

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 über den Finanz- und Lastenausgleich vom 3. Oktober 2003 (FiLaG, SR 613.2), 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. **Dabei ist zu beachten, dass sämtliche in den Anhängen des vorliegenden Entwurfs vorhandenen Zahlen auf Modellrechnungen beruhen und deshalb provisorisch sind. Die definitiven Angaben für das erste Jahr des neuen Finanzausgleichs werden erst Mitte 2007 vorliegen.**

2 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 steuer-

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

lich ausschöpfbare Wertschöpfung dar. Folgerichtig entspricht das Ressourcenpotenzial der gesamten Schweiz der Summe der kantonalen Ressourcenpotenziale (Art. 1 Abs. 2).

Artikel 2 und 3

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 und 3 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 2008 zum Beispiel basieren somit auf dem Ressourcenpotenzial 2008, welches dem Durchschnitt der ASG der Jahre 2002, 2003 und 2004 entspricht.

Artikel 4 und 5

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 Wohnbevölkerung 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 6

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 jedoch durch den Ressourcenausgleich nicht direkt. Der Ressourcenausgleich hat zwar Auswirkungen auf die finanzielle Situation des Kantons, führt jedoch nicht direkt zu einer Veränderung bei den im Kanton anfallenden Arbeits- und Kapitaleinkommen. Es ist deshalb eine Hilfsgrösse erforderlich, welche einen direkten und objektiven 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 durch die Gesamtheit der Kantone und Gemeinden in den Bemessungsjah-

ren. Dabei wird der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer, der mit Inkraftsetzung der NFA 17 Prozent des Aufkommens beträgt (Art. 128 Abs. 4 Bundesverfassung³), 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.⁴ 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 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.

Artikel 8 und 9

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. Des Weiteren 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. Es versteht sich, dass durch diesen einheitlichen Freibetrag keine absolute Übereinstimmung mit den sehr unterschiedlichen Progressionstarifen der Kantone und Mindesteinkommen 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 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.

Artikel 10-12

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 der grösste Teil der quellenbesteuerten Einkommen in der Schweiz nur begrenzt steuerlich ausschöpfbar ist. Bei den begrenzt besteuerten Personen handelt es sich um Grenzgänger, deren Besteuerung

³ SR 101

⁴ 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"

auf spezifischen Abkommen zwischen dem Herkunftsland einerseits und dem Bund und/oder den betroffenen Kantonen andererseits beruht.

Der unterschiedlichen Bemessungsgrundlage 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 8 und 9 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 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 Österreich⁵ 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 der Bruttoeinkünfte 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 Deutschland⁶ und der durch Frankreich besteuerten begrenzt steu-

⁵ 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 0672.916.31)

⁶ 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)

erbaren Grenzgänger aus Frankreich⁷ 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. 6). Er kann deshalb nicht selbst ein Element der Berechnung dieses Ressourcenpotenzials sein.

Artikel 13

In die Berechnung des massgebenden Vermögens der natürlichen Personen werden alle steuerpflichtigen Personen, die entweder im Kanton Wohnsitz haben oder eine Liegenschaft oder Betriebsstätte besitzen, einbezogen. Grundlage ist das Reinvermögen, wobei Doppelzählungen ausgeschlossen werden sollen.

Artikel 14 und 15

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 unbekannte 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

⁷ 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)

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.

Artikel 16

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

Artikel 18 und 19

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 1990⁸ 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.

Artikel 20-22

Ausgangspunkt für die Berechnung der massgebenden Gewinne der juristischen Personen mit besonderem Steuerstatus ist der Reingewinn gemäss Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990⁹ über die direkte Bundessteuer (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.

Artikel 23

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 Absatz 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 je-

⁸ SR 642.14

⁹ SR 642.11

weiligen 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.¹⁰ Beim vollständig miteinbezogenen Teil des Gewinnes (ordentlich besteuert 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 zusätzlich 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 Gesellschaften mit besonderem Steuerstatus sind bekanntlich mit einem tieferen Wert als demjenigen der direkten Bundessteuer zu erfassen (Korrektur mit Faktor Beta). Um die genannten Qualitätsprobleme zu vermeiden, soll dieser Korrekturfaktor 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 im Kanton Zug während dieser Übergangsfrist auch die provisorisch veranlagten Gesellschaften mit besonderem Steuerstatus mit dem Faktor Beta gewichtet werden. Die ins Auge gefasste Frist für diese Ausnahmeregelung wird auf 10 Jahre festgelegt (Art. 23 Abs. 5 und Art. 54). Die Detailspezifikationen für die übrigen Kantone, wie sie von der eidgenössischen Steuerverwaltung bereits seit längerer Zeit in Zusammenarbeit mit den Kantonen festgelegt wurden, bleiben grundsätzlich unverändert.

Artikel 24 und 25

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

¹⁰ Vgl. dazu entsprechenden Ausführung zu Artikel 6 und 7.

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 26-28

Vorbemerkung: Die NFA-Projektorganisation wurde mit Bundesratsbeschluss vom 9. Dezember 2002 ins Leben gerufen. Darin wurden die Grundzüge der Projektorganisation sowie die eingesetzten Projektgruppen und die jeweiligen Rollen und Kompetenzen der Projektorgänge festgehalten. Es wird davon ausgegangen, dass die *bestehende* NFA-Projektorganisation nach Inkrafttreten der NFA nicht mehr weiter existiert. Paritätische Fachgruppen wird es noch für den nachstehend erläuterten Bereich der Qualitätssicherung sowie für den Wirksamkeitsbericht (Art. 45ff) geben. Sie werden durch das Eidg. Finanzdepartement (EFD) eingesetzt.

Die Abschnitte 8 und 9 der Verordnung regeln die Datenerhebung und die Qualitätskontrolle im Rahmen der jährlichen Neuberechnung des Ressourcenpotenzials.

Die Datenerfassung 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.

Die ESTV plausibilisiert die Daten. Stellt sie Fehler oder mangelhafte oder fehlende Zahlen fest, weist sie die Daten zur Überarbeitung innerhalb einer angemessenen Frist an den betreffenden Kanton zurück. Die vom Kanton überarbeiteten Daten werden wiederum der ESTV eingereicht.

Für die weitere Qualitätskontrolle wird eine begleitende „Fachgruppe Qualitätssicherung Ressourcenpotenzial“ eingesetzt. Die Fachgruppe beurteilt die Daten und ist ermächtigt, gegebenenfalls in den Kantonen vor Ort Abklärungen zu treffen. Bei fehlerhaften oder fehlenden oder nicht weiterverwertbaren Daten trifft sie Massnahmen in der folgenden Art und Weise:

- bei qualitativ ungenügenden, aber weiterverwertbaren Daten: angemessene Korrektur der eingegebenen Daten;
- bei fehlenden oder nicht weiterverwertbaren Daten: Schätzung der ASG auf der Basis von standardisierten Berechnungsmethoden. Diese Berechnungsmethoden werden so ausgestaltet, dass Kantone, die keine oder nur ungenügende Daten liefern, gegenüber den korrekt meldenden Kantonen keine Vorteile haben. Die Berechnungsmethoden sind im Anhang festgelegt.

Die Beobachterin oder der Beobachter der eidgenössischen Finanzkontrolle vertritt in der Fachgruppe auch die Interessen der kantonalen Finanzkontrollen.

Der von einer Korrekturmassnahme betroffene Kanton hat Gelegenheit, sich innerhalb einer kurzen Frist zu den vorgenommenen Korrekturen und Schätzungen zu äussern.

Die Fachgruppe Qualitätssicherung orientiert die Kantone und das Eidg. Finanzdepartement (EFD) mit einem jährlichen Bericht über ihre Feststellungen und beabsichtigten Massnahmen, wobei die Kantone zur Stellungnahme zu Handen des EFD aufgerufen sind. Die Fachgruppe trifft keine anfechtbaren Entscheide. Sie untersteht den Datenschutzbestimmungen des Bundes. Bund und Kantone sind sich einig, dass für die Datenkontrolle ein unabhängiges, von den Kantonen getragenes und finanziertes Inspektorat geschaffen werden soll. Die rechtliche Ausgestaltung und Verankerung, wird zur Zeit geprüft. Der definitive erläuternde Bericht wird sich ausführlich dazu äussern und die rechtlichen Bestimmungen auf Verordnungsstufe, bzw. allenfalls auf Gesetzesstufe darstellen.

Artikel 29 und 30

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 ressourcenstarken 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 31

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 32

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 Grenzzunahme 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 10 für die Berechnung der Parameters p widerspiegelt diese Optimierung.¹¹

Artikel 33 und 34

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

Artikel 35 und 36

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 37

Artikel 37 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 Bundesbeschluss 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.

¹¹ 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 standardisierten Steuererträge verfügen würde als der zweitschwächste Kanton.

Artikel 38

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 geographisch-topografischen Sonderlasten in einer abstrakten Form aufzuzeigen. Die Aufteilung der für die vier Typen von Sonderlasten zur Verfügung stehenden Ausgleichssummen auf die Kantone erfolgt sodann proportional zu den entsprechenden massgebenden Sonderlasten der Kantone.

Artikel 39

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 Teilindikatoren 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 1993¹² 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 einzubeziehen. Mehrfachbezüge werden nur einfach gezählt. Das bedeutet, dass eine Person nur einmal erfasst wird, auch wenn sie mehrere Arten von Leistungen bezieht.

Artikel 40

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

¹² SR 431.012.1

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 41

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 (Einwohnergemeinden) 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 diesem Umstand zu wenig Rechnung tragen.

Artikel 42

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. 40) 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 43

Analog zum GLA regelt dieser Artikel 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 Bundesbeschlusses 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 44

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 45 und 46

Gemäss Artikel 18 FiLaG legt der Bundesrat der Bundesversammlung alle vier Jahr 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. 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"¹³ 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 1 des erläuternden Berichts) bildet einen integralen Bestandteil dieses Berichts.

Artikel 48

Der Wirksamkeitsbericht wird in Zusammenarbeit mit den Kantonen erstellt (Art. 45 Abs. 1), die Erarbeitung wird von einer paritätisch zusammengesetzten Fachgruppe aus Vertreterinnen und Vertretern des Bundes und der Kantone begleitet. 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.

Artikel 50

Artikel 50 regelt die Fälligkeit der Beiträge des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs. Sie sind semesterweise, jeweils auf das Ende des Semesters 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

¹³ "Leitfaden für Wirksamkeitsüberprüfungen beim Bund", Instrument zur Qualitätssicherung gestützt auf die Evaluationsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL-Standards), Thomas Widmer, Bern 2005.

basiert auf dem Ressourcenpotenzial und den gesamten Steuereinnahmen der Kantone und Gemeinden. Weil das Ressourcenpotenzial 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.

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 23.

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 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 - wohlgerne 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. Allerdings sollen die Beträge auf der Basis der letzten Globalbilanz und der Finanzplanung des Bundes so festgelegt werden, dass die Haushaltsneutralität der NFA für den Bund und die Kantone insgesamt im Übergangsjahr 2008 gewährleistet ist.

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. Pro Indexpunkt Abweichung zum Schweizer Mittelwert von 100 Punkten soll jeder ressourcenschwache Kanton in der letzten Globalbilanz im Durchschnitt der Jahre 2004 und 2005 eine garantierte Entlastung von einem Zehntel Prozent seines standardisierten Steuerertrags aufweisen. Ist dies bei einem Kanton nicht der Fall, so werden die fehlenden Mittel durch den Härteausgleich bereitgestellt.

Artikel 57

Der erste und zweite Wirksamkeitsbericht beinhalten zusätzlich eine Darstellung des Übergangs vom alten zum neuen Finanzausgleich.

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.

Schlussbestimmungen

Artikel 58 Aufhebung bisherigen Rechts

Das Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über den Finanzausgleich unter den Kantonen¹⁴ 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 Kantone¹⁵ und die Verordnung vom 27. November 1989 über den Finanzausgleich mit dem Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer¹⁶ betroffen.

Artikel 59 Inkrafttreten

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.

¹⁴ SR 613.1

¹⁵ SR 613.12

¹⁶ SR 613.13

Konzept zum Wirksamkeitsbericht FiLaG

(am 10. April 2006 vom Politischen Steuerungsorgan genehmigt)

1. Ausgangslage

Gemäss Art. 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.

Auf der Basis dieses Konzepts wird die Projektgruppe 14 "Umsetzung FiLaG" das Kapitel "Wirksamkeitsbericht" für die Verordnung zum FiLaG erarbeiten.

2. Auftrag der Untergruppe Wirksamkeitsbericht

Erarbeitung eines Konzeptes für den alle vier Jahre zu erstellenden Wirksamkeitsbericht. Dabei sind insbesondere die folgenden Punkte zu bearbeiten:

- Operationalisierung der Zielsetzungen für den Finanz- und Lastenausgleich gemäss BV und FiLaG durch die Definition von Kriterien zur Messung der Wirksamkeit
- Zusammenstellung von möglichen Indikatoren, welche zur Messung der Zielerreichung herangezogen werden könnten

- Auflistung der auf Verordnungsstufe zu regelnden Punkte.

3. 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) mandatierte 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.

4. Inhalt^{17, 18}

Der Wirksamkeitsbericht ist ein Fachbericht. Gemäss Art. 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.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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).

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

5. 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.

6. Fristen

Der erste Wirksamkeitsbericht muss bereits im Jahr 2009 erarbeitet werden (vgl. Zeitplan Ziffer 10).

7. 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.

7.1 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, Inspektorat), ggf. Punishment			Aussage, ob Qualitätssicherung genügend gut gewährleistet ist oder ob ein Inspektorat eingesetzt werden soll.
b.	Prozesse, Ablauffizienz 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)

7.2 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 – Querschnittsvergleich¹⁹ – Längsschnittvergleich²⁰ 	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 – Erhebungen zum möglichen positiven Einfluss auf die gesamtwirtschaftliche 	<ul style="list-style-type: none"> – Vergleich mit/ohne Finanzausgleich²¹ – Querschnittsvergleich – Längsschnittvergleich 	z.B. Standardabweichung der Kantone, Spannweite zwischen grössten und kleinstem Wert (z.B. Regressionsanalysen)

¹⁹ Vergleich unterschiedlicher Untersuchungsobjekte (z.B. mehrere Kantone, ev. auch ausländische Gliedstaaten oder Staaten zu einem bestimmten Zeitpunkt.

²⁰ Vergleich eines bestimmten Untersuchungsobjekts (z.B. einzelner Kantone, Gesamtheit ressourcenstarker Kantone) über mehrere Zeitpunkte hinweg.

²¹ 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
		Produktivität		
	in der Steuerbelastung zwischen den Kantonen	– Unterschiede in der Steuerbelastung	– Vergleich mit/ohne Finanzausgleich – Längsschnittvergleich (bezogen auf steuergünstige, weniger steuergünstige Kantone)	– 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.	Erhalt der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit der Kantone – im nationalen Verhältnis	– 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	– Vergleich mit Zustand vor NFA – Längsschnittvergleich (bezogen auf steuergünstige, weniger steuergünstige Kantone)	

	Ziele gemäss BV und FiLaG	Beurteilungskriterien und mögliche Messgrössen (Indikatoren)	Mögliche Vergleichsebenen	Bemerkungen
	<ul style="list-style-type: none"> – im internationalen Verhältnis 	<ul style="list-style-type: none"> – Effektive Grenz- und Durchschnittssteuerbelastung – Veränderungen der Anzahl der privilegiert besteuerten Gesellschaften (Holdinggesellschaften, gemischte Gesellschaften und Domizilgesellschaften) – Zu- und Abwanderung von Steuerpflichtigen im internationalen Verhältnis 	<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
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 Schwächste 85 % (standardisierte Steuererträge pro Einwohner)
e.	<p>Ausgleich übermässiger finanzieller Lasten der Kantone aufgrund ihrer</p> <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

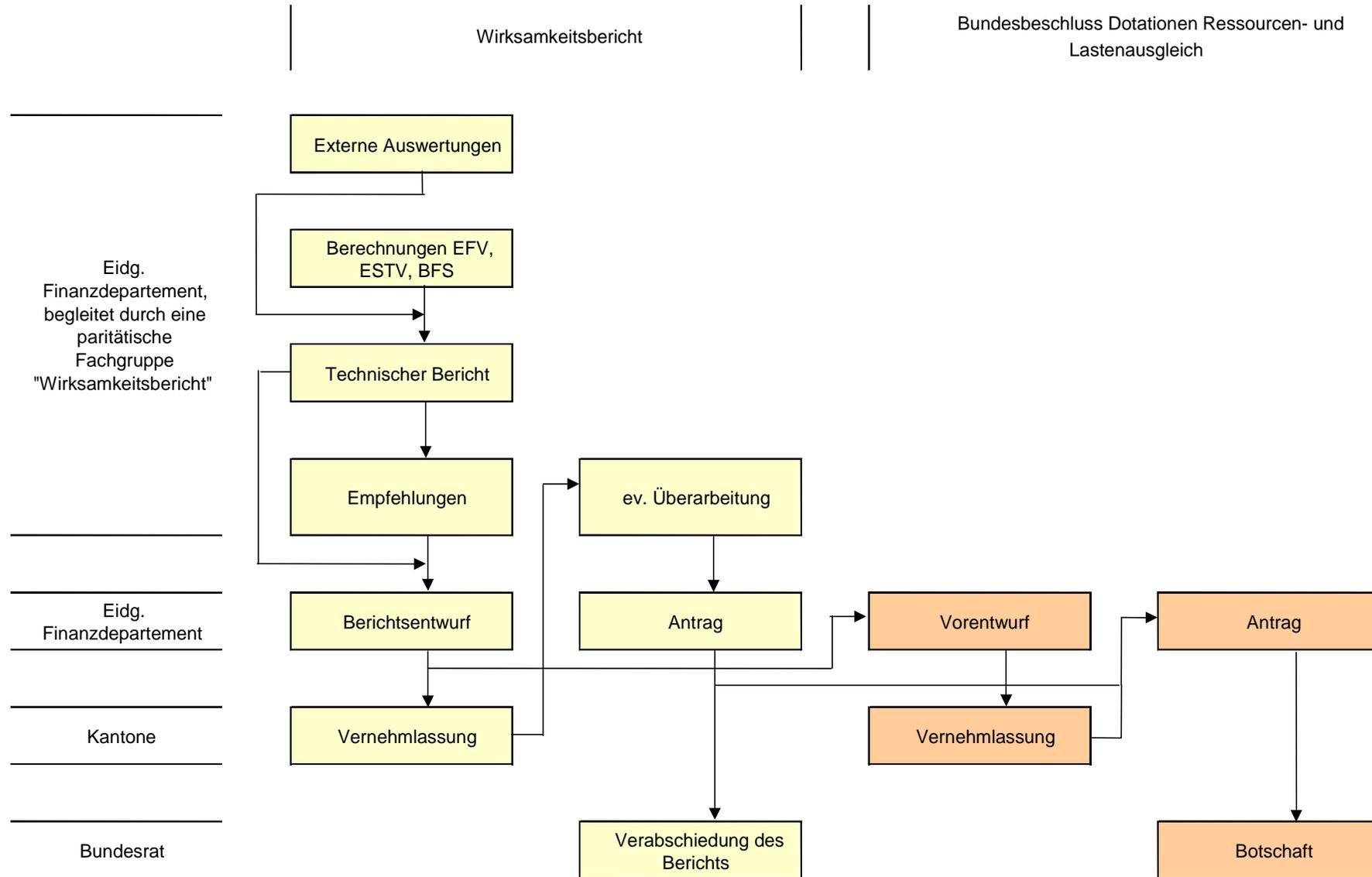
	Ziele gemäss BV und FiLaG	Beurteilungskriterien und mögliche Messgrössen (Indikatoren)	Mögliche Vergleichsebenen	Bemerkungen
f.	Gewährleistung einer angemessenen interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleichs	<ul style="list-style-type: none"> – IRV in Kraft – Welche weiteren Vereinbarungen wurden 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 Anteil der Abgeltung der Spillovers)? 	<ul style="list-style-type: none"> – Vergleich mit allfälligen Soll-Vorgaben²² – Längsschnittvergleich (Entwicklung des Lastenausgleichs im Zeitablauf dokumentieren) 	<p>Allenfalls auch regional zu analysieren (Region als politische Schicksalsgemeinschaft).</p> <p>Vgl. Art. 11, 12 FiLaG sowie IRV.</p>
g.	– Härteausgleich	<ul style="list-style-type: none"> – Ressourcenindizes der begünstigten Kantone – Auswirkungen des Härteausgleichs auf die standardisierten Steuererträge (SSE) der Kantone 	– 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

²² 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.

8. Massnahmen für die kommende Periode (Empfehlungen): Art. 18 Abs. 2 FiLaG

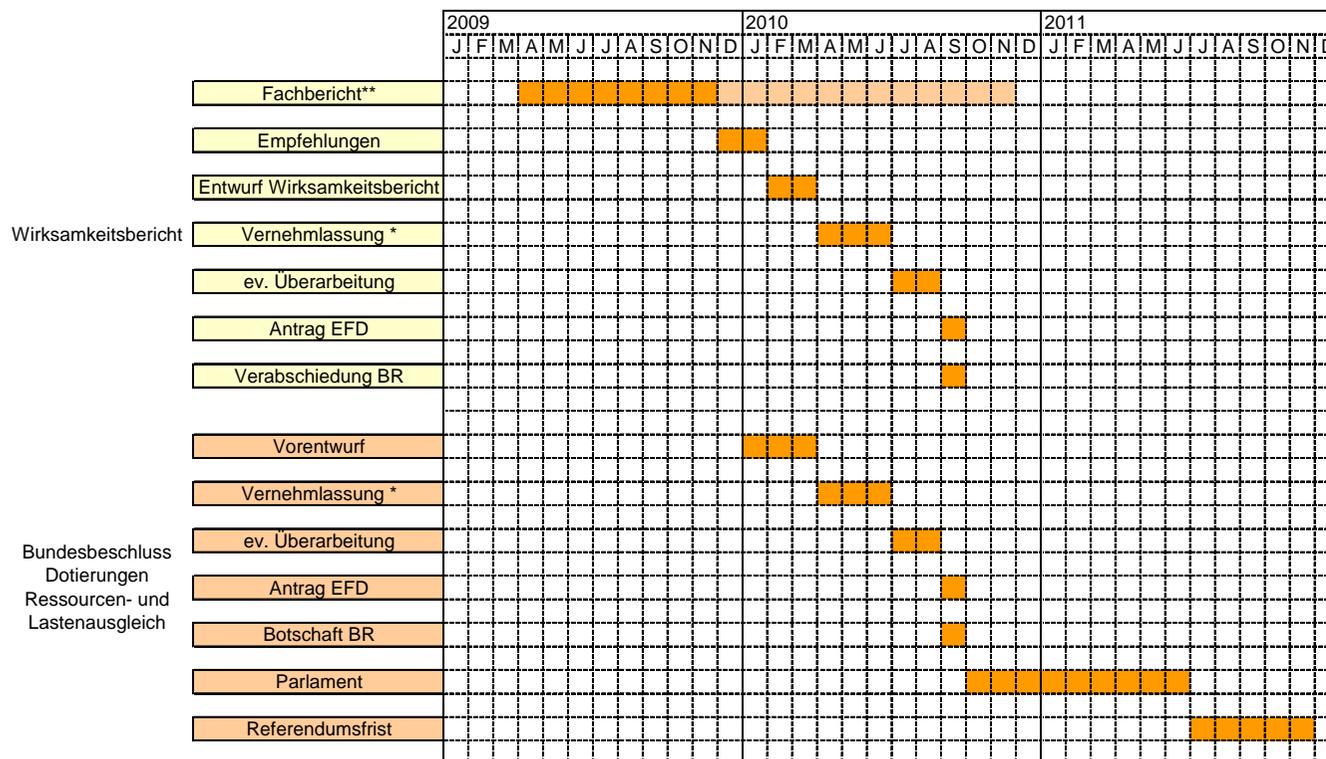
Der Wirksamkeitsbericht erörtert mögliche Massnahmen, namentlich bei der Anpassung der Dotationen des Ressourcen- und Lastenausgleichs und der vollständigen oder teilweisen Aufhebung des Härteausgleichs (Art. 19 Abs. 4 FiLaG). Der Wirksamkeitsbericht kann Empfehlungen für die Überprüfung der Bemessungsgrundlagen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

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



10. Zeitplan Wirksamkeitsbericht und Bundesbeschlüsse zu den Dotierungen

10.1 Erarbeitung und Entscheide



*Aus Gründen des Zeitplans ist die Vernehmlassung in den drei Monaten vor den Sommerferien durchzuführen. (Das Bundesgesetz vom 18. März 2005 über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsgesetz, VIG, SR 172.061) sieht ein ordentliches Vernehmlassungsverfahren mit einer Frist von drei Monaten vor. Die Vernehmlassungsfrist verlängert sich in jedem Fall unter Berücksichtigung von Ferien- und Feiertagen sowie Inhalt und Umfang der Vorlage angemessen (Art. 7 Abs. 2 VIG). Bei Dringlichkeit kann die Frist ausnahmsweise verkürzt werden (Art. 7 Abs. 3 Bst. a VIG). Die Bundesratsferien in den Monaten Juli und August gelten als Ferien im Sinne des Gesetzes. Eine während dieser Zeit laufende Vernehmlassungsfrist verlängert sich daher von Gesetzes wegen (Thomas Sägesser, Vernehmlassungsgesetz, Bundesgesetz vom 18. März 2005 über das Vernehmlassungsverfahren, Bern 2006, N 19 zu Art. 7 VIG). Bei Vorlagen von besonders anspruchsvollem Inhalt und/oder überdurchschnittlichem Umfang ist die Frist zusätzlich (vgl. den französischen Gesetzestext: "également") angemessen zu verlängern (Sägesser, a.a.O., N 21 zu Art. 7 VIG).

** Der erste Wirksamkeitsbericht enthält gemäss Zeitplan aufgrund der Datenverfügbarkeit lediglich Analysen zu einem Jahr (2008). Um die Entscheidungsgrundlagen zu erweitern, ist für den ersten Wirksamkeitsbericht eine Aktualisierung mit Daten des Jahres 2009 vorgesehen. Zu diesem Zweck soll der Fachbericht im Vorfeld der parlamentarischen Beratungen mit einem entsprechenden Zusatzbericht ergänzt werden. Allenfalls ist eine Verkürzung der Vernehmlassungsfrist für den Wirksamkeitsbericht und die Bundesbe-

schlüsse in Kauf zu nehmen.

10.2 Zeitliches Konzept

