durch die Schweiz steuerlich ausschöpfbaren Teil des Bruttoeinkommens machen, sondern (maximale) der Schweiz als Steuerertrag zustehende Anteile des Bruttoeinkommens, also Steuersätze, definieren. Bei den begrenzt besteuerten Grenzgängern wird deshalb angenommen, dass das mit dem entsprechenden, gemäss Abkommen der Schweiz zustehenden Steuersatz multiplizierte Bruttoeinkommen dem standardisierten Steuerertrag aus den entsprechenden quellenbesteuerten Einkommen entspricht. Das massgebende quellenbesteuerte Einkommen ergibt sich sodann durch die Division des so berechneten standardisierten Steuerertrags mit dem standardisierten Steuersatz.

Das Doppelbesteuerungsabkommen mit Österreich¹⁰ wurde kürzlich angepasst, weshalb je nach Bemessungsjahr unterschiedliche Formeln zur Anwendung kommen. Bis Ende 2005 steht der Schweiz eine Steuer in der Höhe von maximal drei Prozent des Bruttoeinkommens

⁹ Vgl. Fischer, R. "Expertenbericht betreffend aggregierte Steuerbemessungsgrundlage (ASG) / Ressourcenindex im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (NFA)", Bericht zu Handen Arbeitsgruppe „Aktualisierung Ressourcenindex / Globalbilanz“, Credit Suisse Economic Research, Zürich, Januar 2001.

¹⁰ Abkommen vom 30. Januar 1974 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Österreich zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiete der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen (SR 0.672.916.31)

zu. Das Bruttoeinkommen der entsprechenden Grenzgänger im Kanton wird somit in einem ersten Schritt mit dem Faktor 0,03 multipliziert. Das Resultat entspricht dem standardisierten Steuerertrag des Kantons aus der Besteuerung dieser Grenzgänger. Durch die Division dieses Betrags mit dem standardisierten Steuersatz ergibt sich das massgebende quellenbesteuerte Einkommen der begrenzt besteuerten Grenzgänger aus Österreich. Ab 2006 werden Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen mit Wohnsitz in Österreich durch die Schweiz voll besteuert. Die Schweiz leistet jedoch einen Fiskalausgleich an Österreich in der Höhe von 12,5 Prozent ihres Steueraufkommens der betreffenden Personen. In einem ersten Schritt wird der standardisierte Steuerertrag des Kantons aus der Besteuerung dieser Grenzgänger ermittelt, indem die Bruttoeinkommen mit dem Faktor γ und dem standardisierten Steuersatz multipliziert werden. Vom Resultat werden anschliessend 12,5 Prozent abgezogen. Der restliche, im Kanton verbleibende standardisierte Steuerertrag wird wieder mit dem standardisierten Steuersatz dividiert, was sodann das massgebende quellenbesteuerte Einkommen der begrenzt besteuerten Grenzgänger aus Österreich ergibt. Durch die letzte Operation fällt der standardisierte Steuersatz aus der Formel hinaus.

Die Berechnung des massgebenden quellenbesteuerten Einkommens der begrenzt steuerbaren Grenzgänger aus Deutschland¹¹ und der durch Frankreich besteuerten begrenzt steuerbaren Grenzgänger aus Frankreich¹² erfolgt analog der bis Ende 2005 geltenden Regelung für Österreich, wobei der Schweiz eine Steuer von (maximal) 4,5 Prozent des Bruttoeinkommens zusteht.

Komplexer gestaltet sich die Berechnung bei den französischen Grenzgängern im Kanton Genf. Diese werden durch den Kanton Genf besteuert, wobei 3,5 Prozent der Lohnsumme an Frankreich zurückerstattet wird. In einem ersten Schritt wird deshalb direkt der standardisierte Steuerertrag des Kantons Genf aus der Besteuerung dieser Grenzgänger ermittelt. Zu diesem Zweck werden die entsprechenden Bruttoeinkommen mit dem Faktor γ und dem standardisierten Steuersatz multipliziert. Vom Resultat werden anschliessend 3,5 Prozent der Bruttoeinkommen abgezogen. Der Restbetrag entspricht dem im Kanton Genf verbleibenden standardisierten Steuerertrag. Durch Division dieses Betrags mit dem standardisierten Steuersatz ergibt sich sodann das massgebende quellenbesteuerte Einkommen der begrenzt besteuerten Grenzgänger im Kanton Genf.

Gemäss dem Abkommen mit Italien werden die betreffenden Grenzgänger in der Schweiz besteuert, wobei 40 Prozent der steuerlichen Bruttoeinnahmen an Italien überwiesen werden. Die Berechnung des massgebenden quellenbesteuerten Einkommens erfolgt deshalb analog der ab 2006 geltenden Regelung mit Österreich, jedoch mit einem Anteil für Italien von 40 Prozent.

Bei allen Berechnungen, welche indirekt über den standardisierten Steuersatz erfolgen, ist zu beachten, dass jeweils der standardisierte Steuersatz des dem Referenzjahr vorangehenden Jahres verwendet werden muss. Dies ergibt sich aus dem Umstand, dass der standardisierte Steuersatz des Referenzjahres auf der Basis des vollständigen Ressourcenpotenzials des Referenzjahres berechnet wird (vgl. Art. 5). Er kann deshalb nicht selbst ein Element der Berechnung dieses Ressourcenpotenzials sein.

Artikel 11

In die Berechnung des massgebenden Vermögens der natürlichen Personen werden alle steuerpflichtigen Personen, die entweder im Kanton Wohnsitz haben oder eine Liegenschaft

¹¹ Abkommen vom 11. August 1971 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiete der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen (SR 0.672.913.62)

¹² Abkommen vom 9. September 1966 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Französischen Republik zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiete der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen (SR 0.672.934.91)

oder Betriebsstätte besitzen, einbezogen. Grundlage ist das Reinvermögen, wobei Doppelzählungen ausgeschlossen werden sollen.

Artikel 12 und 13

Da Einkommen und Gewinne Flussgrössen, Vermögen hingegen Bestandesgrössen darstellen, bildet nicht der Vermögensbestand, sondern die erwartete Vermögensrendite Ausgangspunkt für die Berechnung des massgebenden Vermögens. Des Weiteren soll berücksichtigt werden, dass Zinseinkommen und Dividenden (Einkommenskomponente der Vermögensrendite) bereits Bestandteil des massgebenden Einkommens sind. Für die Berechnung des massgebenden Vermögens ist deshalb lediglich die Wertsteigerungskomponente der Vermögensrendite (Veränderungen der Preise) von Bedeutung. Um diesen Aspekten Rechnung zu tragen, wird das Reinvermögen eines Kantons mit einem einheitlichen Faktor α gewichtet.

Bei der Bestimmung des Faktors α stellt sich das Problem, dass die Wertsteigerung des Reinvermögens eine weitgehend unbekannt Grösse ist. Zwar lassen sich für verschiedene Portfolios (Aktien, Obligationen) aus entsprechenden Preis- und Rendite-Indizes Werte ableiten. Die Aggregation dieser Wertsteigerungsraten ist jedoch aufgrund von weitgehend fehlenden Angaben über die Zusammensetzung des Reinvermögens nur mit Hilfe von Schätzungen möglich. Grundlage für diese Schätzungen ist ein fiktives Portfolio aus Wertschriften, Sparkonto, selbst genutzten Immobilien und Hypothekarschulden. Mit Hilfe eines einfachen Portfolio-Modells sollen diese Aktiven und Passiven so zusammengesetzt werden, dass die Gesamrendite des Portfolios real vier Prozent beträgt und das Risiko (gemessen an der Standardabweichung der Rendite) minimiert wird. Aufgrund der aus dieser Analyse resultierenden Anteile und der entsprechenden Wertsteigerungskomponenten der Renditen der mit einbezogenen Aktiven und Passiven lässt sich die Wertsteigerung des Reinvermögens - und somit der Faktor α - bestimmen.¹³

Artikel 14

Analog zum massgebenden Einkommen entspricht das massgebende Vermögen der natürlichen Personen der Summe der massgebenden Vermögen aller im Kanton steuerpflichtigen natürlichen Personen.

Artikel 15 und 16

Beim massgebenden Gewinn der juristischen Personen muss zwischen Personen ohne und mit besonderem Steuerstatus unterschieden werden. Der besondere Steuerstatus bezieht sich dabei auf die Holding- und Verwaltungsgesellschaften, deren Gewinn gemäss Artikel 28 Absätze 2-4 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990¹⁴ über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) in den Kantonen nur beschränkt besteuert wird. Die eingeschränkte Steuerbarkeit gilt jedoch für die direkte Bundessteuer nicht, weshalb die für die Ermittlung des Ressourcenpotenzials herangezogene Statistik der direkten Bundessteuer verfeinert werden muss. Insbesondere sind die Kantone verpflichtet, der Eidg. Steuerverwaltung Angaben über den Status der juristischen Personen (ordentliche Besteuerung, Holding- und Verwaltungsgesellschaften) zu liefern.

Bei einer juristischen Person ohne besonderen Steuerstatus entspricht der massgebende Gewinn dem steuerbaren Reingewinn abzüglich des Nettoertrags aus Beteiligungen gemäss der direkten Bundessteuer. Auch hier ergibt sich der massgebende Gewinn des Kantons aus der Summe der im Kanton steuerpflichtigen juristischen Personen.

¹³ Eidg. Finanzverwaltung, Projektleitung NFA: "Die Wertsteigerung des Reinvermögens im Ressourcenpotenzial des neuen Finanzausgleichs: Berechnung auf der Basis der Portfolio-Theorie", Bern, Juni 2007.

¹⁴ SR 642.14

Artikel 17-19

Ausgangspunkt für die Berechnung der massgebenden Gewinne der juristischen Personen mit besonderem Steuerstatus ist der Reingewinn gemäss DBG abzüglich des Nettoertrags aus Beteiligungen. Von diesem Reingewinn werden jedoch nur die ordentlich besteuerten Gewinne aus Einkünften aus der Schweiz gemäss Artikel 28 Absätze 2-4 StHG vollständig berücksichtigt. Die Gewinne aus übrigen Einkünften aus dem Ausland werden aufgrund ihrer beschränkten Besteuerung in den Kantonen mit einem Faktor Beta gewichtet und berücksichtigt. Je nach Status der juristischen Person kommen unterschiedliche Faktoren Beta zur Anwendung, wobei jedoch die Beta-Faktoren für alle Kantone gleich sind.

Um Qualitätsprobleme zu vermeiden, sollen die Korrekturfaktoren Beta nur bei definitiv veranlagten Gesellschaften angewendet werden. Dadurch wird ein Anreiz geschaffen, innerhalb der Erhebungsfrist von zwei Jahren möglichst alle Gesellschaften mit besonderem Steuerstatus definitiv zu veranlagern.

Für den Kanton Zug ist die definitive Veranlagung dieser Gesellschaften innerhalb der gesetzten Frist nur schwerlich zu realisieren. Deshalb wird während einer Übergangsfrist eine Ausnahmeregelung getroffen, die jedoch für alle Kantone gilt. So besteht die Möglichkeit, dass während einer gewissen Frist für jene Gesellschaften, die noch nicht definitiv veranlagt sind, die provisorischen Daten geliefert werden können. Somit sollen während dieser Übergangsfrist auch die provisorisch veranlagten Gesellschaften mit besonderem Steuerstatus mit dem Faktor Beta gewichtet werden, sofern die Qualität der Daten genügend ist. Als qualitativ genügend werden Gewinne eingestuft, bei welchen die Spartenrechnung auch für provisorisch besteuerte Gesellschaften umgesetzt ist. Ist dies nicht der Fall, so werden keine Faktoren Beta angewandt, d.h. die entsprechenden Gewinne fliessen zu 100 Prozent in das Ressourcenpotenzial ein. Die ins Auge gefasste Frist für diese Ausnahmeregelung wird auf 10 Jahre festgelegt (Art. 19 Abs. 5 und Art. 54). Die Detailspezifikationen, wie sie von der eidgenössischen Steuerverwaltung bereits seit längerer Zeit in Zusammenarbeit mit den Kantonen festgelegt wurden, bleiben jedoch grundsätzlich unverändert.

Artikel 20

Die Faktoren Beta bestehen aus einem Basisfaktor und einem Zuschlagsfaktor. Der Basisfaktor basiert auf den besteuerten Anteilen der übrigen Einkünfte aus dem Ausland gemäss Artikel 28 Absätze 2-4 StHG. Bei den Holdinggesellschaften ist der Basisfaktor gleich Null, da gemäss Artikel 28 Absatz 2 StHG mit Ausnahme der ordentlich besteuerten Einkünfte aus schweizerischem Grundeigentum keine Gewinnsteuer zu entrichten ist. Bei den Verwaltungsgesellschaften gemäss Artikel 28 Absatz 3 StHG und den Verwaltungsgesellschaften gemäss Artikel 28 Absatz 4 StHG wird der Basisfaktor alle vier Jahre durch eine Auswertung der besteuerten Anteile der übrigen Einkünfte aus dem Ausland sämtlicher entsprechend besteuerten Gesellschaften in der Schweiz ermittelt. Dabei soll auf das erste Quartil der jeweiligen Gesellschaften abgestützt werden. Das heisst, dass ein Viertel der ermittelten Werte unterhalb und drei Viertel über dem Basisfaktor liegen.

Der Zuschlagsfaktor trägt der im Gegensatz zur Kantonssteuer vollständigen Besteuerung des gesamten Gewinns der Holding- und Verwaltungsgesellschaften im Rahmen der direkten Bundessteuer Rechnung, da die Kantone Anspruch auf einen Anteil von 17 Prozent des in ihrem Kanton erzielten Steueraufkommens haben. Der nach Aufkommen unter den Kantonen verteilte Anteil an der direkten Bundessteuer kann als eigene Steuereinnahmen der Kantone betrachtet werden.¹⁵ Beim vollständig miteinbezogenen Teil des Gewinnes (ordentlich besteuertes Ertrag aus der Schweiz) hat dies keine Auswirkungen auf die Berechnung der massgebenden Gewinne, da er bereits in das Ressourcenpotenzial einfliesst. Bei dem in den Kantonen nur beschränkt ausschöpfbaren Gewinnanteil (übrige Einkünfte) muss jedoch berücksichtigt werden, dass er über den Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer zusätz-

¹⁵ Vgl. dazu entsprechenden Ausführung zu Artikel 5.

lich ausgeschöpft wird. Faktoren Beta, welche nur auf der Auswertung der kantonalen Besteuerung basieren, wären somit zu tief.

Der Zuschlagsfaktor wird mit Hilfe des standardisierten Steuerertrags berechnet. Dabei wird in einem ersten Schritt von der Annahme ausgegangen, dass der zusätzliche Anteil am standardisierten Steuerertrag genau dem Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer von 17 Prozent entspricht. Das bedeutet, dass der Zuschlagsfaktor in einem ersten Schritt gleich der Multiplikation des Gewinnsteuersatzes der direkten Bundessteuer (8,5 Prozent) mit dem Kantonsanteil (17 Prozent) ist. In einem weiteren Schritt wird dem Umstand Rechnung getragen, dass ein Teil dieses standardisierten Steuerertrags bereits mit dem Basisfaktor berücksichtigt wird. Dieser Anteil wird abgezogen. Des Weiteren wird dem Umstand Rechnung getragen, dass der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer zumindest teilweise einer Bezugsprovision an die Kantone für die Steuereinschätzung und Erhebung gleichkommt, weshalb eine Reduktion um weitere 50 Prozent erfolgt. In einem letzten Schritt wird schliesslich der Faktor mit dem standardisierten Steuersatz dividiert.

Die Steuererleichterungen gemäss dem Bundesbeschluss zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete¹⁶ (Bonny-Beschluss) werden im Ressourcenpotenzial nicht berücksichtigt. Das bedeutet, dass die Gewinne von begünstigten juristischen Personen zu 100 Prozent in das Ressourcenpotenzial einfließen, sofern sie nicht einen besonderen Steuerstatus (Holding-, Domizil- oder gemischte Gesellschaft) haben. Die Gewährung von Steuererleichterungen liegt grundsätzlich in der Kompetenz der Kantone. Der Bund gewährt entsprechende Steuererleichterungen bei der direkten Bundessteuer nur subsidiär, sofern die Gewinne den Anforderungen gemäss Bonny-Beschluss genügen. Die Gewinne von Unternehmen, welche Steuererleichterungen erhalten, sind somit von den Kantonen vollständig ausschöpfbar.

Artikel 21

In der Statistik der direkten Bundessteuer werden die Bemessungsgrundlagen und Steuererträge gemäss dem veranlagenden Kanton den Kantonen zugeordnet. Dies führt zu Verzerrungen bei den massgebenden Einkommen und Gewinnen, da Bemessungsgrundlagen, welche zwar in einem Kanton eingeschätzt, deren steuerliche Ausschöpfung jedoch einem anderen Kanton zusteht, nicht korrekt zugeordnet werden. Um diesem Umstand Rechnung zu tragen wird die gemäss den Abschnitten 2, 3, 5 und 6 ermittelte ASG der Kantone auf der Basis der Steuerrepartitionen der direkten Bundessteuer pauschal bereinigt.

Aus erhebungstechnischen Gründen erfolgt die Bereinigung der ASG nicht auf der Basis der effektiv neu zuzuordnenden Bemessungsgrundlagen, sondern indirekt auf Grund der in den Kantonen verbuchten Gutschriften zu Gunsten der anderen Kantone, wobei eine Gewichtung erforderlich ist. Da es sich bei den verbuchten Gutschriften jedoch nicht um kantonale Steuereinnahmen, sondern um Steuereinnahmen der direkten Bundessteuer handelt, kann in diesem Fall nicht auf den standardisierten Steuersatz abgestützt werden. Als Gewichtungsfaktor wird das Verhältnis zwischen der Steuerbemessungsgrundlage der direkten Bundessteuer und dem entsprechenden Steueraufkommen des Bemessungsjahres im Kanton herangezogen. Die relevante Steuerbemessungsgrundlage ist gleich der Summe der massgebenden ordentlich besteuerten und quellenbesteuerten Einkommen sowie der massgebenden Gewinne der ordentlich und privilegiert besteuerten Unternehmen.

Artikel 23 und 24

Die beiden Artikel präzisieren Artikel 5 Absatz 2 FiLaG. Mit der Fortschreibung des Beitrags der ressourcenstarken Kantone wird festgelegt, dass zur Bestimmung der Veränderungsrate des Gesamtbeitrags der ressourcenstarken Kantone die Veränderungsrate der Summe der Ressourcenpotenziale der im betreffenden Ausgleichsjahr ressourcenstarken Kantone herangezogen wird. Eine alternative Berechnungsweise würde darin bestehen, dass die Veränderungsrate gemäss der Summe der Ressourcenpotenziale der im Ausgleichsjahr res-

¹⁶ SR 951.93

sourcenstarken Kantone im Vergleich zur entsprechenden Summe der im Vorjahr ressourcenstarken Kantone bestimmt würde. Dies würde jedoch zur Folge haben, dass die Veränderungsrate relativ stark durch den allfälligen Wechsel eines oder mehrerer Kantone von den ressourcenschwachen zu den ressourcenstarken Kantonen oder umgekehrt determiniert wäre. Durch die in Artikel 30 Absatz 2 gewählte Berechnungsmethode wird hingegen vermieden, dass der Gesamtbeitrag und die Einzelbeiträge der ressourcenstarken Kantone infolge eines solchen "Klassenwechsels" eines oder mehrerer Kantone übermässig stark ansteigen oder zurückgehen.

Artikel 25

Gemäss Artikel 5 Absatz 3 FiLaG entrichten die ressourcenstarken Kantone pro Einwohnerin oder Einwohner einen einheitlichen Prozentsatz der Differenz zwischen ihrem standardisierten Steuerertrag pro Einwohnerin und Einwohner und dem schweizerischen Durchschnitt. Da sich die standardisierten Steuererträge pro Einwohnerin und Einwohner proportional zum Ressourcenpotenzial pro Einwohnerin und Einwohner und somit auch proportional zum Ressourcenindex verhalten, sind die Beiträge der ressourcenstarken Kantone ebenfalls proportional zum Ressourcenindex. Die Berechnung der Beiträge der ressourcenstarken Kantone kann direkt auf der Basis der Differenz zwischen dem Ressourcenindex und dem Schweizer Durchschnitt von 100 erfolgen.

Artikel 26

Analog zur Berechnung der Beiträge der ressourcenstarken Kantone lassen sich auch die Auszahlungen an die ressourcenschwachen Kantone direkt auf der Basis der Differenz zwischen dem Ressourcenindex und dem Schweizer Durchschnitt von 100 berechnen.

Mit der progressiven Auszahlung wird beabsichtigt, die angestrebte Zielgrösse, wonach die standardisierten Steuererträge pro Einwohnerin und Einwohner jedes ressourcenschwachen Kantons zusammen mit dem Pro-Kopf-Beitrag aus dem Ressourcenausgleich wenn möglich mindestens 85 Prozent des Schweizer Mittels betragen soll, mit möglichst wenig finanziellen Mitteln zu erreichen (Art. 6 Abs. 3 FiLaG). Dies verlangt eine möglichst starke Progression, welche die Mittel auf die ressourcenschwachen Kantone konzentriert. Andererseits darf die Rangfolge der Kantone bezüglich ihrer standardisierten Steuererträge pro Einwohner nicht verändert werden.

Die Bedingungen können erfüllt werden, wenn für den Progressionsparameter p der Wert gefunden wird, welcher die Progression maximiert unter der Bedingung, dass die Grenznahme der Indexveränderung (Ausgleichsrate) für den ressourcenschwächsten Kanton maximal 100 Prozent beträgt. Eine Ausgleichsrate von 100 Prozent bedeutet, dass ausgehend vom bestehenden Index eine infinitesimale Indexreduktion vollständig (zu 100 Prozent) durch den Ressourcenausgleich ausgeglichen wird. Die Formel in Anhang 9 für die Berechnung der Parameters p widerspiegelt diese Optimierung.¹⁷

Artikel 27 und 28

Der Lastenausgleich des Bundes basiert ausschliesslich auf amtlichen Statistiken des Bundes. Es sind deshalb keine besonderen Rechtsnormen zur Erhebung und Lieferung der erforderlichen Daten notwendig.

¹⁷ Eine Ausgleichsrate von mehr als 100 Prozent würde bedeuten, dass die Indexreduktion überkompensiert würde; d.h. dass der Kanton bessergestellt wäre als vor der Indexreduktion. Dies würde gleichzeitig auch bedeuten, dass der ressourcenschwächste Kanton unter Umständen zusammen mit dem Beitrag aus dem Ressourcenausgleich über höhere standardisierte Steuererträge verfügen würde als der zweitschwächste Kanton.

Artikel 29 und 30

Die Ermittlung der massgebenden geografisch-topografischen Sonderlasten der Kantone erfolgt in drei Schritten. In einem ersten Schritt werden vier Teilindikatoren definiert, welche die strukturellen Ursachen von höheren Belastungen gemäss Artikel 7 FiLaG abbilden. Der Teilindikator "Siedlungshöhe" soll die höheren Kosten der Infrastruktur und der Bereitstellung von staatlichen Dienstleistungen in Bergregionen abbilden. Der Teilindikator "Steilheit des Geländes" trägt den höheren Kosten für den Schutz vor Naturgefahren (Schutzwälder und Schutzbauten) in den Bergregionen Rechnung. Die Teilindikatoren Siedlungsstruktur und Bevölkerungsdichte berücksichtigen die höheren Kosten der Infrastruktur und der Bereitstellung von staatlichen Dienstleistungen in dünn besiedelten Regionen.

In einem zweiten Schritt werden für jeden der vier Teilindikatoren kantonale Lastenindizes berechnet, wobei der Schweizer Durchschnitt jeweils einen Indexwert von 100 aufweist. In einem dritten Schritt werden durch die Gewichtung der Lastenindexwerte der Kantone die massgebenden Sonderlasten der Kantone berechnet, wobei sich die Gewichte direkt auf die strukturellen Teilindikatoren (Art. 36 Abs. 5) beziehen. Zu beachten ist, dass nur jene Lastenindexwerte zu Sonderlasten führen, die über dem Schweizer Durchschnitt von 100 Indexpunkten liegen.

Artikel 31 und 32

Artikel 31 regelt neben der Konkretisierung der Festlegung des jährlichen Gesamtbetrags in der Vierjahresperiode gemäss Artikel 9 FiLaG die Fortschreibung des Gesamtbetrags bei einem allfälligen verzögerten Beginn der neuen Vierjahresperiode gemäss Artikel 22 FiLaG. In diesem Fall verlängert sich die Geltungsdauer des geltenden Bundesbeschlusses um zwei Jahre, wobei der Gesamtbeitrag weiterhin an die Teuerung angepasst werden soll.

Da die vier Teilindikatoren unterschiedliche Kosten abbilden, ist der geografisch-topografische Lastenausgleich (GLA) als Kombination von vier Teilausgleichsinstrumenten konzipiert. Die gesamten für den geografisch-topografischen Lastenausgleich zur Verfügung stehenden Mittel werden deshalb auf die vier Typen von Sonderlasten aufgeteilt. Das bedeutet, dass jeder Kanton, der in Bezug auf mindestens einen Teilindikator Sonderlasten aufweist, Lastenausgleich erhält. Die Aufteilung des Gesamtbetrags auf die vier Typen von Sonderlasten basiert auf einem politischen Konsens zwischen Bund und Kantonen.

Artikel 33

Zur Bestimmung der Ausgleichszahlungen werden die massgebenden Sonderlasten der Kantone zu vier Gesamtbeträgen zusammengezählt. Diese widerspiegeln somit jeweils die massgebenden Sonderlasten der gesamten Schweiz. Es sei darauf hingewiesen, dass es sich bei diesen Summen nicht um effektive Kosten handelt. Zwar kann ein statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen diesen Beträgen und den Ausgaben der Kantone nachgewiesen werden. Den Beträgen kommt jedoch lediglich die Funktion zu, die Unterschiede zwischen den Kantonen in Bezug auf die strukturellen Ursachen von geografisch-topografischen Sonderlasten in einer abstrakten Form aufzuzeigen. Die Aufteilung der für die vier Typen von Sonderlasten je zur Verfügung stehenden Ausgleichssummen auf die Kantone erfolgt sodann proportional zu den entsprechenden massgebenden Sonderlasten der Kantone.

Artikel 34

Der soziodemografische Lastenausgleich wird unterteilt in die Abgeltung von Sonderlasten der Bevölkerungsstruktur und Sonderlasten der Kernstädte. Analog zum geografisch-topografischen Lastenausgleich erfolgt die Ermittlung der massgebenden Sonderlasten der Bevölkerungsstruktur auch in drei Schritten. In Bezug auf die Definition der strukturellen Teilindikatoren ist jedoch zu beachten, dass aufgrund der Vielschichtigkeit der soziodemografisch bedingten Mehrausgaben eine Zuordnung von einzelnen Kosten auf einzelne Teilindikatoren sehr schwierig ist. Deshalb soll durch eine Kombination von strukturellen Teilindika-

toren das Gesamtphänomen von höheren Ausgaben, welche mit der Bevölkerungsstruktur in Zusammenhang steht, abgebildet werden.

Die dazu in Artikel 8 Absatz 2 FiLaG aufgeführten Kennzeichen einer höheren finanziellen Belastung sollen durch die drei Teilindikatoren "Armut", "Altersstruktur" und "Ausländerintegration" abgebildet werden. Beim Teilindikator "Armut", der auf der neuen Statistik der Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfänger gemäss Verordnung vom 30. Juni 1993¹⁸ über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes basiert, ist es aufgrund der unterschiedlichen Ausgestaltung der Sozialsysteme in den Kantonen unabdingbar, neben den Empfängerinnen und Empfänger der eigentlichen Sozialhilfe im engeren Sinn auch die Bezüger von weiteren kantonalen Bedarfsleistungen (Sozialhilfe im weiteren Sinn) mit einzu-beziehen. Mehrfachbezüge werden nur einfach gezählt. Das bedeutet, dass eine Person nur einmal erfasst wird, auch wenn sie mehrere Arten von Leistungen bezieht.

Artikel 35

Die Teilindikatoren werden mit der statistischen Methode der "Hauptkomponentenanalyse" zu einem Gesamtindex (Lastenindex) zusammengefasst. Die Hauptkomponentenanalyse dient dazu, einen möglichst grossen Teil der Information aus den drei Teilindikatoren auf möglichst wenige neue Indizes zusammenzufassen. Dabei sind diese neuen Indizes lineare Kombinationen der Teilindikatoren und sind so ausgestaltet, dass die in den Teilindikatoren enthaltenen Unterschiede zwischen den Kantonen möglichst umfassend abgebildet werden. Das heisst, dass durch die Zusammenfassung der Teilindikatoren möglichst wenig Information aus den Teilindikatoren verloren gehen.

Aufgrund der unterschiedlichen Skalierung werden die Teilindikatoren vor der Weiterverarbeitung standardisiert. Bei der Standardisierung werden die Teilindikatoren so transformiert, dass der Mittelwert aller Kantone 0 und die Standardabweichung 1 beträgt. Der Gesamtindex entspricht sodann der ersten, standardisierten Hauptkomponente der standardisierten Teilindikatoren. Der Lastenindex für die Sonderlasten der Bevölkerungsstruktur ist somit ein standardisierter Index mit Mittelwert 0 und Standardabweichung 1 und entspricht derjenigen linearen Kombination der standardisierten Teilindikatoren, welche die maximale Varianz aufweist. Letzteres bedeutet, dass es sich beim Lastenindex um diejenige lineare Kombination der Teilindikatoren handelt, welche die in den Teilindikatoren enthaltenen Unterschiede zwischen den Kantonen am stärksten widerspiegelt.

In einem dritten Schritt werden auf der Basis des Lastenindex die massgebenden Sonderlasten berechnet. Dazu werden die Lastenindexwerte zunächst in eine Masszahl für die Lasten pro Einwohnerin und Einwohner transformiert. Dabei wird von der Annahme ausgegangen, dass der Kanton mit dem tiefsten Indexwert keine Lasten aufweist. Die Masszahl für die Lasten pro Einwohnerin und Einwohner eines Kantons entspricht sodann der Differenz zwischen seinem Lastenindex und dem Lastenindex des Kantons mit dem tiefsten Wert. Die massgebenden Sonderlasten eines Kantons ergeben sich anschliessend durch die Multiplikation (Gewichtung) der Differenz zwischen der Masszahl des Kantons und dem entsprechenden Mittelwert aller Kantone mit der ständigen Wohnbevölkerung. Analog zum GLA gilt auch hier, dass nur jene Lasten pro Einwohnerin und Einwohner Sonderlasten darstellen, die über dem Mittelwert der Kantone liegen. Damit wird dem Konzept des Lastenausgleichs Rechnung getragen, wonach nicht Lasten generell, sondern nur Spitzenbelastungen abgegolten werden sollen.

Artikel 36

Analog zu den Sonderlasten der Bevölkerungsstruktur werden die spezifischen Belastungen der Kernstädte (öffentliche Sicherheit und Ordnung, Verkehr) durch eine Kombination von strukturellen Teilindikatoren abgebildet. Im Gegensatz jedoch zu den Sonderlasten der Bevölkerungsstruktur werden die Teilindikatoren auf der Stufe der Gemeinden (Einwohnerge-

¹⁸ SR 431.012.1

meinden) eines Kantons erfasst, gewichtet und auf die Kantonsebene aggregiert. Dadurch soll berücksichtigt werden, dass die mit der Kernstadtproblematik zusammenhängenden Sonderlasten sehr stark von der Siedlungsstruktur und der Zentrumsfunktion, d.h. der Konzentration von Wohnen, Arbeiten sowie politischer, sozialer und gesellschaftlicher Aktivität auf einem engen geografischen Raum, geprägt sind. Eine Erfassung von Teilindikatoren auf Kantonsebene würde diesen Faktoren zu wenig Rechnung tragen.

Artikel 37

Analog zu den massgebenden Sonderlasten der Bevölkerungsstruktur werden die Teilindikatoren standardisiert und mittels einer Hauptkomponentenanalyse zusammengefasst. In einem Zwischenschritt werden jedoch die Lastenindizes der Gemeinden zu kantonalen Lastenindizes verdichtet. Ausgehend davon werden nach derselben Methode wie bei den Sonderlasten der Bevölkerungsstruktur (vgl. Art. 35) die Lasten pro Einwohnerin und Einwohner und anschliessend die massgebenden Sonderlasten berechnet. Wiederum werden auch hier nur jene Lasten pro Einwohnerin und Einwohner als Sonderlasten betrachtet, die über dem Mittelwert der Kantone liegen.

Artikel 38 und 39

Analog zum GLA regelt Artikel 38 neben der Festlegung des jährlichen Gesamtbetrags in der Vierjahresperiode gemäss Artikel 9 FiLaG auch die Fortschreibung des Gesamtbetrags bei einem allfälligen verzögerten Beginn der neuen Vierjahresperiode gemäss Artikel 22 FiLaG. In diesem Fall verlängert sich die Geltungsdauer des geltenden Bundesbeschluss um zwei Jahre, wobei der Gesamtbeitrag weiterhin an die Teuerung angepasst werden soll. Die Aufteilung des gesamten für den soziodemografischen Lastenausgleich zur Verfügung stehenden Betrags auf die Abgeltung der massgebenden Sonderlasten der Bevölkerungsstruktur und der Kernstädte basiert auf einem politischen Konsens zwischen Bund und Kantonen.

Artikel 40

Analog zum GLA handelt es sich auch bei den massgebenden Sonderlasten der Bevölkerungsstruktur und der Kernstädte nicht um effektive Kosten, sondern um die Darlegung der Unterschiede zwischen den Kantonen in Bezug auf die strukturellen Ursachen der entsprechenden Sonderlasten in einer abstrakten Form. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass zwischen den massgebenden Sonderlasten und den effektiven Ausgaben der Kantone ein statistisch signifikanter Zusammenhang besteht.

Artikel 41-43

Diese Artikel beinhalten die Aufgaben der für die Datenerhebung und die Berechnung des Ressourcen- und Lastenausgleichs zuständigen Bundesstellen im Rahmen der Qualitätssicherung. Dabei kommt für die jährliche Neuberechnung des Ressourcenpotenzials und der Lastenindizes ein standardisierter Prozess zum Tragen (vgl. Tabelle 1). Eine besondere Rolle nimmt dabei die Eidg. Finanzkontrolle ein, welche die Funktion eines externen Inspektors für die Qualitätssicherung des neuen Finanzausgleichs wahrnimmt. Im Rahmen der Botschaft zu den Bundesbeschlüssen über die Festlegung des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs sowie zum Bundesgesetz über die Änderungen von Erlassen im Rahmen des Übergangs zur NFA wird zu diesem Zweck eine Ergänzung des Finanzkontrollgesetzes vom 28. Juni 1967¹⁹ (FKG) um einen Buchstaben j zu Artikel 6 beantragt. Der Kommentar zu Artikel 6 Buchstabe j FKG findet sich in Ziffer 2.4 der erwähnten Botschaft. Die Bestimmung ermöglicht es der EFK, zur Qualitätssicherung jederzeit auch Kontrollen in den Kantonen vor Ort vorzunehmen.

¹⁹

Datenerfassung

Die Datenerfassung für das Ressourcenpotenzial erfolgt durch die Kantone auf der Basis der von der Eidg. Steuerverwaltung (ESTV) erarbeiteten und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und –direktoren (FDK) genehmigten Detailspezifikationen. Die Detailspezifikationen enthalten detaillierte technische Anweisungen und Fristen für die Datenlieferung. Die kantonalen Steuerverwaltungen liefern die Daten der einzelnen Bemessungsjahre jeweils gemäss den vorgegebenen Abgabeterminen an die ESTV.

Datengrundlagen für den Lastenausgleich sind Statistiken des Bundes gemäss dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992, dem Bundesgesetz vom 26. Juni 1998 über die eidgenössische Volkszählung und den dazugehörigen Verordnungen des jeweils letzten verfügbaren Jahres. Das Bundesamt für Statistik (BFS) liefert der Eidg. Finanzverwaltung (EFV) die Daten für ein Referenzjahr jeweils bis Ende März des vorangehenden Jahres.

Aufbereitung bzw. Weiterverarbeitung der Daten

Für den Ressourcenausgleich plausibilisiert die ESTV die Daten. Stellt sie Fehler, mangelhafte oder fehlende Zahlen fest, weist sie die Daten zur Überarbeitung innerhalb einer kurzen Frist (zwei bis drei Wochen) an den betreffenden Kanton zurück. Die überarbeiteten Daten werden wiederum vom Kanton der ESTV eingereicht. Die Daten für den Lastenausgleich werden durch das BFS plausibilisiert und gegebenenfalls überarbeitet.

Qualitätskontrolle

Bei fehlerhaften, fehlenden oder nicht weiter verwertbaren Daten zum Ressourcenpotenzial treffen die ESTV und die EFV in Zusammenarbeit mit einer paritätischen Fachgruppe (vgl. Art. 44f) Massnahmen in der folgenden Art und Weise:

- bei qualitativ ungenügenden, aber weiterverwertbaren Daten zum Ressourcenausgleich: angemessene Korrektur der eingegebenen Daten durch die ESTV;
- bei fehlenden oder nicht weiterverwertbaren Daten: Schätzung des Ressourcenpotenzials auf der Basis von standardisierten Berechnungsmethoden durch die EFV. Diese Berechnungsmethoden werden so ausgestaltet, dass Kantone, die keine oder nur ungenügende Daten liefern, gegenüber den korrekt meldenden Kantonen keine Vorteile haben. Die Schätzgleichungen sind in Anhang 16 der Verordnung festgelegt. Eine Zusammenfassung der Schätzmethoden geben die Tabellen in Anhang 1 des erläuternden Berichts.

Bei fehlerhaften, fehlenden oder nicht weiter verwertbaren Daten zu den Lastenindizes treffen das BFS und die EFV in Zusammenarbeit mit der Fachgruppe Korrekturen oder Schätzungen.

Die Feststellungen zur Datenqualität und die getroffenen Massnahmen werden dem betroffenen Kanton und der FDK mitgeteilt. Der betroffene Kanton hat Gelegenheit, sich innerhalb einer kurzen Frist zu den vorgenommenen Korrekturen und Schätzungen zu äussern. Die vorgenommenen Korrekturen und Schätzungen sind zu dokumentieren, damit die Nachvollziehbarkeit gewährleistet ist.

Berechnung des Ressourcenpotenzials und der Lastenindizes

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

Berechnung der Ausgleichszahlungen

Auf der Basis des Ressourcenpotenzials und der vom Parlament verabschiedeten Ausgleichssummen für den vertikalen und horizontalen Ressourcenausgleich sowie deren Fortschreibung gemäss Artikel 5 Absatz 2 FiLaG werden anschliessend durch die EFV die Aus-

gleichsbeträge der einzelnen Kantone für das folgende Referenzjahr berechnet. Die EFV berechnet parallel die Ausgleichszahlungen des geografisch-topografischen und soziodemografischen Lastenausgleichs unter Anpassung der vom Parlament verabschiedeten Ausgleichssummen an die Teuerung gemäss Artikel 9 Absatz 2 FiLaG.

Kenntnisnahme durch die Kantone

Die EFV leitet die Berechnungen an die FDK zuhanden der Kantone weiter. Die Kantone nehmen vom Resultat Kenntnis. Ein Kanton, der mit den Daten nicht einverstanden ist, kann an die FDK gelangen. Die FDK teilt die Kenntnisnahme der Kantone und eine allfällige Stellungnahme zu Anträgen einzelner Kantone an das EFD weiter.

Tabelle 1 Übersicht über den jährlich wiederkehrenden Prozess zur Berechnung des Ressourcen- und Lastenausgleichs

Idealtypischer Ablauf in zeitlicher Hinsicht (alljährlich wiederkehrend)	Ressourcenausgleich	Lastenausgleich
bis Ende März	Datenerfassung ESTV	Berechnung und Lieferung Daten BFS
bis Ende April	Datenaufbereitung ESTV	Weiterverarbeitung EFV
Mai - Juni	Qualitätskontrolle	Qualitätskontrolle
Anfang Juli	Berechnungen Indizes und Ausgleichszahlungen EFV, Mitteilung an die FDK	Berechnung Indizes und Ausgleichszahlungen EFV, Mitteilung an die FDK
Mitte Oktober	Berichterstattung FDK an das EFD	Berichterstattung FDK an das EFD
November	Verabschiedung durch den Bundesrat	Verabschiedung durch den Bundesrat

Artikel 44

Für die Datenerhebung und die Qualitätskontrolle im Rahmen der jährlichen Neuberechnung des Ressourcen- und Lastenausgleichs wird eine begleitende, zwischen Bund und Kantonen paritätisch zusammengesetzte Fachgruppe eingesetzt.

Artikel 44 regelt die ausgewogene Vertretung der Kantone und der betroffenen Bundesämter in der Fachgruppe. Jede Vertreterin bzw. jeder Vertreter verfügt bei Abstimmungen über eine Stimme. Bei Stimmengleichheit hat die bzw. der Vorsitzende den Stichentscheid. Die FDK teilt der eidgenössischen Finanzverwaltung mit, wer von der Kantonsdelegation gemäss Absatz 2 Buchstabe c die Fachgruppe leitet. Das Sekretariat wird von der EFV geführt.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) und die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und –direktoren (FDK) sind mit je einer Beobachterin bzw. einem Beobachter in der Fachgruppe vertreten.

Tabelle 2 Verantwortliche Stellen für die Qualitätssicherung

	Ressourcenausgleich	Lastenausgleich
Datenerfassung	ESTV, Kontrolle durch EFK gemäss Art. 6 Bst. j FKG, Begleitung durch Fachgruppe Qualitätssicherung	BFS, Kontrolle durch EFK gemäss Art. 6 Bst. j FKG, Begleitung durch Fachgruppe Qualitätssicherung
Datenaufbereitung	ESTV, Kontrolle durch EFK gemäss Art. 6 Bst. j FKG	BFS, Kontrolle durch EFK gemäss Art. 6 Bst. j FKG
Berechnung Indizes und Ausgleichszahlungen	EFV, Kontrolle durch EFK gemäss Art. 6 Bst. j FKG	EFV, Kontrolle durch EFK gemäss Art. 6 Bst. j FKG

Artikel 45

Artikel 45 regelt die Aufgaben der Fachgruppe im Prozess der Qualitätssicherung. Diese Aufgabe besteht im Wesentlichen darin, die für die Datenerhebung zuständigen Bundesstellen zu unterstützen. In diesem Sinne begleitet die Fachgruppe die Kontrolle der Datenerfassung in den Kantonen durch die EFK, die Plausibilisierung und Überarbeitung der Daten durch die ESTV und das BFS sowie - sofern notwendig - die Korrektur und Schätzung von Daten, welche von der EFV bzw. der ESTV und das BFS vorgenommen wird.

Die Fachgruppe wird durch die ESTV laufend über die Datenlage bezüglich Ressourcenausgleich und durch die EFV bezüglich Lastenausgleich orientiert. Sie beurteilt die Datenlage und erörtert in Absprache mit der EFK die zu treffenden Massnahmen, insbesondere allfällige zusätzliche Kontrollen vor Ort. Die Fachgruppe tagt jeweils in den Monaten Mai und Juni in einem kurzem Rhythmus und orientiert die Kantone und das Eidg. Finanzdepartement (EFD) mit einem jährlichen Bericht über ihre Arbeit.

Artikel 46

Gemäss Artikel 18 FiLaG legt der Bundesrat der Bundesversammlung alle vier Jahre einen schriftlichen Bericht über den Vollzug und die Wirksamkeit dieses Gesetzes vor. Mit den Begriffen "Erreichung der Ziele des Finanzausgleichs" gemäss Artikel 18 Abs. 2 FiLaG soll verdeutlicht werden, was mit dem im Absatz 1 von Artikel 18 erwähnten Begriff der "Wirksamkeit" gemeint ist. Mit anderen Worten beziehen sich Wirksamkeit und Zielerreichung auf denselben Sachverhalt, namentlich auf die Veränderung des Finanzausgleichs aufgrund der NFA bzw. der entsprechenden Bundesbeschlüsse über die Dotierung der Ausgleichsgefässe. Gegenstand der Wirksamkeitsüberprüfung ist die Evaluation des Finanzausgleichs im engeren Sinne.

In Artikel 46 Absatz 1 Buchstabe c Ziffer 2 wird die Volatilität der Beiträge im horizontalen Ressourcenausgleich zum expliziten Untersuchungsgegenstand erklärt. Es wird namentlich darum gehen, im Interesse einer verlässlichen Finanzpolitik die Bewegungen der einzelnen ressourcenstarken und -schwachen Kantone innerhalb einer Berichtsperiode zu untersuchen und, falls notwendig, den daraus resultierenden Handlungsbedarf in konzeptioneller und rechtlicher Hinsicht aufzuzeigen (vgl. hierzu auch Abs. 1 Bst. c Ziff. 3).

Absatz 1 Buchstabe c Ziffer 3 besagt, dass sich der Wirksamkeitsbericht über die Opportunität einer Belastungsobergrenze der ressourcenstarken Kantone im horizontalen Ressourcenausgleich wird aussprechen müssen. Damit wird auf Verordnungsstufe ein verbindlicher "Prüfungsauftrag" festgehalten (vgl. hierzu auch den unmittelbaren Zusammenhang zu Abs. 1 Bst. a Ziff. 2).

Die Kriterien für die Beurteilung der Ziele sind in Anhang 17 aufgeführt. Es handelt sich um eine nicht abschliessende Aufzählung.

Die Wirkungen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich sind in einem gesonderten Kapitel des Wirksamkeitsberichts darzulegen. Dabei sind insbesondere die Kriterien gemäss Anhang 17 zu berücksichtigen.

Der Wirksamkeitsbericht gibt allfällige abweichende Meinungen innerhalb der paritätischen Fachgruppe wieder (dissenting opinions).

Als Grundlagen für Wirksamkeitsprüfungen dienen der "Leitfaden für Wirksamkeitsprüfungen beim Bund"²⁰ sowie der Bundesratsbeschluss vom 3. November 2004 zur Verstärkung der Wirksamkeitsüberprüfungen bei Bundesrat und Bundesverwaltung (Umsetzung von Art. 170 BV).

Das am 10. April 2006 von der NFA-Projektorganisation genehmigte Konzept zum Wirksamkeitsbericht (Anhang 2 des erläuternden Berichts) bildet einen integralen Bestandteil dieses Berichts.

Artikel 48

Der Wirksamkeitsbericht wird vom EFD in Zusammenarbeit mit den Kantonen erstellt (Art. 48 Abs. 1). Die Erarbeitung wird von einer paritätisch zusammengesetzten Fachgruppe aus Vertreterinnen und Vertretern des Bundes und der Kantone begleitet. Unter paritätischer Zusammensetzung sind gleich grosse Delegationen von Bund und Kantonen gemeint. Für eine ausgewogene Zusammensetzung ihrer Delegation sind die Kantone zuständig. Es müssen insbesondere die verschiedenen Sprachgruppen, Stadt- und Landregionen sowie die ressourcenstarken und ressourcenschwachen Stände angemessen vertreten sein. Die KdK gibt der EFV die Delegation der Kantone bekannt.

Jede Vertreterin bzw. jeder Vertreter verfügt bei Abstimmungen über eine Stimme. Bei Stimmengleichheit hat die bzw. der Vorsitzende den Stichentscheid.

Aus der Mitte der Bundesvertreterinnen und -vertreter übernimmt eine Vertreterin bzw. ein Vertreter der EFV die Leitung der Fachgruppe. Das Sekretariat wird von der EFV geführt.

Artikel 50

Artikel 50 regelt die Fälligkeit der Beiträge des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs. Sie sind halbjährlich, jeweils auf das Ende des Halbjahres zu bezahlen.

Artikel 51

Weil die vollständigen Daten für das Ressourcenpotential zum ersten Mal im Jahr 2003 erhoben wurden, liegen für das Referenzjahr 2008 lediglich zwei Bemessungsjahre vor.

Artikel 52

Die Berechnung der massgebenden quellenbesteuerten Einkommen und die Berechnung der Zuschlagsfaktoren für die Faktoren Beta basieren unter anderem auf dem standardisierten Steuersatz des Vorjahres des Referenzjahres. Der standardisierte Steuersatz seinerseits basiert auf dem Ressourcenpotential und den gesamten Steuereinnahmen der Kantone und Gemeinden. Weil das Ressourcenpotential zum ersten Mal für das Referenzjahr 2008 berechnet wird, kann deshalb kein standardisierter Steuersatz für das Vorjahr berechnet werden. Aus diesem Grund wird der standardisierte Steuersatz für das Jahr 2007 auf der Basis von plausiblen Schätzungen bei 30 Prozent festgelegt.

²⁰ Widmer, Thomas: "Leitfaden für Wirksamkeitsüberprüfungen beim Bund", Instrument zur Qualitätssicherung gestützt auf die Evaluationsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL-Standards), Bern 2005.

Artikel 53

Erste empirisch ermittelte Basisfaktoren Beta können erst nach Ablauf der ersten Vierjahresperiode des Ressourcenausgleichs bestimmt werden. Aus diesem Grund werden für die erste Vierjahresperiode Basisfaktoren gewählt, welche auf einer plausiblen Schätzung der NFA-Projektorganisation und der Schweizerischen Steuerkonferenz beruhen.

Artikel 54

Vgl. die Erläuterungen zu Artikel 19.

Artikel 55 und 56

Die Globalbilanz stellt die finanziellen Auswirkungen der NFA für den Bund und die Kantone beim Übergang vom heutigen System zur neuen Aufgabenteilung und zum neuen Ausgleichssystem dar. Nicht erfasst werden Gewinne bei Effizienz, Effektivität und Anreizstruktur der Aufgabenerfüllung (z.B. durch die Entflechtung und die Einführung von Programmvereinbarungen bei den verbleibenden Verbundaufgaben), insbesondere auch nicht die Einsparungen, welche sich mittel- bis langfristig bei Bund und Kantonen durch den Ersatz von zweckgebundenen, aufgabenbezogenen Beiträgen des Bundes durch zweckfreie Ausgleichszahlungen einstellen. Ebenfalls nicht enthalten sind die zusätzlichen Abgeltungen für Leistungsbezüge, welche sich im Rahmen der verstärkten interkantonalen Zusammenarbeit ergeben. Aufgrund der beabsichtigten Haushaltsneutralität der NFA (befristeter Härteausgleich als Ausnahme) resultiert in der Globalbilanz für den Bund und die Gesamtheit der Kantone ein Saldo von Null. Ressourcenstarke Kantone werden gegenüber heute tendenziell stärker belastet, ressourcenschwache Kantone werden hingegen tendenziell entlastet.

Dennoch gibt es ressourcenschwache Kantone, welche beim Übergang zur NFA aufgrund der Fehlanreize des heutigen Systems (insbesondere aufgrund der zweckgebundenen Ausgleichszahlungen), der Auswirkungen der Aufgabenteilung sowie aufgrund der Berechnungsweise des für den bestehenden Finanzausgleich relevanten Finanzkraftindex netto belastet oder nur ungenügend entlastet werden. Für diese Kantone ist ein Härteausgleich vorgesehen, der es ihnen erlaubt, die finanzpolitischen Strukturen den neuen Verhältnissen anzupassen.

Die Globalbilanz ist eine Momentaufnahme des Übergangs zur NFA und beruht auf den Referenzjahren 2004 und 2005. Die Globalbilanz zeigt die Auswirkungen der NFA gegenüber dem geltenden System auf den Bund und die einzelnen Kantone in den Jahren 2004 und 2005. Die in der Globalbilanz berücksichtigten Referenzjahre liegen aus methodisch-technischen Gründen in der Vergangenheit. Dies rührt daher, dass wichtige Elemente des heutigen - wohlgemerkt nicht steuerbaren - Finanzausgleichs, wie z.B. die Höhe der Einnahmen der direkten Bundessteuer, der Verrechnungssteuer, der Nationalbankgewinne oder die Finanzkraftzuschläge in den unzähligen Aufgabengebieten für die Kantone nicht oder nur sehr ungenau prognostiziert werden können. Es ist deshalb nicht opportun, prospektiv auf das vorgesehene Inkrafttreten des neuen Finanzausgleichs im Jahr 2008 die Ausgleichszahlungen der NFA mit denjenigen Beiträgen zu vergleichen, welche die Kantone erhalten würden, wenn das bisherige System immer noch in Kraft wäre. Eine solche Prognose wäre mit sehr grossen Unsicherheiten und Fehlerquellen behaftet. Es wird somit keine Globalbilanz für das Jahr 2008 berechnet werden können.

Durch den Härteausgleich, welcher auf der Basis der letzten Globalbilanz vor der Einführung der NFA berechnet wird, werden die betroffenen ressourcenschwachen Kantone beim Übergang zur NFA zusätzlich entlastet. Massgebend für die angestrebte Mindestentlastung (Grenzwert) ist der kantonale Wert beim Ressourcenindex im Durchschnitt der Jahre 2004 und 2005.

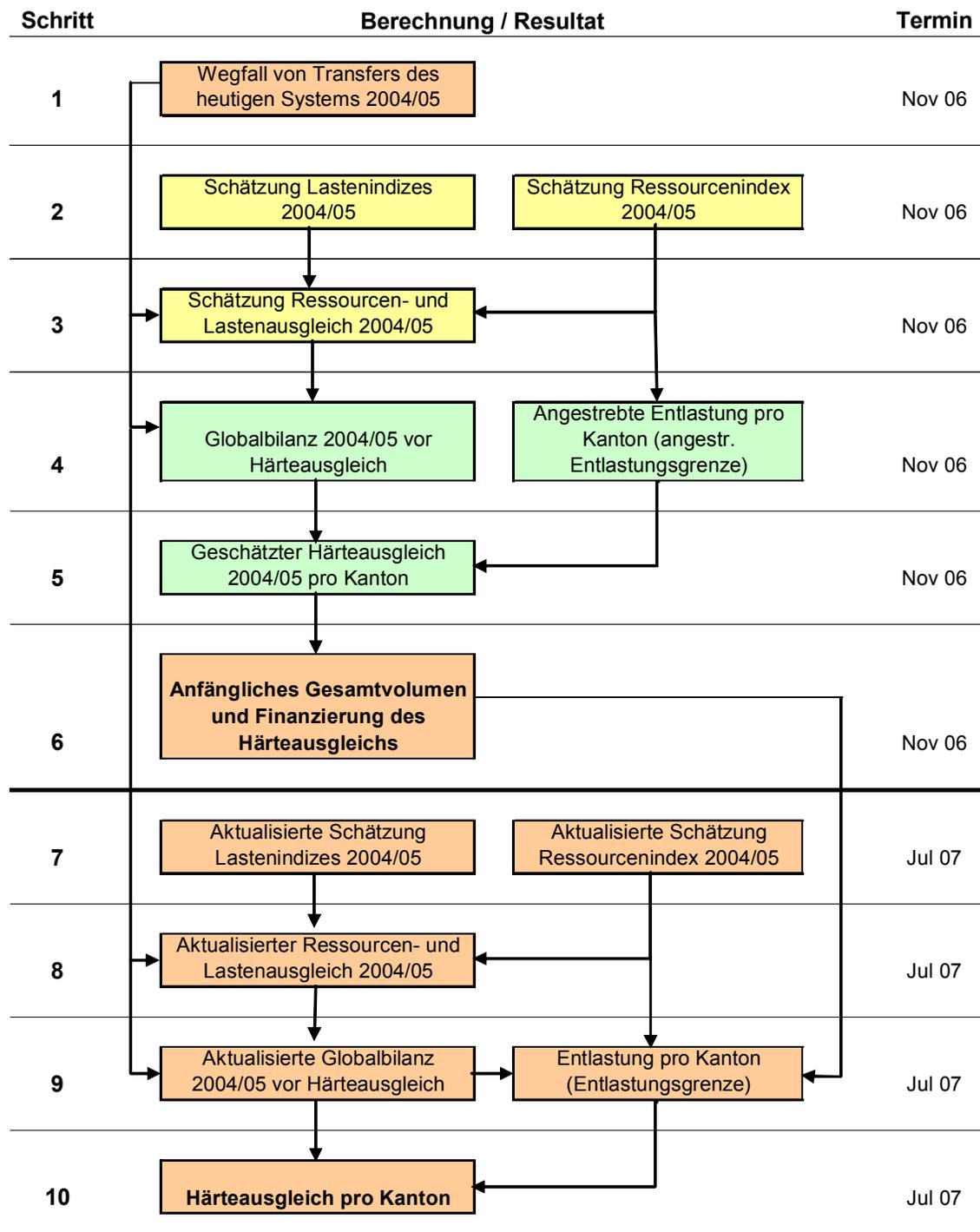
Die Berechnung des Härteausgleichs wurde in 10 Schritte vollzogen. Der im Folgenden dargestellte Prozess ist in Abbildung 10 grafisch dargestellt. Die detaillierten Berechnungen richten sich nach Anhang 18.

1. In einem ersten Schritt wurden die Auswirkungen der Aufgabenentflechtung auf der Basis der Staatsrechnungen 2004/05 erfasst. Diese Daten wurden von den Kantonen plausibilisiert sowie im Anschluss an die Verabschiedung der Ausführungsgesetzgebung der NFA und an die Vernehmlassung geringfügig angepasst. Aufgrund der Haushaltsneutralität des Übergangs zur NFA resultierte aus der Summe der Auswirkungen die zur Verfügung stehende Summe für die neuen Ausgleichsinstrumente 2004/05.
2. Der zweite Schritt beinhaltete die Berechnung des Ressourcenpotenzials sowie der Lastenindizes für die Jahre 2004/05. Beim Ressourcenpotenzial mussten aufgrund der für die entsprechenden Bemessungsjahre teilweise fehlenden Datengrundlagen einzelne Elemente auf der Basis der Steuereinnahmen der Kantone geschätzt werden. Beim Index für die Sonderlasten der Bevölkerungsstruktur (SLA A-C) lagen noch keine Daten zur Sozialhilfestatistik vor, weshalb ein synthetischer Armutsindikator verwendet werden musste.
3. Als nächsten Schritt wurden die Ausgleichszahlungen des Ressourcen- und Lastenausgleichs berechnet. Grundlage bildeten die entsprechenden Indizes der Jahre 2004/05 und der aus Schritt 1 resultierende Gesamtbetrag für die neuen Ausgleichsinstrumente. Die Aufteilung dieser Summe erfolgte gemäss der Botschaft zu den Bundesbeschlüssen über die Festlegung des Ressourcen-, Lasten- und Härteaushleichs sowie zum Bundesgesetz über die Änderungen von Erlassen im Rahmen des Übergangs zur NFA vom 29. November 2006 (3. NFA-Botschaft). Demnach fliesst die gesamte dem Bund zur Verfügung stehende Summe zu 72,5 Prozent in den vertikalen Ressourcenausgleich und zu 27,5 Prozent in den Lastenausgleich; das Verhältnis zwischen horizontalem und vertikalem Lastenausgleich beträgt 70 Prozent. Innerhalb des Lastenausgleichs ist eine gleichmässige Aufteilung der Beiträge auf den geografisch-topografischen und den soziodemografischen Lastenausgleich vorgesehen. Im soziodemografischen Lastenausgleich soll 2/3 der Summe für den Ausgleich von Sonderlasten im Zusammenhang mit der Bevölkerungsstruktur (sog. "A Lasten") und 1/3 für Sonderlasten der Kernstädte zur Verfügung stehen.
4. Auf der Basis der Resultate aus den ersten drei Arbeitsschritten wurde die Globalbilanz vor Härteaushleich berechnet. Das Nettoergebnis eines Kantons ist gleich der Differenz zwischen der Nettobe- bzw. -entlastung aus dem Wegfall von Transfers des bisherigen Systems und der Nettobe- bzw. -entlastung aus der Einführung der neuen Ausgleichsinstrumente. Auf der Basis der geschätzten Ressourcenindizes 2004/05 wurde die angestrebte Entlastung pro Kanton (Entlastungsgrenze) festgelegt. Diese beträgt pro Indexpunkt Abweichung zum Schweizer Mittel 0,1 Prozent des standardisierten Steuerertrags. Für einen Kanton mit Ressourcenindex 60 z.B. würde die angestrebte Entlastung somit 4 Prozent seines standardisierten Steuerertrags betragen $[(100-60) \times 0,1\%]$.
5. Erreicht ein ressourcenschwacher Kanton in der Globalbilanz vor Härteaushleich die angestrebte Entlastung nicht, so wird ihm der fehlende Betrag durch den Härteaushleich ausgeglichen.
6. Aus der Summe der einzelnen Ausgleichszahlungen resultierte sodann das anfängliche Gesamtvolumen des Härteaushleichs in der Höhe von 430 Millionen Franken. Dieser Betrag bildete die Grundlage für den Bundesbeschluss zum Härteaushleich und die entsprechenden Finanzierungsbeträge des Bundes und der einzelnen Kantone gemäss der 3. NFA-Botschaft. Es ist zu beachten, dass die Kompetenz für die Festlegung des Bundesbetrags bei der Bundesversammlung liegt. Die definitive Ausgleichssumme lag erst nach der Verabschiedung des Bundesbeschlusses zur Festlegung des Härteaushleichs vor.
7. Auf der Basis der in den Kantonen erhobenen Daten zum Ressourcenpotenzial 2008 wurde die Schätzung des Ressourcenpotenzials 2004/05 aktualisiert. Analog wurden die Lastenindizes bereinigt, wobei insbesondere die Neuberechnung des Armutsindi-

kators unter Berücksichtigung der ersten Resultate aus der neuen Sozialhilfestatistik im Vordergrund stand.

8. Auf der Basis der aktualisierten Ressourcen- und Lastenindizes sowie der zur Verfügung stehenden Summe für die neuen Ausgleichsinstrumente und der entsprechenden Aufteilung auf die einzelnen Instrumente wurde der Ressourcen- und Lastenausgleich 2004/05 aktualisiert. Zusätzlich war in dieser Berechnung allfälligen vom Antrag des Bundesrats abweichenden Beschlüssen der Eidg. Räte zu den Dotationen Rechnung zu tragen.
9. Auf der Basis der Schritte 1 und 8 wurde die aktualisierte Globalbilanz 2004/05 vor Härteausgleich berechnet. Gleichzeitig wurde auf der Basis des beschlossenen Gesamtvolumens des Härteausgleichs, der aktualisierten Schätzung des Ressourcenindex 2004/05 und der Ergebnisse der aktualisierten Globalbilanz 2004/05 die definitive Entlastung der Kantone ermittelt. Diese kann, je nach Abweichung beim aktualisierten Ressourcenindex von den ursprünglichen Werten, im Vergleich zur unter Schritt 4 definierten angestrebten Entlastung etwas höher oder tiefer ausfallen.
10. Aus Schritt 9 ergaben sich sodann die anfänglichen Härteausgleichszahlungen an die Kantone.

Abbildung 4 Prozess und Termine bei der Festlegung des Härteausgleichs

*Artikel 57*

Der erste und zweite Wirksamkeitsbericht beinhalten zusätzlich eine Darstellung des Übergangs vom alten zum neuen Finanzausgleich sowie der Aufgabenentflechtung im Rahmen der NFA. Dabei sind insbesondere Aussagen über die Haushaltsneutralität zu machen; diese schliessen eine Analyse der Dynamik in den mit der NFA entflochtenen Bereichen ein. Zei-

gen sich gravierende Abweichungen von den in der dritten NFA-Botschaft festgelegten Grössen, so gibt der Wirksamkeitsbericht Empfehlungen ab.

Der erste Wirksamkeitsbericht enthält gemäss der Datenverfügbarkeit lediglich Analysen zum Jahr der Einführung des Neuen Finanzausgleichs. Zusätzlich sind für die erste Vierjahresperiode die Vorwirkungen der Neugestaltung des Finanzausgleichs darzustellen. Um die Entscheidungsgrundlagen zu erweitern, ist für den ersten Wirksamkeitsbericht eine Aktualisierung der Daten des nachfolgenden Jahres vorzusehen. Zu diesem Zweck soll der Bericht im Vorfeld der parlamentarischen Beratungen mit einem entsprechenden Zusatzbericht ergänzt werden.

Artikel 58

Das Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über den Finanzausgleich unter den Kantonen²¹ wurde mit dem Erlass des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 2003 über den Finanz- und Lastenausgleich aufgehoben. Folgerichtig müssen die Verordnungen, die sich auf dieses Gesetz stützen, ebenfalls aufgehoben werden. Davon sind die Verordnung vom 21. Dezember 1973 über die Abstufung der Bundesbeiträge nach der Finanzkraft der Kantone²² und die Verordnung vom 27. November 1989 über den Finanzausgleich mit dem Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer²³ betroffen.

Artikel 59

Die Verordnung zum Finanz- und Lastenausgleich wird gleichzeitig wie die neuen Verfassungsbestimmungen, das Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich, die Ausführungsgesetzgebung und die Bundesbeschlüsse zum Ressourcen- und Lastenausgleich und zum Härteausgleich in Kraft treten, aus heutiger Sicht auf den 1. Januar 2008.

²¹ SR 613.1

²² SR 613.12

²³ SR 613.13

**Schätzmethoden bei fehlenden oder nicht weiterverwertbaren Daten
(am 25. Mai 2007 von der Fachgruppe Qualitätssicherung genehmigt)**

Tabelle 1 Zusammenfassung: Schätzungen für die Globalbilanz 2004/05

Zu schätzende Grösse (abhängige Variable oder Y-Variable)	Erklärende Grössen (unabhängige Variablen oder X-Variablen)	Schätzmethode	Qualität der Schätzung (Bemessungsjahr 2003)
Massgebendes Einkommen der natürlichen Personen pro Einwohner	<ul style="list-style-type: none"> • Einkommen des Vorjahres pro Einwohner • Durchschnittliche Wachstumsrate des massgebenden Einkommens pro Einwohner der Schweiz 	Log-lineare <i>Time Series Cross Section Regression</i> eines Datenpanels (1993-2003) mit fixen Effekten	<ul style="list-style-type: none"> • Modell erklärt 98 % der Varianz der zu schätzenden Grösse • Quotienten für unabhängige Variablen sind signifikant auf dem 0.01 %-Niveau
Verhältnis massgebende quellenbesteuerte Einkommen zu massgebende Einkommen der natürlichen Personen	<ul style="list-style-type: none"> • Verhältnis der Summe der Aufenthalter und Kurzaufenthalter zur Summe der niedergelassenen Ausländer und der Schweizer Bevölkerung. • Verhältnis der gewichteten Anzahl der Grenzgänger zur Summe der niedergelassenen Ausländer und der Schweizer Bevölkerung; Gewichte = durchschnittlichen Gewichtung der Bruttoeinkommen von Grenzgängern im Jahr 2003 gemäss Doppelbesteuerungsabkommen (vgl. Entwurf FiLaV) • Inverser Wert des massgebenden Einkommens der natürlichen Personen pro Einwohner 	<i>Ordinary Least Squares Regression (OLS-Regression)</i> mit Daten des Jahres 2003	<ul style="list-style-type: none"> • Modell erklärt 97 % der Varianz der zu schätzenden Grösse • Quotienten für unabhängige Variablen sind signifikant auf dem 0.01 %-Niveau
Reinvermögen pro Einwohner	<ul style="list-style-type: none"> • Steuerkraft des Reinvermögens pro Einwohner (= Einnahmen Vermögenssteuer pro Einwohner dividiert mit durchschnittlicher Vermögenssteuerbelastung) • Produkt aus massgebendem Einkommen und inverser durchschnittlicher Vermögenssteuerbelastung = Indikator Standortattraktivität für die Vermögensbildung 	<i>Ordinary Least Squares Regression (OLS-Regression)</i> mit Daten des Jahres 2003	<ul style="list-style-type: none"> • Modell erklärt 91 % der Varianz der zu schätzenden Grösse • Quotient für Steuerkraft signifikant auf dem 0.01 %-Niveau • Quotient für Indikator Standortattraktivität signifikant auf 0.05 %-Niveau.

Zu schätzende Grösse (abhängige Variable oder Y-Variable)	Erklärende Grössen (unabhängige Variablen oder X-Variablen)	Schätzmethode	Qualität der Schätzung (Bemessungsjahr 2003)
Gewinne der juristischen Personen Schritt 1: Vollständig besteuerte Gewinne pro Einwohner	<ul style="list-style-type: none"> Einnahmen Ertragssteuer pro Einwohner Proxy-Variable für Steuerbelastung: Verhältnis Einnahmen Ertragssteuer zu Gewinn gemäss direkter Bundessteuer 	<i>Weighted Least Squares Regression</i> mit Daten des Jahres 2003	<ul style="list-style-type: none"> Modell erklärt 92 % der Varianz der zu schätzenden Grösse Quotienten für unabhängige Variablen sind signifikant auf dem 0.01 %-Niveau
Gewinne der juristischen Personen Schritt 2: Massgebende Gewinne pro Einwohner	<ul style="list-style-type: none"> Geschätzte vollständig besteuerte Gewinne pro Einwohner gemäss Schritt 1 Gewinne gemäss direkter Bundessteuer pro Einwohner Gewichteter Beta-Faktor = Summe der mit dem entsprechenden Beta gewichteten Anteilen von Holding-, Domizil- und gemischten Gesellschaften am gesamten reduziert besteuerten Gewinn. 	Lineare Funktion mit Daten des Jahres 2003	Modell erklärt 96 % der Varianz der zu schätzenden Grösse

Tabelle 2 Zusammenfassung: Schätzungen bei fehlenden oder nicht weiterverwertbaren Daten

Zu schätzende Grösse (abhängige Variable oder Y-Variable)	Erklärende Grössen (unabhängige Variablen oder X-Variablen)	Schätzmethode	Qualität der Schätzung
Massgebendes Einkommen der natürlichen Personen pro Einwohner	<ul style="list-style-type: none"> Massgebendes Einkommen pro Einwohner des Vorjahres Durchschnittliche Wachstumsrate des massgebenden Einkommens pro Einwohner der Schweiz 	Log-lineare <i>Time Series Cross Section Regression</i> eines Datenpanels (1993-2003) mit fixen Effekten, obere Grenze des 95 %-Vertrauensintervalls	<i>Fiktives Bsp. fehlende Daten FR 2003</i> <ul style="list-style-type: none"> Modell erklärt 97 % der Varianz der zu schätzenden Grösse Quotienten für unabhängige Variablen sind signifikant auf dem 0.01 %-Niveau
Verhältnis massgebende quellenbesteuerte Einkommen und massgebende Einkommen der natürlichen Personen	<ul style="list-style-type: none"> Verhältnis der Summe der Aufenthalter und Kurzaufenthalter zur Summe der niedergelassenen Ausländer und der Schweizer Bevölkerung. Verhältnis der gewichteten Anzahl der Grenzgänger zur Summe der niedergelassenen Ausländer und der Schweizer Bevölkerung; Gewichte = durchschnittlichen Gewichtung der Bruttoeinkommen von Grenz- 	<i>Ordinary Least Squares Regression (OLS-Regression)</i> mit Daten des Jahres 2003, obere Grenze des 95 %-Vertrauensintervalls	<i>Bsp. fehlende Daten AG 2003:</i> <ul style="list-style-type: none"> Modell erklärt 97 % der Varianz der zu schätzenden Grösse Quotienten für unabhängige Variablen sind signifikant auf dem 0.01 %-Niveau

Zu schätzende Grösse (abhängige Variable oder Y-Variable)	Erklärende Grössen (unabhängige Variablen oder X-Variablen)	Schätzmethode	Qualität der Schätzung
	<p>gängern im Jahr 2003 gemäss Doppelbesteuerungsabkommen (vgl. Entwurf FiLaV), Gewicht für Kanton mit fehlenden Daten = Faktor Gamma.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inverser Wert des massgebenden Einkommens der natürlichen Personen pro Einwohner 		
Reinvermögen pro Einwohner	<ul style="list-style-type: none"> • Steuerkraft des Reinvermögens (Einnahmen Vermögenssteuer dividiert mit durchschnittlicher Vermögenssteuerbelastung) • Produkt aus massgebendem Einkommen pro Einwohner und inverser durchschnittlicher Vermögenssteuerbelastung = Indikator für die Standortattraktivität für die Vermögensbildung 	<i>Ordinary Least Squares Regression (OLS-Regression)</i> mit Daten des Jahres 2003, obere Grenze des 95 %-Vertrauensintervalls	<p><i>Bsp. nicht weiterverwertbare Daten VD 2003:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Modell erklärt 91 % der Varianz der zu schätzenden Grösse • Quotient für Steuerkraft signifikant auf dem 0.01 %-Niveau • Quotient für Indikator Standortattraktivität signifikant auf 0.05 %-Niveau.
Gewinne der juristischen Personen Schritt 1: Vollständig besteuerte Gewinne pro Einwohner	<ul style="list-style-type: none"> • Einnahmen Ertragssteuer pro Einwohner • Proxy-Variable für Steuerbelastung: Verhältnis Einnahmen Ertragssteuer zu Gewinn gemäss direkter Bundessteuer 	<i>Weighted Least Squares Regression</i> mit Daten des Jahres 2003, obere Grenze des 95 %-Vertrauensintervalls	<p><i>Fiktives Bsp. fehlende Daten SZ 2003</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Modell erklärt 92 % der Varianz der zu schätzenden Grösse • Quotienten für unabhängige Variablen sind signifikant auf dem 0.01 %-Niveau
Gewinne der juristischen Personen Schritt 2: Massgebende Gewinne pro Einwohner	<ul style="list-style-type: none"> • Geschätzte vollständig besteuerte Gewinne pro Einwohner gemäss Schritt 1 • Gewinne gemäss direkter Bundessteuer pro Einwohner • Beta-Faktor für gemischte Gesellschaften 	Lineare Funktion mit Daten des Jahres 2003	<p><i>Fiktives Bsp. fehlende Daten SZ 2003:</i></p> <p>Modell erklärt 96 % der Varianz der zu schätzenden Grösse</p>
Gewinne gemäss direkter Bundessteuer pro Einwohner	<ul style="list-style-type: none"> • Gewinne gemäss direkter Bundessteuer pro Einwohner des Vorjahres • Durchschnittliche Wachstumsrate der Gewinne gemäss direkter Bundessteuer pro Einwohner der Schweiz 	Log-lineare <i>Time Series-Cross Section Regression</i> eines Datenpanels (1993-2003) mit fixen Effekten, obere Grenze des 95 %-Vertrauensintervalls	<p><i>Fiktives Bsp. fehlende Daten SZ 2003:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Modell erklärt 91 % der Varianz der zu schätzenden Grösse • Quotient für unabhängige Variablen sind signifikant auf dem 0.01 %-Niveau

Konzept zum Wirksamkeitsbericht FiLaG**(am 10. April 2006 vom Politischen Steuerungsorgan genehmigt)****1. Ausgangslage**

Gemäss Artikel 18 FiLaG legt der Bundesrat der Bundesversammlung alle vier Jahre einen Bericht über den Vollzug und die Wirksamkeit des Finanz- und Lastenausgleichsgesetzes vor. Dieser Bericht gibt Aufschluss über die Erreichung der Ziele des Finanzausgleichs in der vergangenen Periode und erörtert die möglichen Massnahmen für die kommende Periode. Die Wirkungen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich sind im Wirksamkeitsbericht gesondert darzulegen. Es wird davon ausgegangen, dass in Artikel 18 Absatz 2 FiLaG mit den Begriffen "Erreichung der Ziele des Finanzausgleichs" verdeutlicht wird, was mit dem im Absatz 1 erwähnten Begriff der "Wirksamkeit" gemeint ist. Mit anderen Worten beziehen sich Wirksamkeit und Zielerreichung auf denselben Sachverhalt, namentlich die Veränderungen des Finanzausgleichs aufgrund der NFA bzw. der entsprechenden Bundesbeschlüsse über die Dotierung der Ausgleichsgefässe jeweils gemessen an den Zielen des Finanzausgleichs gemäss Artikel 135 BV, Artikel 2 und 11 FiLaG. Gegenstand des Wirksamkeitsberichts ist die Evaluation des Finanzausgleichs i.e.S., nicht eine Analyse der gesamten NFA unter Einschluss der Auswirkungen auf die einzelnen Aufgabengebiete. Für Letzteres bedarf es eines speziellen Auftrags. Der erste und der zweite Wirksamkeitsbericht beinhalten zusätzlich eine Darstellung des Übergangs vom alten zum neuen Finanzausgleich. Der Wirksamkeitsbericht für die erste Vierjahresperiode legt zusätzlich allfällige Vorwirkungen der Neugestaltung des Finanzausgleichs dar.

2. Autoren und Adressaten des Wirksamkeitsberichts

Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung einen Wirksamkeitsbericht gemäss Artikel 18 Absatz 1 FiLaG.

Das Eidgenössische Finanzdepartement entwirft den Wirksamkeitsbericht und stellt dem Bundesrat Antrag.

Die anderen Eidgenössischen Departemente und die Kantone liefern dem Eidgenössischen Finanzdepartement die erforderlichen Daten bzw. die erforderlichen Grundlagen.

Die Datengrundlagen basieren auf

- externen Aufträgen, die interessenungebundene und verwaltungsunabhängige, vom Bund nach Rücksprache mit den Kantonen (insbesondere unter Berücksichtigung der verschiedenen Sprachgruppen) mandatierter und durch den Bund bezahlte Gutachter erstellen,
- Statistiken des Bundes,
- Statistiken der Kantone.

Eine paritätisch aus Vertreterinnen und Vertretern von Bund und Kantonen zusammengesetzte Fachgruppe begleitet die Erarbeitung des Wirksamkeitsberichts von Anfang an und äussert sich namentlich zur Auftragsvergabe an externe Gutachter und zur Erarbeitung von Empfehlungen für den Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleich.

Die Kantone sorgen für eine ausgewogene Zusammensetzung ihrer Delegation in der Arbeitsgruppe; es müssen insbesondere die verschiedenen Sprachgruppen, Stadt- und Land-Regionen sowie die ressourcenstarken und ressourcenschwachen Stände angemessen vertreten sein.

3. Inhalt^{24, 25}

Der Wirksamkeitsbericht ist ein Fachbericht. Gemäss Artikel 18 FiLaG enthält er Angaben

- zum **Vollzug** des FiLaG und gibt Aufschluss über
- die **Wirksamkeit** (=Zielerreichung) des Finanzausgleichs i.e.S. gemäss Artikel 135 BV und Artikel 2 FiLaG in der vergangenen
- Periode sowie,
- in einer gesonderten Darstellung, über die Wirkungen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich gemäss Artikel 11 FiLaG.

Der Wirksamkeitsbericht erörtert unter Abgabe von Empfehlungen die für den Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleich erforderlichen Massnahmen für die kommende Periode.

Überdies spricht sich der Wirksamkeitsbericht über die Notwendigkeit einer allfälligen Weiterführung des Härteausgleichs aus (Art. 19 Abs. 4 FiLaG).

Der erste und zweite Wirksamkeitsbericht beinhalten zusätzlich eine Analyse des Übergangs vom alten System des Finanzausgleichs zur NFA.

Im ersten Wirksamkeitsbericht sind allfällige Vorwirkungen des Finanzausgleichs i.e.S. darzustellen.

Der erste Wirksamkeitsbericht wird wegen der kurzen Vorlaufzeit nicht alle Aspekte gebührend berücksichtigen können und wird zum Teil anders aufgebaut sein als die späteren Wirksamkeitsberichte.

Der Wirksamkeitsbericht gibt allfällige abweichende Meinungen innerhalb der paritätischen Fachgruppe wieder (dissenting opinions).

²⁴ Dieses Konzept enthält lediglich die wichtigsten inhaltlichen Eckpunkte gemäss der für Konzepte üblichen Einteilung. Die detaillierten Angaben zum Mindestinhalt des Wirksamkeitsberichts sind in den nachfolgend aufgeführten tabellarischen Übersichten enthalten. Entsprechend der Systematik des FiLaGs werden vorab die Kriterien und Indikatoren für die Beurteilung des Vollzugs und der Wirksamkeit, sowie der Rahmen für mögliche Empfehlungen und Massnahmen für die kommende Periode dargelegt.

²⁵ Die Umschreibung der einzelnen Beurteilungskriterien und mögliche Messgrössen (Indikatoren) gemäss unten stehendem Beurteilungsraster erfolgt in einem Anhang zur FiLaV (gleiches gesetzestechnisches Vorgehen wie in den übrigen Kapiteln dieser Verordnung).

4. Form

Der Wirksamkeitsbericht an die Bundesversammlung erfolgt schriftlich.

Externe Fachberichte/Gutachten sind öffentlich zugänglich.

Der Bundesrat gibt den Entwurf des Wirksamkeitsberichts nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 18. März 2005 über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsgesetz, VIG, SR 172.061) in einem gemeinsamen Paket mit den Entwürfen des

- Bundesbeschlusses betreffend die Dotierung des Ressourcen- und Lastenausgleichs und
- gegebenenfalls des Bundesbeschlusses betreffend die Dotierung des Härteausgleichs

in die Vernehmlassung (Gesamtvorlage für die nachfolgende Vierjahresperiode).

Gegen den Wirksamkeitsbericht ist kein Rechtsmittel zulässig.

5. Fristen

Der erste Wirksamkeitsbericht muss bereits im Jahr 2009 erarbeitet werden (vgl. Zeitplan Ziffer 9).

6. Beurteilungsraster zum Vollzug und zur Wirksamkeit des Gesetzes (sog. Gesetzesevaluation): Art. 18 Abs. 1 und 2 FiLaG

Als Grundlagen für Wirksamkeitsprüfungen dienen der "Leitfaden für Wirksamkeitsprüfungen beim Bund" (Ausgabe 2005), der ein Instrument zur Qualitätssicherung darstellt und sich auf die anerkannten Evaluationsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL-Standards) stützt, und der Bundesratsbeschluss vom 3. November 2004 zur Verstärkung der Wirksamkeitsüberprüfungen bei Bundesrat und Bundesverwaltung (Umsetzung von Art. 170 BV).

Die **Gesetzesevaluation** zum Vollzug und zur Wirksamkeit des FiLaG erfolgt nach den genannten Vorgaben.

6.1 Vollzug

Es wird unterschieden zwischen der

- Phase des Übergangs vom alten Finanzausgleich zur NFA und der
- Phase nach dem Übergang.

In beiden Phasen sind die zu beurteilenden Themenbereiche dieselben.

	Ziele gemäss BV und FiLaG	Beurteilungskriterien und mögliche Messgrössen (Indikatoren)	Mögliche Vergleichsebenen	Bemerkungen
a	Datenqualität, Kontrollbericht, Kontrollinstanz (Arbeitsgruppe Qualitätssicherung, EFK)			Aussage, ob Qualitätssicherung genügend gut gewährleistet ist.
b	Prozesse, Ablaufeffizienz und Vollzug FiLaG	Ist der operative Ablauf des NFA-Vollzugs effizient und erbringt er die richtigen Resultate?	<ul style="list-style-type: none"> – Richtigkeit der Daten – Aufwand für die operative Wartung des Systems 	Qualitätskontrolle der Daten Prozessanalyse (Arbeitsgruppe Qualitätssicherung)

6.2 Wirksamkeit

	Ziele gemäss BV und FiLaG	Beurteilungskriterien und mögliche Messgrössen (Indikatoren)	Mögliche Vergleichsebenen	Bemerkungen
a.	Stärkung der kantonalen Finanzautonomie	<ul style="list-style-type: none"> – Verhältnis zweckgebundene/ zweckfreie Transferzahlungen des Bundes an die Kantone – Transferzahlungen der Kantone an den Bund – Verhältnis Kostenbeiträge/ Pauschal- und Globalbeiträge 	<ul style="list-style-type: none"> – Vergleich mit Zustand vor NFA – Querschnittsvergleich²⁶ – Längsschnittvergleich²⁷ 	OECD-Benchmark über die Finanzautonomie regionaler Körperschaften (geplant)
b.	Verringerung der Unterschiede: – in der finanziellen Leistungsfähigkeit	<ul style="list-style-type: none"> – ASG pro Einwohner der Kantone – Standardisierter Steuerertrag (=Ressourcenausstattung) pro Einwohner der Kantone vor und nach erfolgtem Ressourcenausgleich – Verhältnis Lastenausgleich/ Sonderlasten 	<ul style="list-style-type: none"> – Vergleich mit/ohne Finanzausgleich²⁸ – Querschnittsvergleich – Längsschnittvergleich 	z.B. Standardabweichung der Kantone, Spannweite zwischen grössten und kleinstem Wert (z.B. Regressionsanalysen)

²⁶ Vergleich unterschiedlicher Untersuchungsobjekte (z.B. mehrere Kantone, ev. auch ausländische Gliedstaaten oder Staaten zu einem bestimmten Zeitpunkt.

²⁷ Vergleich eines bestimmten Untersuchungsobjekts (z.B. einzelner Kantone, Gesamtheit ressourcenstarker Kantone) über mehrere Zeitpunkte hinweg.

²⁸ Der Vergleich und die entsprechende Beurteilung mit/ohne Finanzausgleich (hier und bei den anderen Zielen) sind weitgehend tautologisch, d.h. identisch mit den Überlegungen bei der vorangegangenen Bemessung des Finanzausgleichs. Eine Überprüfung der Bemessungsgrundlagen macht nur von Zeit zu Zeit Sinn.

	Ziele gemäss BV und FiLaG	Beurteilungskriterien und mögliche Messgrössen (Indikatoren)	Mögliche Vergleichsebenen	Bemerkungen
		<ul style="list-style-type: none"> – Erhebungen zum möglichen positiven Einfluss auf die gesamtwirtschaftliche Produktivität 		
	<ul style="list-style-type: none"> – in der Steuerbelastung zwischen den Kantonen 	<ul style="list-style-type: none"> – Unterschiede in der Steuerbelastung 	<ul style="list-style-type: none"> – Vergleich mit/ohne Finanzausgleich – Längsschnittvergleich (bezogen auf steuergünstige, weniger steuergünstige Kantone) 	<ul style="list-style-type: none"> – z.B. Standardabweichung der Kantone, Spannweite zwischen grösstem und kleinstem Wert – Abbau der Steuerbelastung als mittelbares Ziel; es darf nicht zu einer Beschneidung der materiellen Steuerhoheit kommen
c.	<p>Erhalt der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit der Kantone:</p> <ul style="list-style-type: none"> – im nationalen Verhältnis 	<ul style="list-style-type: none"> – Staatsquote der Kantone und Gemeinden – Fiskalquote der Kantone und Gemeinden – Steuerbelastung (vgl. Punkt b) – Steuererleichterungen aufgrund der Lex Bonny – Zu- und Abwanderung von Steuerpflichtigen im nationalen Verhältnis (Binnenwanderung) – Interdependenz zwischen Steuerbelastung und Immobilienmarkt – Interdependenz zwischen den Fiskalpolitiken der Kantone 	<ul style="list-style-type: none"> – Vergleich mit Zustand vor NFA – Längsschnittvergleich (bezogen auf steuergünstige, weniger steuergünstige Kantone) 	
	<ul style="list-style-type: none"> – im internationalen Verhältnis 	<ul style="list-style-type: none"> – Effektive Grenz- und Durchschnittsteuerbelastung – Veränderungen der Anzahl der privilegiert besteuerten Gesellschaften (Holdinggesellschaften, gemischte Gesellschaften und Domizilgesellschaften) – Zu- und Abwanderung von Steuer- 	<ul style="list-style-type: none"> – Vergleich mit Zustand vor NFA – Längsschnittvergleich (bezogen auf steuergünstige, weniger steuergünstige Kantone) – Vergleich mit Länderstatistik (Einbezug v.a. der EU-Länder) 	<ul style="list-style-type: none"> – BAK/ZEW-Vergleiche (effective marginal tax rates): Weiterführung noch offen. – Methodik und Aktualisierung Kirchgässner/Hauser-Gutachten – OECD-Studien

	Ziele gemäss BV und FiLaG	Beurteilungskriterien und mögliche Messgrössen (Indikatoren)	Mögliche Vergleichsebenen	Bemerkungen
		pflichtigen im internationalen Verhältnis		
d.	Gewährleistung einer minimalen Ausstattung der Kantone mit finanziellen Ressourcen	Standardisierter Steuerertrag des ressourcenschwächsten Kantons im Verhältnis zum Schweizer Mittelwert nach erfolgtem Ressourcenausgleich (85 %)	<ul style="list-style-type: none"> – Vergleich mit Soll-Wert (85 %-Vorgabe) – ev. Längsschnittvergleich 	Erreicht der ressourcenschwächste Kanton 85 % (standardisierte Steuererträge pro Einwohner)?
e.	Ausgleich übermässiger finanzieller Lasten der Kantone aufgrund ihrer: <ul style="list-style-type: none"> – geografisch-topografischen Bedingungen 	<ul style="list-style-type: none"> – Sonderlasten pro Einwohner – Abgeltung: d.h. wie viel Prozent der Sonderlasten wird durch den Lastenausgleich abgegolten 	<ul style="list-style-type: none"> – Vergleich mit/ohne Finanzausgleich – ev. Längsschnittvergleich – ev. Sonderanalyse der Kantone mit spez. geogr. - topogr. Bedingungen 	Methodik und Aktualisierung Eco-plan-Gutachten
	<ul style="list-style-type: none"> – soziodemografischen Bedingungen 	<ul style="list-style-type: none"> – Sonderlasten pro Einwohner – Abgeltung: d.h. wie viel Prozent der Sonderlasten wird durch den Lastenausgleich abgegolten 	<ul style="list-style-type: none"> – Vergleich mit/ohne Finanzausgleich – ev. Längsschnittvergleich – ev. Sonderanalyse der Kantone mit spez. soziodemografischen Bedingungen 	Methodik und Aktualisierung Eco-plan-Gutachten
f.	Gewährleistung einer angemessenen interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleichs	<ul style="list-style-type: none"> – IRV in Kraft – Welche weiteren Vereinbarungen wurden IRV-konform abgeschlossen oder erneuert? – Anwendung von Art. 48a BV – Sind die interkantonalen Lastenausgleichszahlungen angemessen (Höhe der Spillovers; Entwicklung des Volumens der interkantonalen Lastenausgleichszahlungen und 	<ul style="list-style-type: none"> – Vergleich mit allfälligen Soll-Vorgaben²⁹ – Längsschnittvergleich (Entwicklung des Lastenausgleichs im Zeitablauf dokumentieren) 	Allenfalls auch regional zu analysieren (Region als politische Schicksalsgemeinschaft). Vgl. Art. 11, 12 FiLaG sowie IRV.

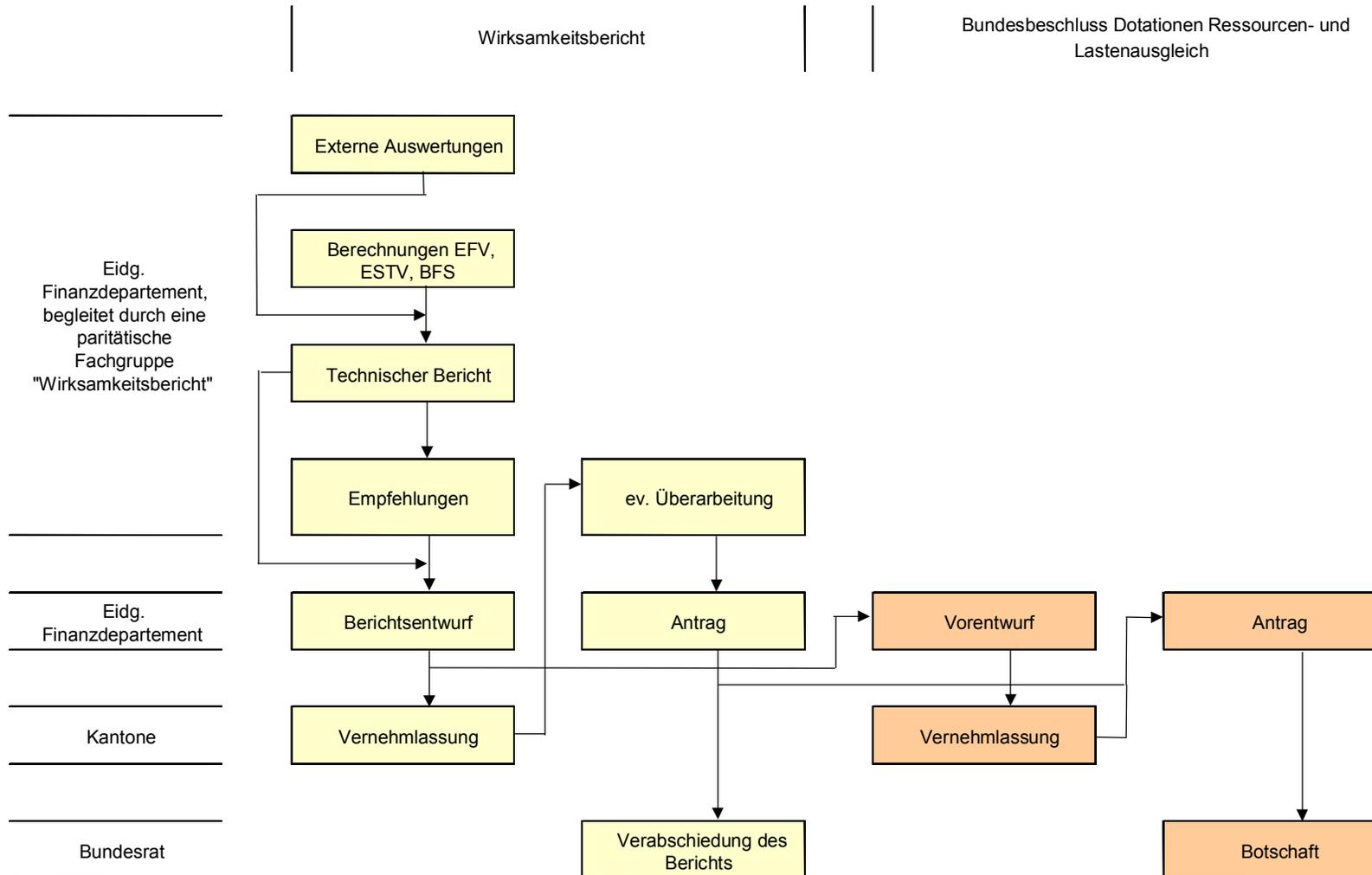
²⁹ Dies dürfte sehr schwierig sein. Angezeigt ist vermutlich ein qualitatives Vorgehen, bei welchem exemplarisch Probleme in einzelnen Bereichen (z.B. Universitäten, Spitzenmedizin und Spezialkliniken, Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung) aufgezeigt und gleichzeitig die Verbesserungen im interkantonalen Lastenausgleich dokumentiert werden.

	Ziele gemäss BV und FiLaG	Beurteilungskriterien und mögliche Messgrössen (Indikatoren)	Mögliche Vergleichsebenen	Bemerkungen
		Anteil der Abgeltung der Spillovers)?		
g.	Härteausgleich	<ul style="list-style-type: none"> – Ressourcenindizes der begünstigten Kantone – Auswirkungen des Härteausgleichs auf die standardisierten Steuererträge (SSE) der Kantone 	<ul style="list-style-type: none"> – Längsschnittvergleich (Entwicklung des Ressourcenindizes und der SSE mit und ohne Härteausgleich im Zeitablauf) 	<ul style="list-style-type: none"> – Differenz Ressourcenindex zu Ressourcenindex in Globalbilanz 2004/05 – Differenz SSE pro Einwohner zu SSE pro Einwohner in Globalbilanz 2004/05

7. Massnahmen für die kommende Periode (Empfehlungen): Artikel 18 Absatz 2 FiLaG

Der Wirksamkeitsbericht erörtert mögliche Massnahmen, namentlich bei der Anpassung der Dotationen des Ressourcen- und Lastenausgleichs und der vollständigen oder teilweisen Aufhebung des Härteausgleichs (Art. 19 Abs. 4 FiLaG). Der Wirksamkeitsbericht kann Empfehlungen für die Überprüfung der Bemessungsgrundlagen des Ressourcen- und Lastenausgleichs enthalten.

8. Prozess Wirksamkeitsbericht und Neudotierung der Ausgleichsinstrumente (Paralleler Prozess)



9.2 Zeitliches Konzept

