



KANTON
NIDWALDEN

REGIERUNGSRAT

Dorfplatz 2, Postfach 1246, 6371 Stans
Telefon 041 618 79 02, www.nw.ch

INNERKANTONALER FINANZAUSGLEICH

Wirksamkeitsbericht 2014 -2017 (Wibe 14-17)

Titel:	INNERKANTONALER FINANZAUSGLEICH	Typ:	Bericht Regierungsrat	Version:	
Thema:	Wirksamkeitsbericht 2014 -2017 (Wibe 14-17)	Klasse:		FreigabeDatum:	27.11.17
Autor:	Marco Hofmann	Status:		DruckDatum:	27.11.17
Ablage/Name:	Wirksamkeitsbericht 2014-2017			Registratur:	2017.NWFD.14

Inhalt

1	Zusammenfassung	6
1.1	Beurteilung	6
1.2	Ausblick	6
1.3	Handlungsbedarf	6
2	Gesetzliche Grundlagen, Ausgangslage und Datenbasis	7
2.1	Gesetzliche Grundlagen Wirksamkeitsprüfung	7
2.2	Wirksamkeitsbericht 2010-2013.....	7
2.3	Teilrevision FAG (in Kraft 1.1.2015).....	7
2.4	Wirksamkeitsbericht 2014-2017.....	8
2.5	Einfluss Organisation auf Finanzausgleich (separate Schulgemeinde)	8
2.6	Datenbasis	8
3	Finanzielle Entwicklung Kanton und Gemeinden.....	9
3.1	Entwicklung operatives Ergebnis	9
3.2	Nettoschuld I pro Einwohner.....	9
3.3	Verfügbares Eigenkapital.....	10
3.4	Fazit	11
4	Ziele des Finanzausgleichs.....	11
5	Instrumente des Finanzausgleichs (Art.2)	11
6	Berechnung Finanzausgleich und Beurteilung	12
6.1	Steuererträge und Abgeltungen (Art. 4)	12
6.1.1	Entwicklung Nettosteuererträge natürliche Personen pro Einheit.....	12
6.1.2	Entwicklung Nettosteuererträge juristische Personen pro Einheit	13
6.1.3	Entwicklung Nettosteuererträge Total pro Einheit	13
6.2	Finanzkraftfaktor und –index (Art. 5).....	14
6.3	Finanzierung des Finanzausgleichs.....	16
6.3.1	Leistungen des Kantons (Art 8.).....	16
6.3.2	Leistungen der finanzstarken Gemeinden (Art. 9)	17
6.3.3	Abgabesatz (Art. 10).....	17
6.3.4	Obergrenze finanzstarker Gemeinden	19
6.4	Verhältnis der Ausgleichsmittel (Art. 11)	20
6.5	Finanzkraftausgleich (Art. 12ff)	20
6.6	Normausgleich für Volksschule (Art 16 – 18)	23
6.6.1	Herleitung Normausgleich Volksschule.....	24
6.7	Belastungsausgleich Wildbachverbauungen und Naturkatastrophen (Art. 19 bis Art. 21)	26
6.8	Steuerfüsse und Entwicklung Finanzausgleich in Steuereinheiten.....	28
6.8.1	Steuerfuss natürliche Personen.....	28
6.8.2	Steuerfussindex in % niedrigster Steuerfuss.....	28
6.8.3	Anteil Finanzausgleich zum Steuerfuss in %	29
7	Vollzug, Ziele und Wirkung des Finanz- und Lastenausgleichs.....	29
7.1	Vollzug.....	29
7.1.1	Ausgangslage.....	29
7.1.2	Abläufe und Prozesse.....	29
7.1.3	Ressourcenaufwand	31

7.1.4	Unterlagen	31
7.1.5	Qualität	32
7.1.6	Kontrolle	33
7.2	Ziele und Wirkung	33
7.3	Ausgangslage	33
7.3.1	Gegenseitige Annäherung der Finanzkraft.....	33
7.3.2	Verminderung der Steuerfussunterschiede	34
7.3.3	Angemessener Ausgleich der Lasten für Bildung.....	34
7.3.4	Angemessener Ausgleich der Lasten Wildbachverbauungen und Naturkatastrophen	35
7.3.5	Stärkung der Gemeindeautonomie	35
7.4	Zusammenfassung und Würdigung der Ziele.....	35
8	Wirksamkeit und Auswirkungen der letzten Teilrevision.....	36
8.1	Vergleich mit und ohne Gewichtung.....	37
8.2	Höhe Gewichtungsfaktor.....	38
9	Vorprüfung von Ausgabenbeschlüssen	38
10	Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden.....	39
10.1	Ausgangslage	39
10.2	Massnahmen	39
11	Steuerung und Massnahmen	40
11.1	Steuerelemente	40
11.1.1	Finanzkraftausgleich	40
11.2	Normausgleich für Bildung	42
11.3	Belastungsausgleich Wildbachverbauungen und Naturkatastrophen	42
11.4	Zusammenfassung	42
12	Handlungsfelder (HF) für Teilrevision FAG.....	43
12.1	HF1: Obergrenze Finanzierung des Finanzausgleichs.....	43
12.2	HF2: Aufhebung Mindesteinwohnerzahl (Lex Emmetten)	43
12.3	HF3: Aufhebung maximaler Ausgleich bis durchschnittliche Einwohnerzahl (Lex Buochs)	43
12.4	HF4: Normausgleich Volksschule (ohne Berücksichtigung Steuerertrag)..	44
12.5	HF5: Effektive Zahlen budgetierten (analog NFA)	44
12.6	HF6: Beitrag Hergiswil an NFA Zahlung Kanton	45
13	Weiteres Vorgehen für Teilrevision FAG.....	45
14	Antrag.....	46
15	Beilagen.....	46

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Organisation Gemeinden	8
Abbildung 2	Entwicklung operatives Ergebnis	9
Abbildung 3	Nettoschuld I pro Einwohner	9
Abbildung 4	Verfügbares Eigenkapital	10
Abbildung 5	Finanzströme für das Jahr 2017 in Mio. Franken	11
Abbildung 6	Entwicklung Nettosteuererträge für natürliche Personen pro Einheit	12
Abbildung 7	Entwicklung Nettosteuererträge juristische Personen pro Einheit	13
Abbildung 8	Entwicklung Nettosteuererträge Total pro Einheit	13
Abbildung 9	Anzahl Einwohner	14
Abbildung 10	Finanzkraftfaktor	15
Abbildung 11	Finanzkraftindex	15
Abbildung 12	Leistungen des Kantons und Finanzausgleichsmittel Total	16
Abbildung 13	Leistungen der finanzstarken Gemeinden	17
Abbildung 14	Vergleich Abgabesatz vor und nach Teilrevision 2014	17
Abbildung 15	Differenz in CHF aufgrund Reduktion Abgabesatz	19
Abbildung 16	Beispiel Anteil Abgabe in Finanzausgleich	19
Abbildung 17	Verhältnis der Ausgleichsmittel	20
Abbildung 18	Entwicklung gewichteter Steuerfuss	21
Abbildung 19	Ausgleich I bis Mindesteinwohnerzahl	21
Abbildung 20	Ausgleich II bis zur durchschnittlichen Einwohnerzahl	22
Abbildung 21	Einfluss Begrenzung auf durchschnittliche Einwohnerzahl	22
Abbildung 22	Beiträge aus dem Normausgleich	23
Abbildung 23	Ist-Aufwand Bereich Bildung	24
Abbildung 24	Anzahl Schüler	25
Abbildung 25	Ist-Aufwand pro Schüler	25
Abbildung 26	Normausgleich Parameter	26
Abbildung 27	Belastungsausgleich Wildbachverbauungen	27
Abbildung 28	Steuerfüsse natürliche Personen (inkl. Kanton)	28
Abbildung 29	Steuerfussindex in % niedrigster Steuerfuss	28
Abbildung 30	Anteil Finanzausgleich zum Steuerfuss in %	29
Abbildung 31	Einschätzung Zielerreichung	36
Abbildung 32	Auswirkungen Gewichtung JP für FA2015	37
Abbildung 33	Auswirkungen Gewichtung JP für FA2017	37
Abbildung 34	Aufgabenteilungen bzw. Zuteilungen	39
Abbildung 35	Übersicht Steuerelemente gemäss FAG	40
Abbildung 36	Übersicht Steuerelemente des Regierungsrates	40
Abbildung 37	Darstellung Ablauf mit und ohne Budgetierung	45

1 Zusammenfassung

1.1 Beurteilung

Der vorliegende Wirksamkeitsbericht 2014-2017 gibt Auskunft über die Entwicklung des Finanzausgleichs. Die vier Ziele des Finanzausgleichs können als erfüllt betrachtet werden. Die gegenseitige Annäherung der Finanzkraft hat stattgefunden. Der Finanzkraftindex von Hergiswil hat sich im Betrachtungszeitraum von 250 auf 230 Punkte reduziert und derjenige der Gemeinde Wolfenschiessen von 44 auf 48 Punkte erhöht (siehe Abbildung 11 Finanzkraftindex). Obwohl die Differenz der Steuerfüsse zwischen der tiefsten und höchsten Gemeinde gleichgeblieben ist, darf das Ziel "Verminderung der Steuerfussunterschiede" als erfüllt betrachtet werden. Bei der zukünftigen Betrachtung ist darauf zu achten, dass sich die Schere zwischen Hergiswil und Wolfenschiessen nicht weiter öffnet. Gleichzeitig mit dem Steuerfuss ist vor allem auch die Entwicklung der Höhe der Nettoverschuldung zu beachten. Durch die Beiträge aus dem Finanzausgleich kann die Gemeindeautonomie gestärkt und erhalten werden. Der Lastenausgleich Volksschule und Wildbachverbauungen konnte angemessen durchgeführt werden. Bei zwei Gemeinden ist der Beitrag aus dem Finanzausgleich in etwa gleich hoch wie die Steuererträge.

Die Gewichtung der juristischen Personen, welche mit der Teilrevision im 2014 beschlossen wurde, ist absolut notwendig und hat die gewünschte Wirkung erzielt. Der Gewichtungsfaktor von 0.6 liegt eher noch im oberen Bereich. Die gleichzeitige Erhöhung des Abgabesatzes und des Kantonsbeitrages führte sogar zu einer Überkompensation.

Speziell zu erwähnen ist der Finanzausgleich 2016, welcher aufgrund des Sonderfalls im Rechnungsjahr 2016 mit Finanzausgleichsmitteln von 22.9 Mio. Franken und dies trotz eines Abschöpfungsfaktors von 90% dotiert war. Dies ist rund 2.5 Mio. Franken über dem Durchschnitt von 19.4 Mio. Franken.

Die Finanzstatistik der Gemeinden sieht bei den Meisten sehr erfreulich aus. Einzig drei Gemeinden weisen eine hohe oder sehr hohe Nettoverschuldung pro Kopf aus.

Der Beitrag des Kantons erhöhte sich gegenüber dem Finanzausgleich 2013 von 7.8 auf 8.9 Mio. Franken (+14%). Derjenige der finanzstarken Gemeinden reduzierte sich in der gleichen Periode von 11.6 auf 10.9 Mio. Franken (-6.2%). Die Gemeinde Hergiswil leistet den höchsten Beitrag.

1.2 Ausblick

Die Entwicklung des Finanzausgleichs hängt vor allem vom Nettosteuerertrag ab. Es ist davon auszugehen, dass dieser weiterhin zunehmen wird. Speziell zu beachten sind die Auswirkungen der Steuervorlage 2017, welche sicherlich zu einem höheren Nettosteuerertrag pro Einheit führen werden. Wie sich die Finanzkraft der einzelnen Gemeinden entwickeln wird, ist offen. Die Voraussetzungen für die Zukunft sind nicht in allen Gemeinden gleich gut. Es ist zu erwarten, dass in einzelnen Gemeinden die Finanzkraft tendenziell stärker steigen wird als in anderen Gemeinden. Gemeinden mit einem höheren Anteil an Statusgesellschaften oder mit hohen Dividendenerträgen werden mehr profitieren. Dies ist sicher bei Hergiswil der Fall. Bei Gemeinden wie z.B. Wolfenschiessen oder Dallenwil wird dies weniger der Fall sein. Die Entwicklung wird sich im Finanzkraftindex widerspiegeln. Es ist davon auszugehen, dass die Abhängigkeit von finanzschwachen bzw. finanzschwächeren Gemeinden vom innerkantonalen Finanzausgleich weiterhin hoch bleiben wird.

Der Kanton hat nach wie vor ein strukturelles Defizit und leidet unter der starken Zunahme der Zahlungen in den NFA. Die finanzielle Entwicklung beim Kanton wie auch bei den Gemeinden ist zu berücksichtigen.

1.3 Handlungsbedarf

Der Regierungsrat hat verschiedene Handlungsfelder erkannt und im Bericht erläutert (siehe Kapitel 12). Eine Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes ist angebracht. Der Grundsatz-

entscheid und die Projektorganisation wurden an der November Klausur verabschiedet. Zusammen mit den finanzverantwortlichen Gemeinderätinnen und Gemeinderäte werden unter der Leitung der Finanzdirektion die entsprechenden Diskussionen und Sitzungen geführt. Der innerkantonale Finanzausgleich erfüllt seine Wirkung und ist ein wichtiges finanzpolitisches Instrument. Damit dies auch in Zukunft der Fall ist, erfordern die aktuellen Entwicklungen Anpassungen am Gesetz. Jede Veränderung bringt Gewinner und Verlierer. Dabei ist es zentral, dass eine tragfähige Lösung zum Wohle des Kantons und der Gemeinden gefunden werden kann.

2 Gesetzliche Grundlagen, Ausgangslage und Datenbasis

Das Gesetz über den direkten Finanzausgleich in der heutigen Struktur ist seit 2003 in Kraft. In den Jahren 2008-2010 haben jeweils die Steuergesetzrevisionen eine Anpassung erfordern, da die Entschädigungen des Kantons zu 50 Prozent beim Steuerertrag pro Einheit mitberücksichtigt werden mussten. Die Teilrevision gemäss Kapitel 2.3 führte einzig zu bedeutsamen Anpassungen im Gesetz.

2.1 Gesetzliche Grundlagen Wirksamkeitsprüfung

Die gesetzliche Grundlage für die Wirksamkeitsprüfung ist seit dem 1. Januar 2015 in Kraft. Artikel 27a Wirksamkeitsprüfung des Finanzausgleichsgesetzes [FAG, NG 512.1] lautet wie folgt:

"Der Regierungsrat überprüft alle vier Jahre die Auswirkungen dieses Gesetzes und unterbreitet dem Landrat einen Bericht und allfällige Anträge."

2.2 Wirksamkeitsbericht 2010-2013

Der erste Wirksamkeitsbericht (Wibe) hat der Landrat an seiner Sitzung vom 21. Mai 2014 [Geschäftsnummer: 2014.NWFD.7] zur Kenntnis genommen. Dieser hat sich auf die Finanzausgleichsjahre 2010-2013, bzw. auf die Bemessungsjahre 2009-2012 bezogen.

Der Wibe 10-13 hält in der Zusammenfassung fest, dass eine Anpassung der Steuerelemente mit Ausnahme der mit der Gesetzesrevision vorgeschlagenen Massnahme (Gewichtung der juristischen Personen) nicht erforderlich ist.

2.3 Teilrevision FAG (in Kraft 1.1.2015)

Die einzige und letzte Revision des Finanzausgleichsgesetzes seit dem letzten Wirksamkeitsbericht hat der Landrat an seiner Sitzung vom 11. Juni 2014 [Geschäftsnummer: NWFD.258] verabschiedet. Diese ist seit dem 1. Januar 2015 in Kraft. Der Inhalt betrifft die nachfolgenden Punkte:

- Die Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes wurde insbesondere in Angriff genommen, weil die steuerlichen Belastungsunterschiede für natürliche und juristische Personen durch die Steuergesetzrevisionen massgeblich beeinflusst wurden. Sie machen eine besondere Gewichtung der Steuererträge der juristischen Personen erforderlich. Mit einer Erhöhung der Abgabesätze der finanzstarken Politischen Gemeinden um 4.545 Prozent können die Mittelausfälle auf Grund der Gewichtung der JP von 60 Prozent teilweise kompensiert werden. Aus Folge der Gewichtung der JP erhöht sich die Leistung des Kantons von jährlich 15 Prozent des Nettoertrages der einfachen Steuer des Vorjahres auf 16 Prozent.
- Durch die Aufhebung einzelner Schulgemeinden wurde der Normausgleich redaktionell überarbeitet. Neu werden sowohl für Schulgemeinden und für Politische Gemeinden der Aufwand je Schülerin oder Schüler gemäss Bereich Bildung nach der funktionalen Gliederung des Bundes ermittelt.

- Die Vorprüfung von Ausgabenbeschlüssen hat inskünftig bereits bei jährlichen Folgekosten von mehr als 15 Prozent (bisher 25 Prozent) des Nettoertrages der einfachen Steuer des Vorjahres zu erfolgen.
- Alle vier Jahre erfolgt eine Wirksamkeitsprüfung.

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass die Gewichtung der juristischen Personen das gewünschte Ziel erreicht hat. Die detaillierten Auswirkungen werden in den einzelnen Abschnitten erläutert.

2.4 Wirksamkeitsbericht 2014-2017

Der Bericht gibt Aufschluss über die Erreichung der Ziele des Finanzausgleichs und zeigt mögliche Massnahmen für die Zukunft auf.

Der Wirksamkeitsbericht 2014 bis 2017 ist der zweite Bericht. Er bezieht sich auf den Finanz- und Lastenausgleich 2014 bis 2017 bzw. auf die Bemessungsjahre 2013 bis 2016.

Die Wirkungsanalyse soll zeigen ob der Finanzausgleich die Ziele gemäss der Gesetzgebung erreicht. Ebenfalls sollen der Vollzug und die Wirkung beurteilt werden. Dazu werden die Beschlüsse des Regierungsrates und die dazugehörigen Berechnungsgrundlagen herangezogen. Sie bilden die Grundlage für die Analyse und Steuerung.

2.5 Einfluss Organisation auf Finanzausgleich (separate Schulgemeinde)

Die Organisationsform der elf Gemeinden teilt sich in zwei Gruppen auf. Bereits seit 2013 sind sieben Einheitsgemeinden (EHG) vorhanden. Vier Gemeinden haben nach wie vor eine Politische Gemeinde (PG) und eine separate Schulgemeinde (SG).

Abbildung 1 Organisation Gemeinden

Gemeinde	EHG	PG / SG	Bemerkungen
Beckenried	X		
Buochs	X		
Dallenwil	X		
Emmetten		X	Urnenabstimmung 08.03.15 (Nein 51.18%)
Ennetbürgen	X		
Ennetmoos	X		
Hergiswil	X		
Oberdorf		X	Urnenabstimmung 05.06.16 (Nein 50.42%)
Stans	X		
Stansstad		X	Urnenabstimmung 11.03.12 (Nein 53.16%)
Wolfenschiessen		X	Urnenabstimmung 24.11.13 (Nein 58.35%)

Auf die Berechnung der Finanzkraft sowie den Steuerertrag pro Einheit hat die Organisationsform keinen Einfluss. Das heisst, der Finanzausgleich ist unabhängig der Organisationsform.

Bei der Ermittlung der Kennzahlen werden immer die Werte der Einheitsgemeinden respektive die konsolidierten Werte der Politischen Gemeinde und der Schulgemeinde berücksichtigt und verglichen.

2.6 Datenbasis

Die Finanzdirektion veröffentlicht auf der Homepage www.nw.ch unter dem Suchbegriff "Kennzahlen" oder "Gemeindefinanzstatistik" die Kennzahlen des Finanzausgleichs und die Finanzstatistik der Gemeinden. Diese dienen als Grundlage für den Wibe 14-17 und liefern interessante und wertvolle Informationen. Bei den Kennzahlen des Finanzausgleichs werden jeweils die letzten 10 Jahre aufgeführt. Bei der Gemeindefinanzstatistik sind wegen der Einführung von HRM2 erst die Werte ab 2012 verfügbar.

3 Finanzielle Entwicklung Kanton und Gemeinden

Für die bessere Beurteilung und das Verständnis der Wirksamkeit des Finanzausgleiches ist eine Beurteilung der finanziellen Entwicklung des Kantons und der Gemeinden zentral.

3.1 Entwicklung operatives Ergebnis

Das operative Ergebnis ist als vergleichbare Grösse besser geeignet, als das Gesamtergebnis. Das heisst, die ausserordentlichen Aufwändungen und Erträge werden ausgeklammert, da diese vor allem in einigen Körperschaften Einlagen und Entnahmen von finanzpolitischen Reserven enthalten.

Abbildung 2 Entwicklung operatives Ergebnis

Körperschaft	2013	2014	2015	2016	Ø 13-16	Bemerkungen
Beckenried	-115	478	-55	1'473	445	
Buochs	-473	-1'407	-913	1'304	-372	2016 Erhöhung Steuerfuss
Dallenwil	-400	-42	751	1'149	365	
Emmetten	235	-247	-30	566	131	
Ennetbürgen	-270	1'383	1'221	17	588	2016 Senkung Steuerfuss
Ennetmoos	338	411	45	598	348	
Hergiswil	-4'251	-863	12'881	-1'614	1'538	2015 Ertrag Steuersonderfall, 2016 hohe Zahlung in Finanzausgleich
Oberdorf	-877	21	101	288	-117	
Stans	-1'342	-2'616	2'825	3'487	588	
Stansstad	-2'653	-10	-11	151	-631	
Wolfenschiessen	-38	-74	306	670	216	
Total Gemeinden	-9'845	-2'965	17'121	8'089	3'100	
Durchschnitt Gemeinden	-895	-270	1'556	735	282	
Kanton	-5'927	-2'179	29'994	-8'615	3'318	
Saldo Kanton und Gemeinden	-15'772	-5'144	47'115	-526	6'418	

Das Rechnungsjahr 2015 ist sowohl beim Kanton als auch bei der Gemeinde Hergiswil durch den Sonderfall bei den Steuererträgen geprägt und darf nicht als Massstab genommen werden.

Das Rechnungsjahr 2016 zeigt bei den Gemeinden ein sehr erfreuliches Bild. Bis auf die Gemeinde Hergiswil weisen alle ein positives operatives Ergebnis aus. Die Gemeinde Hergiswil hat im Rechnungsjahr 2016 aufgrund des Steuersonderfalls im 2015 einen um 3 Mio. Franken höheren Beitrag in den Finanzausgleich als im Schnitt zu leisten. Demgegenüber haben die meisten Gemeinden einen höheren Beitrag aus dem Finanzausgleich erhalten. Einen nicht unwesentlichen Einfluss haben vor allem auch die Erträge aus der Grundstückgewinnsteuer, welche nach wie vor auf einem hohen Niveau sind.

Betrachtet man das Jahr 2016 konsolidiert, das heisst den Kanton und die Gemeinden zusammen, ergibt sich ein nahezu ausgeglichener Saldo.

3.2 Nettoschuld I pro Einwohner

Bei der Nettoschuld pro Einwohner weisen die Gemeinde Wolfenschiessen eine sehr grosse Verschuldung und die Gemeinden Buochs und Emmetten eine hohe Verschuldung auf. Vier Gemeinden haben Ende 2016 ein Nettovermögen.

Abbildung 3 Nettoschuld I pro Einwohner

Körperschaft	2013	2014	2015	2016	Ø 13-16	Bemerkungen
Beckenried	1'993	2'258	2'615	2'111	2'244	
Buochs	3'053	3'297	3'097	2'834	3'070	Hohe Verschuldung

Körperschaft	2013	2014	2015	2016	Ø 13-16	Bemerkungen
Dallenwil	1'758	1'884	1'745	1'331	1'679	
Emmetten	2'925	4'112	4'618	4'549	4'051	Hohe Verschuldung
Ennetbürgen	179	234	-130	-365	-20	
Ennetmoos	-1'761	-782	-1'231	-1'429	-1'301	
Hergiswil	-541	-710	-3'156	-2'880	-1'822	
Oberdorf	-156	-263	-527	-629	-394	
Stans	2'991	2'805	2'151	1'596	2'386	
Stansstad	1'193	1'065	973	895	1'031	
Wolfenschiessen	4'229	4'790	5'340	5'744	5'026	Sehr grosse Verschuldung
Total Gemeinden	1'489	1'595	1'093	892	1'267	
Kanton	1'104	1'278	395	461	810	
Kanton und Gemeinden	2'593	2'873	1'488	1'353	2'077	

Die Richtwerte gemäss HRM2 sehen wie folgt aus:

<0	0-1'000	1'001-2'500	2'501-5'000	>5'000
Nettovermögen	Geringe Verschuldung	Mittlere Verschuldung	Hohe Verschuldung	Sehr grosse Verschuldung
Ennetbürgen Ennetmoos Hergiswil Oberdorf	Stansstad	Beckenried Dallenwil Stans	Buochs Emmetten	Wolfenschiessen

Die Nettoverschuldung steht im Widerspruch zu einem attraktiven Steuerfuss wie auch zum Finanzausgleichsziel "Verminderung der Steuerfussunterschiede". Zum einen bringt ein höherer Steuerfuss mehr Steuererträge und dadurch kann bei einem Finanzierungsüberschuss die Nettoschuld abgebaut werden. Zum anderen kann ein tieferer Steuerfuss das Steuerpotential erhöhen. Grosse Beachtung ist diesbezüglich den Finanzplänen und den Investitionsplänen zu geben. Eine Steuerung ist kurzfristig schwierig.

3.3 Verfügbares Eigenkapital

Bei der Ermittlung des Eigenkapitals wurden nur die Vorfinanzierungen, die finanzpolitischen Reserven und die Bilanzüberschüsse berücksichtigt.

Abbildung 4 Verfügbares Eigenkapital

Körperschaft	2013	2014	2015	2016	2016 zu 2013	Bemerkungen
Beckenried	2'662	3'531	6'511	7'983	5'322	
Buochs	2'473	1'996	9'746	11'051	8'578	
Dallenwil	343	788	3'213	4'362	4'019	
Emmetten	928	755	1'932	2'452	1'523	
Ennetbürgen	2'795	4'648	8'720	8'737	5'942	
Ennetmoos	5'218	5'851	9'095	9'692	4'475	
Hergiswil	24'364	27'687	75'485	73'908	49'544	
Oberdorf	2'363	3'071	8'473	9'311	6'948	
Stans	267	-230	14'660	18'147	17'880	
Stansstad	1'156	2'626	15'802	15'953	14'797	
Wolfenschiessen	2'357	2'524	6'450	7'121	4'763	
Total Gemeinden	44'926	53'248	160'086	168'717	123'790	
Durchschnitt Gemeinden	4'084	4'841	14'553	15'338	11'254	
Kanton	94'894	92'714	311'943	303'477	208'583	
Saldo Kanton und Gemeinden	139'820	145'962	472'029	472'194	332'373	

Die Gemeinden und der Kanton verfügen über ein solides Eigenkapital. Der grosse Sprung vom 2014 auf 2015 ist auf die Umbuchung der kumulierten zusätzlichen Abschreibungen, welche bis Ende 2014 als Minusaktivposten ausgewiesen wurden, in die finanzpolitischen Reserven begründet.

Ein angemessenes Eigenkapital ist erwünscht. Es ist aber zu beachten, dass dies nicht zu stark anwachsen sollte. Ein Abbau erfolgt grundsätzlich nur durch ein negatives operatives Ergebnis. Aufgrund der Erfahrung zeigt sich bei den Gemeinden, dass die Rechnung immer wieder besser als das Budget abschliesst und somit das Eigenkapital zunimmt.

3.4 Fazit

Die Gemeinden weisen insgesamt eine gesunde Struktur auf und verfügen über ein solides Eigenkapital. Die Entwicklung der Nettoverschuldung ist vor allem bei den Gemeinden Wolfenschiessen, Buochs und Emmetten zu beachten. Die positiven operativen Ergebnisse des Rechnungsjahres 2016 sind sehr erfreulich.

4 Ziele des Finanzausgleichs

Gemäss Art. 1 des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) hat der direkte Finanzausgleich folgende Ziele:

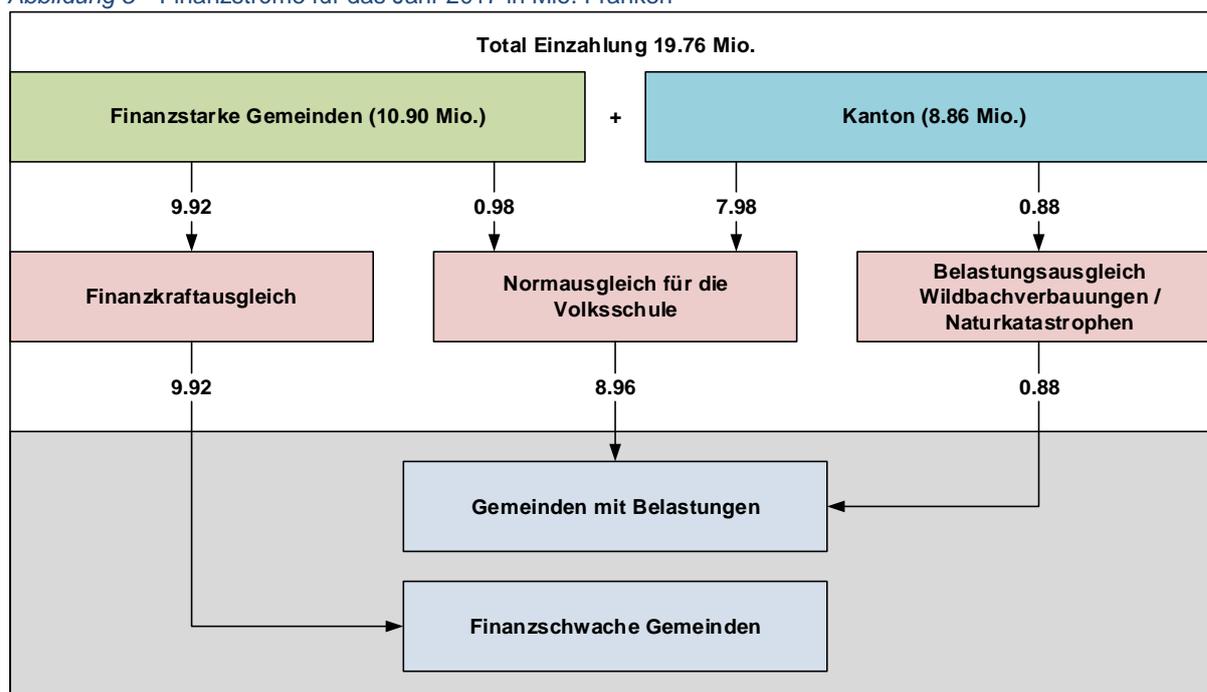
1. gegenseitige Annäherung der Finanzkraft der Gemeinden;
2. Verminderung der Steuerfussunterschiede zwischen den Gemeinden
3. Belastungsausgleich zu Gunsten überdurchschnittlich belasteten Gemeinden;
4. Stärkung der Gemeindeautonomie.

5 Instrumente des Finanzausgleichs (Art.2)

Der direkte Finanzausgleich besteht aus den Elementen Finanzkraftausgleich, Normausgleich für die Volksschule sowie Belastungsausgleich für Wildbachverbauungen und Naturkatastrophen. Der Ausgleich wird vertikal und horizontal finanziert.

Die Abbildung 5 zeigt schematisch die Finanzströme im Ausgleichssystem. Die Zahlen beziffern die Beiträge des Jahres 2017.

Abbildung 5 Finanzströme für das Jahr 2017 in Mio. Franken



6 Berechnung Finanzausgleich und Beurteilung

6.1 Steuererträge und Abgeltungen (Art. 4)

Für die Berechnung des Finanzkraftfaktors werden die Nettosteuererträge auf eine Einheit berechnet. Dies ermöglicht einen Vergleich der Gemeinden ohne dass die Höhe des Steuerfusses einen Einfluss hat. Eine Senkung oder Erhöhung des Steuerfusses hat keinen Einfluss auf den Nettosteuerertrag einer Einheit. Es spielt auch keine Rolle, ob eine Gemeinde noch eine separate Schulgemeinde führt oder nicht.

Die Ermittlung der Nettosteuererträge erfolgt im Rahmen der jährlichen Steuerabrechnung für die Körperschaften durch die Finanzverwaltung.

Bei den Steuergesetzrevisionen 2007, 2008, 2009 und 2011 wurden jeweils Kompensationsbeiträge an die Gemeinden festgelegt. Diese wurden im Finanzausgleich mitberücksichtigt. Diese wurden letztmals im Finanzausgleich 2014 berücksichtigt, da noch eine Korrektur aus dem 2013 vorgenommen werden musste.

6.1.1 Entwicklung Nettosteuererträge natürliche Personen pro Einheit

Eine zentrale Rolle spielt die Entwicklung der Nettosteuererträge pro Einheit. Eine Erhöhung des Steuerertrages pro Einheit führt bei gleichbleibendem Steuerfuss zu höheren Erträgen in den Jahresrechnungen. Die Jahreszahlen beziehen sich auf den Finanzausgleich, das heisst, die Steuererträge betreffen jeweils das vergangene Jahr (Finanzausgleich 2017 = Steuerjahr 2016).

Abbildung 6 Entwicklung Nettosteuererträge für natürliche Personen pro Einheit

Gemeinde	FA 2013	FA 2014	FA 2015	FA 2016	FA 2017	FA17 zu FA13	Bemerkungen
Beckenried	2'757	2'891	3'005	2'948	3'165	14.8%	
Buochs	3'721	3'937	3'896	4'059	4'203	13.0%	
Dallenwil	899	942	966	1'089	1'121	24.7%	
Emmetten	979	1'297	1'262	1'333	1'349	37.8%	
Ennetbürgen	4'634	4'700	4'973	5'315	5'045	8.9%	
Ennetmoos	1'390	1'513	1'458	1'525	1'498	7.8%	
Hergiswil	15'323	12'707	15'094	22'070	15'667	2.2%	FA2016 einmaliger Sonderfall
Oberdorf	1'794	2'047	1'920	2'113	2'141	19.3%	
Stans	6'396	6'509	6'867	7'107	7'074	10.6%	
Stansstad	5'896	6'189	6'140	5'868	5'917	0.4%	
Wolfenschiessen	915	970	991	1'062	1'137	24.3%	
Total Gemeinden	44'703	43'702	46'572	54'487	48'317	8.1%	

Beurteilung

Die Gesamtzunahme des Nettosteuerertrages der natürlichen Personen seit dem letzten Wibe beträgt 8.1 Prozent, also jährlich rund 2 Prozent. Speziell zu erwähnen ist der Sonderfall Hergiswil im FA2015. Der Anteil Hergiswil macht rund ein Drittel des Steuerertrages pro Einheit aus. Stans, als nächste Gemeinde, weist einen Anteil von 14 Prozent aus. Der Abstand von der ersten zur zweiten Gemeinde beträgt beachtliche 19 Prozentpunkte.

Erfreulich ist, dass vor allem kleinere Gemeinden eine höhere positive Zunahme als der Gesamtdurchschnitt aufweisen. Die finanzstarken Gemeinden Hergiswil und Stansstad weisen ein bescheidenes Wachstum auf. Mit Ausnahme von Stansstad darf vor allem die Entwicklung der beiden letzten Jahre als positiv beurteilt werden.

6.1.2 Entwicklung Nettosteuererträge juristische Personen pro Einheit

Mit der letzten Teilrevision wurde der Anteil der juristischen Personen auf 60 Prozent gewichtet. Die nachfolgende Tabelle soll Auskunft über die Entwicklung der Erträge bei den juristischen Personen aufzeigen. Daher wurden die Jahre FA2013 und FA2014 ebenfalls auf eine Gewichtung von 60 Prozent umgerechnet. Eine Beurteilung der Teilrevision folgt in Kapitel 8.

Abbildung 7 Entwicklung Nettosteuererträge juristische Personen pro Einheit

Gemeinde	FA 2013	FA 2014	FA 2015	FA 2016	FA 2017	FA17 zu FA13	Bemerkungen
Gewichtung	60%	60%	60%	60%	60%		
Beckenried	68	66	86	123	132	94.2%	
Buochs	253	254	304	294	366	45.0%	
Dallenwil	62	46	60	74	80	29.5%	
Emmetten	39	63	63	50	54	39.1%	
Ennetbürgen	178	163	225	248	211	18.4%	
Ennetmoos	68	70	76	99	65	-3.7%	
Hergiswil	1'122	1'618	1'206	1'738	1'438	28.3%	
Oberdorf	212	194	240	282	248	17.0%	
Stans	1'596	2'549	2'331	2'947	3'741	134.4%	
Stansstad	556	508	729	948	532	-4.3%	
Wolfenschiessen	126	127	196	178	206	63.1%	
Total Gemeinden	4'279	5'659	5'514	6'981	7'074	65.3%	

Beurteilung

Die Gesamtzunahme des Nettosteuerertrages der juristischen Personen seit dem letzten Wibe beträgt 65.3 Prozent. Gewaltig ist die Entwicklung in der Gemeinde Stans, welche vor allem von der grössten Firma im Kanton profitiert. Der Anteil der Gemeinde Stans am Total beträgt im FA2017 rund 53 Prozent, gefolgt von Hergiswil mit einem Anteil von 20 Prozent. Die Entwicklungen in Stansstad und Ennetmoos zeigen aber auch deutlich auf, dass immer wieder Schwankungen hinzunehmen sind. Diese beiden Gemeinden wiesen vor allem im Vorjahr deutlich höhere Zahlen aus. Der Anteil der juristischen Personen im Verhältnis zu den gesamten Nettosteuererträgen betrug im Schnitt rund 11 Prozent.

6.1.3 Entwicklung Nettosteuererträge Total pro Einheit

Die Entwicklung der Nettosteuererträge Total wird hier dargestellt, wie diese für die Berechnung des Finanzausgleichs massgebend war. Die Jahre FA2013 und FA2014 sind mit einer Gewichtung der juristischen Personen von 100 Prozent und die restlichen mit 60 Prozent berücksichtigt. Ebenfalls enthalten die Jahre FA2013 und FA2014 noch einen Sonderbeitrag aufgrund der Steuergesetzrevisionen 2007 bis 2011.

Abbildung 8 Entwicklung Nettosteuererträge Total pro Einheit

Gemeinde	FA 2013	FA 2014	FA 2015	FA 2016	FA 2017	FA17 zu FA13	Bemerkungen
Gewichtung	100%	100%	60%	60%	60%	0%	
Beckenried	2'983	3'055	3'090	3'070	3'297	10.5%	
Buochs	4'312	4'439	4'200	4'353	4'569	6.0%	
Dallenwil	1'041	1'041	1'026	1'163	1'201	15.4%	
Emmetten	1'082	1'426	1'325	1'383	1'403	29.6%	
Ennetbürgen	5'045	5'000	5'197	5'562	5'256	4.2%	
Ennetmoos	1'547	1'650	1'534	1'624	1'563	1.0%	
Hergiswil	17'790	15'778	16'301	23'808	17'105	-3.8%	FA2016 einmaliger Sonderfall
Oberdorf	2'221	2'415	2'159	2'395	2'388	7.5%	

Gemeinde	FA 2013	FA 2014	FA 2015	FA 2016	FA 2017	FA17 zu FA13	Bemerkungen
Stans	9'450	10'976	9'198	10'053	10'815	14.4%	
Stansstad	7'095	7'182	6'868	6'816	6'450	-9.1%	
Wolfenschiessen	1'183	1'227	1'187	1'240	1'343	13.5%	
Total Gemeinden	53'751	54'190	52'087	61'468	55'391	3.1%	

Beurteilung:

Die Entwicklung FA17 zu FA13 zeigt trotz Einführung der Gewichtung von 60 Prozent eine positive Entwicklung von 3.1 Prozent. Bis auf die beiden Gemeinden Hergiswil und Stansstad weisen alle eine positive Zunahme aus. Vergleicht man vor allem die Entwicklung vor und nach der Gewichtung der juristischen Personen, zeigt sich, dass eine Erhöhung der Beiträge des Kantons und des Abgabesatzes für die finanzstarken Gemeinden nicht notwendig gewesen wäre. Die Gewichtung der juristischen Personen hat vor allem für die Gemeinde Stans einen sehr positiven Einfluss gebracht und ist aufgrund der Ausschöpfbarkeit der Steuern der JP absolut gerechtfertigt.

6.2 Finanzkraftfaktor und –index (Art. 5)

Der Finanzkraftfaktor ergibt sich aus der Teilung der Steuererträge und Abgeltungen gemäss Art. 4 durch die Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner.

Das gewogene kantonale Mittel des Finanzkraftfaktors ergibt sich aus der Teilung der Erträge aller Gemeinden gemäss Art. 4 (Kapitel 6.1.3) durch die Einwohnerzahl des Kantons.

Bevor die Entwicklung der Finanzkraftfaktoren beurteilt werden, lohnt sich ein Blick auf die Anzahl Einwohner.

Abbildung 9 Anzahl Einwohner

Gemeinde	FA 2013	FA 2014	FA 2015	FA 2016	FA 2017	FA17 zu FA13	Bemerkungen
Beckenried	3'327	3'393	3'449	3'541	3'576	7.5%	
Buochs	5'402	5'350	5'437	5'418	5'379	-0.4%	
Dallenwil	1'780	1'796	1'828	1'797	1'833	3.0%	
Emmetten	1'329	1'363	1'366	1'381	1'391	4.7%	
Ennetbürgen	4'472	4'541	4'518	4'589	4'515	1.0%	
Ennetmoos	2'086	2'101	2'095	2'083	2'112	1.2%	
Hergiswil	5'507	5'557	5'601	5'654	5'677	3.1%	
Oberdorf	3'108	3'114	3'083	3'099	3'139	1.0%	
Stans	8'039	8'099	8'138	8'176	8'160	1.5%	
Stansstad	4'414	4'394	4'396	4'392	4'438	0.5%	
Wolfenschiessen	2'088	2'110	2'105	2'144	2'127	1.9%	
Total	41'552	41'818	42'016	42'274	42'347	1.9%	

Wenn man die Veränderung von Jahr zu Jahr anschaut, fällt auf, dass nur die Gemeinden Beckenried, Emmetten und Hergiswil ein jährliches Wachstum ausweisen. Alle anderen Gemeinden haben jeweils mindestens in einem Jahr eine Abnahme zu verzeichnen.

Im Vergleich zum letzten Wibe hat die Anzahl Einwohner um 1.9 Prozent zugenommen. Die grösste Zunahme verzeichnet die Gemeinde Beckenried mit 7.5%, gefolgt von Emmetten mit 4.7% und Hergiswil mit 3.1%. Alle anderen liegen unter oder auf dem Durchschnitt. Einzig die Gemeinde Buochs verzeichnet weniger Einwohner im FA2017 als im FA2013.

Finanzkraftfaktor (Steuerertrag pro Einheit dividiert durch Einwohner)

Abbildung 10 Finanzkraftfaktor

Gemeinde	FA 2013	FA 2014	FA 2015	FA 2016	FA 2017	FA17 zu FA13 in %	Bemerkungen
Beckenried	896.6	900.5	896.0	867.1	921.9	2.8%	
Buochs	798.2	829.7	772.5	803.5	849.5	6.4%	
Dallenwil	584.7	579.8	561.2	647.1	655.3	12.1%	
Emmetten	814.4	1'046.3	970.0	1'001.3	1'008.7	23.9%	
Ennetbürgen	1'128.2	1'101.0	1'150.3	1'212.1	1'164.1	3.2%	
Ennetmoos	741.8	785.5	732.5	779.8	740.3	-0.2%	
Hergiswil	3'230.4	2'839.3	2'910.3	4'211.5	3'013.1	-6.7%	
Oberdorf	714.6	775.5	700.4	772.7	760.9	6.5%	
Stans	1'175.6	1'355.2	1'130.2	1'229.5	1'325.4	12.7%	
Stansstad	1'607.5	1'634.6	1'562.4	1'552.0	1'453.3	-9.6%	
Wolfenschiessen	566.7	581.6	564.1	578.2	631.3	11.4%	
Gewogenes kantonales Mittel	1'294	1'296	1'240	1'454	1'308	1.1%	

Die Entwicklung des Finanzkraftfaktors ist von drei Punkten wesentlich beeinflusst. Zum einen spielt der Nettosteuerertrag pro Einheit eine Rolle und dieser wiederum ist zum einen durch die tiefere Gewichtung der juristischen Personen ab dem FA2015 beeinflusst und zum anderen ist die Entwicklung der Einwohner entscheidend.

Da der Gesamtsteuerertrag seit dem letzten Wibe mit 3.1% mehr zugenommen hat als im gleichen Zeitraum die Anzahl Einwohner, erhöht sich auch das gewogene kantonale Mittel um 1.1 Prozent.

Erfreulich hat sich der Finanzkraftfaktor vor allem in den Gemeinden Emmetten, Stans, Dallenwil und Wolfenschiessen entwickelt. Eine negative Entwicklung zeigt sich bei den Gemeinden Hergiswil und Stansstad.

Der Finanzkraftindex ergibt sich aus der Teilung des Finanzkraftfaktors der Gemeinde durch das gewogene kantonale Mittel.

Abbildung 11 Finanzkraftindex

Gemeinde	FA 2013	FA 2014	FA 2015	FA 2016	FA 2017	FA17 zu FA13	Rang FA 2013	Rang FA 2017	Rang FA17 zu FA13
Beckenried	69.31	69.49	72.28	59.63	70.48	1.7%	5	6	-1
Buochs	61.70	64.03	62.32	55.26	64.94	5.3%	7	7	0
Dallenwil	45.20	44.74	45.27	44.50	50.10	10.8%	10	10	0
Emmetten	62.95	80.74	78.25	68.87	77.11	22.5%	6	5	1
Ennetbürgen	87.22	84.96	92.79	83.36	89.00	2.0%	4	4	0
Ennetmoos	57.35	60.61	59.08	53.63	56.59	-1.3%	8	9	-1
Hergiswil	249.73	219.11	234.76	289.60	230.35	-7.8%	1	1	0
Oberdorf	55.24	59.84	56.50	53.14	58.17	5.3%	9	8	1
Stans	90.88	104.58	91.17	84.57	101.33	11.5%	3	3	0
Stansstad	124.27	126.14	126.03	106.74	111.10	-10.6%	2	2	0
Wolfenschiessen	43.81	44.88	45.50	39.76	48.26	10.2%	11	11	0

Gemeinden mit einem Index ab 90 Punkte sind finanzstark und leisten Beiträge in den Finanzausgleich. Wie bereits im vergangenen Wibe sind die Gemeinden Hergiswil und Stansstad immer finanzstark gewesen. Im FA2016 hat die Gemeinde Hergiswil aufgrund des Sonderfalls in der Rechnung 2015 einen so hohen Finanzkraftindex erhalten, dass alle anderen Gemeinden einen Rückgang zu verzeichnen hatten. Abgesehen vom FA2016 gehört die Gemeinde Stans seit FA2012 zu den finanzstarken Gemeinden. Die Gemeinde Ennetbürgen befindet sich hauptsächlich in der neutralen Zone (82-90). In den Jahren FA2010, FA2011 und letztmals FA2015 war Ennetbürgen eine Gebergemeinde.

Gegenüber dem letzten Wibe konnten sich die beiden finanzschwächsten Gemeinden Dallenwil und Wolfenschiessen um über 10 Prozent verbessern, speziell im FA2017. Die einwohnerkleinste Gemeinde Emmetten verbesserte den Index seit dem FA2013 um 22.5 Prozent. In den Jahren FA2014 und FA2015 betrug die Verbesserung sogar noch etwas mehr.

Die Rangreihenfolge aufgrund des Indexes ist relativ stabil. Im Vergleich FA2017 zu FA2016 haben einzig die Gemeinden Beckenried und Emmetten sowie die Gemeinden Ennetmoos und Oberdorf die Plätze getauscht.

6.3 Finanzierung des Finanzausgleichs

Neben den Leistungen des Kantons werden die Mittel von den finanzstarken Gemeinden erbracht. Gemeinden, deren Finanzkraftindex 90 Prozent des gewogenen kantonalen Mittels übersteigt, haben für den direkten Finanzausgleich Leistungen zu erbringen. Der Indexwert von 90 Punkten des kantonalen Mittels wurde im Gesetz so festgelegt, weil das kantonale Mittel insbesondere durch die Finanzkraft der Gemeinde Hergiswil stark beeinflusst wird.

6.3.1 Leistungen des Kantons (Art 8.)

Der Kanton leistet, seit dem Jahr 2015, gemäss Artikel 8 des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) jährlich 16 Prozent des Nettoertrages der einfachen Steuer des Vorjahres. Das revidierte Finanzausgleichsgesetz trat per 1. Januar 2015 in Kraft. Im Jahr 2014 betrug der Beitrag des Kantons noch 15 Prozent des Nettoertrages der einfachen Steuer des Vorjahres. Durch einen Finanzbeschluss des Landrates oder durch die Gesetzgebung können dem Finanzausgleich weitere Mittel zugewiesen werden. Artikel 21 Absatz 2 besagt, dass weitere Mittel gesprochen werden müssen, wenn die ordentlichen zur Verfügung stehenden Mittel für den Lastenausgleich Wildbachverbauungen nicht genügen. Von dieser Möglichkeit musste nie Gebrauch gemacht werden.

Abbildung 12 Leistungen des Kantons und Finanzausgleichsmittel Total

Gemeinde	FA 2013	FA 2014	FA 2015	FA 2016	FA 2017	FA17 zu FA13	Bemerkungen
Total Nettosteuerertrag pro Einheit	53'751	54'190	52'087	61'468	55'391	3.1%	
Beitrag Kanton in Einheiten des Nettosteuerertrag pro Einheit	0.15	0.15	0.16	0.16	0.16	6.7%	
Beitrag Kanton in TCHF	7'775	7'970	8'334	9'835	8'863	14.0%	
Finanzausgleichsmittel Total	19'398	19'245	19'373	22'896	19'765	1.9%	
Anteil Beitrag Kanton	40.1%	41.4%	43.0%	43.0%	44.8%	11.9%	

Beurteilung

Der Beitrag des Kantons erhöhte sich gegenüber dem letzten Wibe um 14.0 Prozent. Die Erhöhung des Beitrages in der letzten Teilrevision von 0.15 auf 0.16 Einheiten hätte nur als Kompensation des tieferen Nettosteuerertrages gedient. Da sich dieser aber sehr positiv entwickelt hat und der Kanton nicht wie die Gemeinden von einem reduzierten Abgabesatz profitieren konnte, resultierte schlussendlich eine signifikante Erhöhung für den Kanton. Dies vor allem im Vergleich zur Erhöhung der Finanzausgleichsmittel von Total 1.9 Prozent seit dem letzten Wibe.

6.3.2 Leistungen der finanzstarken Gemeinden (Art. 9)

Die Leistungen der finanzstarken Politischen Gemeinden entsprechen dem Produkt von Abgabesatz, Finanzkraftfaktor und Einwohnerzahl.

Abbildung 13 Leistungen der finanzstarken Gemeinden

Gemeinde	FA 2013	FA 2014	FA 2015	FA 2016	FA 2017	FA17 zu FA13	Bemerkungen
Ennetbürgen	0	0	263	0	0	0	
Hergiswil	9'824	8'713	8'940	12'370	9'184	-6.5%	
Stans	416	1'087	434	0	902	116.9%	
Stansstad	1'383	1'476	1'402	691	817	-40.9%	
Total	11'623	11'275	11'039	13'061	10'903	-6.2%	
Abgabesatz	100%	100%	95%	90%	93%	-7.0%	
Anteil Beitrag finanzstarke Gemeinden	59.9%	58.6%	57.0%	57.0%	55.2%	-7.9%	

Beispiel Berechnung Hergiswil für FA2015

Finanzkraftindex: 234.76 = Abgabesatz 57.73 (Reduziert auf 95% = 54.84)

Finanzkraftfaktor: 2'910.3

Einwohner: 5'601

Leistung Hergiswil: $54.84\% \times 2910.3 \times 5'601 = 8'939'814 = \text{TCHF } 8'940$

Beurteilung

Die Leistungen der Gemeinden reduzierten sich seit dem letzten Wibe um -6.2 Prozent. Ihr Anteil am Finanzausgleich reduzierte sich um -7.9 Prozent. Die finanzstarken Gemeinden profitierten von der Möglichkeit der Reduktion des Abgabesatzes. Bei der Gemeinde Stans ist gut zu sehen, dass die Teilrevision im FA2015 seine Wirkung zeigte. Da sich aber in der Zwischenzeit die Steuererträge bei den juristischen Personen in Stans so gut entwickelt haben, müssen wieder höhere Beiträge bezahlt werden. Bei der Gemeinde Stansstad reduzieren sich die Beiträge aufgrund der im Vorfeld erwähnten Entwicklungen bei den Nettosteuererträgen. Aufgrund seines hohen Finanzkraftindex leistet Hergiswil nach wie vor mit Abstand den Hauptteil der finanzstarken Gemeinden.

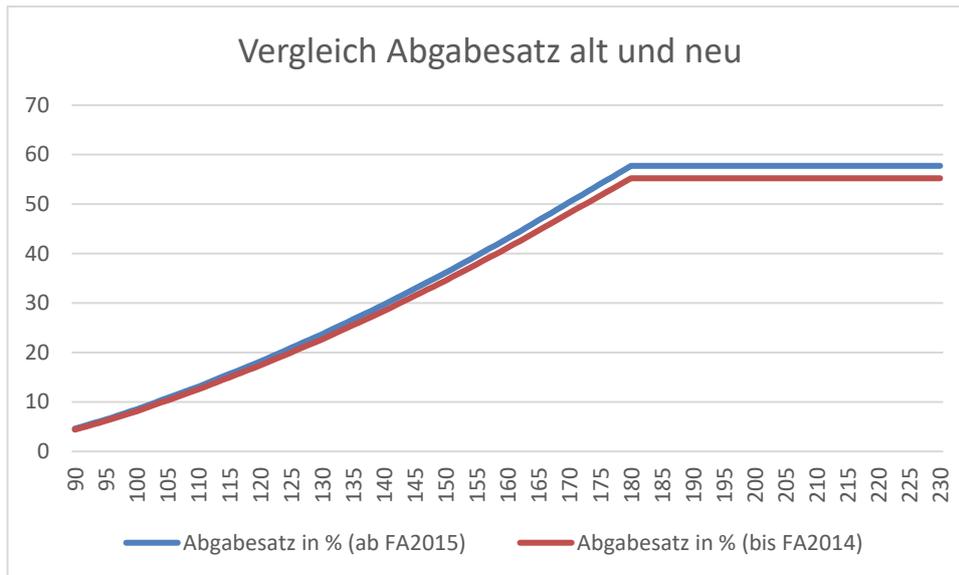
6.3.3 Abgabesatz (Art. 10)

Die Leistungen der Gemeinden richten sich nach deren Finanzkraftindex. In Artikel 10 sind die Abgabesätze der steuerstarken Gemeinden anhand deren Finanzkraftindex definiert:

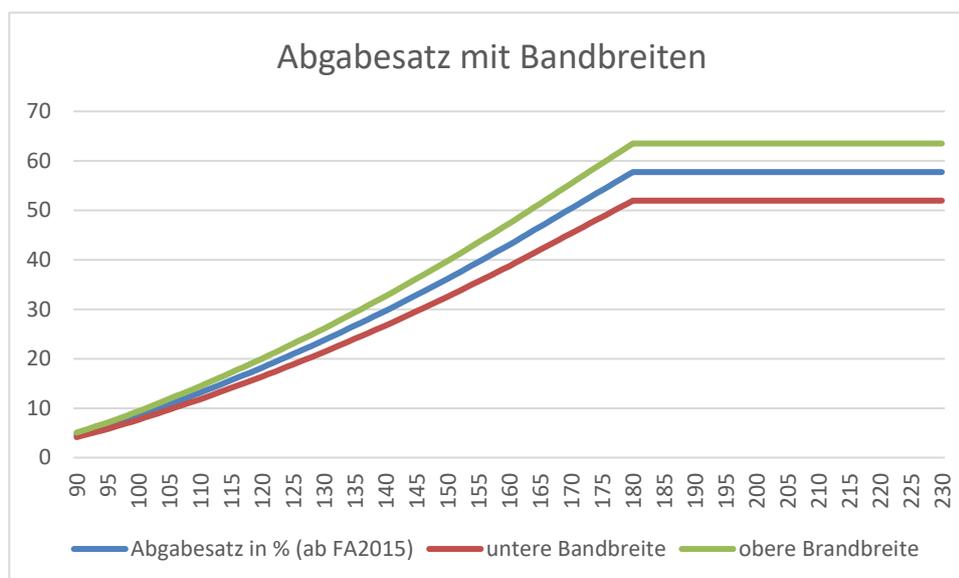
Abbildung 14 Vergleich Abgabesatz vor und nach Teilrevision 2014

Finanzkraftindex	Abgabesatz in Prozenten	
	Bis FA2014	Ab FA2015
90 Indexpunkte	4.400	4.600
für die nächsten 5 Indexpunkte, je zusätzlich	0.352	0.368
für die nächsten 5 Indexpunkte, je zusätzlich	0.396	0.414

Finanzkraftindex	Abgabesatz in Prozenten	
	Bis FA2014	Ab FA2015
für die nächsten 10 Indexpunkte, je zusätzlich	0.440	0.460
für die nächsten 10 Indexpunkte, je zusätzlich	0.484	0.506
für die nächsten 10 Indexpunkte, je zusätzlich	0.528	0.552
für die nächsten 10 Indexpunkte, je zusätzlich	0.572	0.598
für die nächsten 10 Indexpunkte, je zusätzlich	0.616	0.644
für die nächsten 10 Indexpunkte, je zusätzlich	0.660	0.690
für die nächsten 20 Indexpunkte, je zusätzlich ab 181 Indexpunkten	0.704	0.736
	55.220	57.730



Der Regierungsrat ist ermächtigt, die Prozentsätze um höchstens 10 Prozent zu erhöhen oder zu reduzieren. Eine Erhöhung ist möglich, wenn die Finanzausgleichsbeiträge nicht ausreichen, die Finanzkraft der Bezugsberechtigten Gemeinden auf mindestens 75 Indexpunkte anzuheben. Eine Reduktion kann der Regierungsrat beschliessen, wenn die Mittel mehr betragen als für die Anhebung der beitragsberechtigten Gemeinden auf 82 Indexpunkte erforderlich ist.



Im Finanzausgleich 2015 machte der Regierungsrat erstmals davon Gebrauch. Das Ziel von mindestens 82 Indexpunkten wurde deutlich übertroffen, ebenfalls wäre die gesamte Summe

des Finanzausgleichs aufgrund der steuerlichen Entwicklung rund CHF 600'000 über dem Budget und dem Vorjahr zu liegen gekommen. Aus diesem Grund wurde der Abgabesatz auf 95 Prozent reduziert. Aufgrund des Sonderfalls Hergiswil wurde im FA2016 die maximale Reduktion beschlossen. Im FA2017 wurde die Reduktion so festgelegt, dass die Mittel im Finanzausgleich in ungefähr dem Budget entsprechen.

Abbildung 15 Differenz in CHF aufgrund Reduktion Abgabesatz

	FA 2013	FA 2014	FA 2015	FA 2016	FA 2017	FA17 zu FA13	Bemerkungen
Total	11'623	11'275	11'039	13'061	10'903	-6.2%	
Abgabesatz	100%	100%	95%	90%	93%	-7.0%	
Differenz Abgabesatz	0	0	581	1'451	821		In TCHF
Differenz Abgabesatz	0%	0%	-5%	-10%	-7%		In %

Beurteilung

Der Abgabesatz wurde aufgrund der Teilrevision mit der Gewichtung der juristischen Person um 4.545 Prozent erhöht. Da sich der Nettosteuerertrag gegenüber den Annahmen in der Teilrevision besser entwickelt hat, wurde auf das Mittel der Reduktion des Abgabesatzes in der Kompetenz des Regierungsrates zurückgegriffen. Dadurch konnten die finanzstarken Gemeinden wesentlich entlastet werden und die verfügbaren Finanzausgleichsmittel bis auf den FA2016 annähernd konstant gehalten werden.

6.3.4 Obergrenze finanzstarker Gemeinden

Die Berechnung der Einzahlung der finanzstarken Gemeinden kennt im aktuellen System bereits eine relative Obergrenze. Wie im vorherigen Kapitel erläutert, wird der maximale Abgabesatz bei 181 Indexpunkten erreicht. Dieser beträgt aktuell 57.73 Prozent. Das heisst, von einem zusätzlichen Steuerfranken gehen maximal 0.5773 Franken in den Finanzausgleich. Die Gemeinde Hergiswil kann somit 0.4227 Franken behalten. Im Weiteren ist noch zu beachten, dass der zusätzliche Steuerfranken mit dem Steuerfuss der Gemeinde zu multiplizieren ist. Bei Hergiswil wäre dies somit 1 Franken x 1.59 Einheiten = 1.59 Franken. Da die Abgabe in den Finanzausgleich unabhängig des Steuerfusses ist, bleibt dieser bei 0.5773 Franken. Somit verbleiben Hergiswil 1.0127 Franken oder 63.7 Prozent. Die Abschöpfungsquote gibt darüber Auskunft, wie viel Prozent des Steuernettoertrages einer Gemeinde zu Gunsten des direkten Finanzausgleichs abgeliefert werden muss. Zu berücksichtigen gilt, dass die Abschöpfungsquote durch die Festsetzung des Steuerfusses durch eine Gemeinde grundsätzlich beeinflusst werden kann. Erhöht eine Gemeinde den Steuerfuss, so steigen die Steuerträge und andererseits sinkt die Quote. Bei einer Reduktion des Steuerfusses hingegen erhöht sich die Quote.

Abbildung 16 Beispiel Anteil Abgabe in Finanzausgleich

Variante Steuerfuss	Finanzkraft-index	Abgabesatz	Steuerfuss NP	Steuerertrag pro Einheit	Abgabe in Finanzausgleich	Anteil pro Einheit	Anteil bei Steuerfuss NP
	Punkte	%	Einheit	CHF	CHF	CHF	CHF
aktuell	ab 181	57.73	1.5900	1.0000	0.5773	0.4227	1.0127
			100.0%		36.3%		63.7%
				100%	57.7%	42.3%	
- 0.1 EH	ab 181	57.73	1.4900	1.0000	0.5773	0.4227	0.9127
			100.0%		38.7%		61.3%
				100%	57.7%	42.3%	
+ 0.1 EH	ab 181	57.73	1.690	1.000	0.5773	0.4227	1.1127
			100.0%		34.2%		65.8%
				100%	57.7%	42.3%	

Im Vergleich zum nationalen Finanzausgleich besteht im innerkantonalen Finanzausgleich keine direkte Solidarhaftung. Die Leistungen der finanzstarken Gemeinden richten sich somit insbesondere nach ihrer Leistungskraft (Finanzkraftfaktor). Steigt die Finanzkraft, sind auch höhere Leistungen zu erbringen, wobei die Abschöpfung in jedem Fall immer deutlich geringer ist, als der zusätzliche Steuerertrag.

Eine absolute obere Leistungsgrenze würde dazu führen, dass auch bei einem starken Anwachsen der Steuerkraft einer Gemeinde die gesamten Mittel für den Finanzausgleich nicht anwachsen würden, was letztlich zu einem weiteren Anwachsen der Steuerbelastungsunterschiede zwischen den Gemeinden führen würde. Es widerspricht den formulierten Zielen des Finanzausgleichs.

6.4 Verhältnis der Ausgleichsmittel (Art. 11)

In erster Linie sind die Mittel für den Finanzkraftausgleich zu verwenden, so dass ein Ausgleich bis 82 Indexpunkte erreicht wird. Höchstens 10 Prozent für den Belastungsausgleich Wildbachverbauungen und Naturkatastrophen. Reichen die Mittel zu Gunsten des Belastungsausgleichs nicht aus, hat der Kanton die weiteren erforderlichen Mittel zu leisten. Die verbleibenden Finanzausgleichsmittel sind für den Normausgleich für die Volksschule zu verwenden.

Abbildung 17 Verhältnis der Ausgleichsmittel

Instrument	FA 2013	FA 2014	FA 2015	FA 2016	FA 2017	Bemerkungen
Finanzkraftausgleich	56.5%	48.2%	50.9%	64.1%	50.2%	Ausgleich bis 82 Indexpunkte erreicht
Belastungsausgleich Wildbachverbauungen und Naturkatastrophen	3.8%	3.8%	4.2%	3.8%	4.4%	Höchstens 10%
Normausgleich Volksschule	39.7%	48.0%	44.8%	32.2%	45.4%	Restgrösse bei der Berechnung
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	

Beurteilung

Für den Finanzkraftausgleich auf 82 Indexpunkte standen immer genügend Mittel zur Verfügung. Der Belastungsausgleich Wildbachverbauungen liegt deutlich unter der Höchstgrenze von 10 Prozent. Der Rest fliesst als Restgrösse in den Normausgleich Volksschule.

6.5 Finanzkraftausgleich (Art. 12ff)

Der Finanzkraftausgleich wird an Gemeinden entrichtet, die:

1. eine vom Regierungsrat festgelegte Mindestanzahl an Einwohnerinnen und Einwohnern nicht erreichen;
2. den Finanzkraftindex von 82 Punkten des gewogenen kantonalen Mittels nicht erreichen.

Der Finanzkraftausgleich wird den ausgleichsberechtigten Gemeinden unter Berücksichtigung der Einwohnerzahl ausgerichtet, höchstens jedoch bis zur durchschnittlichen Einwohnerzahl aller Gemeinden.

Der Finanzkraftausgleich wird entrichtet, bis höchstens 82 Indexpunkte erreicht sind. Reichen die Mittel nicht aus, wird der Finanzkraftausgleich bis zu einem einheitlichen Indexpunkt entrichtet.

Die beitragsberechtigten Gemeinden erhalten je fehlende Einwohnerin oder Einwohner als Basisausgleich einen Betrag bis höchstens 82 Indexpunkte, sofern die Mittel ausreichen.

Dieser Betrag wird mit dem gewichteten Steuerfuss der Gemeinden vervielfacht.

Beträgt der Gesamtsteuerfuss einer Gemeinde weniger als die durchschnittliche Steuerbelastung aller Gemeinden des Vorjahres, richtet sich der Finanzkraftausgleich nach dem tatsächlichen Gesamtsteuerfuss der betreffenden Gemeinde. Der Gesamtsteuerfuss wird aufgrund der Steuerfüsse für natürliche Personen der Gemeinde berechnet. In der aktuellen Periode des Wirksamkeitsberichtes 2014-2017 ist kein Fall eingetreten.

In der Berichtsperiode legte der Regierungsrat die Mindestzahl an Einwohnerinnen und Einwohnern mit dem jeweiligen Beschluss fest. In der Berichtsperiode erhielt einzig die Gemeinde Emmetten Beiträge.

Abbildung 18 Entwicklung gewichteter Steuerfuss

Gemeinde	FA 2013	FA 2014	FA 2015	FA 2016	FA 2017	FA17 zu FA13
Steuerfuss PG und SG	1.869	1.802	1.939	1.902	1.915	2.4%

Der gewichtete Steuerfuss sagt aus, wie hoch der Steuersatz in allen Gemeinden sein müsste, damit absolut der gleiche Steuerertrag im Kanton wieder zur Verfügung stehen würde. Der gewichtete Steuerfuss beträgt im FA2017 1.915 Einheiten. Bis zu dieser Höhe wird der Finanzkraftausgleich pro Gemeinde vorgenommen.

Ausgleich I bis Mindesteinwohnerzahl

Abbildung 19 Ausgleich I bis Mindesteinwohnerzahl

Gemeinde	FA 2013	FA 2014	FA 2015	FA 2016	FA 2017	FA17 zu FA13	Bemerkungen
Mindesteinwohnerzahl	1'680	1'680	1'680	1'680	1'680	0.0%	
Emmetten							
Einwohner	1'329	1'363	1'366	1'381	1'391	4.7%	
Differenz Einwohner	351	317	314	299	289	-17.7%	
Ausgleich in TCHF	696	606	619	677	594	-14.7%	

Der Ausgleichsbetrag ergibt sich aus dem Produkt der fehlenden Einwohner, des gewichteten Steuerfusses und 82% des gewogenen Finanzkraftfaktors.

Beurteilung

In den Ausgleich bis zur Mindesteinwohnerzahl kommt nur die Gemeinde Emmetten. Die zweitkleinste Gemeinde Dallenwil hat bereits eine Einwohnerzahl grösser 1'680. Dieser Ausgleich wurde speziell für die Gemeinde Emmetten eingeführt. Aufgrund der Entwicklung des Finanzkraftindex ist eine Weiterführung dieses Ausgleichs kritisch zu beurteilen und stellt im Vergleich zu anderen Gemeinden eine Sonderbehandlung dar. Es darf aber erwähnt werden, dass der Ausgleich in der Vergangenheit sicherlich zur Besserung der finanziellen Situation beigetragen hat.

Ausgleich II bis zur durchschnittlichen Einwohnerzahl

Abbildung 20 Ausgleich II bis zur durchschnittlichen Einwohnerzahl

Gemeinde	FA 2013	FA 2014	FA 2015	FA 2016	FA 2017	FA17 zu FA13	Bemerkungen
Bis Einwohner (Ø)	3'777	3'802	3'820	3'843	3'850	1.9%	
Beckenried	1'022	990	806	2'188	1'032	1.1%	
Buochs	1'854	1'594	1'808	2'839	1'645	-11.3%	
Dallenwil	1'584	1'561	1'615	1'862	1'465	-7.5%	
Emmetten	612	40	123	501	170	-72.2%	
Ennetmoos	1'244	1'048	1'155	1'632	1'344	8.1%	
Oberdorf	2'012	1'609	1'891	2'471	1'874	-6.8%	
Wolfenschiessen	1'929	1'827	1'848	2'502	1'798	-6.8%	
Total	10'257	8'669	9'246	13'995	9'330	-9.0%	

Die Leistung der Finanzkraftausgleichs-Beiträge an die Gemeinden richtet sich nach der Differenz zwischen dem Finanzkraftfaktor der berechtigten Gemeinde und dem Finanzkraftfaktor von 82 Indexpunkten multipliziert mit der Einwohnerzahl (maximal bis zur durchschnittlichen Einwohnerzahl).

Beurteilung

Gegenüber dem letzten Wibe reduzierten sich die Ausgleichsbeiträge um 9.0 Prozent. Einzig im FA2016 fielen die Beiträge aufgrund des Sonderfalls Hergiswil höher aus. Die Entwicklung darf positiv gewertet werden, da weniger Mittel für den Ausgleich auf 82 Indexpunkte notwendig waren und dies wiederum bedeutet, dass sich die Differenz der Finanzkraft von der stärksten zur schwächsten Gemeinde reduziert hat. Bei der Gemeinde Beckenried ist die starke Zunahme bei den Einwohnern mitverantwortlich, dass der Ausgleich leicht zugenommen hat. Die Gemeinde Ennetmoos hat im Vergleich zwischen dem FA13 zu FA17 eine Zunahme von 8.1%. Hier hat sich vor allem die Differenz beim Finanzkraftfaktor zum Schnitt erhöht. Auffallend ist vor allem die Verbesserung der Gemeinde Emmetten seit dem FA2014. Die nicht aufgeführten Gemeinden haben keine Ausgleichsbeträge erhalten.

Einfluss Begrenzung auf durchschnittliche Einwohnerzahl

Abbildung 21 Einfluss Begrenzung auf durchschnittliche Einwohnerzahl

Gemeinde	FA 2013	FA 2014	FA 2015	FA 2016	FA 2017	FA17 zu FA13	Bemerkungen
Bis Einwohner (Ø)	3'777	3'802	3'820	3'843	3'850	1.9%	
Buochs							
Einwohner	5'402	5'350	5'437	5'418	5'379	-0.4%	
Differenz Einwohner	-1'625	-1'548	-1'617	-1'575	-1'529	-5.9%	
Einfluss Begrenzung auf Ausgleichszahlungen (TCHF) *	-482	-288	-468	-690	-257		

* Wird die Begrenzung auf die durchschnittliche Einwohnerzahl aufgehoben, erhöhen sich die Mittel aus dem Finanzausgleich. Da diese wiederum beim Normausgleich Volksschule mitberücksichtigt werden, ergibt sich dort eine Reduktion. Die aufgeführten Zahlen weisen die Nettoveränderung aufgrund einer Simulation auf.

Beurteilung

Die Begrenzung auf die durchschnittliche Einwohnerzahl betrifft nur die Gemeinde Buochs. Der Einfluss schwankt zwischen 257'000 und 690'000 Franken. Zu sehen ist auch deutlich, dass sich die Differenz zwischen dem Durchschnitt und der Einwohner von Buochs reduziert. Diese Begrenzung ist analog der Mindesteinwohnerzahl kritisch zu hinterfragen.

6.6 Normausgleich für Volksschule (Art 16 – 18)

Der Normausgleich wird entrichtet, wenn der Normaufwand den Normertrag je Schülerin oder Schüler übersteigt. Als Normaufwand wird ein vom Regierungsrat festgelegter Anteil des Ist-Aufwandes einbezogen.

Reichen die verfügbaren Mittel nicht aus, wird der Normausgleich der anspruchsberechtigten Schulgemeinden anteilmässig gekürzt. In Art. 11 ist festgehalten, dass die verbleibenden Finanzausgleichsmittel für den Normausgleich Volksschule zur Verfügung stehen. Eine Kürzung ist somit gewollt.

Der Ist-Aufwand je Schülerin oder Schüler wird aufgrund der ordentlichen Aufwendungen der Erfolgsrechnung aller Gemeinden für den Bereich Bildung nach der funktionalen Gliederung des Bundes ermittelt. Bei den Schulgemeinden wird zusätzlich die Entschädigung des Schulrates berücksichtigt.

Beim Aufwand werden die betrieblichen Abschreibungen im Umfang gemäss der Vollzugsverordnung zum Gemeindefinanzhaushaltgesetz berücksichtigt. Rückstellungen sowie Beträge zur Deckung von Ausgaben, die in einer finanzstarken Gemeinde nicht durch Gemeindesteuern gedeckt werden, werden nicht berücksichtigt. Die Erträge werden vom Aufwand abgezogen, wobei die Nettosteuererträge und die Sondererträge sowie die Finanzausgleichsbeträge nicht berücksichtigt werden.

Der Normertrag der einzelnen Schulgemeinden umfasst die Normertragsgruppe Steuererträge und Abgeltungen sowie den Anteil der Schulgemeinde am Finanzkraftausgleich des laufenden Jahres.

Wird die Volksschule von der politischen Gemeinde geführt, umfasst der Normertrag die Normertragsgruppe Steuererträge und Abgeltungen sowie den Anteil für den Bereich Bildung der politischen Gemeinde am Finanzkraftausgleich des laufenden Jahres.

Die Ermittlung des Normertrages Steuererträge und Abgeltungen werden aufgrund der folgenden Faktoren berechnet:

1. Steuererträge und Abgeltungen gemäss Art. 4
2. Aufgrund des Steuerertrages gewichteter Steuerfuss für den Bereich Bildung, wobei die Berechnung des Steuerfussanteils aufgrund des Verhältnisses des Nettoaufwandes zwischen dem Bereich Bildung nach der funktionalen Gliederung des Bundes zuzüglich der Entschädigung des Schulrates und dem Total der übrigen Bereiche erfolgt
3. Faktor 1.1; mit dem Faktor 1.1 wird eine Abweichung vom kantonalen Mittel der Steuerbelastung aller Gemeinden im Bereich Bildung berücksichtigt.

Mit der Gesetzesrevision die per 1. Januar 2015 in Kraft trat, gab es in diesem Bereich formelle Anpassungen. Die Berechnungen für den Finanzausgleich 2014 wurden mit denselben Methoden gemacht. Aufgrund der Zusammenschliessung von Schulgemeinden und Politischen Gemeinden musste die Berechnung des Normaufwandes neu definiert werden. Damit haben die gesetzlichen Anpassungen in diesem Bereich keinen Einfluss auf die Höhe der Ausgleichsbeträge.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung der ausbezahlten Beiträge. Die Herleitung der nachfolgenden Tabelle wird im nächsten Kapitel erläutert.

Abbildung 22 Beiträge aus dem Normausgleich

Gemeinde	FA 2013	FA 2014	FA 2015	FA 2016	FA 2017	FA17 zu FA13	Bemerkungen
Beckenried	880	1'063	997	800	1'271	44.5%	
Buochs	1'482	1'972	1'609	1'520	2'003	35.2%	
Dallenwil	818	1'117	928	753	965	17.9%	

Gemeinde	FA 2013	FA 2014	FA 2015	FA 2016	FA 2017	FA17 zu FA13	Bemerkungen
Emmetten	0	0	0	0	0	0	
Ennetbürgen	415	560	569	278	233	-43.8%	
Ennetmoos	695	867	651	550	828	19.2%	
Hergiswil	0	0	0	0	0	0	
Oberdorf	1'152	1'685	1'433	1'237	1'909	65.7%	
Stans	1'174	421	1'312	1'024	0	-100.0%	
Stansstad	0	0	0	0	0	0	
Wolfenschiessen	1'081	1'547	1'187	1'200	1'756	62.4%	
Gewogenes kantonales Mittel	7'697	9'232	8'685	7'362	8'966	16.5%	

Beurteilung

Die Mittel für den Normausgleich sind als Restgrösse abhängig vom Bedarf des Finanzkraftausgleichs. Dies zeigt sich sehr deutlich im FA2016, obwohl dort viel mehr Finanzausgleichsmittel vorhanden waren, mussten diese durch den hohen Index von Hergiswil für die anderen Gemeinden als Ausgleich bis auf die 82 Indexpunkte verwendet werden. Da der Normertrag für den Belastungsausgleich mitberücksichtigt wird, hat der höhere Finanzkraftindex von Stans dazu geführt, dass im FA2017 und etwas weniger ausgeprägt im FA2014 die anderen Gemeinden von höheren Ausgleichsbeträgen profitieren konnten.

Die Gemeinden Emmetten, Hergiswil und Stansstad haben noch nie einen Beitrag aus dem Normausgleich Volksschule erhalten.

Problematik

Der Normausgleich Volksschule wird vom Normertrag stark beeinflusst. Grundsätzlich sollte ein Lastenausgleich vom Ressourcenpotential (Finanzkraft) strikt getrennt werden. Insbesondere sollte das Ressourcenpotential nicht in die Berechnung der Ausgleichszahlungen einfließen.

6.6.1 Herleitung Normausgleich Volksschule

In einem ersten Schritt ist der Ist-Aufwand je Gemeinde zu ermitteln. Dies basiert auf den Jahresrechnungen der Gemeinden. Berücksichtigt wird grundsätzlich der Bereich Bildung. Marginale Differenzen können zwischen den Einheitsgemeinden und den Schulgemeinden bestehen, dies vor allem bei den Entschädigungen der Behördenmitglieder. Zu beachten ist aber, dass für die Weiterberechnung der durchschnittliche Aufwand pro Schüler über den ganzen Kanton massgebend ist. Dieser wird multipliziert mit den Anzahl Schülern.

Ist-Aufwand

Abbildung 23 Ist-Aufwand Bereich Bildung

Gemeinde	FA 2013	FA 2014	FA 2015	FA 2016	FA 2017	FA17 zu FA13	Bemerkungen
Beckenried	6'280	6'056	6'714	6'118	6'134	-2.3%	
Buochs	10'885	10'640	11'230	10'433	10'058	-7.6%	
Dallenwil	4'082	3'969	4'041	3'589	3'456	-15.3%	
Emmetten	2'218	2'259	2'285	2'267	2'241	1.1%	
Ennetbürgen	7'358	7'265	7'597	7'110	6'941	-5.7%	
Ennetmoos	4'396	4'323	4'314	4'095	3'998	-9.0%	
Hergiswil	9'504	9'381	10'194	9'264	9'306	-2.1%	
Oberdorf	6'785	6'885	7'193	6'600	6'612	-2.6%	
Stans	16'720	15'624	17'682	15'375	14'658	-12.3%	
Stansstad	7'647	7'550	7'975	7'006	6'728	-12.0%	
Wolfenschiessen	4'923	4'948	5'431	4'979	4'929	0.1%	
Total	80'799	78'900	84'656	76'835	75'062	-7.1%	

Der Ist-Aufwand hat sich in den letzten beiden Jahren leicht reduziert. Im FA2015 sind noch Zahlungen für die Ausfinanzierung der Pensionskasse enthalten. In den letzten beiden Jahren verzeichneten vor allem die Gemeinden Buochs, Dallenwil, Ennetmoos, Stans und Stansstad einen Rückgang, dies zeigt sich auch in der Entwicklung der Anzahl Schüler.

Anzahl Schüler

Abbildung 24 Anzahl Schüler

Gemeinde	FA 2013	FA 2014	FA 2015	FA 2016	FA 2017	FA17 zu FA13	Bemerkungen
Beckenried	354	343	352	353	361	2.0%	
Buochs	552	541	531	534	524	-5.1%	
Dallenwil	232	226	230	214	203	-12.5%	
Emmetten	98	94	94	90	101	3.1%	
Ennetbürgen	399	401	418	391	398	-0.3%	
Ennetmoos	239	229	217	215	216	-9.6%	
Hergiswil	406	418	393	392	390	-3.9%	
Oberdorf	371	374	375	365	367	-1.1%	
Stans	800	810	776	763	742	-7.3%	
Stansstad	317	305	285	284	284	-10.4%	
Wolfenschiessen	288	286	279	287	278	-3.5%	
Total	4'056	4'027	3'950	3'888	3'864	-4.7%	

Die Anzahl Schüler werden jeweils von der Bildungsdirektion mitgeteilt. Die Schülerzahlen im FA2017 betreffen das Schuljahr 2016/2017.

Seit dem letzten Wibe haben die Schülerzahlen um 4.7 Prozent abgenommen. Einen überdurchschnittlichen Rückgang weisen die Gemeinden Buochs, Dallenwil, Ennetmoos, Stans und Stansstad auf. Einzig die beiden Gemeinden Beckenried und Emmetten weisen höhere Schülerzahlen aus.

Ist-Aufwand pro Schüler (in CHF)

Abbildung 25 Ist-Aufwand pro Schüler

Gemeinde	FA 2013	FA 2014	FA 2015	FA 2016	FA 2017	FA17 zu FA13	Bemerkungen
Beckenried	17'741	17'656	19'074	17'331	16'993	-4.2%	
Buochs	19'719	19'667	21'150	19'538	19'194	-2.7%	
Dallenwil	17'596	17'564	17'568	16'769	17'025	-3.2%	
Emmetten	22'630	24'027	24'311	25'187	22'192	-1.9%	
Ennetbürgen	18'442	18'118	18'175	18'184	17'441	-5.4%	
Ennetmoos	18'393	18'877	19'879	19'046	18'511	0.6%	
Hergiswil	23'408	22'442	25'939	23'632	23'861	1.9%	
Oberdorf	18'290	18'410	19'182	18'083	18'016	-1.5%	
Stans	20'900	19'289	22'787	20'151	19'755	-5.5%	
Stansstad	24'125	24'755	27'981	24'669	23'689	-1.8%	
Wolfenschiessen	17'093	17'300	19'466	17'347	17'730	3.7%	
Ist-Aufwand pro Schüler	19'921	19'593	21'432	19'762	19'426	-2.5%	

Die Höhe der Schülerzahlen hat einen direkten Einfluss auf den Ist-Aufwand pro Schüler. Dieser beträgt im FA2017 rund 19'430 Franken. Über dem Durchschnitt liegen vor allem die Gemeinden Emmetten, Hergiswil und Stansstad. Bei Emmetten ist dies vor allem durch die kleine Anzahl Schüler bedingt. Stansstad weist im Verhältnis zu den Einwohnern wenig Schüler aus

und hat mit Obbürgen und Kehrsiten noch zwei Aussenstandorte. Interessant ist aber, dass gerade die drei Gemeinden mit dem höchsten Schnitt noch nie Beiträge aus dem Normausgleich erhalten haben.

Weitere Schritte

1. Pro Gemeinde werden die Anzahl Schüler mit dem Ist-Aufwand pro Schüler des Kantons multipliziert. Für die weiteren Berechnungen wird der Normaufwand zu 92 Prozent berücksichtigt.
2. Der Normertrag ergibt sich aus dem Produkt des gewichteten Steuerfusses der Schulgemeinden respektive Anteil Einheitsgemeinden, des Steuerertrages pro Einheit und des Faktors 1.1 sowie der Addition des Anteils aus dem Finanzkraftausgleich.
3. Übersteigt der Normaufwand den Normsteuerertrag erhält eine Gemeinden Beiträge aus dem Lastenausgleich. Diese werden anschliessend auf die zur Verfügung stehenden Mittel gekürzt.

Parameter und Gesamtüberblick

Abbildung 26 Normausgleich Parameter

Gemeinde	FA 2013	FA 2014	FA 2015	FA 2016	FA 2017	FA17 zu FA13
Anteil Steuerertrag SG (inkl. Anteil Schule bei EHG)	61%	64%	62%	56%	62%	1.8%
Gewichteter Steuerfuss Schule	1.135	1.152	1.209	1.070	1.183	4.2%
Normaufwand in Prozent	92.0%	92.0%	92.0%	92.0%	92.0%	0.0%
Normsteuerertrag Faktor	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	0.0%
Differenz zwischen Normertrag und Normaufwand	18'677	14'489	20'307	14'441	10'764	-42.4%
Normausgleich	7'697	9'232	8'685	7'362	8'966	16.5%
Kürzung TCHF	10'980	5'257	11'622	7'079	1'798	-83.6%
Kürzung in %	59%	36%	57%	49%	17%	-71.6%

Beurteilung

Die Parameter Normaufwand in Prozent und der Faktor für den Normsteuerertrag sind politische Komponenten. Die Differenz des Ausgleichs, respektive Kürzung, ist eine Folge der Verteilung der Mittel und stellt nicht ein Problem dar. Es zeigt sich aber, dass aufgrund der positiven Entwicklung beim Finanzkraftausgleich weniger Mittel notwendig sind und daher die Kürzung im Normausgleich Volksschule auch geringer ausfällt.

Wie bereits im vorherigen Kapitel erwähnt, sollte der Lastenausgleich Volksschule nicht vom Steuerertrag abhängig sein.

6.7 Belastungsausgleich Wildbachverbauungen und Naturkatastrophen (Art. 19 bis Art. 21)

Der Belastungsausgleich wird an Gemeinden entrichtet, deren Aufwand den durchschnittlichen Aufwand aller Gemeinden je Einwohnerin oder Einwohner übersteigt.

Der Aufwand der Gemeinden für Wildbachverbauungen und Naturkatastrophen wird wie folgt berechnet:

1. Abschreibungen für Wildbachverbauungen;
2. Abschreibungen für die aktivierten Räumungskosten sowie Wertberichtigungen auf Anlagen, die durch Naturkatastrophen beschädigt wurden;
3. Aufwand für die Verzinsung der Buchwerte.

Die Abschreibungen werden gemäss der Vollzugsverordnung zum Gemeindefinanzhaushaltsgesetz vorgenommen. Bis zur Einführung der neuen Rechnungslegung gemäss Art. 91 des Gemeindefinanzhaushaltsgesetzes gelten für Nettoinvestitionen ab 2010 und für Investitionen, welche vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes getätigt wurden, folgende Abschreibungssätze:

1. 4 Prozent für Nettoinvestitionen für Wildbachverbauungen;
2. 10 Prozent für Aufwendungen für Räumungskosten sowie Wertberichtigungen.

Auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes wurden für bereits erfolgte Investitionen die Restabschreibungsdauer und die Abschreibung durch die einzelnen Gemeinden neu festgelegt.

Für die Berechnung des Zinsaufwandes werden vom Buchwert des Vorjahres die zweckgebundenen zinslosen Darlehen abgezogen.

Der Regierungsrat legt den für die Berechnung des Zinsaufwandes anwendbaren Zinssatz fest.

Der Belastungsausgleich entspricht der Differenz zwischen dem Aufwand je Einwohnerin oder Einwohner der betreffenden Gemeinde und dem durchschnittlichen Aufwand aller Gemeinden je Einwohnerin oder Einwohner.

Abbildung 27 Belastungsausgleich Wildbachverbauungen

Gemeinde	FA 2013	FA 2014	FA 2015	FA 2016	FA 2017	FA17 zu FA13	Bemerkungen
Beckenried	141	130	230	313	303	115.2%	
Buochs	61	72	50	37	33	-46.2%	
Dallenwil	169	163	156	148	178	5.2%	
Emmetten	0	0	0	0	0	0	
Ennetbürgen	0	0	0	0	0	0	
Ennetmoos	33	38	44	23	19	-41.9%	
Hergiswil	273	283	289	273	272	-0.5%	
Oberdorf	1	0	0	0	0	0	
Stans	0	0	0	0	0	0	
Stansstad	0	0	0	0	0	0	
Wolfenschiessen	68	51	54	68	72	5.3%	
Belastungsausgleich	746	737	822	862	876	17.5%	
Belastung pro Kopf (Ø)	51.3	50.0	53.1	53.3	54.4	6.0%	

Beurteilung

Der Durchschnittliche Aufwand pro Kopf hat sich gegenüber dem letzten Wibe um 6.0 Prozent auf 54.40 Franken pro Kopf erhöht. Die höchsten Investitionen weisen die Gemeinden Beckenried und Hergiswil auf. Alle Gemeinden, welche den Durchschnittswert übersteigen, erhalten die überdurchschnittliche Belastung vollständig ausbezahlt. Gemeinden, welche eine unterdurchschnittliche Belastung aufweisen, erhalten keine Beiträge. Zu beachten ist, dass die Beitragsleistungen von Bund und Kanton an die Verbauungen bereits in der Nettoinvestition berücksichtigt sind und somit keine Belastung mehr darstellen.

6.8 Steuerfüsse und Entwicklung Finanzausgleich in Steuereinheiten

Ein Vergleich zwischen den erhaltenen Finanzausgleichsbeiträgen und dem Steuerertrag pro Einheit zeigt, dass einzelne Gemeinden mehr Finanzausgleich in Einheiten erhalten als sie effektiv Steuern beziehen. Diese Aussage, verbunden mit der Entwicklung der Steuerfüsse, zeigt auf, wie notwendig der Finanzausgleich für die betroffenen Gemeinden ist.

Die bescheidene Finanzkraft einzelner Gemeinden (deutlich unter 50 Prozent des kantonalen Mittels) erfordern weiterhin hohe Ausgleichsmittel. Ohne diese würden die Steuerfussunterschiede sich deutlich verschlechtern.

6.8.1 Steuerfuss natürliche Personen

Abbildung 28 Steuerfüsse natürliche Personen (inkl. Kanton)

Gemeinde	2013	2014	2015	2016	2017	Rang 2013	Rang 2017	Rang 2017 zu 2013
Beckenried	4.75	4.75	4.75	4.75	4.75	5	4	1
Buochs	4.93	4.93	4.93	5.03	5.03	7	8	-1
Dallenwil	5.23	5.23	5.23	5.23	5.13	10	10	0
Emmetten	4.73	4.88	4.88	4.88	4.88	4	6	-2
Ennetbürgen	4.46	4.46	4.46	4.36	4.36	3	2	1
Ennetmoos	4.98	4.98	4.98	4.98	4.98	8	7	1
Hergiswil	4.25	4.25	4.25	4.25	4.25	1	1	0
Oberdorf	4.86	4.81	4.81	4.51	4.81	6	5	1
Stans	5.01	5.11	5.11	5.11	5.11	9	9	0
Stansstad	4.35	4.43	4.43	4.43	4.43	2	3	-1
Wolfenschiessen	5.66	5.66	5.66	5.66	5.66	11	11	0
Kanton	2.66	2.66	2.66	2.66	2.66			

Im Vergleich 2017 zu 2013 ergeben sich keine grossen Verschiebungen. Die Differenz zwischen dem höchsten und tiefsten Steuerfuss bleibt unverändert, da die Gemeinden Hergiswil und Wolfenschiessen keine Veränderungen ausweisen. Zu beachten ist, dass die Differenz der Gemeinde Wolfenschiessen zum zweithöchsten Steuerfuss nach wie vor rund 10 Prozent beträgt. Im Vergleich zu Hergiswil sind dies rund 33 Prozent.

6.8.2 Steuerfussindex in % niedrigster Steuerfuss

Abbildung 29 Steuerfussindex in % niedrigster Steuerfuss

Gemeinde	2013	2014	2015	2016	2017	2017 zu 2013	Bemerkungen
Beckenried	111.8	111.8	111.8	111.8	111.8	0.0%	
Buochs	116.0	116.0	116.0	118.4	118.4	2.0%	
Dallenwil	123.1	123.1	123.1	123.1	120.7	-1.9%	
Emmetten	111.3	114.8	114.8	114.8	114.8	3.2%	
Ennetbürgen	104.9	104.9	104.9	102.6	102.6	-2.2%	
Ennetmoos	117.2	117.2	117.2	117.2	117.2	0.0%	
Hergiswil	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	0.0%	
Oberdorf	114.4	113.2	113.2	106.1	113.2	-1.0%	
Stans	117.9	120.2	120.2	120.2	120.2	2.0%	
Stansstad	102.4	104.2	104.2	104.2	104.2	1.8%	
Wolfenschiessen	133.2	133.2	133.2	133.2	133.2	0.0%	

Im Vergleich 2017 zu 2013 ergeben sich keine grossen Verschiebungen. Die Differenz zwischen dem höchsten und tiefsten Steuerfuss bleibt unverändert, da die Gemeinden Hergiswil und Wolfenschiessen keine Veränderungen ausweisen.

Bei der Betrachtung des Steuerfussindex der Gemeinden, gewichtet nach Einwohner ergeben sich praktisch keine Differenzen zur oben aufgeführten Tabelle. Die gewichtete Tabelle nach Einwohner wird jeweils im Rechenschaftsbericht des Regierungsrates abgebildet.

6.8.3 Anteil Finanzausgleich zum Steuerfuss in %

Abbildung 30 Anteil Finanzausgleich zum Steuerfuss in %

Gemeinde	FA 2013	FA 2014	FA 2015	FA 2016	FA 2017	ø
Beckenried	34%	35%	32%	54%	39%	39%
Buochs	36%	37%	39%	46%	37%	39%
Dallenwil	100%	108%	109%	99%	94%	102%
Emmetten	61%	21%	26%	40%	26%	35%
Ennetbürgen	5%	6%	3%	3%	3%	4%
Ennetmoos	57%	52%	55%	62%	63%	58%
Hergiswil	-35%	-34%	-36%	-34%	-36%	-35%
Oberdorf	67%	65%	81%	95%	82%	78%
Stans	-4%	-3%	5%	6%	-5%	0%
Stansstad	-12%	-12%	-13%	-7%	-8%	-10%
Wolfenschiessen	91%	97%	104%	118%	106%	103%

Der Anteil des Finanzausgleichs am Steuerfuss der Gemeinden Wolfenschiessen und Dallenwil beträgt im Mittelwert rund 100 Prozent. Das heisst, die Beiträge aus dem Finanzausgleich entsprechen in etwa den Steuereinnahmen. Die Gemeinde Hergiswil leistet im Schnitt etwa 35 Prozent des Steuerfusses in den Finanzausgleich. Dieser Vergleich zeigt die Grössenordnung und Bedeutung des Finanzausgleichs auf.

7 Vollzug, Ziele und Wirkung des Finanz- und Lastenausgleichs

7.1 Vollzug

7.1.1 Ausgangslage

Gemäss Anhang zur Regierungsratsverordnung (NG 152.11) ist die Finanzdirektion für den materiellen Vollzug des Finanzausgleichs zuständig. Für den Vollzug sind keine unmittelbaren Ziele definiert. Das Finanzausgleichsgesetz enthält keinerlei Bestimmungen über die Art und Weise des Vollzugs. Innerhalb des Vollzugs werden die nachfolgenden Themenbereiche behandelt:

- Abläufe und Prozesse
- Ressourcenaufwand
- Unterlagen
- Qualität
- Kontrolle

7.1.2 Abläufe und Prozesse

Die Abläufe und Prozesse werden von der Finanzverwaltung koordiniert.

Budget Finanzausgleich

Beschreibung

Im August berechnet die Finanzverwaltung das Budget für den Finanzausgleich für das darauffolgende Jahr.

Der Finanzkraftausgleich wird aufgrund der prognostizierten Steuererträge für das laufende Jahr berechnet. Das erwartete Total des Kantons wird auf die einzelnen Gemeinden verteilt. Der Normausgleich für die Volksschulen wird aufgrund der Vorjahreswerte budgetiert. Der Lastenausgleich für Wildbachverbauungen und Naturkatastrophen basiert auf der Grundlage der jeweiligen Budgets der Gemeinden für das laufende Jahr. Dies zeigt, dass die Berechnungen auf Schätzungen beruhen. Anschliessend wird den Gemeinden der geschätzte Finanzausgleich für das Folgejahr zur Erstellung des Budgets geliefert.

Beurteilung

Aufgrund der lediglich prognostizierten Steuererträge, sowie der anderen nicht definitiven Variablen im budgetierten Finanzausgleich kann der effektive Finanzausgleich stark vom Budget abweichen. Der Prozess zur Erstellung ist unbefriedigend, da mit Annahmen und Schätzungen gerechnet werden muss. Dies führt zu einer relativ grossen Unsicherheit, wie hoch der effektive Finanzausgleich sein wird. Da bei einzelnen Gemeinden die Finanzausgleichsbeträge (Auszahlungen sowie Einzahlungen) erhebliche Budgetposten ausmachen, führt dies zu einer grossen Unsicherheit innerhalb des Budgets der Gemeinden.

Massnahmen Budget Finanzausgleich

Das Budget für den Finanzausgleich ist durch Ist-Zahlen zu ersetzen. Das heisst, die berechneten Werte für den Finanzausgleich des Jahres n sind massgebend für das Jahr n+1. Dies würde die Planungssicherheit für die Gemeinden stark erhöhen und einen wesentlichen Unsicherheitsfaktor beseitigen. Dieses Vorgehen wäre angelehnt an den Nationalen Finanzausgleich.

Definitiver Finanzausgleich

Beschreibung

Sobald die definitive Steuerabrechnung für das vergangene Jahr vorliegt, werden die Gemeinden über die Entwicklung ihrer Steuerkraft informiert. Dies geschieht in der Regel im Laufe des Monats März.

Die Gemeinden haben nach der Rechnungserstellung die Unterlagen der Finanzverwaltung zuzustellen. Aufgrund dieser Unterlagen wird durch die Finanzverwaltung der definitive Finanzausgleich berechnet. Anschliessend erfolgt eine Prüfung durch die Finanzkontrolle bevor der Finanzausgleich vom Regierungsrat beschlossen wird. Der Regierungsratsbeschluss zum Finanzausgleich erfolgt im Laufe des Monats August. Im Anschluss erhalten die Gemeinden diesen Beschluss. Der Entscheid kann vom administrativen Rat einer betroffenen Gemeinde binnen 20 Tagen nach erfolgter Zustellung mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht Nidwalden angefochten werden.

Den Gemeinden wird etwa im Mai eine Akontozahlung der Finanzausgleichsbeiträge bezahlt. Diese belaufen sich auf etwa 50 Prozent des effektiven Beitrages. Als Grundlage dienen das Budget sowie die ersten Berechnungen.

Sobald die Beschwerdefrist abgelaufen ist, werden den Gemeinden die Finanzausgleichsbeiträge ausbezahlt, mit Abzug der Akontozahlung. Gemeinden die einen Beitrag leisten müssen, haben ihre Leistungen im Verlaufe des Herbstes zu erbringen.

Beurteilung

Die Abläufe zum Erstellen des Finanzausgleichs haben sich bewährt. Sämtliche benötigten Unterlagen stehen rechtzeitig zur Verfügung.

Massnahmen definitiver Finanzausgleich

In Bezug auf die Abläufe und Prozesse drängen sich keine Massnahmen auf.

7.1.3 Ressourcenaufwand

Beschreibung

Für die Berechnung des Finanzausgleichs werden eine Vielzahl an Daten benötigt. Um den Nettoertrag pro Steuereinheit zu berechnen, können die zur Verfügung stehenden Steuerabrechnungen verwendet werden. Für den Belastungsausgleich Wildbachverbauungen und Naturkatastrophen sind ebenfalls umfangreiche Datengrundlagen zu erarbeiten. Die Grundlage wird hier aus den Jahresrechnungen der Gemeinden entnommen.

Um den Normausgleich der Volksschulen berechnen zu können, muss für jede Gemeinde der Normaufwand und der Normertrag ermittelt werden. Dazu muss bei Einheitsgemeinden auch der Steuerfuss für den Bereich Bildung ermittelt werden. Als Grundlage dienen hier ebenfalls die Jahresrechnungen der Gemeinden.

Um die Budgetwerte errechnen zu können, muss die Jahresendprognose des Kantons auf die einzelnen Gemeinden aufgeteilt werden. Sowohl die Prognose wie auch die Aufteilung auf die Gemeinden können nur geschätzt werden. Zusätzlich müssen für den Belastungsausgleich Wildbachverbauungen und Naturkatastrophen die Budgetwerte der Gemeinden analysiert werden.

Der zeitliche Aufwand für die Berechnungen durch die Finanzverwaltung liegt durchschnittlich bei rund 25 bis 30 Arbeitstagen. Der Aufwand der Finanzkontrolle ist dabei nicht berücksichtigt. Der zeitliche Aufwand für die Gemeinden ist relativ gering, da die Jahresrechnungen bereits vorhanden sind.

Beurteilung

In Anbetracht der komplexen Berechnungen ist der Arbeitsaufwand zur Erstellung des Finanzausgleichs in einem vernünftigen Rahmen. Es ist allerdings fraglich ob der grosse Aufwand für die Berechnung des Budgets, in Anbetracht der Ungenauigkeit, gerechtfertigt ist.

Massnahmen

Für die Erstellung des Finanzausgleichs sind keine Anpassungen nötig. Wie bereits bei Punkt 7.1.2 erwähnt, wäre es jedoch eine Möglichkeit den Finanzausgleich um ein Jahr zu verschieben. Damit würde der Prozess zur Erstellung des Budgets erleichtert.

7.1.4 Unterlagen

Beschreibung

Um den Finanzausgleich zu berechnen, benötigt die Finanzverwaltung jährlich die folgenden Datengrundlagen:

- Steuerabrechnungen des Vorjahres, umgerechnet auf eine Einheit
- Steuererträge per August (für Budget des Folgejahres)
- Allfällige Leistungen des Kantons an die Gemeinden im Zusammenhang mit einer Steuergesetzrevision
- Allfällige Sondererträge aus Abgeltungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen der Gemeinden
- Einwohnerzahlen per 31. Dezember
- Schülerzahlen der laufenden Schulperiode

- Aufwand und Ertrag für die Volksschule des Vorjahres
- Nettoinvestitionen der Vorperiode sowie die Nettoinvestitionen des Vorjahres für den Belastungsausgleich Wildbachverbauungen und Naturkatastrophen
- Abschreibungen des Vorjahres sowie Feststellung des verzinsbaren Kapitals per Ende des Vorjahres für den Belastungsausgleich Wildbachverbauungen und Naturkatastrophen.

Beurteilung

Sämtliche Gemeinden müssen in der Lage sein, die Ausgleichszahlungen nachvollziehen zu können. Dies bedingt einerseits, dass das Datenmaterial vollständig zur Verfügung steht. Andererseits bedeutet dies, dass sämtliche Berechnungsschritte aufgezeigt werden. Dies führt jedoch auch dazu, dass die Unterlagen sehr komplex wirken. Ohne jedoch sämtliche Schritte aufzuzeigen, wären die Berechnungen nicht mehr transparent.

Die Finanzverwaltung steht jederzeit für Fragen zur Verfügung. Einzelne Gemeinden haben die Finanzverwaltung angefragt, um eine kleine Präsentation über den Finanzausgleich abzuhalten. Dies wurde jeweils immer erfüllt.

An Treffen der Finanzverwalter ist der Finanzausgleich immer wieder ein Thema. Die Finanzverwaltung versucht die Berechnungen so einfach wie möglich zu erklären und damit nachvollziehbar zu machen. Ihr ist es ein grosses Anliegen, dass die Beteiligten die Herleitung und damit auch die Entwicklung verstehen.

Massnahmen

Die Orientierung der Gemeinden erfolgt vor allem über das Finanzchef-Meeting. Im Zusammenhang mit der geplanten Teilrevision erfolgt der Austausch mit den Gemeinderäten in der Projektgruppe. Bei Bedarf steht die Finanzverwaltung für Präsentationen wie bisher gerne zur Verfügung.

7.1.5 Qualität

Beschreibung

Um den Finanzausgleich zu berechnen sind eine Vielzahl von Daten von unterschiedlichen Quellen nötig. Ist eine Angabe fehlerhaft oder nicht vorhanden, hat dies einen unmittelbaren Einfluss auf das Ergebnis des Finanzausgleichs. Es ist daher im vornherein sicherzustellen, dass die Daten korrekt sind und bei der Berechnung die gesetzlichen Bestimmungen angewendet werden.

Bei der Bearbeitung der Daten geschehen etliche Schritte, bei jedem kann ein Fehler auftreten. Dies wird durch das Vier-Augen-Prinzip in der Finanzverwaltung vermindert.

Für das Budget des Finanzausgleichs müssen verschiedene Annahmen und Schätzungen getroffen werden, welche zu Abweichungen gegenüber dem effektiven Finanzausgleich führen können. Vor allem die prognostizierten Steuererträge können zum effektiven Ergebnis beachtliche abweichen.

Beurteilung

Die Prüfung der Qualität und die Einhaltung des Gesetzes erfolgt vorerst im Rahmen der Berechnung durch die Finanzverwaltung. Allfällige Fehler bei den Berechnungen werden durch die Revision der Finanzkontrolle und die anschliessende Beschlussfassung im Regierungsrat minimiert.

Massnahmen

Bezogen auf den effektiven Finanzausgleich sind keine Massnahmen vorzusehen. Wie bereits bei Punkt 7.1.2 erwähnt, wäre es jedoch eine Möglichkeit den Finanzausgleich um ein Jahr zu

verschieben. Damit würde das "Budget Finanzausgleich" entfallen und die Qualität der Daten entspreche dem effektiven Ausgleich.

7.1.6 Kontrolle

Beschreibung

Die Finanzkontrolle des Kantons prüft jährlich die Berechnungen der Finanzverwaltung. Die Überprüfung ergibt sich aus Art. 8 des Finanzkontrollgesetzes (NG 513.1). Allfällige Korrekturen fliessen direkt in die Berechnungen ein. Dem Regierungsrat wird der Finanzausgleich erst zur Beschlussfassung unterbreitet, wenn die Prüfung durch die Finanzkontrolle erfolgt ist.

Beurteilung

Die Prüfung durch die Finanzkontrolle hat sich bewährt. In der Berichtsperiode sind keine Entschiede des Regierungsrates über die Festsetzung der Finanzierungsleistungen finanzstarker Gemeinden und über die Verteilung von Finanzausgleichsbeiträgen mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten worden.

Massnahmen

Es sind keine Massnahmen vorzusehen.

7.2 Ziele und Wirkung

7.3 Ausgangslage

In Artikel 1 des Finanzausgleichsgesetzes sind die Ziele wie folgt definiert:

1. gegenseitige Annäherung der Finanzkraft der Gemeinden;
2. Verminderung der Steuerfussunterschiede zwischen den Gemeinden;
3. Belastungsausgleich zu Gunsten überdurchschnittlich belasteten Gemeinden;
4. Stärkung der Gemeindeautonomie.

7.3.1 Gegenseitige Annäherung der Finanzkraft

Die Finanzkraft wird auf der Basis des gewichteten Steuerfusses für alle Gemeinden auf 82 Prozent des kantonalen Mittels angehoben. Damit erfolgt grundsätzlich eine Annäherung. Der Ausgleich erfolgt jedoch nur bis zum gewichteten Steuerfuss aller Gemeinden (2017 = 1.915 Einheiten). Daher erhalten die finanzschwachen Gemeinden keine Beiträge für die Differenz zwischen ihrem Steuerfuss und dem gewichteten Steuerfuss aller Gemeinden. Konkret heisst dies, dass beispielsweise die Gemeinde Wolfenschiessen im Jahre 2017 für die Differenz von über einer Einheit keinen Finanzkraftausgleich erhält. Die Höhe von 82 Prozent ist unter Berücksichtigung des relativ hohen Mittels, welches wesentlich von der Gemeinde Hergiswil beeinflusst wird, gerechtfertigt.

Der Ausgleich der Finanzkraft bis zum gewichteten Steuerfuss aller Gemeinden bis auf 82 Prozent des kantonalen Mittels erfordert weniger Mittel, als wenn der Ausgleich beispielweise auf der Basis von 110 % des gewichteten Steuerfusses angehoben würde (2017 = 110% von 1.915 Einheiten). Ein Ausgleich auf der Basis der effektiven Steuerfüsse der Gemeinden kommt nicht in Frage, da dadurch der Finanzkraftausgleich durch eine willkürliche Festsetzung des Steuerfusses beeinflusst werden könnte.

Die Finanzkraft wird wesentlich beeinflusst durch Faktoren, welche hier zwar aufgeführt werden, jedoch deren Analyse nicht Aufgabe des Wirksamkeitsberichts sein kann.

- Raumplanung
- Örtliche Lage wie Berggebiet, Talboden, Seeanstoss
- Erschliessung mit Verkehrsanlagen
- Erschliessung durch öffentlichen Verkehr
- Wohn- oder Gewerbegebiete
- usw.

Die gegenseitige Annäherung der Finanzkraft wird erreicht. Ein höherer Ausgleich als bis zum gewichteten Steuerfuss aller Gemeinden wäre wünschbar. Diese Massnahme würde mehr Mittel erfordern oder zu einer weiteren Kürzung des Normausgleichs für die Volksschule führen.

7.3.2 Verminderung der Steuerfussunterschiede

Der Steuerfussindex (in % des niedrigsten Steuerfusses, siehe Kapitel 6.8.2) weist per 2017 für die Gemeinde Hergiswil einen Wert von 100 auf, während dieser für die Gemeinde Wolfenschiessen 133.2 beträgt. Gegenüber dem letzten Wirksamkeitsbericht hat sich das Verhältnis nicht verändert und bleibt somit stabil auf hohem Niveau.

Die Differenz bei den Steuerfüssen ist auch gewollt, da eine Gemeinde selber darüber entscheiden kann. Hier besteht auch ein Interessenkonflikt zur Stärkung der Gemeindeautonomie. Bei der Beurteilung der Differenz ist vor allem entscheidend, was sich eine Gemeinde mit einem sehr schlechten Steuerfuss leistet und was von ihr beeinflusst werden kann. Wenn der Handlungsspielraum nicht mehr gegeben ist, müssen allenfalls Massnahmen in Betracht gezogen werden, dass das Verhältnis nicht zu sehr verschlechtert wird.

Für weitere Details wird auf Kapitel 6.8.1 verwiesen.

Falls die Entwicklung der Steuerfussunterschiede sich im Verlaufe der nächsten Jahre weiter vergrössert, sind Massnahmen angezeigt. Wichtig ist vor allem auch die Entwicklung der finanzschwachen Gemeinden untereinander sowie die Höhe der Nettoverschuldung.

7.3.3 Angemessener Ausgleich der Lasten für Bildung

Das System wurde anstelle einer direkten Unterstützung der stark belasteten Schulgemeinden eingeführt. Neben der Zahl der Schülerinnen und Schüler beeinflussen der Ist-Aufwand, der Normaufwand und der Normertrag die Ausgleichszahlungen. Während die Schülerzahlen und der Ist-Aufwand aufgrund von tatsächlichen Zahlen ins System einfliessen, wurde beim Normertrag durch die Festlegung eines Faktors bewusst eingegriffen. Statt dem gewichteten Steuerfuss aller Schulgemeinden (analog wie beim Finanzkraftausgleich) wird die Belastung um den Faktor 1.1 hochgerechnet. Dies führte dazu, dass die Höhe der erforderlichen Ausgleichsmittel wesentlich reduziert werden konnten. Ohne diesen Faktor wären beispielsweise mehr Mittel erforderlich und die Kürzung würde sich erhöhen.

Eine Kürzung wurde bei der Einführung bewusst in Kauf genommen, da der Nidwaldner Finanzausgleich einnahmenseitig gesteuert werden sollte, d.h. zuerst festgelegt wird, wieviel Mittel zur Verfügung stehen und erst anschliessend berechnet wird, wieviel Finanzkraft- und Lastenausgleich möglich ist. Als Alternative wären dazumal weitere Mittel des Kantons und der steuerstarken Gemeinden erforderlich gewesen.

Daher ist die Bilanz dieses Ausgleichsinstrumentes nicht in allen Teilen befriedigend. Dies wurde aber bewusst in Kauf genommen. Der Ausgleich als solches erzielt die richtige Wirkung. Gemeinden mit überdurchschnittlicher Belastung werden entlastet.

Problematisch beim Lastenausgleich ist vor allem der Einbezug der Steuererträge und der Anteil des Finanzkraftausgleichs. Mit der Organisationsform der Einheitsgemeinden muss zudem ein theoretischer Steuerfuss für den Bereich Bildung ermittelt werden. Grundsätzlich vertritt die Lehre, dass ein Lastenausgleich unabhängig vom Ressourcenpotential sein sollte. Dies sollte in einer nächsten Revision diskutiert werden und würde auch zu einer Vereinfachung führen.

Ob eine Schulgemeinde besteht oder die Volksschule in die Einheitsgemeinde integriert ist, hat auf die Höhe des Ausgleiches keinen Einfluss.

Die Höhe der Mittel im Belastungsausgleich Volksschule sind auf einem ansprechenden Niveau. Der Einbezug des Normertrages in die Berechnung ist bei einer nächsten Revision zu hinterfragen und sollte aufgehoben werden.

7.3.4 Angemessener Ausgleich der Lasten Wildbachverbauungen und Naturkatastrophen

Der Ausgleich konnte in den Jahren 2014 bis 2017 sichergestellt werden. Die maximal vorgesehenen Mittel gemäss FAG (10 Prozent) mussten nicht in Anspruch genommen werden. Dank dieses Anspruchs konnten die freiwerdenden Mittel für den Ausgleich der Lasten der Volksschule verwendet werden. Das System hat sich bewährt, insbesondere ist es nach wie vor gerechtfertigt, dass die tatsächlichen Nettoaufwendungen einer Gemeinde die Basis bilden. Die Einführung und Bildung irgendwelcher Kennziffern vermögen die unterschiedliche Belastung der Gemeinden in keiner Art und Weise richtig darzustellen. Es wird auch keine Gemeinde Verbauungsmassnahmen auslösen, ohne dass ein entsprechender Bedarf zur Minimierung eines Schadenpotentials nachgewiesen werden kann. Zudem ist die Zustimmung des Kantons und teilweise des Bundes erforderlich. Dieses Korrektiv erlaubt eine genügende Überprüfung der geplanten und umzusetzenden baulichen Massnahmen. Bei den Naturkatastrophen ist das Problem der zwingenden Notwendigkeit sowieso gegeben. Es darf festgestellt werden, dass der angemessene Ausgleich gut funktioniert und die am stärksten belasteten Gemeinden durch die Ausgleichszahlung entlastet.

Es sind keine Massnahmen erforderlich.

7.3.5 Stärkung der Gemeindeautonomie

Dieses übergeordnete Ziel ist relativ schwer messbar. Grundsätzlich kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die Gemeinden ihre Aufgaben gestützt auf die heutige Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden erfüllen können. Diese Aufgabenteilung gilt es von Zeit zu Zeit zu hinterfragen. In aller Regel ergeben sich daraus Aufgabenverschiebungen von den Gemeinden zum Kanton, welche aus staatspolitischen Gründen nicht unbedingt erwünscht sind. Es erfolgt der Verweis auf Kapitel 10.

Es sind im heutigen Zeitpunkt keine Massnahmen notwendig.

7.4 Zusammenfassung und Würdigung der Ziele

Der Vollzug des FAG hat sich in der Periode 2014 bis 2017 bewährt. Die Abläufe und Prozesse sind eingespielt und der Ressourcenaufwand bei allen Beteiligten relativ klein gehalten werden. Die Qualität ist dank der Prüfung durch die Finanzkontrolle des Kantons als gut einzustufen.

Das Budget des Finanzausgleichs basiert auf Schätzungen und Annahmen. Da bei den meisten Gemeinden der Finanzausgleich ein wesentlicher Budgetposten ist, wäre es ideal, wenn im Budget der Gemeinden bereits die definitiven Zahlen eingesetzt werden könnten. Dies würde die Qualität der Budgets erheblich verbessern.

Zu den einzelnen Zielen und deren Wirkung können folgende Gesamtschätzungen über die Periode 2014 bis 2017 festgehalten werden:

Abbildung 31 Einschätzung Zielerreichung

Ziele gemäss Art. 1 FAG	Einschätzung (seit letztem Wibe)
1. Gegenseitige Annäherung der Finanzkraft	<i>Erfüllt, Differenz Finanzkraftindex hat sich reduziert</i>
2. Verminderung der Steuerfussunterschiede	<i>stabil, keine Veränderung der Differenz</i>
3. Belastungsausgleich zu Gunsten überdurchschnittlich belasteter Gemeinden	<i>Normausgleich Volksschule: angemessener Ausgleich erreicht, aber Einbezug Normsteuerertrag störend</i> <i>Ausgleich Wildbachverbauungen: angemessener Ausgleich erreicht</i>
4. Stärkung der Gemeindeautonomie	<i>stabil</i>

Die Ziele können im Wesentlichen als erfüllt betrachtet werden.

Die gegenseitige Annäherung der Finanzkraft zeigt sich beim Finanzkraftindex, indem die stärkste Gemeinde seit dem letzten Wibe einen leichten Rückgang zu verzeichnen hat und die schwächste Gemeinde eine Zunahme aufweist. Zudem konnte die Finanzkraft der Nehmergemeinden durch den Ausgleich auf den Finanzkraftindex von 82 Punkten verbessert werden.

Die Verminderung der Steuerfussunterschiede kann mit dem Finanzausgleich erreicht werden. Der Anteil des Finanzausgleichs macht bei den zwei schwächsten Gemeinden in etwa gleich viel aus wie die Steuererträge. Ohne Ausgleich müsste somit der Steuerfuss verdoppelt werden. Die Differenz zwischen der steuergünstigsten Gemeinde Hergiswil und der steuerhöchsten Gemeinde Wolfenschiessen beträgt rund 33 Prozent. Die Differenz ist seit 2013 stabil. Der Steuerfuss darf aber nicht alleine als Merkmal verwendet werden, da z.B. eine Gemeinde bewusst einen hohen Steuerfuss in Kauf nehmen kann, um zum einen notwendige Ausgaben zu tätigen oder die Nettoverschuldung zu reduzieren. Eine materielle Harmonisierung der Steuerfüsse ist nicht erwünscht, im Gegenteil, für den Kanton ist es wichtig, dass die starken Gemeinden auch stark bleiben und sich entwickeln können.

Die Kriterien für einen angemessenen Belastungsausgleich sind nicht einfach zu definieren und hängen wesentlich vom politischen Willen ab. Immerhin darf festgehalten werden, dass der Ausgleich insgesamt für die finanzschwachen Gemeinden und für die belasteten Gemeinden mit rund 19 bis 23 Mio. Franken hoch dotiert ist und somit genügend Mittel für die Belastungsausgleiche zur Verfügung gestanden haben.

Die Stärkung der Gemeindeautonomie kann durch den Finanzausgleich erfüllt werden. Auch kleinere Gemeinden können ihre Aufgaben wahrnehmen und weisen ansprechende Ergebnisse in den Jahresrechnungen auf.

8 Wirksamkeit und Auswirkungen der letzten Teilrevision

Die Teilrevision des Finanzausgleichgesetzes wurde insbesondere in Angriff genommen, weil die steuerlichen Belastungsunterschiede für natürliche und juristische Personen durch die Steuergesetzrevisionen massgeblich beeinflusst wurden. Sie machen eine besondere Gewichtung der Steuererträge der juristischen Personen erforderlich.

Durch die Gewichtung der juristischen Personen wird der Nettosteuerertrag pro Einheit reduziert und somit stehen weniger Mittel im Finanzausgleich zur Verfügung. Zur Kompensation wurde der Abgabesatz für die finanzstarken Politischen Gemeinden um 4.545 Prozent erhöht und die Leistung des Kantons von jährlich 15 Prozent des Nettoertrages der einfachen Steuer des Vorjahres auf 16 Prozent angepasst.

Das nachfolgende Kapitel zeigt die Auswirkungen der Gewichtung der juristischen Personen auf Basis der Ist-Zahlen FA2015 und FA2017 auf.

8.1 Vergleich mit und ohne Gewichtung

Eine unterschiedliche Gewichtung der juristischen Personen führt im Finanzausgleich zu verschiedenen Veränderungen, welche voneinander abhängig sind. Folgende Schritte haben einen Einfluss:

1. Die Gewichtung reduziert den Nettosteuerertrag pro Einheit
2. Abgabesatz (+4.545%) und Beitrag Kanton (+0.01 Einheiten) verändern sich
3. Finanzkraftindex verändert sich bei allen. Bei Gemeinden mit überdurchschnittlichem Anteil JP führt dies zu einer Reduktion
4. Total Finanzausgleichsmittel verändert sich.
5. Finanzkraftausgleich verändert sich.
6. Dadurch verändern sich die Mittel im Normausgleich Volksschule. Dieser hat zusätzliche Veränderungen wegen Anteil Finanzkraftausgleich und Normsteuerertrag.

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Gesamtüberblick der Differenzen. Weitere Details stehen im Anhang zur Verfügung.

Finanzausgleich 2015 (Differenz zwischen Gewichtung 1 und 0.6 bei Abgabesatz 100%)

Abbildung 32 Auswirkungen Gewichtung JP für FA2015

Gemeinde	Nettosteuerertrag per Einheit		Finanzkraftindex		Auswirkungen Nehmer	Auswirkungen Geber	Auswirkungen Geber Netto (+ = Mehrbelastung)
Beckenried	-57	-1.8%	3.52	5.1%	-294		
Buochs	-203	-4.6%	1.30	2.1%	-128		
Dallenwil	-40	-3.7%	1.34	3.0%	-54		
Emmetten	-42	-3.1%	2.85	3.8%	-93		
Ennetbürgen	-150	-2.8%	3.62	4.1%	-115	263	379
Ennetmoos	-51	-3.2%	2.07	3.6%	-103		
Hergiswil	-804	-4.7%	4.66	2.0%	0	-33	-33
Oberdorf	-160	-6.9%	-0.18	-0.3%	23		
Stans	-1'554	-14.5%	-8.38	-8.4%	478	-357	-835
Stansstad	-486	-6.6%	-0.02	0.0%	0	-34	-34
Wolfenschiessen	-131	-9.9%	-1.68	-3.6%	96		
Total	-3'676	-6.6%			-191	-161	-523
Beitrag Kanton							-31
Beitrag Nehmer							554
Total							0

Finanzausgleich 2017 (Differenz zwischen Gewichtung 1 und 0.6 bei Abgabesatz 100%)

Abbildung 33 Auswirkungen Gewichtung JP für FA2017

Gemeinde	Nettosteuerertrag per Einheit		Finanzkraftindex		Auswirkungen Nehmer	Auswirkungen Geber	Auswirkungen Geber Netto (+ = Mehrbelastung)
Beckenried	-88	-2.6%	3.80	5.7%	-319		
Buochs	-244	-5.1%	1.90	3.0%	-173		
Dallenwil	-53	-4.3%	1.88	3.9%	-64		
Emmetten	-36	-2.5%	4.24	5.8%	-148		
Ennetbürgen	-140	-2.6%	4.79	5.7%	-283		
Ennetmoos	-44	-2.7%	2.99	5.6%	-142		
Hergiswil	-959	-5.3%	6.17	2.8%	0	-93	-93

Gemeinde	Nettosteuerertrag per Einheit		Finanzkraftindex		Auswirkungen Nehmer	Auswirkungen Geber	Auswirkungen Geber Netto (+ = Mehrbelastung)
Oberdorf	-165	-6.5%	0.85	1.5%	-18		
Stans	-2'494	-18.7%	-13.59	-11.8%	0	-890	-890
Stansstad	-355	-5.2%	3.08	2.9%	0	79	79
Wolfenschiessen	-137	-9.3%	-0.76	-1.5%	90		
Total	-4'716	-7.8%			-1'057	-904	-904
Beitrag Kanton							-153
Beitrag Nehmer							1'057
Total							0

Beurteilung

Den grössten Einfluss auf die beiden Beispiele verursacht die Entwicklung des Anteils der Gemeinde Stans am Steuerertrag der juristischen Personen. Im FA2015 beträgt der Anteil 42.3% und im FA2017 bereits 52.9%. Je grösser der Anteil einer Gemeinde am Steuerertrag der juristischen Personen pro Einheit ist, desto wichtiger ist deren Gewichtung.

Die Gewichtung der juristischen Personen hat die erwartete Wirkung erzielt und konnte rechtzeitig in Kraft genommen werden. Durch den sehr hohen Anteil der Gemeinde Stans an den Steuererträgen der juristischen Personen erhält die Gewichtung, sowohl für die Gemeinde Stans wie auch für den gesamten Finanzausgleich, eine sehr hohe Bedeutung.

8.2 Höhe Gewichtungsfaktor

Die Höhe des Gewichtungsfaktors wurde bei der letzten Teilrevision mit 0.6 festgelegt. Die Frage ist jeweils, wie hoch das Verhältnis zwischen der Abschöpfung bei den JP und den NP ist. Hinzu kommt, dass dies noch auf eine Einheit umgerechnet und für die weiteren Berechnungen massgebend ist.

Das Verhältnis bei der Steuerabrechnung im Total der politischen Gemeinde und der Schulgemeinden liegt zwischen 8 und 10 Prozent. Wird dieses Verhältnis mathematisch beim Nettosteuerertrag mitberücksichtigt, ergibt sich ein Gewichtungsfaktor von 0.44 bis 0.45. Das Verhältnis und die Gewichtung hat wiederum einen Einfluss auf den gewichteten Steuerfuss. Dieser würde sich bei einem tieferen Gewichtungsfaktor von 0.44 bis 0.45 auf 1.98 bis 1.99 erhöhen. Im FA2017 betrug der gewichtete Steuerfuss 1.92.

Die Herleitung und Definition des Gewichtungsfaktors ist im Rahmen der Teilrevision vertieft zu analysieren.

9 Vorprüfung von Ausgabenbeschlüssen

Die Vorprüfung von Ausgabenbeschlüssen erfolgt seit der letzten Teilrevision bereits bei jährlichen Folgekosten von mehr als 15 Prozent des Nettoertrages der einfachen Steuer des Vorjahres (vorher 25 Prozent). Der Regierungsrat hat in der Wibe Periode 14-17 vier Vorprüfungen verabschiedet.

Gemäss Art. 27 nimmt der Regierungsrat zum Vorhaben nach erfolgter Prüfung zuhanden des administrativen Rates Stellung. Ist die Realisierung des Vorhabens weder sachlich noch zeitlich nicht vordringlich, hat der Regierungsrat eine ablehnende Stellungnahme abzugeben.

Stellungnahmen zu Händen des administrativen Rates:

- Beckenried, Neubau Schulhaus Allmend (RRB 84, 07.02.2017)
- Ennetmoos, Sanierung und Optimierung Schulhaus Morgenstern (RRB 23, 17.01.2017)
- Wolfenschiessen, Sanierung und Erweiterung des ORS-Schulhauses (RRB 613, 25.08.2015)
- Buochs, Neubau Mehrzweckhalle für Schule, Sport und Kultur (RRB 874, 25.11.2014)

Eine ablehnende Stellungnahme wurde einzig für den Neubau der Mehrzweckhalle in Buochs abgegeben.

Die Finanzdirektion hat einen Leitfaden für die Vorprüfung von Ausgabenbeschlüssen erstellt. Dieser ist im Intranet für die Finanzverwalter und Finanzverwalterinnen der Gemeinden zugänglich und soll die Gemeinden unterstützen, bei welchen Ausgabenbeschlüssen eine Vorprüfung durch den Regierungsrat zu erfolgen hat.

10 Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden

10.1 Ausgangslage

Der Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden wurde in Nidwalden schon früh besondere Aufmerksamkeit zu teil. In aller Regel übernahm der Kanton in der Vergangenheit neue grössere Aufgaben oder die Aufgabenteilung führte dazu, dass der Kanton neue Aufgaben übernahm. Die Finanzierung erfolgte meistens durch Steuerfussverschiebungen von den Gemeinden zum Kanton. Die finanzschwächeren Gemeinden wurden in der Regel finanziell entlastet, da in diesen Gemeinden das Aufwandpotential grösser war als der Betrag der Steuerverschiebung.

Erwähnenswert sind folgende Aufgabenteilungen bzw. Zuteilungen

Abbildung 34 Aufgabenteilungen bzw. Zuteilungen

Bereich	Zuständigkeit (unverändert seit Wibe 10-13)
Volksschule	Gemeinden
Volksschule Heilpädagogische Schule	Kanton
Pflegefinanzierung Heimaufenthalt	Kanton
Pflegefinanzierung Spitex	Kanton
EL zur AHV und IV	Kanton
Krankenkassenprämien	Kanton
Schuldgeldbeiträge für höhere Schulen	Kanton
Öffentlicher Verkehr	Kanton
Schlichtungsbehörde	Kanton
Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde	Kanton
NFA, einmalige Beteiligung der Gemeinden auf den 1.1.2008, Steuerverschiebung	Kanton

10.2 Massnahmen

Aus heutiger Sicht sind keine zusätzlichen Aufgabenteilungen notwendig. Die Gemeinden sollen bestimmte Aufgaben eigenständig lösen können. Eine vermehrte Aufgabenerfüllung durch den Kanton würde letztendlich zu einer weiteren Einschränkung der Gemeindeautonomie führen.

11 Steuerung und Massnahmen

11.1 Steuerelemente

Das Finanzausgleichsgesetz legt folgende Steuerelemente fest:

Abbildung 35 Übersicht Steuerelemente gemäss FAG

Bereich	Art des Elementes	Art. FAG
Finanzierung	Gewichtung juristische Personen 0.6	4 Abs. 2
Finanzierung	Kanton 0.16 Einheiten	8 Abs. 1
Finanzkraftausgleich	Gewichteter Steuerfuss Gemeinden	12 Abs. 3
Finanzkraftausgleich	Gewichteter Steuerfuss Schulgemeinden	12 Abs. 3
Finanzkraftausgleich	Leistungen der finanzstarken Gemeinden	10 Abs. 1
Finanzkraftausgleich	Ausgleich bis 82 Prozent	12 Abs. 1
Finanzkraftausgleich	Ausgleich bis maximal \varnothing Einwohnerzahl aller Gemeinden	12 Abs. 2
Belastungsausgleich Wildbachverbauungen u. Naturk.	Abschreibungssätze	20 Abs. 2

Der Regierungsrat seinerseits kann jährlich die nachfolgenden Steuerelemente festlegen:

Abbildung 36 Übersicht Steuerelemente des Regierungsrates

Bereich	Art des Elementes	Art. FAG
Steuerertrag pro Einheit	Gewichtung der juristischen Personen von 0.6, Erhöhung oder Senkung um höchstens 10 %	4 Abs. 2
Finanzkraftausgleich	Beiträge der steuerstarken Gemeinden, Erhöhung oder Senkung um höchstens 10 %	10 Abs. 3
Finanzkraftausgleich	für bevölkerungsschwache Gemeinden (bis EW)	12 Abs. 1
Normausgleich Volksschule	Normaufwand in % des Ist-Aufwandes	16 Abs. 1
Belastungsausgleich Wildbachverbauungen und Naturk.	Zinssatz	20 Abs. 4

Die Möglichkeiten des Regierungsrates hat der Gesetzgeber stark eingeschränkt. Die wichtigsten Parameter sind ausdrücklich im Gesetz geregelt und können nur durch eine Revision verändert werden.

11.1.1 Finanzkraftausgleich

Ausstattung (Höhe des Finanzkraftausgleichs)

Die Ausstattung wird im Gesetz festgelegt:

- bis eine vom Regierungsrat festgelegte Mindestanzahl an Einwohnerinnen und Einwohner
- bis zu einem Finanzkraftindex von 82 Punkten des gewogenen kantonalen Mittels
- bis zum gewichteten Steuerfuss der Gemeinden

Die Ausstattung ist unter Berücksichtigung der hohen Steuerkraft der Gemeinde Hergiswil und somit des kantonalen Mittels als ausreichend zu bezeichnen. Da der Ausgleich nur bis zum gewichteten Steuerfuss (2017 = 1.915 Einheiten) erfolgt, sind die Gemeinden gefordert, ihre Steuerkraft zu erhöhen. Derjenige Teil, welcher über dem gewichteten Steuerfuss liegt, hilft vollumfänglich mit, die finanzielle Lage zu verbessern.

Gewichtungsfaktor juristische Personen

Aufgrund der Steuerbelastungsunterschiede zwischen natürlichen und juristischen Personen werden die Erträge der juristischen Personen mit 0.6 gewichtet. Der Regierungsrat kann eine Erhöhung oder Senkung um 10 Prozent vornehmen.

Für die Erläuterungen zum Gewichtungsfaktor wird auf Kapitel 8.2 verwiesen. Der Regierungsrat hat seit der Einführung keine Anpassung vorgenommen. Eine Beurteilung ist mit der nächsten Teilrevision vorzunehmen.

Abschöpfung bei den steuerstarken Gemeinden

Die Abschöpfung erfolgt aufgrund der Abgabesätze gemäss Art. 10 des Gesetzes. Je höher der Finanzkraftindex einzelner Gemeinden zu liegen kommt, je mehr Mittel stehen zur Verfügung. Die Abschöpfungsquote beträgt maximal rund 35 Prozent, d.h. für jeden zusätzlichen Steuerfranken hat beispielsweise die Gemeinde Hergiswil rund 35 Rappen an den Finanzausgleich abzuliefern. Die restlichen 65 Rappen verbleiben der Gemeinde zur Finanzierung ihrer Aufgaben.

Der Nidwaldner Finanzausgleich zeichnet sich dahingehend aus, dass nur zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt werden müssen, wenn entsprechende Steuererträge durch die Gemeinden vereinnahmt werden konnten.

Bei der letzten Teilrevision wurde eine Erhöhung der Beiträge der steuerstarken Gemeinden von rund 4.5 Prozent vorgenommen, damit die Ausfälle wegen der Gewichtung der Juristischen Personen bei den finanzschwachen Gemeinden eher verkraftbar sind. Aufgrund der Entwicklung des Nettosteuerertrages pro Einheit wäre die Erhöhung nicht notwendig gewesen. Der Regierungsrat hat von der Kompetenz zur Reduktion des Abgabesatzes bis 10 Prozent Gebrauch gemacht. Damit der Handlungsspielraum für zukünftige Anpassungen erhalten bleibt und so die Mittel bei Bedarf reduziert werden können, drängt sich eine Anpassung auf.

Leistungen des Kantons

Die Leistungen des Kantons sind fix auf 0.16 Einheiten des Nettosteuerertrages einer Einheit definiert. Es gibt keine Steuerungsmöglichkeit für den Regierungsrat, die Beiträge z.B. analog bei den steuerstarken Gemeinden um +/- 10 Prozent zu verändern. Bei der letzten Teilrevision wurde der Kantonsbeitrag von 0.15 auf 0.16 Einheiten erhöht, damit die Ausfälle wegen der Gewichtung der Juristischen Personen bei den finanzschwachen Gemeinden eher verkraftbar sind.

Aufgrund der Entwicklung des Nettosteuerertrages pro Einheit wäre die Erhöhung nicht notwendig gewesen. Eine Anpassung des Beitrages des Kantons auf das Niveau vor der Anhebung ist angebracht und eine Steuerungsmöglichkeit für den Regierungsrat vorzusehen.

Finanzkraftausgleich für bevölkerungsschwache Gemeinden

Der Finanzkraftausgleich für bevölkerungsschwache Gemeinden erfolgt gemäss Art. 12 und Art. 13 des Gesetzes. Die Entwicklung zeigt, dass die Einwohnerzahl der bevölkerungsschwächsten Gemeinde ständig leicht steigt. Die Einwohnerzahl der zweitschwächsten Gemeinde erhöht sich weniger stark, sodass die Mindestanzahl, welche vom Regierungsrat festgelegt wird, während der Berichtsperiode nicht geändert werden konnte.

Anpassungen bei der Steuerung drängen sich nicht auf, da die fehlenden Einwohner sich in Zukunft voraussichtlich weiter reduzieren und damit auch weniger Ausgleichsmittel binden. Hingegen ist bei einer Teilrevision die Berechtigung dieses Ausgleichsgefäss zu hinterfragen, da aufgrund des Finanzkraftindex der Gemeinde Emmetten dieser Sonderstatus gegenüber anderen Gemeinden nicht mehr gerechtfertigt werden kann.

Finanzkraftausgleich für finanzschwache Gemeinden

Die finanzschwachen Gemeinden erhalten auf der Basis des gewichteten Steuerfusses der Gemeinden einen Ausgleich bis zu 82 Punkten. Durch die leichte Verbesserung der Finanzkraftindexe der Gemeinden sind weniger Mittel für den Finanzkraftausgleich notwendig. Der prozentuale Anteil des Finanzkraftausgleichs ist von 56.5% im FA2013 auf 50.2% im FA2017 gesunken. Art. 11 erwähnt, dass mindestens 55 Prozent der Ausgleichsmittel zur für den Finanzkraftausgleich zur Verfügung stehen sollten. Da aber der Ausgleich nur bis 82 Indexpunkte erfolgt, profitierte der Normausgleich Volksschule.

Grundsätzlich sollte der Anteil des Finanzkraftausgleich höher ausfallen, als die Norm- und Belastungsausgleiche.

Eine Erhöhung oder Reduktion des Steuerelementes 82 Punkte wird als nicht erforderlich angesehen.

11.2 Normausgleich für Bildung

Anpassungen beim Normausgleich auf der bestehenden Systematik sind nicht notwendig, da eine Kürzung auf die vorhandenen Mittel erfolgt.

Eine Anpassung des Steuerelementes beim Normausgleich sind nicht notwendig.

11.3 Belastungsausgleich Wildbachverbauungen und Naturkatastrophen

Der Belastungsausgleich erzielt eine gute Wirkung. Solange die Neuinvestitionen und die jährlichen Abschreibungen in einem gesunden Verhältnis zu einander stehen, ist nicht mit einer starken Steigerung der erforderlichen Mittel zu rechnen.

Die Steuerelemente können bereits heute vom Regierungsrat festgelegt werden. Änderungen in den Bereichen Abschreibungen und Zinsen sind somit jederzeit möglich.

11.4 Zusammenfassung

Kurzfristig sind keine Anpassungen der Steuerelemente notwendig. Der Finanzausgleich hat in der Wirksamkeitsperiode 2014-2017 seine Funktion erfüllt und kann diese auch weiterhin wahrnehmen. Spezielle Beachtung ist aber der Höhe der zur Verfügung stehenden Mittel zu widmen, welche sich durch die Zunahme des Nettosteuerertrages pro Einheit erhöhten und auch in Zukunft erhöhen werden (Stichwort Steuervorlage 2017). Der Handlungsspielraum für die Senkung des Abgabesatzes durch den Regierungsrat wurde bereits genutzt und steht somit nicht mehr im gleichen Ausmass zur Verfügung.

Die vom Regierungsrat initialisierte Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes zielt unter anderem darauf ab, dass die Finanzausgleichsmittel eine Art Obergrenze erhalten. Dazu sind die Steuerungselemente des Abgabesatzes der finanzstarken Gemeinden und der Beitrag des Kantons im Fokus. Verschiedene weitere Punkte wie die Gewichtung der juristischen Personen für den Nettosteuerertrag, der Ausgleich für Bevölkerungsschwache Gemeinden oder der Einbezug der Normsteuererträge in den Belastungsausgleich sind zu prüfen. Dies führte unter anderem zu den unter Kapitel 12 erwähnten Handlungsfelder.

12 Handlungsfelder (HF) für Teilrevision FAG

Die Finanzdirektion erachtet eine Teilrevision des Finanzausgleichs als notwendig und hat daher dem Regierungsrat an seiner Klausur vom Juni 2017 verschiedene Handlungsfelder vorgestellt. Der Regierungsrat teilt den Anpassungsbedarf. Die nachfolgenden Kapitel geben Auskunft über die weiterzuverfolgenden Handlungsfelder.

Der Regierungsrat hat an seiner Klausur vom November 2017 die Handlungsfelder noch einmal beurteilt und diese im Rahmen der Verabschiedung des Wirksamkeitsberichtes an den Landrat bestätigt.

12.1 HF1: Obergrenze Finanzierung des Finanzausgleichs

Problem

Die stetige Zunahme der Steuererträge und die zu erwartenden Einflüsse im Rahmen der Steuervorlage 2017 führen zu einem höheren Nettosteuerertrag pro Einheit. Der Kanton zahlt stets 0.16 Einheiten des Nettosteuerertrages einer Einheit und die finanzstarken Gemeinden anhand ihres Finanzkraftindexes. Bereits seit 2015 macht der Regierungsrat von der Kürzung des Abgabesatzes für die Gemeinden Gebrauch.

Ziel

Festlegung einer Obergrenze der Mittel im Finanzausgleich.

Beurteilung

Bevor eine Diskussion über die Aufteilung der Beiträge in den Finanzausgleich zwischen Gemeinden (vor allem Hergiswil) und Kanton erfolgt, sollte eine Diskussion über die Obergrenze der Mittel stattfinden. Der Kanton hat aufgrund seiner Belastung mit dem NFA und des strukturellen Defizits ein grosses Interesse an einer Obergrenze respektive Reduktion seines Beitrages. Eine Obergrenze von 18 Mio. Franken ist durchaus vertretbar.

12.2 HF2: Aufhebung Mindesteinwohnerzahl (Lex Emmetten)

Problem

Emmetten profitiert alleine von einem Ausgleich bis 1'680 Einwohner. Der Betrag schwankt zwischen 0.6 und 1.0 Mio. Franken. Emmetten hat einen höheren Finanzkraftindex als z.B. Dallenwil und Wolfenschiessen und hat sich in den letzten Jahren positiv entwickelt. Mit einem aktuellen Finanzkraftindex von 77.11 Indexpunkte ist die Berücksichtigung einer Mindesteinwohnerzahl nicht mehr gerechtfertigt.

Ziel

Aufhebung der Mindesteinwohnerzahl und Einführung eines Lastenausgleichs Wohnbevölkerung.

Beurteilung

Mit einem Lastenausgleich Wohnbevölkerung sollen neben der Gemeinde Emmetten auch weitere profitieren, welche unter einem Faktor x des Durchschnitts der Wohnbevölkerung liegen. So würde die Bevorzugung einer einzelnen Gemeinde beseitigt. Mit diesem Ausgleich unterstützt der Regierungsrat auch die bisherigen Gemeindegrössen.

12.3 HF3: Aufhebung maximaler Ausgleich bis durchschnittliche Einwohnerzahl (Lex Buochs)

Problem

Falls eine Aufhebung der Mindesteinwohnerzahl erfolgt, ist konsequenterweise auch die Begrenzung des Finanzausgleichs bis maximal durchschnittliche Einwohnerzahl aufzuheben. Eine Begrenzung erfolgt bereits aufgrund des Ausgleichs bis zum gewichteten Steuerfusses.

Ziel

Aufhebung Finanzkraftausgleich bis maximal durchschnittliche Einwohnerzahl (Art. 12 Abs. 2)

Beurteilung

Dieser Ausgleich wurde eingeführt, dass Buochs nicht zu viele Mittel aus dem Finanzkraftausgleich erhält. Eine Regelung im Finanzausgleich, welche nur eine Gemeinde betrifft, ist nicht ideal. Ohne diese Begrenzung hätte Buochs in den letzten Jahren mehr Finanzkraftausgleichsbeiträge erhalten (FA2017 TCHF 257; FA2016 TCHF 690, FA2015 TCHF 468).

12.4 HF4: Normausgleich Volksschule (ohne Berücksichtigung Steuerertrag)

Problem 1

Einen Ausgleich aus dem Normausgleich Volksschule erhalten diejenigen Gemeinden, bei denen der Normaufwand höher als der Normsteuerertrag inklusive Anteil Finanzausgleich liegt. Gemäss Avenir Suisse (Irrgarten Finanzausgleich) sollte ein Norm- oder Lastenausgleich keinen Bezug zur Finanzkraft respektive dem Steuerertrag haben.

Diese strikte Trennung wird auch beim NFA angewendet. Ansonsten dürfte Nidwalden keine Beiträge aus dem Geographischen Lastenausgleich (GLA) oder zum Beispiel der Kanton Zürich aus dem sozio-demographischen Lastenausgleich (SLA) erhalten.

Problem 2

Durch die Schaffung von Einheitsgemeinden muss für den Bereich Bildung ein Anteil des Steuerfusses ermittelt werden. Diese Berechnung könnte durch den Wegfall des Normsteuerertrages gestrichen werden.

Ziel

Normausgleich Volksschule ohne Bezug zur Finanzkraft und ohne Einbezug der Normsteuererträge.

Beurteilung

Eine Entkoppelung würde eine Vereinfachung im System bringen und einem Lastenausgleich gerecht werden. Dies würde auch die theoretische Berechnung eines Steuerfusses für den Bereich Bildung erübrigen. Eine Trennung von Lastenausgleich und Ressourcenpotential sollte strikt eingehalten werden. Die zur Verfügung stehende Summe soll nach wie vor aus der Restgrösse gebildet werden. Eine mögliche Lösung wäre ein Beitrag aufgrund einer überdurchschnittlichen Schülerquote. Die Schülerquote ergibt sich dabei aus der Anzahl Schülerinnen und Schüler dividiert durch die Anzahl Einwohner.

12.5 HF5: Effektive Zahlen budgetierten (analog NFA)

Problem

Die Berechnung der Budgetzahlen für den Finanzausgleich ist mit hohen Unsicherheiten verbunden. Die Entwicklung der Steuererträge pro Gemeinde ist sehr schwierig zu beurteilen. Als Ausgangslage dient die Prognose der Steuererträge des Kantons. Diese werden im Rahmen des Budgets erarbeitet. Die Finanzverwaltung nimmt anschliessend eine Zuteilung auf die verschiedenen Gemeinden vor. Bereits die Prognose des Kantons ist mit Unsicherheiten behaftet. Diese erhöht sich bei einer Verteilung auf die elf Gemeinden noch einmal. Für die Gemeinden ist bei der Beurteilung ihres Budgets und für die Festlegung des Steuerfusses der Finanzausgleich ein sehr gewichtiger Posten. Da nur die budgetierten Werte vorhanden sind, können wesentliche Differenzen entstehen.

Ziel:

Budgetwerte sollen den definitiven Zahlen entsprechen (analog NFA).

Abbildung 37 Darstellung Ablauf mit und ohne Budgetierung

Ablauf Heute	Basis Steuern	2017	2018	2019
FA 2018 Budget	Prognose 2017	Budget 18 ermitteln		
FA 2018 Rechnung	Rechnung 2017		Berechnung, Auszahlung; Nachteil: Differenz Rechnung zu Budget	

Ablauf Soll	Basis Steuern	2017	2018	2019
FA 2018 Budget				
FA 2018 Rechnung	Rechnung 2017		Berechnung, Input Budget 19	Auszahlung, Vorteil: Budget entspricht Rechnung

Für den Wechsel um ein Jahr müsste eine entsprechende Übergangslösung festgelegt werden. An der Berücksichtigung von einem Steuerjahr für den Finanzausgleich soll festgehalten werden.

12.6 HF6: Beitrag Hergiswil an NFA Zahlung Kanton

Problem

Der Kanton hat eine extreme Zunahme der Einzahlungen in den NFA zu verzeichnen. Er bezahlt diese Beiträge alleine, bekommt aber vom gesamten Steuerertrag aller Körperschaften nur rund 54 Prozent. Die Erträge aus der direkten Bundessteuer decken den NFA bei weitem nicht. Im Budget 2018 betragen die Einzahlungen in den NFA 45.5 Mio. Franken. Demgegenüber stehen Erträge aus der direkten Bundessteuer von 29.0 Mio. Franken.

Ziel

Im Zusammenhang mit der Obergrenze im Finanzausgleich eine Einbindung von Hergiswil bei den NFA Zahlungen einführen oder eine Reduktion des Kantonsbeitrages beim innerkantonalen Finanzausgleich vornehmen.

Beurteilung

Zum einen führt eine Obergrenze im Finanzausgleich dazu, dass auch den finanzstarken Gemeinden mehr Mittel zur eigenen Verwendung zur Verfügung stehen würden. Dies würde aber den Zielen einer gegenseitigen Annäherung der Finanzkraft sowie der Verminderung der Steuereffussunterschiede zwischen den Gemeinden widersprechen. Zum anderen muss der Kanton sein strukturelles Defizit beseitigen können und das Wachstum der Einzahlungen in den NFA auf weitere Teilnehmer abstützen können. Ein Beitrag von Hergiswil ist als indirekter Finanzausgleich zu betrachten und hilft schlussendlich allen Gemeinden wieder.

13 Weiteres Vorgehen für Teilrevision FAG

Der Regierungsrat hat an der Klausursitzung vom November 2017 gleichzeitig mit dem Wirksamkeitsbericht auch den Grundsatzentscheid und die Projektorganisation für die Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes genehmigt.

Ein Abwarten des Grundsatzentscheides bis nach der Kenntnisnahme des Wirksamkeitsberichtes durch den Landrat hätte eine zu grosse zeitliche Verzögerung. Ziel ist es, die Teilrevision des Steuergesetzes (Steuervorlage 2017) mit der Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes parallel zu führen. Dies vor allem im Hinblick auf die zu erwartenden höheren

Nettosteuererträge pro Einheit und die Auswirkungen auf die einzelnen Gemeinden sowie den Kanton.

Der Zeitplan sieht eine externe Vernehmlassung im 2. Halbjahr 2018 vor und das Inkrafttreten auf 1. Januar 2020.

Die Finanzdirektion hat für das erste Halbjahr mit den Gemeinderätinnen und Gemeinderäte des Ressorts Finanzen bereits 6 Sitzungstermine festgelegt.

14 Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat gestützt auf den vorliegenden Wirkungsbericht für die Periode 2014 bis 2017, folgenden Beschluss zu fassen:

Der Landrat nimmt den Wirkungsbericht für die Periode 2014 bis 2017 zur Kenntnis.

15 Beilagen

Kennzahlen Finanzausgleich Wirksamkeitsbericht 2014-2017

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landammann

Yvonne von Deschwanden

Landschreiber

Hugo Murer