



TEILREVISION GESETZ ÜBER DEN DIREKTEN FINANZAUSGLEICH (FINANZAUSGLEICHSGESETZ; FAG)

Vernehmlassungsbericht

Titel:	Teilrevision Finanzausgleichsgesetz	Typ:	Bericht	Version:	
Thema:	Vernehmlassungsbericht	Klasse:		FreigabeDatum:	04.12.13
Autor:	Oscar Amstad	Status:		DruckDatum:	06.12.13
Ablage/Name:	faq bericht zur vernehmlassung def.doc			Registatur:	nwid.258

Inhalt

1	Zusammenfassung	4
2	Ziele des Finanzausgleichs	4
3	Ausgangslage.....	4
4	Projektorganisation	5
5	Revision	5
5.1	Konsultation der Gemeinden.....	5
5.2	Teilrevision nach Konsultation der Gemeinden.....	7
5.3	Obere Leistungsgrenze.....	8
5.4	Berechnungsgrundlagen	8
6	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen FAG	9
7	Finanzielle Auswirkungen	13
7.1	7.1 Für den Kanton	13
7.2	Für die Gemeinden	13
7.3	Konsequenzen für den Haushalt des Kantons.....	13
7.4	Konsequenzen für die Haushalte der Gemeinden	14
8	Terminplan.....	14

1 Zusammenfassung

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 und damit der Leistungen der Gemeinden Hergiswil und Stansstad, können die Mitelauffälle auf Grund der Gewichtung der JP 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. Für das Rechnungsjahr 2013 ergibt sich eine massvolle Erhöhung von 62'000 Franken.

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. Bei den Schulgemeinden werden die Entschädigungen des Schulrates zusätzlich berücksichtigt.

Die Vorprüfung von Ausgabenbeschlüssen soll inskünftig bereits bei jährlichen Folgekosten von mehr als 10 Prozent (bisher 25 Prozent) des Nettoertrages der einfachen Steuer des Vorjahres erfolgen.

Neu soll alle vier Jahre eine Wirksamkeitsprüfung stattfinden und Aufschluss geben über die Entwicklung des Finanzausgleichs und einen allfälligen Anpassungsbedarf.

2 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.

3 Ausgangslage

Die Finanzdirektion unterbreitete dem Regierungsrat am 12. November 2012 einen Grundsatzentscheid für eine Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes. Dabei seien folgende Punkte näher zu prüfen:

- Normausgleich für Schulgemeinden – Durch die Abschaffung einzelner Schulgemeinden sind Anpassungen erforderlich. Das System und die Finanzausgleichszahlungen werden durch die geplante Änderung nicht oder nur bescheiden beeinflusst.
- Finanzkraftausgleichsbeiträge – Der Finanzkraftausgleich wird auf der Basis des gewichteten Steuerfusses der Gemeinden entrichtet. Der Steuerfuss wird unter Berücksichtigung des Nettosteuerertrages gemäss Art. 4 Abs. 1 und Abs. 2 ermittelt. Die Berechnung des gewichteten Steuerfusses ist als Folge der deutlichen Senkung der Steuern für juristische Personen zu überprüfen.
- Finanzkraftfaktor und Finanzkraftindex – Der Finanzkraftfaktor ergibt sich aus der Teilung der Steuererträge und Abgeltungen gemäss Art. 4 durch die Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner. Durch die deutliche Senkung der Steuern für juristische Personen ist eine Überprüfung der Berechnung vorzunehmen. Aufgrund der Steuerbelastung der natürlichen Personen (NP) und der juristischen Personen (JP) entsprach bis anhin ein „Gewinn- und Kapitalsteuerfranken“ einem „Einkommens- und Vermögenssteuerfranken“. Eine Neuberechnung wird zu unterschiedlichen Ergebnissen für die einzelnen Gemeinden füh-

ren. Gemeinden mit einem hohen Anteil an Steuererträgen von juristischen Personen werden entweder entlastet oder erhalten höhere Finanzkraftausgleichsbeiträge. Die Auswirkungen sind im heutigen Zeitpunkt noch ziemlich unsicher.

- Steuerbelastungsunterschiede – Die Unterschiede konnten in den letzten Jahren nicht abgebaut werden. Zwischen der steuergünstigsten und der steuer-höchsten Gemeinde beträgt die Differenz annähernd 30 Prozent. Eine allfällige Neuregelung würde zusätzliche Finanzausgleichsmittel beanspruchen.

Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 811 vom 12. November 2012 diesen Grundsatzentscheid gefällt und gleichzeitig die Finanzdirektion beauftragt zu prüfen, ob die aufsichtsrechtlichen Bestimmungen verschärft und ob zusätzliche aufsichtsrechtliche Elemente eingeführt werden sollen. Gleichzeitig wurde die Projektorganisation festgelegt.

4 Projektorganisation

Für die Umsetzung der Revisionsvorhaben hat der Regierungsrat die Finanzdirektion beauftragt. Neben dem Finanzdirektor, dem Projektleiter Finanzverwalter Oscar Amstad, wurden auch weitere Vertreter des Kantons und der Gemeinden bestimmt.

Die Arbeitsgruppe nahm ihre Arbeit am 28. Februar 2013 auf und erarbeitete in der Folge diverse Varianten aus. Diese wurden dem Regierungsrat vor den Sommerferien 2013 unterbreitet.

5 Revision

Mit Beschluss Nr. 458 vom 2. Juli 2013 befasste sich der Regierungsrat mit den Anträgen der Finanzdirektion. Er beauftragte die Finanzdirektion bei den Gemeinden eine Konsultation zu den Vorschlägen der Arbeitsgruppe Finanzausgleich durchzuführen. Die Gewichtung der juristischen Personen bei der Berechnung der Finanzkraft wurde auf Grund der unterschiedlichen Entwicklung der Steuerbelastung in den vergangenen Jahren zwischen natürlichen und juristischen Personen als folgerichtig angesehen. Von den aufgezeigten Varianten wurden die Varianten 2 oder 3 als vertretbar betrachtet, insbesondere weil die Gebergemeinden nicht allzu stark mehr belastet werden. Die Erhöhung des Beitrags des Kantons von 0.15 Einheiten auf 0.16 Einheiten wurde unterstützt, da der effektive Beitrag des Kantons sich wegen der Gewichtung der Steuern JP nur im bescheidenen Umfang ändert.

5.1 Konsultation der Gemeinden

Am 2. September 2013 eröffnete die Finanzdirektion im Rahmen einer Orientierung die Konsultation der Gemeinden. Die Gemeinden haben in der Folge zu den Vorschlägen Stellung genommen. Es erfolgt der Verweis auf die Antworten der Gemeinden auf die Fragen 1 bis 10. Je nach Interessenlage der Gemeinden führte die Konsultation zu unterschiedlichen Meinungsäusserungen. Mehrheitlich wurde die Revision befürwortet und die Variante 3 als gangbare Lösung angesehen. Was die aufsichtsrechtlichen Bestimmungen betrifft, wurde grossmehrheitlich dargelegt, dass die Gemeindeautonomie zu beachten sei. Eine gewisse Verschärfung in Bezug auf die Vorprüfung der Ausgaben wurde nicht abgelehnt. Die Auswertung der Konsultation bei den Gemeinden beruht insbesondere auf den zehn gestellten Fragen, welche im Einzelnen zu folgenden Ergebnissen führten.

Frage 1 Unterstützen Sie grundsätzlich eine Gewichtung des Steuerertrages der juristischen Personen?

Von 13 Stellungnahmen sprechen sich 9 Gemeinden für eine Gewichtung aus. Eine Gemeinde hält fest, dass die tiefere Steuerabschöpfung nicht nachvollziehbar sei. In den jeweiligen Steuergesetzrevisionen wurde jedoch immer aufgezeigt, welche Ausfälle durch die Steuersenkungen der JP entstehen.

Frage 2 Welchen Abgabesatz (bisher 100%) für die steuerstarken Gemeinden befürworten Sie?

Die Abgabesätze von 4.4 bis 55.22 % entsprechen dem heute im Gesetz definierten Rahmen. Der Regierungsrat könnte heute diese um 10 % reduzieren oder auf 10 % erhöhen. Aus diesem Grund wurde in den Konsultationsunterlagen von bisher 100 % gesprochen. Während die steuerstarken Gemeinden diesen Satz am liebsten auf 90 % reduzieren möchten, sprechen sich die meisten Gemeinden für einen Abgabensatz von 110 % aus. Dies würde dazu führen, dass die Skala neu zwischen 4.84 % und 60.74 % reichen würden.

Frage 3 Welcher Variante (1 bis 4) geben Sie den Vorzug?

Für Variante 3 sprechen sich die meisten Gemeinden aus. Die Gemeinden Hergiswil und Stansstad befürworten verständlicherweise Variante 1, wobei sie gleichzeitig eine Erhöhung des Anteils des Kantons auf 0.16 Einheiten und einer Gewichtung der JP Erträge von 100 % ins Spiel bringen. Dies würde die Variante 1 entsprechend beeinflussen.

Frage 4 Welche Variante(n) lehnen Sie ab?

Auf starke Ablehnung stossen die Varianten 1 und 4. Die Variante 3 lehnen die Gemeinden HER; SST, BEC und EMO ab. Die Variante 2 lehnt neben den vorgenannten Gemeinden die Gemeinde EMT ab. Am wenigsten auf Ablehnung stösst entsprechend den Antworten zu Frage 3 die Variante 3.

Frage 5 Welche Anregungen bzw. Vorschläge haben Sie zu den Varianten (1 bis 4)?

Die Konsultation hat nachfolgende Vorschläge bzw. Anregungen ergeben:

- Gewichtung JP zu 60 %, Umsetzung in Raten
- Kanton 0.17 Einheiten statt 0.15 Einheiten
- Kanton 0.16 Einheiten und JP Gewichtung zu 100 %
- Eigener Berechnungsmodus für JP, Entflechtung von NP und JP

Die Gemeinden haben auf die Frage uneinheitlich geantwortet, so dass Schlussfolgerungen sehr schwierig zu ziehen sind. Die unterschiedlichen Antworten lassen den Schluss zu, dass konzeptionelle Fragen anstelle von finanzpolitischen Fragen in den Hintergrund getreten sind. Jede Gemeinde beurteilt das Ganze nur aus ihrer Sicht.

Frage 6 Erachten Sie grundsätzlich eine Verschärfung der aufsichtsrechtlichen Bestimmungen als notwendig?

Die Gemeindeautonomie sei zu respektieren. Mehrheitlich wird keine grundlegende Verschärfung gewünscht.

Frage 7 Welche der aufgezeigten Massnahmen im Bereich der aufsichtsrechtlichen Bestimmungen sollen weiterverfolgt werden?

Da die Gemeindeautonomie von vielen Gemeinden zuerst genannt wird, sollen mehrheitlich auch keine neuen Sanktionen hinzukommen. Die bestehenden Sanktionen, allenfalls mit einer gewissen Verschärfung, reichen vielen Gemeinden aus.

Frage 8 Welche Sanktionen erachten Sie als angemessen?

Die bestehenden Sanktionen werden als genügend beurteilt. Gefragt sind teilweise auch möglichst keine Sanktionen. Einzig veränderte Bedingungen für eine Vorprüfung von Ausgaben sind akzeptiert.

Frage 9 Welche Anregungen und Vorschläge haben Sie für den Bereich der aufsichtsrechtlichen Bestimmungen?

Von den Anregungen kann sicherlich die Senkung des Prozentsatzes von 25 auf 20 % des Nettosteuerertrages in die Revision des Artikels 26 FAG aufgenommen werden. Dies wird dazu führen, dass wieder vermehrt Vorprüfungen durch den Kanton erforderlich sind. Alle übrigen Vorschläge können ohne Gesetzesänderung umgesetzt werden, sofern der Wille zur Umsetzung vorhanden ist.

Frage 10 Wie gross sollen die Steuerbelastungsunterschiede im Maximum sein (tiefster und höchster Steuerfuss einer Gemeinde inklusive Kantonssteuerfuss)?

Eines der Ziele des Finanzausgleichs ist die Verminderung der Steuerfussunterschiede zwischen den Gemeinden (Art. 1 FAG). Die Gemeinden sind in dieser Frage erstaunlicherweise ganz unterschiedlicher Auffassung. Eine Differenz von 20 % als Minimum und 40 % als Maximum werden genannt. Für den Steuerzahler bedeutet dies bei gleichem Einkommen und Vermögen je nach Gemeinde eine Differenz von mehreren tausend Franken pro Jahr.

Es stellt sich die Frage, ob die Beantwortung wirklich im Interesse der Steuerzahler vorgenommen wurde oder ob es einfach darum geht, die bestehenden Differenzen zu ignorieren.

Die Teilrevision des Gesetzes über den Finanzausgleich führte je nach Interessenslage der Gemeinden zu deutlichen, unterschiedlichen Meinungsäusserungen. Mehrheitlich wird jedoch die Revision befürwortet und die Variante 3 als gangbare Lösung angesehen. Was die aufsichtsrechtlichen Bestimmungen betrifft, wurde grossmehrheitlich dargelegt, dass die Gemeindeautonomie zu beachten sei. Einer gewissen Verschärfung in Bezug auf die Vorprüfung der Ausgaben wird jedoch nicht abgelehnt.

Insbesondere bei der Beantwortung der Fragen 1 bis 5 zeigte sich, dass die Problematik der unterschiedlichen Gewichtung der Steuererträge von juristischen und natürlichen Personen nicht von allen Gemeinden vollumfänglich erkannt worden sind. Die Finanzdirektion hat deshalb ergänzende Unterlagen erarbeitet (vgl. Ziff. 5.2)

In der Folge führte die Finanzdirektion mit den Gemeinden Ennetmoos, Hergiswil, Stans, Stansstad und Beckenried vertiefende Gespräche. Auf Grund der ergänzenden Unterlagen wurde von diesen Gemeinden die Systemwidrigkeit der heutigen Berechnung durch die heute deutlich höhere Abschöpfungsquote für den Bereich der JP erkannt. Die leicht modifizierte Variante 2, welche für die Gebergemeinden Hergiswil und Stansstad keine höhere Belastung als bisher bringt, wurde insbesondere vom Gemeinderat Heriswil als gangbarer Weg bezeichnet. Die Gemeinde Hergiswil wünschte nach Möglichkeit eine obere Begrenzung der Leistungen.

Die Nehmergemeinden haben sich grossmehrheitlich bei der Konsultation für die Variante 3 ausgesprochen.

5.2 Teilrevision nach Konsultation der Gemeinden

Die Arbeitsgruppe hat in der Folge, gestützt auf die Konsultation bei den Gemeinden und die erfolgten Gespräche, die Vorlage zu Handen des Regierungsrates überarbeitet und schlägt nun folgende Änderungen vor:

- **Normausgleich für Schulgemeinden** – Der Normausgleich für die Volksschule umfasst nur noch den Bereich Bildung nach der funktionalen Gliederung des Bundes. Die übrigen Bereiche wie Allgemeine Verwaltung, Kultur, Sport und Freizeit werden bei den bestehenden Schulgemeinden und den Politischen Gemeinden, welche die Volksschule eigenständig führen, nicht berücksichtigt. Die Abschaffung einzelner Schulgemeinden erfordert eine Anpassung der Bestimmungen beim Nettoaufwand und sowie beim Normertrag.
- **Finanzkraftausgleichsbeiträge** – Die steuerlichen Belastungsunterschiede für natürliche und juristische Personen, welche in den letzten Jahren durch die Steuergesetzrevisionen massgeblich beeinflusst wurden, erfordern eine besondere Gewichtung der Steuererträge der juristischen Personen. Die im Gesetz vorgesehene Gewichtung von 0.6 entspricht den heutigen Belastungsunterschieden zwischen NP und JP.

Durch die Gewichtung reduzieren sich die gesamten Finanzausgleichsmittel um rund 1.3 Millionen Franken. Daher wird die Variante 2 vorgeschlagen, welche eine teilweise Kompensation enthält. Diese beinhaltet keine Mehrbelastungen der Gemeinden Hergiswil und Stansstad gegenüber der bestehenden Gesetzgebung. Zusammen mit dem Beitrag des Kantons reduzieren sich die Mittel um rund 350'000 Franken. Dies führt bei den Nehmergemeinden zu entsprechenden Ausfällen.

- **Finanzkraftfaktor und Finanzkraftindex** – Die Prüfung der Leistungen der Politischen Gemeinden ergab gegenüber dem heutigen System, dass der Abgabesatz für die jeweilige Gebergemeinde grundsätzlich gleich bleibt, unabhängig davon, ob es sich um Erträge der natürlichen Personen oder der juristischen Personen handelt. Hingegen würde die Abschöpfungsquote für den Anteil der Erträge der JP beispielsweise für Hergiswil auf rund

57 Prozent steigen, während das Mittel (NP und JP sowie Steuerausfälle) nur rund ein Drittel ausmacht.

- **Steuerbelastungsunterschiede** – Eines der Ziele des Finanzausgleichs ist die Verminderung der Steuerfussunterschiede zwischen den Gemeinden (Art.1 FAG). Da die Gemeinden in dieser Frage unterschiedlicher Auffassung sind, wird kein Antrag in die Teilrevision aufgenommen.
- **Aufsichtsrechtliche Bestimmungen** – Die Vorprüfung von Ausgabenbeschlüssen soll inskünftig bereits bei jährlichen Folgekosten von mehr als 10 Prozent des Nettoertrages der einfachen Steuer des Vorjahres erfolgen.
- **Wirkungsbericht** – Die Auswirkungen des innerkantonalen Finanzausgleichs werden neu alle vier Jahre in einem Bericht zu Händen des Landrates ausgewiesen.

5.3 Obere Leistungsgrenze

Die Leistungen der finanzstarken Gemeinden berechnen sich aus dem Produkt von Abgabesatz, Finanzkraftfaktor und Einwohnerzahl. Der Abgabesatz ist progressiv ausgestaltet und erreicht bei einem Finanzkraftindex von 181 Indexpunkten das Maximum von 55.22 %. Dies entspricht einer Abschöpfungsquote für die Gemeinde Hergiswil von rund 33 % bei einem Steuerfuss von 1.59 Einheiten. 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 würde sich hingegen die Quote erhöhen.

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 kleiner ist, als der zusätzliche Steuerertrag.

Eine 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. Dies widerspricht den formulierten Zielen des FAG (vgl. Ziff. 2 des Berichtes), weshalb darauf verzichtet wird.

5.4 Berechnungsgrundlagen

Die Berechnungsgrundlagen betreffend die Auswirkungen auf die Geber- und Nehmergemeinden beruhen auf den effektiven Zahlen für den Finanzausgleich 2013. Erfahrungsgemäss sind diese Zahlen, insbesondere der Steuerertrag je Einheit, starken Schwankungen von Jahr zu Jahr und von Gemeinde zu Gemeinde, unterworfen. Der Regierungsrat wird deshalb mit der definitiven Gesetzesvorlage an den Landrat zusätzlich als Vergleich die Auswirkungen, gestützt auf die Daten des Jahres 2013 für den Finanzausgleich 2014, vorlegen.

Der Einbezug von Zahlen aus früheren Jahren würde wegen der schrittweisen Senkung des Gewinnsteuersatzes für JP zu verzerrten Aussagen führen.

6 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen FAG

I. ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN

Art. 1 Ziff. 2 Instrumente

Der Begriff Normausgleich für Schulgemeinden wird durch Normausgleich für die Volksschule ersetzt.

Art. 4 2. Steuererträge und Abgeltungen

Die steuerlichen Belastungsunterschiede für natürliche und juristische Personen, welche in den letzten Jahren durch die Steuergesetzrevisionen massgeblich beeinflusst wurden, erfordern eine besondere Gewichtung der Steuererträge der juristischen Personen. Die im Gesetz vorgesehene Gewichtung von 0.6 entspricht den heutigen Belastungsunterschieden zwischen NP und JP. Ohne diese Gewichtung werden die Gebergemeinden mit einer zu hohen Abschöpfung belastet bzw. die Nehmergemeinden erhalten zu hohe Finanzausgleichsbeiträge für den Bereich der JP. Die Gewichtung der JP ist zurzeit auch im Rahmen der NFA ein Thema.

Bis im Jahr 2007 war die durchschnittliche Belastung für JP und NP in etwa gleich hoch. Seit 2008 hat sich das Verhältnis massiv verändert. Die Veränderung ist deshalb durch eine Gewichtung zu berücksichtigen.

Eine Gewichtung der JP kann wie folgt begründet werden:

- Durchschnittliche Belastung der NP (Jahr 2011)	10.12 %
- Einheitlicher Gewinnsteuersatz JP (Jahr 2011 ff.)	6.00 %

Der Ertrag der JP ist deshalb mit einem Faktor 0.6 zu gewichten.

Gemäss geltender Gesetzgebung wird der Steuerertrag der NP und der JP unterschiedlich hoch abgeschöpft. Gemäss nachfolgendem Beispiel beträgt die Abschöpfungsquote für die Gemeinde Hergiswil im Jahr 2013 beim Steuerertrag aus NP 33.80 % und beim Steuerertrag aus JP 57.08 %. Dies ist systemwidrig und geht zu Lasten der Gebergemeinden. Mit der Gewichtung von 0.6 der JP wird die Abschöpfung für JP und NP auf den in etwa gleich hohen Wert von rund 34 % angepasst.

Andererseits erhalten Nehmergemeinden mit einem unterdurchschnittlichen Anteil an JP unverhältnismässig hohe Beiträge.

Der Vergleich „bisher“ (gleiche Gewichtung JP wie NP) zu „neu“ (Gewichtung JP und NP mit 1.0) in 1'000 Franken ergibt für die finanzstarken Gemeinden folgendes Bild:

Gemeinde	Variante	Steuerart	Steuerertrag netto pro E	Steuerertrag effektiv netto	Abschöpfung in %	Leistung FA	Abschöpfungs- Quote in %
1	2	3	4	5	6	7 4 * 6	8 7 / 5
Hergiswil		NP	15'322	25'031	55.22	8'461	33.80
Hergiswil		JP	1'870	1'809	55.22	1'033	57.08
Hergiswil		Kanton für Steuerausfälle	375	607	55.22	207	34.11
Hergiswil	Heute	Total	17'567	27'447		9'700	35.34
Hergiswil		NP	15'322	25'031	55.22	8'461	33.80
Hergiswil		JP	1'122	1'809	55.22	620	34.25
Hergiswil		Kanton für Steuerausfälle	375	607	55.22	207	34.11
Hergiswil	mit Gewichtung JP 60 %	Total	16'819	27'447		9'287	33.84
Hergiswil	Minderleistung					413	
Stansstad		NP	5'896	10'758	19.492	1'149	10.68
Stansstad		JP	927	850	19.492	181	21.26
Stansstad		Kanton für Steuerausfälle	147	265	19.492	29	10.81
Stansstad	Heute	Total	6'970	11'873		1'359	11.44
Stansstad		NP	5'896	10'758	19.492	1'149	10.68
Stansstad		JP	556	850	19.492	108	12.75
Stansstad		Kanton für Steuerausfälle	147	265	19.492	29	10.81
Stansstad	mit Gewichtung JP 60 %	Total	6'599	11'873		1'286	10.83
Stansstad	Minderleistung					72	
Stans		NP	6'396	15'329	4.40	281	1.84
Stans		JP	2'661	2'581	4.40	117	4.54
Stans		Kanton für Steuerausfälle	219	537	4.40	10	1.79
Stans	Heute	Total	9'276	18'447		408	2.21
Stans		NP	6'396	15'329	-	-	-
Stans		JP	1'596	2'581	-	-	-
Stans		Kanton für Steuerausfälle	219	537	-	-	-
Stans	mit Gewichtung JP 60 %	Total	8'211	18'447		-	-
Stans	Minderleistung					408	

In Abs. 2 wird die Gewichtung festgelegt. Da die Steuerbelastungsunterschiede durch die Gesetzgebung, die Festsetzung des Steuerfusses durch den Kanton und die Gemeinden ändern können, wird der Regierungsrat ermächtigt, die Gewichtung von 0.6 anzupassen. Die Ermächtigung wird jedoch auf plus und minus 10 % beschränkt. Bei grösseren Abweichungen wäre entweder eine Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes notwendig oder eine Anpassung im Rahmen einer Revision des Steuergesetzes.

II. FINANZIERUNG DES DIREKTEN FINANZAUSGLEICHS

Art. 8 Abs. 1 Leistungen des Kantons

Durch die Gewichtung der JP Erträge mit 60 Prozent würde sich die Leistung des Kantons um 490'000 Franken reduzieren. Dieser Reduktion wird mit einer Erhöhung des Anteils von einem Prozent des Nettoertrages der einfachen Steuer des Vorjahres begegnet.

Die Belastung des Kantons nimmt daher für das Berechnungsjahr 2013 um 62'000 Franken zu.

Art. 10 Abs. 1 Abgabesatz

Der Abgabesatz der einzelnen Gemeinde wird gegenüber den bisherigen Ansätzen um 4.545 Prozent erhöht. Diese Erhöhung ergibt in Bezug auf die Leistungen der Gemeinden Hergiswil und Stansstad eine Mehrbelastung von 0.481 Millionen Franken. Diese Mehrbelas-

tung entspricht der Entlastung für das Jahr 2013, welche sich aus der Gewichtung der JP für diese beiden Gemeinden ergibt, nämlich 0.485 Millionen Franken.

Diese Kompensation trägt zusammen mit den Mitteln des Kantons dazu bei, dass für die Nehmergemeinden für das Berechnungsjahr 2013 nur rund 0.351 Millionen Franken weniger Mittel zur Verfügung stehen. Ohne Kompensation würden die Ausfälle 1.321 Millionen Franken betragen.

III. VERTEILUNG DER FINANZAUSGLEICHSMITTEL

Art. 11 Ziff. 3 Grundsatz

Der Normausgleich für Schulgemeinden wird begrifflich durch den Normausgleich für die Volksschule ersetzt.

Art. 12 Abs. 3 Grundsatz

Da in Art. 4 ein neuer Absatz eingeschoben wird, ist der Verweis in Art. 12 Abs. 3 entsprechend anzupassen.

Art. 16 Grundsatz

Der Normausgleich für Schulgemeinden wird begrifflich durch den Normausgleich für die Volksschule und in Abs. 2 Schulgemeinden durch Gemeinden ersetzt.

Art. 17 Nettoaufwand

Der Nettoaufwand wird neu nur noch für den Bereich Bildung nach der funktionalen Gliederung des Bundes ermittelt. Bei den Schulgemeinden werden die Entschädigungen des Schulrates zusätzlich berücksichtigt. Für die Erträge wird neu ein separater Absatz ins Gesetz aufgenommen.

Art. 18 Abs. 2 und 3 Ziff. 2 und 3 Normertrag

Abs. 2 enthält sinngemäss die Bestimmungen gemäss Abs. 1, welcher für die Schulgemeinden Gültigkeit hat.

Abs. 3 Ziff. 2 regelt die Berechnung des Steuerfussanteils auf Grund des Verhältnisses zwischen dem Nettoaufwand für den Bereich Bildung nach der funktionalen Gliederung des Bundes und den übrigen Bereichen. Neben der Bildung gibt es die Bereiche Allgemeine Verwaltung - Öffentliche Ordnung und Sicherheit, Verteidigung - Kultur, Sport und Freizeit, Kirche - Gesundheit - Soziale Sicherheit - Verkehr - Umweltschutz und Raumordnung - Volkswirtschaft - Finanzen und Steuern, welche sowohl bei den Schulgemeinden wie auch bei den Politischen Gemeinden nicht berücksichtigt werden.

Der Faktor 1.1 in Abs. 3 Ziff. 3 wird nicht geändert, hingegen wird die Steuerbelastung aller Gemeinden im Bereich Bildung berücksichtigt.

V. AUFSICHT, WIRKSAMKEITSPRÜFUNG

Art. 26 Abs. 1 Vorprüfung von Ausgabenbeschlüssen

Die Vorprüfung von Ausgabenbeschlüssen soll inskünftig bereits bei jährlichen Folgekosten von mehr als 10 Prozent des Nettoertrages der einfachen Steuer des Vorjahres erfolgen. Die bisherige Limite von 25 Prozent führte nur in absoluten Ausnahmefällen zu einer Vorprüfung.

Mit der Reduktion der Limite wird unter anderem erreicht, dass Nettoinvestitionen der Nehmergemeinden vermehrt mit einheitlichen Kriterien auf ihre Folgekosten verglichen werden und nötigenfalls durch den Kanton interveniert werden kann.
Das nachfolgende Beispiel mit einer Nettoinvestition von 8 Millionen Franken und den entsprechenden Folgekosten zeigt auf, ab welchem Betrag die Nehmergemeinden eine Vorprüfung in die Wege leiten müssen.

1. Projektakten, Beschluss des administrativen Rates, Botschaftsentwurf, Finanzpläne

(Sämtliche Akten sind in einem Beilageverzeichnis aufzuführen)

2. Folgekosten von Investitionen

a. Kapitaldienst

	Netto- investition	Abschrei- bungs- satz *	Betriebs- kosten
Abschreibung (auf der Basis der Nettoinvestition)	8'000'000	4%	320'000
* Mobilien 20 %, Tiefbauten 2.5 %, Hochbauten 4 %			
	<i>Hälftige Nettoinv.</i>		
Kapitalzins (auf der Basis der Hälfte der Nettoinvestition)	4'000'000	Normzins 3%	120'000
			<u>440'000</u>

b. Betriebskosten

Personal	250'000
Unterhalt	20'000
Betrieb	15'000
usw.	-
	<u>285'000</u>

Massgebende Kosten pro Jahr

725'000

Steuerertrag netto 2012		Folgekosten in %	10%	Vorprüfung
Beckenried	2'869'702.60	25.26	286'970	ja
Buochs	4'141'908.15	17.50	414'191	ja
Dallenwil	1'002'442.60	72.32	100'244	ja
Emmetten	1'043'871.05	69.45	104'387	ja
Ennetbürgen	4'930'867.70	14.70	493'087	ja
Ennetmoos	1'502'785.45	48.24	150'279	ja
Oberdorf	2'146'931.50	33.77	214'693	ja
Stans	9'056'959.35	8.00	905'696	freiwillig
Wolfenschiessen	1'124'802.00	64.46	112'480	ja

Die vollständige Einreichung der Unterlagen hat bis spätestens 60 Tage vor der Beschlussfassung durch die Gemeindeversammlung zu erfolgen. Der Kanton wird dem administrativen Rat seine Stellungnahme gemäss Art. 27 Abs. 2 vor der Gemeindeversammlung abgeben.

Art. 27 Abs. 2 Stellungnahme des Regierungsrates

Der Begriff Normausgleich für Schulgemeinden wird durch Normausgleich für die Volksschule ersetzt.

Art. 27a Wirksamkeitsprüfung

Eine alle vier Jahre stattfindende Wirksamkeitsprüfung soll Aufschluss über die Entwicklung des Finanzausgleichs und einen allfälligen Anpassungsbedarf ergeben.

7 Finanzielle Auswirkungen

7.1 7.1 Für den Kanton

Die Gesetzesänderung wirkt sich auf den Finanzhaushalt aus. Für das Jahr 2013 (Finanzausgleich 2013) gibt die Tabelle in 1'000 Franken Auskunft:

geltendes Gesetz, 15 %	Neu, 16 %	Differenz
7'775	7'837	62

Die Zahlen des Jahres 2014, welche auf den Werten 2013 beruhen, werden im Frühjahr berechnet und in der definitiven Vorlage an den Landrat aufgeführt. Das Vorjahr 2012 und vorangegangene Jahre sind nicht vergleichbar, da eine frühere Gewichtung der JP mit 0.6 zu falschen Ergebnissen führen würde. Der Gewinnsteuersatz von 6 % wirkt sich mehrheitlich erst ab 2013 und später aus.

7.2 Für die Gemeinden

Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen wirken sich auf den Finanzhaushalt der Gemeinden entsprechend aus. Die Tabellen geben hierzu in 1'000 Franken Auskunft (Finanzausgleich 2013):

Nehmer	geltendes Gesetz	neu	Differenz
Beckenried	2'045	1'798	-247
Buochs	3'389	3'264	-125
Dallenwil	2'530	2'484	-46
Emmetten	1'282	1'221	-61
Ennetbürgen	442	357	-85
Ennetmoos	1'944	1'854	-90
Hergiswil	273	273	0
Oberdorf	3105	3'127	22
Stans	1'218	1'480	262
Wolfenschiessen	3'014	3'033	19
Total	19'242	18'891	-351

Geber	geltendes Gesetz	neu	Differenz
Hergiswil	9'700	9'709	9
Stans	408	0	-408
Stansstad	1'359	1'345	-14
Total	11'467	11'054	-413

Die Finanzausgleichszahlen des Jahres 2014, welche auf den Daten des Jahres 2013 beruhen, werden im Frühjahr 2014 berechnet und in der definitiven Vorlage an den Landrat aufgeführt. Das Vorjahr 2012 und vorangegangene Jahre sind nicht vergleichbar, da eine frühere Gewichtung der JP mit 0.6 zu falschen Ergebnissen führen würde. Der Gewinnsteuersatz von 6 % wirkt sich mehrheitlich erst ab dem Rechnungsjahr 2012 bzw. den Finanzausgleichszahlen 2013 und später aus.

7.3 Konsequenzen für den Haushalt des Kantons

Der Haushalt des Kantons wird gegenüber heute um rund 62'000 Franken mehrbelastet. Sofern jedoch nur die Gewichtung der JP vorgenommen wird, würde sich der Haushalt um

rund 428'000 Franken entlasten. Dieser Entlastung stünde jedoch eine Mehrbelastung der Nehmergemeinden gegenüber.

7.4 Konsequenzen für die Haushalte der Gemeinden

Die Haushalte der Gemeinden sind grundsätzlich unterschiedlich betroffen. Während die Gebergemeinden Hergiswil und Stansstad keine Mehrbelastung verzeichnen müssen, wird die Gemeinde Stans deutlich entlastet. Sie wird nach den heute vorliegenden Zahlen keine Finanzausgleichsbeiträge auf Grund der Steuerkraft mehr leisten müssen. Zu beachten ist, dass die Gemeinde Stans wegen des hohen Anteils an Erträgen aus JP ohne Gewichtung gemäss geltendem Gesetz unverhältnismässig stark belastet wird bzw. wurde.

Von den Nehmergemeinden werden mit Ausnahme der Gemeinden Oberdorf, Stans (Normausgleich) und Wolfenschiessen unterschiedlich belastet (Frankenwerte). In Steuereinheiten beträgt die jeweilige Mehrbelastung aufgrund der Gewichtung der JP zwischen 0.076 Einheiten (Beckenried) und 0.003 Einheiten (Buochs).

Gesamthaft gesehen beträgt die Mehrbelastung der Nehmergemeinden rund 351'000 Franken gegenüber den heutigen Finanzausgleichsbeiträgen. Die Gebergemeinden werden um 413'000 Franken entlastet. Die Differenz von 62'000 Franken trägt der Kanton.

8 Terminplan

Verabschiedung durch RR zur externen Vernehmlassung	3. Dezember 2013
Externe Vernehmlassung	5. Dezember 2013 bis 28. Februar 2014
Information Kommission FGS	16. Januar 2014
Information Finanzkommission	22. Januar 2014
Verabschiedung durch RR	25. März 2014
Vorberatende Kommission FGS	7. April 2014
Vorberatende Kommission FIKO	14. April 2014
1. Lesung Landrat	21. Mai 2014
2. Lesung Landrat	11. Juni 2014
Inkrafttreten	1. Januar 2015

Stans, 3. Dezember 2013

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landammann

Yvonne von Deschwanden

Landschreiber

Hugo Murer

Beilagen:

- Varianten für die Konsultation der Gemeinden (vgl. Ziff. 5.1)
- Übersicht Varianten nach Konsultation der Gemeinden (vgl. Ziff. 5.2)