



GESETZ ÜBER DEN DIREKTEN FINANZAUSGLEICH (FINANZAUSGLEICHSGESETZ; FAG)

TOTALREVISION

Bericht externe Vernehmlassung

Titel:	FAG	Typ:	Bericht Regierungsrat	Version:	Def. HM
Thema:	Totalrevision Finanzausgleichsgesetz	Klasse:		FreigabeDatum:	11.07.18
Autor:	Sabrina Beckerbauer	Status:		DruckDatum:	19.06.2018
Ablage/Name:	4_Revision Finanzausgleichsgesetz_Bericht externe VL.docx			Registratur:	2017.NWFD.23

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	4
1 Zusammenfassung	5
2 Ausgangslage.....	7
2.1 Rückblick Anpassungen FAG	7
2.2 Wirksamkeitsbericht	7
2.3 Grundsatzentscheid, Handlungsfelder und Projektorganisation	7
2.3.1 Handlungsfelder	7
2.3.2 Projektverlauf / -organisation	9
3 Schwerpunkte der Revision	10
3.1 Obergrenze ausbezahlte Finanzausgleichsmittel	10
3.1.1 Entwicklungen NFA Zahlungen und direkte Bundessteuer	10
3.1.2 Beteiligungen Gemeinden am NFA.....	10
3.1.3 Entwicklung Finanzausgleichsmittel und Einzahlungen	11
3.1.4 Funktionsweise Obergrenze – Beitrag an Kanton für NFA	12
3.1.5 Festlegung der Obergrenze	13
3.2 Finanzierung des direkten Finanzausgleichs	13
3.2.1 Massgebender Nettosteuerertrag pro Einheit	14
3.2.2 Leistungen der Gemeinden	15
3.2.3 Leistungen Kanton	17
3.2.4 Einzahlungen in den Finanzausgleich.....	17
3.3 Verhältnis der Ausgleichsmittel	18
3.4 Normausgleich Volksschule	19
3.5 Normausgleich Wohnbevölkerung	21
3.6 Finanzkraftausgleich	22
3.7 Festsetzung der Beiträge und Auszahlung	24
4 Formelle Anpassungen	25
4.1 Lastenausgleich für den Schutz vor Naturereignissen	25
4.2 Vorprüfung von Ausgabenbeschlüssen	26
5 Diskutierte aber nicht berücksichtigte Punkte	26
6 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	27
6.1 Gesetz über den direkten Finanzausgleich (Finanzausgleichsgesetz, FAG).....	27
7 Auswirkungen der Vorlage.....	43
7.1 Übersicht	43
7.2 auf den Kanton.....	44
7.2.1 Im Vergleich mit den Ist-Daten	44
7.2.2 Auswirkungen für die Zukunft.....	44
7.3 auf die Gemeinden.....	45
7.3.1 Allgemein	45
7.3.2 Pro Gemeinde	46
7.3.3 Auswirkungen Abgabesatz auf finanzstarke Gemeinden.....	50
7.3.4 Auswirkungen Übergangslösung	51
7.3.5 Zukünftige Entwicklung Gemeinden.....	51

Abkürzungsverzeichnis

EH	Einheit
EHG	Einheitsgemeinde
EW	Einwohner
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FAM	Finanzausgleichsmittel
FKA	Finanzkraftausgleich
FKF	Finanzkraftfaktor
FKI	Finanzkraftindex
GDE	Gemeinden
GemFHG	Gemeindefinanzhaushaltsgesetz
GemFHV	Gemeindefinanzhaushaltverordnung
gew.StF	gewichteter Steuerfuss
GewG	Gewässergesetz
JP	Juristische Personen
kWaG	kantonales Waldgesetz
LSN	Lastenausgleich Schutz vor Naturereignisse
mFKF	massgebender Finanzkraftfaktor
mFKI	massgebender Finanzkraftindex
NAV	Normausgleich Volksschule
NAW	Normausgleich Wohnbevölkerung
NP	Natürliche Personen
NStE	Nettosteuererträge
NStE/EH	Nettosteuererträge je Einheit
OG	Obergrenze
PG	Politische Gemeinde
SG	Schulgemeinde
SV17	Steuervorlage 2017
SuS	Schüler und Schülerinnen
Wibe	Wirksamkeitsbericht

1 Zusammenfassung

Der direkte innerkantonale Finanzausgleich ist ein unverzichtbares Instrument in der heutigen Gemeindestruktur und stellt hohe Anforderungen an die Solidarität zwischen den Gemeinden wie auch im Verhältnis zum Kanton. Daher ist es zentral, dass von Zeit zu Zeit der Reformbedarf erkannt und auch rechtzeitig für die Zukunft umgesetzt werden kann. Wie auch beim Nationalen Finanzausgleich (NFA) gibt es unter dem Strich Gewinner und Verlierer. Diese Beurteilung darf aber nicht einfach an einem Stichtag mit einem Saldo erfolgen. Sie ist über einen längeren Zeitraum zu beurteilen und braucht die Offenheit und Kompromissbereitschaft der Beteiligten.

Durch die zunehmende Finanzkraft profitieren der Kanton und die Gemeinden. Diese führt aber auch zu höheren Beiträgen an den NFA. Diese werden heute und sollen auch in Zukunft durch den Kanton getragen werden. Im Gegenzug ist aber der Kanton beim innerkantonalen Finanzausgleich zu entlasten. Dies soll mit der Einführung einer Obergrenze erreicht werden. Aufgrund des strukturellen Defizits des Kantons und der guten Rechnungsabschlüsse der Gemeinden sind die Massnahmen dieser Revision vertretbar, auch wenn zwischen Nehmer- und Gebergemeinden unterschiedliche Vorstellungen bestehen.

Die Umsetzung dieses Ziels wird erreicht, indem neu eine Obergrenze für die Auszahlung der Beiträge an die Nehmergemeinden festgelegt wird. Überschreiten die Leistungen der finanzstarken Gemeinden und des Kantons die Obergrenze, reduziert sich der Beitrag des Kantons um den entsprechenden Betrag. Diese Minderleistung ist ein Ausgleich an die gestiegenen Beiträge in den NFA.

Für die Berechnung der Beiträge der finanzstarken Gemeinden und des Kantons ist der Nettosteuerertrag pro Einheit eine wichtige Grösse. Dieser ist in den letzten Jahren sehr erfreulich gewachsen und es ist davon auszugehen, dass er im Zusammenhang mit der Steuervorlage 2017 (SV17) weiterhin zunehmen wird. Die Entwicklung des Verhältnisses bei einer Einheit des Nettosteuerertrages zwischen den natürlichen Personen und juristischen Personen erfordert eine Anpassung des Gewichtungsfaktors von 0.6 auf 0.45. Nach der Anpassung der Gewichtung der juristischen Personen zeigte sich, dass die Parameter für die finanzstarken Gemeinden und des Kantons auf das Niveau vor der Teilrevision 2014 gesenkt werden können.

Aufgrund der heute bekannten Werte und der vorhin beschriebenen Anpassungen ist mit Einzahlungen in der Höhe von rund 19.0 Mio. Franken zu rechnen. Somit verbleiben bei einer Obergrenze von 18.5 Mio. Franken noch 0.5 Mio. Franken als Minderleistung für den Kanton. Die Obergrenze ist bewusst fixiert und ist jeweils mit dem Wirksamkeitsbericht zu überprüfen.

Bei den Ausgleichsmitteln wird neu ein Normausgleich Wohnbevölkerung eingeführt. Dieser dient als Ersatz für den Ausgleich bis zu einer Mindesteinwohnerzahl (Lex Emmetten). Der Regierungsrat bekennt sich zu den Gemeindegrossen und erachtet ein Ausgleichsgefäss für die kleineren Gemeinden als angebracht.

Die Berechnung des Normausgleichs Volksschule erfolgt neu ohne Einbezug des Steuerertrages und der Finanzkraft. Ein Normausgleich sollte stets unabhängig der Erträge sein. Beiträge erhalten diejenigen Gemeinden, welche einen überdurchschnittlichen Anteil an Schülerinnen und Schüler zu den Einwohnern haben.

Der Belastungsausgleich Wildbachverbauungen und Naturkatastrophen heisst neu Lastenausgleich für den Schutz vor Naturereignissen. Die Berechnung und die zur Verfügung stehenden Ausgleichsmittel bleiben grundsätzlich wie bisher.

Neu bildet der Finanzkraftausgleich die Restgrösse. Aufgrund der verfügbaren Mittel wird der massgebende Finanzkraftindex ermittelt. Bis zu diesem erhalten die Nehmergemeinden einen Ausgleich. Die neutrale Zone besteht heute von 82 bis 90 Indexpunkte. Nach der Revision ist

der untere Wert variabel. Bezüglich der absolut ausbezahlten Mittel ergeben sich jährlich weniger Schwankungen. Je nach Entwicklung der Disparitäten, kann der massgebende Finanzkraftindex höher oder tiefer ausfallen.

Die Festlegung der Höhe der Ausgleichsgefässe und der Obergrenze sind immer als Ganzes zu betrachten, da einzelne Veränderungen immer auf alle Gemeinden wieder Auswirkungen haben. Bei der vorgeschlagenen Ausstattung sind die kleineren Gemeinden zum Teil besser gestellt oder erhalten nur marginale Einbussen gegenüber heute. Die Reduktion der Ausgleichsmittel fällt bei den drei grösseren Gemeinden Beckenried, Buochs und Oberdorf an. Im ersten Jahr nach Inkrafttreten ist vorgesehen, dass der Kanton einmalig 0.5 Mio. Franken an diejenigen Gemeinden ausrichtet, welche neu weniger Mittel aus dem Finanzausgleich als vor der letzten Festsetzung erhalten.

Die Festlegung des Finanzausgleichs erfolgt neu im Jahr vor der Auszahlung. Das heisst, es kann auf eine provisorische Berechnung verzichtet werden. Zudem nimmt der Regierungsrat die Berechnung jeweils rechtzeitig vor der Budgetierung in den Gemeinden wahr. Dies hat den Vorteil, dass bei den Diskussionen über die Höhe des Steuerfusses die Ein- und Auszahlungen in oder aus dem Finanzausgleich bereits fix sind.

Der Regierungsrat ist überzeugt, dass mit den vorgeschlagenen Massnahmen der direkte Finanzausgleich für die Zukunft optimiert wird, die Reduktion der Ausgleichsmittel vertretbar ist und die Solidarität gewährleistet ist.

2 Ausgangslage

2.1 Rückblick Anpassungen FAG

Das Gesetz über den direkten Finanzausgleich in der heutigen Struktur ist seit 2003 in Kraft. In den Jahren 2008-2010 haben jeweils die Steuergesetzrevisionen gleichzeitig eine Anpassung des FAG erfordert, da die Entschädigungen des Kantons zu 50 Prozent beim Steuerertrag pro Einheit mitberücksichtigt werden mussten.

Die letzte Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes hat der Landrat an seiner Sitzung vom 11. Juni 2014 verabschiedet. Diese ist seit dem 1. Januar 2015 in Kraft. Die Hauptänderung betraf die Gewichtung der juristischen Personen mit 60 Prozent. Bis zur Revision wurden die juristischen Personen jeweils zu 100 Prozent mit einbezogen. Im Weiteren wurden folgende Anpassungen durchgeführt: Formelle Änderungen durch Aufhebung von Schulgemeinden, Verschärfung der Vorprüfung von Ausgabenbeschlüssen und die Erstellung eines Wirksamkeitsberichtes.

2.2 Wirksamkeitsbericht

Der Landrat hat den letzten Bericht an seiner Sitzung vom 28. Februar 2018 zur Kenntnis genommen. Der Wirksamkeitsbericht (Wibe) 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. Auf der Homepage www.nw.ch ist der Wibe unter dem Suchbegriff "Wirksamkeitsbericht" abrufbar.

2.3 Grundsatzentscheid, Handlungsfelder und Projektorganisation

Mit RRB Nr. 740 vom 13. November 2017 hat der Regierungsrat die Finanzdirektion beauftragt, einen Gesetzesentwurf auszuarbeiten und die Projektorganisation festgelegt. Grundsätzlich soll am bisherigen System festgehalten werden. Der Inhalt der Revision bezieht sich vor allem auf die unter Kapitel 2.3.1 erwähnten Handlungsfelder, welche bereits im letzten Wirksamkeitsbericht erwähnt wurden. Der Belastungsausgleich für Wildbachverbauungen ist unverändert weiterzuführen.

2.3.1 Handlungsfelder

Obergrenze Finanzausgleichsmittel

Problem: Die stetige Zunahme der Steuererträge und die zu erwartenden Einflüsse im Rahmen der Steuervorlage 2017 führen zu einem höheren Nettosteuerertrag pro Einheit. Dies führt zu kontinuierlich steigenden Beiträgen des Kantons und der finanzstarken Gemeinden. Der Kanton zahlt fix 0.16 Einheiten des Nettosteuerertrages einer Einheit. Die finanzstarken Gemeinden leisten ihren Beitrag aus dem Produkt von Finanzkraftfaktor, Einwohnerzahl und Abgabesatz. Von der Kürzung des Abgabesatzes für die Gemeinden machte der Regierungsrat bereits seit 2015 Gebrauch. Die Kürzung wurde aufgrund der zunehmenden Steuererträge vorgenommen. Die jeweiligen Finanzausgleichsbeiträge sind durch diese Steuerung im Rahmen der Budgets und jeweils leicht über den Vorjahren geblieben. Die Beiträge konnten damit einigermassen konstant gehalten und grosse Schwankungen der verfügbaren Mittel vermieden werden. Der Spielraum ist ausgeschöpft.

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 – 18.5 Mio. Franken ist durchaus vertretbar und auch von finanzstarken Gemeinden gefordert.

Beitrag Hergiswil an NFA Zahlung Kanton

Problem: Der Kanton hat eine massive 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.

Beurteilung: Die Einführung einer fixen Obergrenze auf Seiten der Einzahlungen von Finanzausgleichsmitteln der Gemeinden und des Kantons würde dazu führen, dass auch die finanzstarken Gemeinden mehr Mittel zur Verfügung hätten. Dies würde aber den Zielen einer gegenseitigen Annäherung der Finanzkraft sowie der Verminderung der Steuerfussunterschiede 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.

Aufhebung Mindesteinwohnerzahl und Einführung Ausgleich Wohnbevölkerung

Problem: Emmetten profitiert alleine von einem Ausgleich bis 1'680 Einwohner. Der Betrag schwankte in den letzten fünf Jahren zwischen 0.6 und 0.7 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 (FA2017) oder von 75.99 Indexpunkte im 8-Jahresdurchschnitt ist die Berücksichtigung einer Mindesteinwohnerzahl nicht mehr gerechtfertigt. Die beiden Gemeinden Dallenwil und Wolfenschiessen liegen im 8-Jahresdurchschnitt bei einem Index von 46 Punkten.

Beurteilung: Mit einem Lastenausgleich Wohnbevölkerung sollen neben der Gemeinde Emmetten auch weitere Gemeinden profitieren, welche unter einem bestimmten Prozentsatz des Durchschnitts der Wohnbevölkerung liegen. So würde die Bevorzugung einer einzelnen Gemeinde beseitigt. Mit diesem Ausgleich unterstützt der Regierungsrat den Erhalt von kleinen Gemeinden.

Aufhebung maximaler Ausgleich bis durchschnittliche Einwohnerzahl

Problem: Falls eine Aufhebung der Mindesteinwohnerzahl erfolgt, ist konsequenterweise auch die Begrenzung des Finanzausgleichs bis zu einer maximal durchschnittlichen Einwohnerzahl aufzuheben. Diese findet nur für die Gemeinde Buochs Anwendung. Eine Begrenzung der Ausgleichszahlungen erfolgt bereits aufgrund des Ausgleichs bis zum gewichteten Steuerfusses.

Beurteilung: Dieser Ausgleich wurde eingeführt, damit Buochs nicht übermässig viele Mittel aus dem Finanzausgleich erhält. Die Mittel wären anschliessend dem Normausgleich Volksschule entnommen worden. Eine Regelung im Finanzausgleich, welche nur eine Gemeinde betrifft, ist nicht ideal. Ohne diese Begrenzung hätte Buochs in den letzten Jahren mehr Finanzausgleichsbeiträge erhalten. Der Einfluss schwankt seit dem FA2013 in normalen Jahren zwischen 257'000 und 482'000 Franken.

Normausgleich Volksschule ohne Berücksichtigung Steuerertrag und Finanzkraft

Problem: Einen Ausgleich aus dem Normausgleich Volksschule erhalten diejenigen Gemeinden, bei denen der Normaufwand höher als der Normsteuerertrag inklusive Anteil Finanzaus-

gleich 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 soziodemographischen Lastenausgleich (SLA) erhalten.

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.

Beurteilung: Eine Entkoppelung mit der Finanzkraft und der Wegfall des theoretischen Steuerfusses im Bereich Bildung für die Einheitsgemeinden würde eine Vereinfachung im System bringen und einem Lastenausgleich gerecht werden. Eine Trennung von Lastenausgleich und Ressourcenpotential sollte strikt eingehalten werden.

Effektive Zahlen budgetieren

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.

Beurteilung: Können bei der Budgetierung die effektiven Zahlen bereits berücksichtigt werden, reduziert sich die Unsicherheit bei den Budgets vor allem auf die Höhe der Steuererträge. Dies verbessert die Diskussionsgrundlage für Steuerfussanpassungen in den Gemeinden.

2.3.2 Projektverlauf / -organisation

Im Verlaufe der Projektarbeiten hat sich abgezeichnet, dass verschiedene Artikel eine formelle Anpassung bedürfen und das Gesetz einer Totalrevision zu unterziehen ist. Es ist eine Obergrenze der zur Verfügung stehenden Finanzausgleichsmittel einzuführen. Die Instrumente des Finanzausgleichs werden teilweise (Normausgleich Volksschule und Normausgleich Wohnbevölkerung) neu bzw. anders geregelt. Neu bildet der Finanzkraftausgleich die Restgrösse, was zu erheblichen systematischen Umstellungen führt. Zudem erfordert der Belastungsausgleich Wildbachverbauungen eine andere Bezeichnung, da der Begriff "Wildbachverbauungen" in den gesetzlichen Grundlagen oder Handbüchern nicht definiert ist.

In der Projektorganisation haben neben der federführenden Direktion sowie dem Rechtsdienst die Gemeinderäte des Ressorts Finanzen in der Arbeitsgruppe mitgearbeitet. An fünf Sitzungen wurde über die Ausgestaltung des direkten Finanzausgleichs diskutiert und beraten. Eine Datei für die Simulation von verschiedenen Varianten wurde allen Beteiligten zur Verfügung gestellt und zeigte die Abhängigkeiten und Auswirkungen auf. Ziel war es, möglichst eine gemeinsame Lösung für die externe Vernehmlassung zu finden. Die konstruktive Zusammenarbeit wurde sehr geschätzt.

Es gilt aber festzuhalten, dass es bei einer Revision des direkten Finanzausgleiches immer Gewinner und Verlierer gibt sowie unterschiedliche Interessen bestehen. Schlussendlich hat aber der Regierungsrat zu entscheiden, welche Variante zu Handen der externen Vernehmlassung wie auch zu Handen des Landrates verabschiedet wird.

3 Schwerpunkte der Revision

3.1 Obergrenze ausbezahlte Finanzausgleichsmittel

Ein Hauptziel der Revision des Finanzausgleichs ist die Einführung einer Obergrenze der ausbezahlten Finanzausgleichsmittel. Diese begründet sich vor allem mit der gestiegenen Belastung der Ausgleichszahlungen des Kantons in den Nationalen Finanzausgleich (NFA). Hinzu kommt, dass sich der Nettosteuerertrag pro Einheit in den letzten Jahren markant erhöht hat und so immer mehr Mittel in den innerkantonalen Finanzausgleich fliessen. Nur durch die Reduktion des Abgabesatzes um maximal 10 Prozent für die finanzstarken Gemeinden konnte der Regierungsrat im Rahmen seiner Kompetenzen den Auszahlungsbetrag etwas tiefer halten und damit nur einen leichten Anstieg der Mittel im Vergleich zu den Vorjahren verzeichnen. Im Zusammenhang mit der Steuervorlage 17 (SV 17) ist davon auszugehen, dass der Nettosteuerertrag in Zukunft weiter ansteigen wird.

3.1.1 Entwicklungen NFA Zahlungen und direkte Bundessteuer

Die nachfolgende Abbildung zeigt auf, wie sich die Zahlungen in den NFA und die Erträge aus der direkten Bundessteuer entwickelt haben und sich auf die Rechnung des Kantons auswirken. Am Beispiel des Jahres 2017 bleibt ein Nettoaufwand von 11.7 Mio. Franken. Bis und mit den Jahren 2015 verblieb dem Kanton jeweils ein Nettoertrag.

Die Problematik ergibt sich dadurch, dass der Kanton den Nettoaufwand in den NFA alleine zu tragen hat. Der Anteil der Steuererträge der natürlichen und juristischen Personen an den Kantons- und Gemeindesteuern beträgt jedoch nur 54 Prozent. Die Gemeinden profitieren ebenfalls von höheren Steuererträgen pro Einheit und der damit verbundenen Zunahme der Finanzkraft.

Jahr	NFA Zahlungen	Direkte Bundessteuer (Anteil 17%)	Differenz (zu Lasten Kanton)	DBST Erhöhung von 17% auf 20.5%	Differenz (zu Lasten Kanton)	Anteil Steuerertrag Kanton 54%	Anteil Steuerertrag Gemeinden 40%	Anteil Steuerertrag weitere 6%
	a	b	c = b - a	d = Anteil b	e = c + d	f = 54% * e	g = 40% * e	h = 6% * e
2012	14'649	20'602	5'953					
2013	17'588	22'663	5'075					
2014	19'021	29'020	9'999					
2015	21'413	34'218	12'805					
2016	31'227	26'112	-5'115		-5'115	-2'762	-2'046	-307
2017	38'013	26'323	-11'690		-11'690	-6'313	-4'676	-701
2018	45'541	29'000	-16'541		-16'541	-8'932	-6'616	-992
2019	47'982	29'000	-18'982		-18'982	-10'250	-7'593	-1'139
2020	48'641	29'000	-19'641	7'165	-12'476	-6'737	-4'991	-749
2021	45'541	29'000	-16'541	7'165	-9'376	-5'063	-3'751	-563

Bei den weiteren Körperschaften ergeben sich folgende Anteile: Kirch- und Kapellgemeinden 3.4%, Landeskirchen 1.6%, die Feuerwehren 0.8% und die Rundungsdifferenz von 0.2%.

3.1.2 Beteiligungen Gemeinden am NFA

Durch die starke Zunahme der Zahlungen in den NFA stellt sich die Frage, wie der Kanton durch die Gemeinden unterstützt werden kann. Beim Betrachten der Abbildung in Kapitel 3.1.1 ist ersichtlich, dass die prozentuale Verteilung der Steuererträge auch eine prozentuale Verteilung der NFA-Zahlungen abzüglich Erträgen der direkten Bundessteuer rechtfertigen würde. Am Beispiel des Jahres 2017 hätten die Gemeinden dem Kanton rund 4.7 Mio. Franken und die restlichen Körperschaften knapp 0.7 Mio. an die NFA-Zahlungen leisten müssen.

Für eine Beteiligung der Gemeinden am NFA wurden verschiedene Varianten diskutiert.

- Direkte Belastung des NFA-Anteils an die Gemeinden
- Kein Kantonsbeitrag an den innerkantonalen Finanzausgleich
- Beitrag von Hergiswil an den NFA
- Sondertarif bei den Steuern
- Einführung Obergrenze Finanzausgleichsmittel im Finanzausgleich

Die finanzstarken Gemeinden sind grundsätzlich bereit, weiterhin die gemäss Finanzausgleichsgesetz geltenden Beiträge in den Finanzausgleich zu leisten. Sie sind jedoch der Ansicht, dass die auszahlenden Mittel an die finanzschwachen Gemeinden zu hoch dotiert sind. Dies ist durch die guten bis sehr guten Rechnungsabschlüsse der Gemeinden zu begründen.

Der Regierungsrat teilt die Ansicht, dass die finanzschwachen Gemeinden sehr grosszügige Beiträge erhalten und aufgrund ihrer Entwicklungen in den Rechnungen eine Reduktion gerechtfertigt ist.

Hingegen kann sie dem Wunsch, vor allem der stärksten Gebergemeinde, dass für die Gemeinden eine absolute Beitragsobergrenze zu definieren sei, nicht entsprechen. Die heutige Lösung mit einer relativen Obergrenze ist aufgrund der Ziele im Finanzausgleich beizubehalten. Eine absolute Beitragsobergrenze würde dazu führen, dass bei einem starken Anwachsen der Steuerkraft einer Gemeinde keine weiteren Mittel in den Finanzausgleich einbezahlt werden müssten, was letztlich zu einem weiteren Anwachsen der Steuerbelastungsunterschiede zwischen den Gemeinden führen würde. Steigt die Finanzkraft, sind auch höhere Leistungen zu erbringen, wobei die Abschöpfung in jedem Fall immer deutlich geringer ist, als der zusätzliche Steuerertrag. Für weitere Ausführungen verweisen wird auf den Wirksamkeitsbericht 2014-2017 Kapitel 6.3.4.

Aus den erwähnten Perspektiven ergibt sich die nachfolgende Lösung im Finanzausgleich.

3.1.3 Entwicklung Finanzausgleichsmittel und Einzahlungen

Die Finanzausgleichsmittel betragen im Durchschnitt der letzten Jahre rund 19.4 Mio. Franken. Davon leisteten die Gemeinden rund 58 Prozent und der Kanton 42 Prozent. Der Kantonsbeitrag ist in den letzten Jahren stärker angestiegen, als jener der Gemeinden. Dies ist darauf zurückzuführen, dass der Kantonsbeitrag fix 0.16 Einheiten vom NStE pro Einheit beträgt. Der Abgabesatz der Gemeinden kann durch den Regierungsrat um maximal 10 Prozent angepasst werden. Dieses Instrument wurde in den Finanzausgleich 2015 bis 2017 angewendet. Dadurch mussten die finanzstarken Gemeinden weniger in den Finanzausgleich einzahlen und die Ausgleichsmittel konnten somit tiefer gehalten werden.

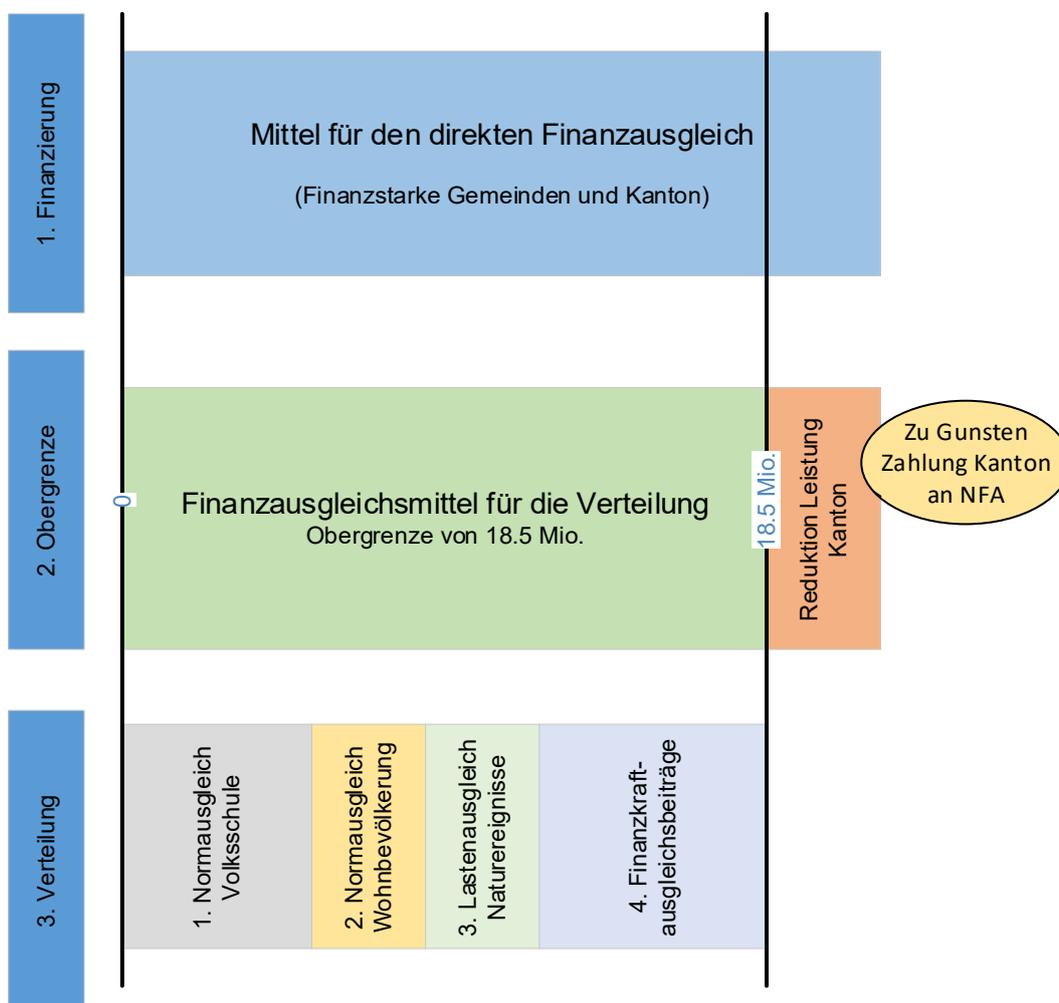
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	ø 8 Jahre
Abgabesatz						100%	100%	100%	
Total Ausgleichsmittel						19'954	24'347	20'586	
Abgabesatz	100%	100%	100%	100%	100%	95%	90%	93%	
Total Ausgleichsmittel	18'115	18'344	18'439	19'398	19'245	19'373	22'896	19'765	19'447
- Beitrag Gemeinden	10'642	10'820	10'914	11'623	11'275	11'039	13'061	10'903	11'285
- Beitrag Kanton	7'472	7'524	7'525	7'775	7'970	8'334	9'835	8'863	8'162
- <i>Beitrag Gemeinden %</i>	58.7%	59.0%	59.2%	59.9%	58.6%	57.0%	57.0%	55.2%	58.0%
- <i>Beitrag Kanton %</i>	41.3%	41.0%	40.8%	40.1%	41.4%	43.0%	43.0%	44.8%	42.0%

3.1.4 Funktionsweise Obergrenze – Beitrag an Kanton für NFA

Die finanzstarken Gemeinden und der Kanton leisten wie bisher ihre Beiträge in den Finanzausgleich. Dies ergibt die Gesamtsumme der Mittel im Finanzausgleich. An diesem bewährten Prinzip ist nach wie vor festzuhalten. Ein Rückzug des Kantons aus der Finanzierung des Finanzausgleichs wird als nicht zielführend erachtet.

Der Kanton und die Gemeinden leisten weiterhin den jeweiligen Beitrag an den Finanzausgleich. Die zur Verfügung stehenden Ausgleichsmittel werden mit einer Obergrenze versehen. Das heisst, es werden jährlich nicht alle Mittel des Finanzausgleichs an die Nehmergemeinden ausbezahlt. Die Differenz reduziert die Leistungen des Kantons. Diese Minderleistungen sind zu Gunsten der NFA Zahlungen einzusetzen.

Erhöht sich im Verlauf der nächsten Jahre der Nettosteuerertrag, ist davon auszugehen, dass die höhere Differenz die Leistungen des Kantons weiterhin reduziert und sich die Beiträge zu Gunsten der Zahlungen an den NFA erhöhen werden. Reduziert sich umgekehrt der Nettosteuerertrag, verringert sich die Differenz und die Leistungen des Kantons wird höher.



Bei der Ausgestaltung der Parameter für die Finanzierung des direkten Finanzausgleichs ergeben sich auf Basis der Jahresrechnung 2016 und 2017 Mittel in der Höhe von 19.0 und 19.25 Mio. Franken. Das heisst, als Beitrag an den Kanton für den NFA wären 0.5 respektive 0.75 Mio. Franken verblieben.

Falls bei der Finanzierung des direkten Finanzausgleichs die Obergrenze nicht erreicht werden kann, entspricht die Summe der Verteilung der einbezahlten Beiträge (Beispiel: Einzahlung 18.1 Mio. Franken., Verteilung 18.1 Mio. Franken). Bei der Simulation wäre dies letztmals bei den Daten der Jahresrechnung 2014 der Fall gewesen.

3.1.5 Festlegung der Obergrenze

Wird von der Obergrenze gesprochen, entspricht dies Art.11 Abs. 2. Darin heisst es, dass die jährlich zur Verfügung stehenden Finanzausgleichsmittel auf 18.5 Mio. Franken begrenzt sind. Zusätzlich wird der Regierungsrat ermächtigt, diese Obergrenze um 0.5 Mio. Franken zu erhöhen.

Eine Reduktion der auszubehandelnden Mittel auf 18.5 Mio. Franken ist vertretbar und kann von den Gemeinden, welche grösstenteils sehr positive Abschlüsse ausgewiesen haben, verkraftet werden.

Bei der Diskussion über die Höhe der Ausgleichsmittel bestehen in der Arbeitsgruppe unterschiedliche Ansichten zwischen Geber- und Nehmergemeinden. Als Ausgangslage waren 18.0 Mio. Franken vorgeschlagen. Bei einer konsultativen Abstimmung sprachen sich 4 Gemeinden für die Obergrenze von 18.0 Mio. Franken aus und 6 Gemeinden betrachten die Obergrenze als zu tief. Bei den 6 Nehmergemeinden liegt die Vorstellung zwischen 19.0 und 20.0 Mio. Franken. Aufgrund dieser Konsultativabstimmung erachtet die Finanzdirektion eine Obergrenze von 18.5 Mio. als vertretbar. Neben dem Stimmenverhältnis der Gemeinden sollte man sich auch bewusst sein, dass auch die Steuerkraft oder die Anzahl Einwohner oder das Interesse des Kantons gewichtet werden sollte. Bei einer Obergrenze von 19.5 Mio. Franken und mehr kann von keiner Kürzung mehr gesprochen werden. Es muss aber auch die Frage gestellt werden, ob der Ausgleich in den letzten Jahren zu hoch war und einzelne Gemeinden dadurch stärker profitiert haben.

Die Festlegung der Obergrenze hat für die finanzstarken Gemeinden keine Auswirkungen auf ihre Beitragszahlungen. Diese ergeben sich durch die Parameter gemäss Kapitel 3.2. Eine Reduktion führt nicht zu Minderzahlungen und eine Erhöhung auch nicht zu höheren Zahlungen.

Die Obergrenze ist bewusst fix im Gesetz festgeschrieben. Eine Indexierung und somit automatische Anpassung wird abgelehnt. Entwickeln sich die Steuererträge positiv, profitieren die Gemeinden bereits von höheren Erträgen und sollten so das Wachstum bei den Aufwändungen tragen können.

Eine zu grosse Ausschüttung kann sich auch gegenüber finanzstarken Gemeinden negativ auswirken. Obwohl die Gemeinde Stans aufgrund ihrer Steuerkraft zu den finanzstarken Gemeinden zählt, braucht sie zur Deckung ihrer Ausgaben bereits heute einen im Vergleich hohen Steuerfuss. Werden aus dem Finanzausgleich zu viel Mittel verteilt, profitieren einzelne Nehmergemeinden zu stark und können ihre Steuern weiter senken und der Abstand zur finanzstarken Gemeinde Stans erhöht sich.

3.2 Finanzierung des direkten Finanzausgleichs

Die Mittel für den direkten Finanzausgleich werden vom Kanton und den finanzstarken Gemeinden erbracht.

Für die Festlegung der Ausgangslage der Finanzierung ist zu beachten, dass die in den nachfolgenden drei Unterkapiteln erwähnten Punkte voneinander abhängig und gesamthaft zu betrachten sind. Die Gewichtung der juristischen Personen beeinflusst die Höhe der massgebenden Nettosteuererträge pro Einheit und letztere den Finanzkraftfaktor der Gemeinden.

Die Höhe der zu leistenden Mittel sollte bei Inkrafttreten der Revision mit den definierten Parametern leicht über der definierten Höhe der Obergrenze für die Ausgleichsmittel liegen. Das heisst, dass aufgrund der vorliegenden Werten mindestens 18.5 Mio. Franken erreicht werden sollten.

3.2.1 Massgebender Nettosteuerertrag pro Einheit

Zentrale Grösse für die Berechnung der Finanzkraft ist der massgebende Nettosteuerertrag pro Einheit. Dieser stellt die Vergleichbarkeit der Steuerkraft unter den Gemeinden sicher, berücksichtigt das Verhältnis zwischen den Erträgen der natürlichen und juristischen Personen und kann nicht durch die Höhe des Steuerfusses beeinflusst werden. Zentral ist also, dass die finanzpolitischen Diskussionen über die Höhe der Steuerfüsse keinen Einfluss auf den Finanzausgleich haben.

Durch die Teilung der Nettosteuererträge je Einheit durch die Einwohnerzahl der Gemeinde ergibt sich der Finanzkraftfaktor. Der Finanzkraftindex ergibt sich aus der Teilung des Finanzkraftfaktors der Gemeinde durch das kantonale Mittel. Abgesehen vom Gewichtungsfaktor für die juristischen Personen, erfolgen die Berechnungen weiterhin wie bisher und sind im Gesetz in den Artikeln 5 bis 9 definiert. Es wird auf die Ausführungen zu den einzelnen Gesetzesartikeln in Kapitel 6.1 verwiesen.

Da der Gewichtungsfaktor der juristischen Personen den massgebenden Nettosteuerertrag pro Einheit beeinflusst, ist dieser vor den beiden Kapiteln Leistungen der Gemeinden und Leistungen des Kantons zu behandeln.

3.2.1.1 Gewichtung der juristischen Personen

Die Gewichtung der juristischen Personen wurde mit der Teilrevision 2014 eingeführt und beträgt aktuell 60 Prozent. Ohne diese Gewichtung werden Gemeinden mit einem überdurchschnittlichen Anteil an Erträgen von juristischen Personen mit einer zu hohen Abschöpfung belastet. Hinzu kommt, dass sich die Verhältnisse der Steuererträge zwischen den natürlichen und juristischen Personen in den einzelnen Gemeinden unterschiedlich entwickeln. Speziell zu erwähnen ist der hohe Anteil der Steuererträge bei den juristischen Personen in der Gemeinde Stans. Im Wirksamkeitsbericht 2014-2017 werden im Kapitel 6.1.2 die Entwicklung der Nettosteuererträge JP beurteilt.

Die steuerlichen Belastungsunterschiede für natürliche und juristische Personen, welche durch die Steuergesetzrevisionen massgeblich beeinflusst wurden, erfordern eine Gewichtung der Steuererträge der juristischen Personen.

Die Gewichtung der juristischen Personen ist auch eine langjährige Forderung der NFA-Geberkantone. Im NFA wird davon ausgegangen, dass die Kantone ihr Ressourcenpotenzial der Gewinne der juristischen Personen gleich ausschöpfen können wie die Einkommen der natürlichen Personen. Tatsächlich entspricht jedoch ein Gewinnsteuerfranken nicht einem Einkommenssteuerfranken. Praktisch alle Kantone generieren auf ihrem Ressourcenpotenzial der Gewinne der juristischen Personen deutlich weniger Steuereinnahmen als aus ihrem Ressourcenpotenzial der Einkommen der natürlichen Personen.

Mit Einführung der Steuervorlage 17 wird das Ausschöpfungspotenzial der Gewinne der juristischen Personen berücksichtigt. Mit der Einführung so genannter „Zeta-Faktoren“ soll die tiefere Gewichtung der Gewinne der juristischen Personen eingeführt werden.

Der innerkantonale Finanzausgleich im Kanton Nidwalden ist hier bereits einen Schritt voraus und berücksichtigt die unterschiedliche Gewichtung der juristischen Personen. Betrachtet man nur schon das Verhältnis der Nettosteuererträge der juristischen zu den natürlichen Personen wird einem bewusst, dass eine Gewichtung angebracht ist. Für die zukünftige Festlegung der Gewichtung der juristischen Personen ist eine Herleitung aufgrund der Entwicklung der Steuererträge zu berücksichtigen.

Herleitung der Gewichtung

Da im Finanzausgleich der gewichtete Steuerfuss für natürliche und juristische Personen zusammen ermittelt wird, sollte die Gewichtung in einem ähnlichen Verhältnis wie die Nettosteuererträge zu berücksichtigen.

ererträge stehen. Bei der Ermittlung der Nettosteuererträge pro Einheit führt der Gewichtungsfaktor der juristischen Personen dazu, dass das Verhältnis zwischen natürlichen und juristischen Personen in etwa gleich ist.

Durchschnitt 2013-2016 (4 Jahre)		CHF	%
Nettosteuerertrag NP	a	95'606'649	91.11%
Nettosteuerertrag JP	b	9'323'645	8.89%
Nettosteuerertrag Total	c=a+b	104'930'294	100.00%
Nettosteuerertrag pro Einheit NP (gem. Art. 6)	x	48'269'634	91.11%
Nettosteuerertrag pro Einheit JP	y	10'511'945	
Gewichtungsfaktor JP in %	q	44.8%	
Nettosteuerertrag pro Einheit JP gewichtet (gem. Art. 7)	o=y*q	4'707'297	8.89%
Nettosteuerertrag pro Einheit Total inkl. Gewichtung	z=x+y*q	52'976'931	100.00%

Die ersten drei Zeilen der Tabelle zeigen die effektiven Nettosteuererträge der Politischen Gemeinden und der Schulgemeinden im 4 Jahresdurchschnitt. Der Anteil der juristischen Personen beträgt knapp 9 Prozent. Das gleiche Verhältnis ist mit dem Gewichtungsfaktor bei den juristischen Personen bei der Berechnung pro Einheit zu realisieren. Wird die nachfolgende Gleichung aufgelöst, führt dies zum gerechneten Gewichtungsfaktor.

$$\frac{\text{Nettosteuerertrag JP (b)}}{\text{Nettosteuerertrag Total (c)}} = \frac{\text{Gewichtungsfaktor JP (q)} \times \text{Nettosteuerertrag pro Einheit JP (y)}}{\text{Nettosteuerertrag pro Einheit NP (x)} + [\text{Gewichtungsfaktor JP (q)} \times \text{Nettosteuerertrag pro Einheit JP (y)}]}$$

$$\text{Gewichtungsfaktor JP (q)} = \frac{\text{Nettosteuerertrag JP (b)} \times \text{Nettosteuerertrag pro Einheit NP (x)}}{\text{Nettosteuerertrag NP (a)} \times \text{Nettosteuerertrag pro Einheit JP (y)}}$$

Da das Verhältnis der absoluten Nettosteuererträge auch durch die Höhe der Steuerfüsse beeinflusst wird, soll keine jährliche Berechnung des Gewichtungsfaktors erfolgen. Daher wird ein Gewichtungsfaktor von 0.45 (bisher 0.60) als notwendig erachtet.

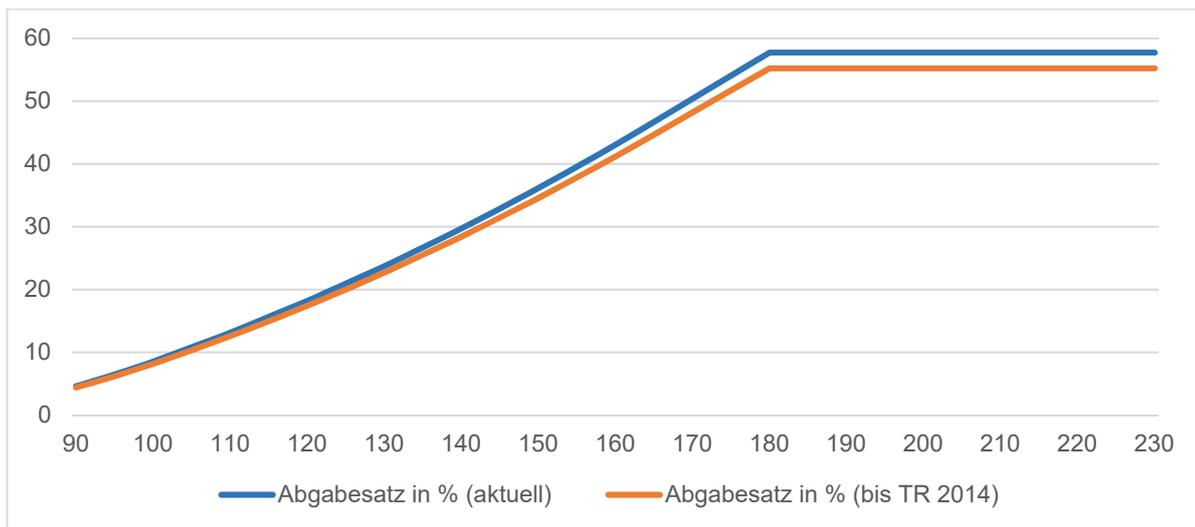
Im Gesetz wird der Regierungsrat ermächtigt, die Gewichtung der JP bei der Festsetzung des direkten Finanzausgleichs um höchstens 0.05 zu erhöhen oder zu reduzieren, um eine Veränderung des Steuerbelastungsunterschieds zwischen natürlichen und juristischen Personen auszugleichen.

3.2.2 Leistungen der Gemeinden

Politische Gemeinden, deren Finanzkraftindex 90 Prozent des gewogenen kantonalen Mittels übersteigt, haben für den direkten Finanzausgleich Leistungen zu erbringen. Die Leistungen entsprechen dem Produkt von Einwohnerzahl, Finanzkraftfaktor und Abgabesatz.

Der Abgabesatz richtet sich nach dem Finanzkraftindex gemäss der im Gesetz definierten Werte. Bei der letzten Teilrevision wurde der Abgabesatz aufgrund der erstmaligen Einführung der Gewichtung der juristischen Personen erhöht. Aufgrund der besseren Entwicklung der Nettosteuererträge hätte auf eine Erhöhung verzichtet werden können. Mit der vorliegenden Revision ist der Betrag wieder auf das Niveau vor der letzten Teilrevision zu reduzieren. Die nachfolgende Tabelle zeigt einen Auszug der Veränderungen auf:

Finanzkraftindex	Abgabesatz in Prozenten			Veränderung	
	Vor Revision 2014	aktuell	ab Revision 2018	Revision 2014	Revision 2018
	a	b	c	d = b / a	e = c / b
90 Indexpunkte	4.400	4.600	4.400	+4.55%	-4.35%
für die nächsten 5 Indexpunkte, je zusätzlich	0.352	0.368	0.352	+4.55%	-4.35%
....	+4.55%	-4.35%
ab 181 Indexpunkten	55.220	57.730	55.220	+4.55%	-4.35%



Zusätzlich zur erwähnten Reduktion kommt hinzu, dass sich aufgrund der tieferen Gewichtung der juristischen Personen der Nettosteuerertrag pro Einheit, der Finanzkraftfaktor und der Finanzkraftindex verändert. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Veränderungen bei der Reduktion von 0.60 auf 0.45 auf:

Veränderungen bei Reduktion des Gewichtungsfaktors von 0.60 auf 0.45								
Beispiel Berechnung	FA2017				FA2018			
	Veränd. NStE / EH	FKF	FKI	Veränd. NStE / EH	FKF	FKI		
Beckenried	-32'946	-1.0%	-9.22	1.60	-20'607	-0.6%	-5.66	1.82
Buochs	-91'625	-2.0%	-17.04	0.80	-85'135	-1.9%	-15.79	0.72
Dallenwil	-20'042	-1.7%	-10.94	0.79	-15'229	-1.3%	-8.39	0.82
Emmetten	-13'433	-1.0%	-9.66	1.78	-8'354	-0.5%	-5.92	2.13
Ennetbürgen	-52'675	-1.0%	-11.66	2.01	-65'424	-1.1%	-14.08	1.77
Ennetmoos	-16'332	-1.0%	-7.74	1.26	-19'661	-1.2%	-9.12	1.10
Hergiswil	-359'601	-2.1%	-63.34	2.59	-434'112	-2.5%	-76.01	1.10
Oberdorf	-61'964	-2.6%	-19.74	0.36	-60'244	-2.4%	-19.15	0.33
Stans	-935'334	-8.6%	-114.62	-5.71	-895'815	-8.4%	-108.49	-5.45
Stansstad	-133'078	-2.1%	-29.99	1.30	-32'700	-0.5%	-7.23	2.80
Wolfenschiessen	-51'440	-3.8%	-24.18	-0.32	-45'458	-3.6%	-21.65	-0.30
Total	-1'378'622	-2.5%	-41.76	0.00	-1'682'738	-3.0%	-39.31	0.00

Der Finanzkraftindex ist eine Verhältniszahl im Vergleich zu den anderen Gemeinden. Weist eine Gemeinde eine überdurchschnittliche Veränderung der Nettosteuererträge pro Einheit aus, profitiert sie von der Reduktion der Gewichtung und erhält einen tieferen Finanzkraftindex (z.B. Stans). Weist eine Gemeinde eine unterdurchschnittliche Veränderung der Nettosteuererträge pro Einheit aus, erhöht sich ihr Finanzkraftindex (z.B. Ennetbürgen). Die nachfolgende Darstellung zeigt die Veränderungen auf:

Beispiel FA2017 für Her- giswil		Gew. JP	FKI	FKF	EW	Abgabe- satz	Beitrag
		<i>b</i>	<i>a</i>	<i>c</i>	<i>d</i>	<i>e</i>	$f = c * d * e$
aktuell	<i>a</i>	60%	230.35	3'013.09	5'677	57.730%	9'874'897
nach Revision (60%)	<i>b</i>	60%	230.35	3'013.09	5'677	55.220%	9'445'553
Differenz 1	$c = a - b$						-429'343
nach Revision (45%)	<i>d</i>	45%	232.95	2'949.75	5'677	55.220%	9'246'993
Differenz 2	$e = b - d$						-198'561
Differenz 1+2	$f = c + e$						-627'904

Das vorliegende Beispiel ist ohne Reduktion des Abgabesatzes im Rahmen der Kompetenz des Regierungsrates dargestellt. Bei der verfügbaren Variante im Jahr 2017 beträgt der Abgabesatz 93 Prozent und weicht daher von der Darstellung ab.

3.2.3 Leistungen Kanton

Der Kanton stellt für den direkten Finanzausgleich bisher jährlich 16 Prozent des massgebenden Nettosteuerertrag pro Einheit zur Verfügung. Bei der letzten Teilrevision wurde der Anteil aufgrund der erstmaligen Einführung der Gewichtung der juristischen Personen um einen Prozentpunkt erhöht. Aufgrund der besseren Entwicklung der Nettosteuererträge als erwartet hätte auf eine Erhöhung verzichtet werden können. Mit der vorliegenden Revision ist der Betrag wieder auf das Niveau vor der letzten Teilrevision zu reduzieren. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Veränderungen auf:

Beispiel FA2017 für Kanton		Gew. JP	FKF 100%	Nettosteuerer- trag pro Einheit	x Prozent	Beitrag
		<i>b</i>	<i>c</i>	<i>d</i>	<i>e</i>	$f = c * d * e$
aktuell	<i>a</i>	60%	1'308.03	55'391'187	16.00%	8'862'590
nach Revision (60%)	<i>b</i>	60%	1'308.03	55'391'187	15.00%	8'308'678
Differenz 1	$c = a - b$					-553'912
nach Revision (45%)	<i>d</i>	45%	1'266.27	53'622'718	15.00%	8'043'408
Differenz 2	$e = b - d$					-265'270
Differenz 1+2	$f = c + e$					-819'182

3.2.4 Einzahlungen in den Finanzausgleich

Mit den in den vorliegenden Kapiteln erwähnten Anpassungen ergeben sich für den FA2017 folgende Einzahlungen (der Beitrag der Gemeinden wurde auf einen Abgabesatz ohne Reduktion angepasst):

Einzahlungen Total FA2017		Gew. JP	Abgabe- satz	x Pro- zent	Gemein- den	Kanton	Total
		<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	<i>d</i>	<i>e</i>	<i>e</i>
aktuell	<i>a</i>	60%	57.730%	16.00%	11'723'220	8'862'590	20'585'810
nach Revision (60%)	<i>b</i>	60%	55.220%	15.00%	11'213'515	8'308'678	19'522'193
Differenz 1	$c = a - b$				-509'705	-553'912	-1'063'617
nach Revision (45%)	<i>d</i>	45%	55.220%	15.00%	10'956'110	8'043'408	18'999'518
Differenz 2	$e = b - d$				-257'405	-265'270	-522'675
Differenz 1+2	$f = c + e$				-767'110	-819'182	-1'586'292

Bei einem Abgabesatz ohne Korrektur wären im FA2017 20.6 Mio. Franken einbezahlt worden. Durch die Reduktion der Leistungen des Kantons und des Abgabesatzes für die Gemeinden

vermindern sich die Einzahlungen um 1.1 Mio. Franken. Die Reduktion des Gewichtungsfaktors von 0.6 auf 0.45 bringt 0.5 Mio. Franken. Mit den neuen Parametern stehen somit Ausgleichsmittel von 19.0 Mio. Franken zur Verfügung, davon würden 18.5 Mio. Franken ausbezahlt und 0.5 Mio. Franken als Beitrag NFA an den Kanton fallen.

3.3 Verhältnis der Ausgleichsmittel

Neu werden die zur Verfügung stehenden Finanzausgleichsmittel als erstes den beiden Normausgleichen Wohnbevölkerung und Volksschule zugesprochen. Anschliessend wird der Lastenausgleich für den Schutz vor Naturereignissen finanziert. Der Finanzkraftausgleich wird mit den noch vorhandenen Mitteln ausgestattet. Die Mittel für die beiden Normausgleiche und den Lastenausgleich sind dabei jeweils in der Höhe gesetzlich definiert. Die Mittel für den Finanzkraftausgleich können leichte Schwankungen, aufgrund der Höhe des Lastenausgleichs, aufweisen.

Bisher wurde jeweils zuerst der Finanzkraftausgleich ausbezahlt. Diese Ausgleichszahlungen unterlagen starken Schwankungen aufgrund der unterschiedlichen Finanzkraftindizes. Der Normausgleich Volksschule wurde als letztes ausbezahlt. Daher mussten beim Normausgleich Volksschule jeweils Kürzungen vorgenommen werden.

Mit dem nun vorliegenden Gesetzesentwurf liegen die Vorteile darin, dass die Stetigkeit bei den Mittel für den Normausgleich Volksschule besser gegeben ist und die Schwankungen minimiert werden können. Grundsätzlich ist es das Ziel, dass die Disparitäten der Steuerkraft mit dem Finanzkraftausgleich abgegolten werden.

Die Verteilung sieht wie folgt aus:

Ausgleichsmittel		Mittel		Mittel	
Obergrenze Finanzausgleichsmittel	<i>a</i>	18.0		18.5	
Normausgleich Volksschule	<i>b</i>	5.4	30.0%	5.4	29.2%
Normausgleich Wohnbevölkerung	<i>c</i>	1.8	10.0%	1.8	9.7%
Lastenausgleich für den Schutz vor Naturereignissen (höchstens 10%) (Annahme Durchschnitt 8 Jahre)	<i>d</i>	0.8	4.5%	0.8	4.4%
Finanzkraftausgleich	$e = a - b - c - d$	10.0	55.5%	10.5	56.7%

Die obige Darstellung zeigt die Entwicklung bei zwei Varianten auf. 18.5 Mio. entspricht dem Vorschlag im Gesetz. Die prozentuale Verteilung ist nicht massgebend, da die beiden Normausgleiche fix sind und der Lastenausgleich für den Schutz vor Naturereignisse schwanken kann.

Die Ausstattung des Normausgleichs Volksschule und der Wohnbevölkerung wurde zuerst festgelegt und austariert. Als Restgrösse verbleiben die Mittel für den Finanzkraftausgleich.

Allfällige Anpassungen bei einzelnen Gefässen führen zu Auswirkungen bei allen Nehmergemeinden und müssen immer einer Gesamtbeurteilung unterzogen werden. Dies zeigt sich in der Simulation der Veränderungen sehr deutlich auf. Nachfolgend ein paar Beispiele:

Beispiel Normausgleich Wohnbevölkerung:

Wird der Beitrag erhöht, profitiert in erster Linie Emmetten und in zweiter Linie die Gemeinden Dallenwil, Ennetmoos und Wolfenschiessen. Gleichzeitig hat dies wieder Auswirkungen auf die restlichen Nehmergemeinden, da dies den Topf "Finanzkraftausgleich" reduziert.

Beispiel Normausgleich Volksschule:

Wird der Beitrag erhöht, profitiert vor allem die Gemeinde Wolfenschiessen, obwohl ihre Gesamtausstattung bereits keine Kürzung gegenüber der heutigen Situation aufweist.

Beispiel Finanzkraftausgleich:

Soll dieser Beitrag erhöht werden, sind die Mittel bei den beiden Normausgleichen zu reduzieren. Dadurch würde vor allem die Gemeinde Buochs profitieren. Dies hätte aber wieder Auswirkungen auf die kleineren Gemeinden.

Die Aufzählung ist nicht abschliessend und soll nur aufzeigen, dass es schwierig ist, allen gerecht zu werden. Auf keinen Fall sollte passieren, dass ein Betrag speziell für eine einzelne Gemeinde beschlossen wird. Der vorliegende Vorschlag erachtet der Regierungsrat als sinnvoll und guten Kompromiss.

3.4 Normausgleich Volksschule

Der heutige Normausgleich Volksschule besteht seit 2003 praktisch unverändert und weist in den Grundsätzen verschiedene Problematiken auf:

- Einbezug Steuerertrag im Normausgleich
- Einbezug Finanzkraft im Normausgleich
- Künstliche Aufteilung Steuerfuss bei Einheitsgemeinden auf Bildung und Rest
- Lastenausgleich als Restgrösse der verfügbaren Summe (starke Schwankungen)

Ein Normausgleich sollte unabhängig von Steuererträgen und der Finanzkraft sein. Als gutes Beispiel dient der NFA. Nidwalden erhält einen geographisch-topographischen Lastenausgleich, obwohl er Geberkanton ist. Die Kantone Zürich, Basel-Stadt und Genf erhalten Beiträge aus dem sozio-demografischen Lastenausgleich, obwohl sie Geberkantone sind. Diese Gefässe beziehen sich nicht auf die Erträge oder die Finanzkraft.

Im Weiteren erfordert die heutige Lösung eine künstliche Aufteilung des Steuerfusses bei den Einheitsgemeinden auf den Funktionsbereich Bildung und den Rest, damit die Steuererträge zugewiesen werden können. Dies ist aufgrund der Entwicklung der Gemeindestrukturen zu Einheitsgemeinden nicht mehr sinnvoll.

Da der Lastenausgleich Volksschule als Restgrösse definiert ist, ergeben sich starke Schwankungen bei den zur Verfügung stehenden Ausgleichsmitteln. In den letzten fünf Perioden lag die Ausgleichssumme für den Lastenausgleich Volksschule zwischen 7.3 und 9.2 Mio. Franken.

Ein weiterer Schwachpunkt hat sich im Finanzausgleich 2017 gezeigt, als die Gemeinde Stans aufgrund ihrer stärkeren Finanzkraft einen höheren Normsteuerertrag als Normaufwand erreicht hat und so ein Betrag von rund 1.0 Mio. Franken frei wurde, der einfach an die anderen Bezügergemeinden verteilt werden musste. Dies hat bei diesen Gemeinden zu deutlichen höheren Beiträgen geführt. Ebenfalls hat sich ein Schwachpunkt gezeigt, als im FA2016 durch den Sondersteuerfall Hergiswil grössere Finanzkraftausgleichszahlungen geleistet werden mussten. In der Folge blieben weniger Mittel für den Normausgleich Volksschule übrig.

Der überarbeitete Normausgleich Volksschule sieht vor, dass ein fixer Betrag zur Verfügung steht und diejenigen Gemeinden einen Anspruch haben, deren Schülerzahl geteilt durch die Einwohnerzahl (Schülerquote) über der durchschnittlichen Schülerquote aller Gemeinden liegt.

Gemeinde	Schülerzahl 17/18	EW 31.12.17	Schülerquote	Massgebende Schülerzahl	Beitragsberechtigte Schülerzahl	Beiträge
	<i>a</i>	<i>b</i>	$c = a / b$	$d = \varnothing c * b$	$e = a - d$	$f = e / \sum e * \sum f$
Beckenried	377	3'643	10.35%	328	49	900'000
Buochs	516	5'395	9.56%	486	30	551'020
Dallenwil	191	1'814	10.53%	164	27	495'918
Emmetten	103	1'411	7.30%	127	0	0
Ennetbürgen	377	4'648	8.11%	419	0	0
Ennetmoos	204	2'156	9.46%	194	10	183'673
Hergiswil	403	5'711	7.06%	515	0	0
Oberdorf	372	3'146	11.82%	284	88	1'616'327
Stans	745	8'257	9.02%	744	1	18'367
Stansstad	293	4'521	6.48%	408	0	0
Wolfenschiessen	278	2'100	13.24%	189	89	1'634'694
Total	3'859	42'802	9.02%	3'858	294	5'400'000
Ausgleich pro beitragsberechtigte Schülerzahl						18'367.35

Die vorliegende Variante wird einem Normausgleich gerecht, da weder der Aufwand noch der Ertrag oder die Finanzkraft eine Rolle spielen. Gemeinden mit überdurchschnittlich vielen Schülern im Verhältnis zu den Einwohnern erhalten Beiträge.

Die für den Normausgleich Volksschule gesamthaft zur Verfügung stehenden Mittel sind aufgrund des durchschnittlichen Nettoaufwandes zusätzlich begrenzt. Diese Obergrenze ergibt sich aus der Multiplikation der Summe der beitragsberechtigten Schülerzahl mit dem durchschnittlichen Nettoaufwand gemäss Art. 18.

Beispiele	Beitragsberechtigte Schülerzahl	Beiträge	Ausgleich pro Einheit bei fixer Summe	Ø Nettoaufwand pro Schüler	Beiträge bei Multiplikation mit Ø Nettoaufwand pro Schüler	Differenz Total	Resultat Prüfung
	<i>a</i>	<i>b</i>	$c = b / a$	<i>d</i>	$e = a * d$	$f = e - b$	<i>g</i>
Beispiel 1	294	5'400'000	18'367	19'000	5'586'000	186'000	okay
Beispiel 2	294	5'400'000	18'367	18'000	5'292'000	-108'000	Kürzung
Beispiel 3	10	5'400'000	540'000	19'000	190'000	-5'210'000	Kürzung
Beispiel 4	330	5'400'000	16'364	18'000	5'940'000	540'000	okay
Beispiel 5	330	5'400'000	16'364	16'000	5'280'000	-120'000	Kürzung
Beispiel 6	500	5'400'000	10'800	18'000	9'000'000	3'600'000	okay
Beispiel 7	294	5'400'000	18'367	18'000	5'292'000	-108'000	Kürzung

Aufgrund der Berechnungen mit den Zahlen der letzten Jahre sollte keine Kürzung notwendig sein. Es ist aber möglich, dass Beispiel 3 in der obenstehenden Tabelle eintritt und so die Beiträge über dem durchschnittlichen Nettoaufwand pro Schüler liegen. Dies würde eine Fehlverteilung auslösen und die Beiträge sind daher auf die Summe von 190'000 Franken zu beschränken. Die frei werdenden Mittel verschieben sich zum Finanzausgleich.

	FA2017		FA2016		FA2015	
	Beitrag	Schüler- quote	Beitrag	Schüler- quote	Beitrag	Schüler- quote
Beckenried	647'260	10.10%	461'392	9.97%	499'010	10.21%
Buochs	610'274	9.74%	615'190	9.86%	356'436	9.77%
Dallenwil	665'753	11.07%	837'342	11.91%	1'033'663	12.58%
Emmetten		7.26%		6.52%		6.88%
Ennetbürgen		8.82%		8.52%		9.25%
Ennetmoos	425'342	10.23%	393'038	10.32%	356'436	10.36%
Hergiswil		6.87%		6.93%		7.02%
Oberdorf	1'497'945	11.69%	1'367'089	11.78%	1'514'851	12.16%
Stans	0	9.09%	187'975	9.33%	196'040	9.54%
Stansstad		6.40%		6.47%		6.48%
Wolfenschiessen	1'553'425	13.07%	1'537'975	13.39%	1'443'564	13.25%
Total	5'400'000	9.12%	5'400'000	9.20%	5'400'000	9.40%
Obergrenze Art. 18 *	5'673'560		6'244'160		6'493'290	
Beitragsberechtigte Schülerzahl		292		316		303
Ausgleich pro Einheit		18'493		17'089		17'822

* Beitragsberechtigte Schülerzahl mal durchschnittlicher Istaufwand pro Schüler (Art. 18 Abs. 2)

Die Höhe der Ausgleichsmittel wurden wie in Kapitel 0 beschreiben, mittels Gesamtbetrachtung festgelegt. Aus der vorangehenden Tabelle ist ersichtlich, dass das Verhältnis "Theoretischer Betrag" zum "Total (5.4 Mio.)" im Schnitt dieser drei Jahre 88 Prozent betrug. Im FA2017 beträgt das Verhältnis sogar 95.2 Prozent. Zielgrösse sollte in etwa ein Ausgleich von 90 Prozent (+/- 5 Prozent) der theoretischen Obergrenze sein.

Berechnung durchschnittlicher Nettoaufwand

Der Nettoaufwand je Schülerin oder Schüler wird aufgrund der ordentlichen Aufwände und Erträge der Erfolgsrechnung aller Gemeinden für den Bereich Bildung nach der funktionalen Gliederung des Harmonisierten Rechnungsmodells vom 25. Januar 2008 der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (HRM2) ermittelt.

Die Berechnung für den durchschnittlichen Nettoaufwand entspricht grundsätzlich dem bisherigen Vorgehen.

Zu beachten ist aber, dass der durchschnittliche Nettoaufwand gegenüber der heutigen Lösung für die Beiträge nicht mehr massgebend ist, respektive nur noch bei der Festlegung der Obergrenze Anwendung findet.

3.5 Normausgleich Wohnbevölkerung

Der Normausgleich Wohnbevölkerung dient als Ersatz für den bisherigen Ausgleich bis zur Mindesteinwohnerzahl (Lex Emmetten). Dieses Gefäss hatte aufgrund der finanziellen Situation der Gemeinde Emmetten seine Berechtigung. Die finanzielle Situation war vor allem darauf zu begründen, dass Emmetten eine sehr kleine Anzahl Einwohner aufwies. Aufgrund der positiven Entwicklung der Finanzkraft und im Vergleich zur Entwicklung mit anderen kleineren Gemeinden hat die spezielle Lösung für die Gemeinde Emmetten keine Berechtigung mehr. Zudem ist bei einem Normausgleich darauf zu achten, dass nicht nur eine Gemeinde profitiert. Der Regierungsrat hat an seiner Klausur auch darüber diskutiert, ob überhaupt ein Ersatzgefäss geschaffen werden soll und so ein zusätzlicher Druck auf kleinere Gemeinden ausgeübt werden soll. Es wurde jedoch beschlossen, dass im Rahmen dieser Gesetzesrevision an der heutigen Gemeindestruktur festzuhalten und somit ein Normausgleich Wohnbevölkerung aufzunehmen ist. Eine Diskussion über Gemeindestrukturen müsste in einem anderen Rahmen abgehandelt werden.

Einen Anspruch auf den Normausgleich Wohnbevölkerung haben diejenigen Gemeinden, deren Einwohnerzahl unter 70 Prozent der durchschnittlichen Einwohnerzahl aller Politischen Gemeinden liegt. Die dritte Spalte in der nachfolgenden Tabelle zeigt den Anteil der Einwohner am Durchschnitt. Neben der Gemeinde Emmetten erhalten auch die Gemeinden Dallenwil, Ennetmoos und Wolfenschiessen einen Ausgleich. Von der viert- zur fünftkleinsten Gemeinde beträgt die Differenz knapp 1'000 Einwohner. Die Grenze von 70 Prozent liegt in etwa in der Mitte dieser beiden Gemeinden.

Die Ausgleichsmittel von 1.8 Mio. Franken werden fixiert und unter den anspruchsberechtigten Gemeinden im Verhältnis der Einwohner unter dem Durchschnitt aller Gemeinden verteilt.

Gemeinde	EW 31.12.17	Anteil am $\bar{\sigma}$	EW unter $\bar{\sigma}$	Beiträge FA2018	Beiträge FA2017	Beiträge FA2016
Emmetten	1'411	36%	2'480	552'266	557'681	556'240
Dallenwil	1'814	47%	2'077	462'526	457'428	462'256
Wolfenschiessen	2'100	54%	1'791	398'839	390'744	383'861
Ennetmoos	2'156	55%	1'735	386'369	394'146	397'643
Grenze Anspruchsberechtigung		70%				
Oberdorf	3'146	81%				
Beckenried	3'643	94%				
Stansstad	4'521	116%				
Ennetbürgen	4'648	119%				
Buochs	5'395	139%				
Hergiswil	5'711	147%				
Stans	8'257	212%				
Total	42'802		8'083	1'800'000	1'800'000	1'800'000
Durchschnitt ($\bar{\sigma}$)	3'891	100%				
EW unter $\bar{\sigma}$				8'083	7'936	7'967
Ausgleich pro Einwohner (EW)				223	227	226

Vergleicht man den bisherigen Ausgleich der Gemeinde Emmetten in der Höhe von ca. 600'000 Franken (siehe Tabelle unten) mit dem Ausgleich aus dem neuen Normausgleich in der Höhe von rund 550'000 Franken, ist die erwartete Kürzung vertretbar.

Emmetten	FA2013	FA2014	FA2015	*FA2016	FA2017
Ausgleich bis Mindesteinwohnerzahl	696'237	606'326	619'243	677'238	593'753
Finanzkraftindex	63	81	78	69	77

* Höher aufgrund Sondersteuerertrag Hergiswil in der Rechnung 2015

Mit der vorgeschlagenen Lösung steht ein Ausgleichsinstrument zur Verfügung, bei dem nicht nur eine Gemeinde, sondern alle unterdurchschnittlich kleinen Gemeinden profitieren und so einen Beitrag an die zu leistenden Aufgaben erhalten. Je nach Entwicklung der Einwohner unter den vier profitierenden Gemeinden, können sich die Ausgleichsbeträge jährlich verändern. Eine Gemeinde die überdurchschnittlich wächst, erhält weniger und eine Gemeinde die unterdurchschnittlich wächst, erhält mehr Normausgleichsbeiträge.

3.6 Finanzkraftausgleich

Mittel aus dem Finanzkraftausgleich werden an Gemeinden ausgerichtet, die einen Finanzkraftindex unter 90 Punkten und unter dem massgebenden Finanzkraftindex aufweisen. Der massgebende Finanzkraftindex wird jährlich anhand der für den Finanzkraftausgleich zur Verfügung stehenden Finanzausgleichsmittel berechnet.

Begriffe:

Massgebender Finanzkraftindex (mFKI)	Berechnet sich aus den zur Verfügung stehenden Mittel (bis zu diesem Index werden Finanzausgleichsmittel ausbezahlt)
Massgebender Finanzkraftfaktor (mFKF)	Ergibt sich aus der Multiplikation des mFKI mit dem gewogenen kantonalen Mittel des Finanzkraftfaktors

Folgende Änderungen ergeben sich beim Finanzkraftausgleich:

	Bisher	Neu
Neutrale Zone	Untergrenze: 82 Punkte (fix) Obergrenze: 90 Punkte (fix)	Untergrenze: mFKI (variabel) Obergrenze: 90 Punkte (fix)
Finanzkraftausgleichsmittel	So viel wie notwendig für Erreichung FKI von 82 Punkten	Verteilung der restlichen Mittel (im Maximum Mittel für Ausgleich bis 90 Indexpunkte)
Besonderheiten	Ausgleich bis Mindesteinwohnerzahl (Lex Emmetten)	Aufgehoben; Ersatz durch Normausgleich Wohnbevölkerung
	Ausgleich höchstens bis zur durchschnittlichen Einwohnerzahl (Lex Buochs)	Aufgehoben

Die Berechnung der Beiträge pro Gemeinde ergibt sich fast wie bisher. Neu ist, dass der massgebende Finanzkraftindex (mFKI) mittels Iteration so festzulegen ist, dass die Beiträge genau der Summe der zur Verfügung stehenden Mittel entsprechen.

Falls die Situation eintritt, dass der massgebende Finanzkraftfaktor das Maximum von 90 erreicht, werden die Leistungen des Kantons um denjenigen Betrag gekürzt, der den massgebenden Finanzkraftindex von 90 übersteigt.

Da ab 90 Indexpunkten die Gebergemeinden einzahlen müssen, ist eine weitere Ausschüttung nicht gerechtfertigt.

Beispiel Berechnung		mFKF	FKF GDE	Differenz	EW GDE	gewicht. Steuerfuss	Beitrag
		a	b	c = a-b	d	e	f = c*d*e
Beckenried	$x = y*z/100$	1'073.67	912.64	161	3'576	1.92	1'105'619
Buochs	x	1'073.67	832.45	241	5'379	1.92	2'491'242
Dallenwil	x	1'073.67	644.38	429	1'833	1.92	1'510'826
Emmetten	x	1'073.67	999.00	75	1'391	1.92	199'422
Ennetbürgen	x	1'073.67	1'152.47		4515	1.92	
Ennetmoos	x	1'073.67	732.51	341	2112	1.92	1'383'417
Hergiswil	x	1'073.67	2'949.75		5677	1.92	
Oberdorf	x	1'073.67	741.14	333	3139	1.92	2'004'118
Stans	x	1'073.67	1'210.80		8160	1.92	
Stansstad	x	1'073.67	1'423.28		4438	1.92	
Wolfenschiessen	x	1'073.67	607.11	467	2127	1.92	1'905'356
Total Mittel für Finanzkraftausgleich							10'600'000
Finanzkraftfaktor (Art.8)	y	1'266.27					
massg. Finanzkraftindex (mFKI)	z	84.790					

Die berechtigten Gemeinden sind in erster Linie an der Auszahlung des Beitrages interessiert. Bis zu welchem Finanzkraftindex der Ausgleich passiert, ist sekundär. Je tiefer der Finanzkraft-

tindex liegt, desto grösser werden die Disparitäten und je höher desto geringer die Disparitäten. Dieser Entwicklung ist jeweils im Rahmen des Wirksamkeitsberichtes Beachtung zu schenken.

3.7 Festsetzung der Beiträge und Auszahlung

Die Festsetzung des Finanzausgleichs erfolgt gemäss geltender Gesetzgebung in zwei Schritten. Im August wird durch die Finanzverwaltung jeweils aufgrund der Steuerprognose für das aktuelle Jahr ein Budget für den Finanzausgleich des Folgejahres erstellt. Aufgrund der lediglich prognostizierten Steuererträge sowie der anderen nicht definitiven Variablen im budgetierten Finanzausgleich (Rechnungen der Gemeinden) 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 grossen Unsicherheit auf Seiten der Gemeinden, wie hoch der effektive Finanzausgleich sein wird. Im Jahr des Finanzausgleichs wird der definitive Finanzausgleich aufgrund der Jahresrechnungen sowie der Steuerabrechnung des Vorjahres berechnet und ausbezahlt. Daher wurde die Festsetzung des Finanzausgleichs angepasst.

In Zukunft wird der Finanzausgleich durch den Regierungsrat jeweils für das nachfolgende Jahr festgelegt. Massgebend sind die Daten der genehmigten Jahresrechnung vor der Festsetzung. Die Auszahlung erfolgt im Jahr nach der Festsetzung.

Festsetzung Finanzausgleich 2021:

- Massgebende Jahresrechnung 2019
- Festsetzung und Verfügung erfolgt im Juli 2020
- Auszahlung erfolgt im 2021

Diese Anpassung hat zur Folge, dass die Erstellung eines Budgets mit Prognosewerten entfällt. Die neue Berechnung bringt für die Gemeinden eine Planungssicherheit, da bereits bei der Budgeterstellung die definitiven Finanzausgleichsbeträge bekannt sind. Bei einzelnen Gemeinden machen die Finanzausgleichsbeträge (Auszahlungen sowie Einzahlungen) erhebliche Budgetposten aus.

Die vorliegende Revision des Gesetzes tritt gemäss Terminplan des Regierungsrates per 1. Januar 2020 in Kraft. Damit wird letztmals im Jahr 2019 der Finanzausgleich nach bisherigem Gesetz berechnet. Im Jahr 2020 erfolgt die Berechnung des Finanzausgleichs nach neuem Gesetz. Aufgrund des Inkrafttretens per 1. Januar 2020 kann der Regierungsrat den Finanzausgleich nicht im Juli des Jahres 2019 genehmigen. Die Finanzverwaltung berechnet im Übergangsjahr den Finanzausgleich 2020 im Juli 2019 nach neuem Gesetz und informiert die Gemeinden über die voraussichtlichen Leistungen und Beiträge. Damit kann in den Budgets bereits mit den voraussichtlich definitiven Werten gearbeitet werden. Die Genehmigung durch den Regierungsrat erfolgt im ersten Quartal des Jahres 2020.

Die Auszahlungen erfolgen jeweils im April sowie im August des Finanzausgleichsjahres. Es werden je 50% der Beiträge ausbezahlt. Die Leistungen der Gebergemeinden sind im September an die Finanzverwaltung Nidwalden zu überweisen.

Die nachfolgende Graphik zeigt die verschiedenen Schritte der Festsetzung des Finanzausgleichs. Der Finanzausgleich (FA 2019) entspricht der aktuellen Gesetzgebung. Der Finanzausgleich 2021 (FA 2021) der neuen Gesetzgebung im Endzustand. Der Finanzausgleich 2020 (FA 2020) zeigt die Schritte des Finanzausgleichs für das Übergangsjahr.

	Rechnungsjahr	2019			2020				2021		
	Zeitachse	Sept.	Apr.	Jul.	Sept.	Jan.	Apr.	Jul.	Sept.	Apr.	Sept.
FA 2019 (aktuelles Gesetz)	Beschluss Regierungsrat			FA2019 (2018)							
	Grundlage für Budget	B-FA2019 (P2018*)									
	Auszahlung		B-FA2019 (ca. 70%)		FA2019 (Rest)						
FA 2020 (Übergang)	Beschluss Regierungsrat					FA2020 (2018)					
	Grundlage für Budget			P-FA2020 (2018)**							
	Auszahlung					FA2020 (50%)		FA2020 (50%)			
FA 2021 (neues Gesetz)	Beschluss Regierungsrat							FA2021 (2019)			
	Grundlage für Budget							FA2021 (RRB)			
	Auszahlung								FA 2021 (50%)	FA 2021 (50%)	

* Prognosewerte

** provisorisch gem. neuem Gesetz unter Vorbehalt Referendum

4 Formelle Anpassungen

4.1 Lastenausgleich für den Schutz vor Naturereignissen

Im Rahmen der Totalrevision sind keine materiellen Änderungen beim bisherigen Belastungsausgleich Wildbachverbauungen und Naturkatastrophen vorgenommen worden. Im Sinne der Kontinuität und der laufenden Projekte ist dieser in der bewährten Form fortzuführen. Die Berechnungen erfolgen wie bisher.

Bei der Überarbeitung des Gesetzes zeigte sich aber, dass die seit dem Jahre 2003 bestehenden Gesetzesartikel und Definitionen zu überarbeiten sind. Ebenfalls sind im Zusammenhang mit der Vernehmlassung des Gewässergesetzes Fragen zu Begrifflichkeiten aufgetaucht. Unter anderem ist auch der Begriff "Wildbachverbauungen" nicht im Gewässergesetz oder den Handbüchern des Wasserbaus zu finden. Daher ergibt sich auch die neue Bezeichnung des Lastenausgleiches.

Die bisherige Höhe der Ausgleichsmittel wurde unverändert bei höchstens 10 Prozent der Finanzausgleichsmittel belassen. In der Vergangenheit betragen die Anteile des Belastungsausgleichs zwischen 3.8 und 4.8 Prozent.

Gemeinde	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	ø8Jahre
Belastungsausgleich	877	798	780	746	737	822	862	876	812
Mittel Total	18'115	18'344	18'439	19'398	19'245	19'373	22'896	19'765	19'447
Anteil	4.8%	4.4%	4.2%	3.8%	3.8%	4.2%	3.8%	4.4%	4.2%

Aufgrund der Erfahrungswerte ist der bisherige Zusatz, "Reichen die ordentlich verfügbaren Mittel nicht aus, hat der Kanton zu Gunsten des Belastungsausgleichs die erforderlichen Mittel zu leisten", ersatzlos zu streichen. Zum einen musste dies seit 2003 nie angewendet werden und zum anderen sind spezielle Ereignisse wie ein Erdbeben oder ein Sturm wie beispielsweise Lothar mit separaten Krediten zu unterstützen. Eine Berücksichtigung im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes würde die bestehende Struktur zu stark belasten und wäre nicht zweckführend.

4.2 Vorprüfung von Ausgabenbeschlüssen

Aufgrund der angepassten Ausgleichsmittel unterliegt eine Gemeinde der Vorprüfungspflicht neu ebenfalls, wenn sie Beiträge aus dem Normausgleich Wohnbevölkerung bezieht. Da auch dieses Gefäss als finanzielle Entlastung für die Gemeinden dienen soll, ist es gerechtfertigt, dass dieses Gefäss gleich behandelt wird wie der Normausgleich Volksschule.

Beim Erhalt eines Lastenausgleichs für den Schutz von Naturereignissen muss weiterhin keine Vorprüfung stattfinden. Die Genehmigung und Prüfung erfolgt in der Regel bereits durch den Kanton, da jeweils Kantons- und Bundesbeiträge an diese Kredite gesprochen werden.

5 Diskutierte aber nicht berücksichtigte Punkte

In der Arbeitsgruppe wurden neben den in Kapitel 3 erwähnten Finanzausgleichsgefässen auch weitere Ausgleichsgefässe diskutiert. Sämtliche diskutierten Ausgleichsmöglichkeiten wurden jedoch wieder verworfen. Zum einen soll es das Ziel sein, die wichtigsten und schwerwiegendsten Unterschiede und Lasten auszugleichen zum andern soll der Finanzausgleich aus nicht zu vielen Elementen bestehen. Je mehr Ausgleichsgefässe vorhanden sind, desto weniger Mittel stehen den einzelnen Ausgleichen zur Verfügung. Denn das Total der Ausgleichsmittel wächst nicht an, sondern ist gegeben. Bei der Diskussion der untenstehenden Ausgleichsmöglichkeiten kamen auch weitere Themen zur Sprache, welche dann ebenfalls beachtet werden müssten. Dies sind unter anderem ausgleiche für: Spezielle Höhenlagen, grosse Flächengebiete der Gemeinden, Durchfahrtsverkehr etc.

Folgende Elemente wurden diskutiert:

- Lastenausgleich Wohnbevölkerung

Als Gegenposition zum Lastenausgleich Wohnbevölkerung für unterdurchschnittliche Einwohnerzahlen wurde auch ein Lastenausgleich für überdurchschnittliche Einwohnerzahlen diskutiert. Dieser wurde nicht weiterverfolgt.

Bei der Berücksichtigung von Gemeinden mit überdurchschnittlichen Einwohnern würden vorwiegend finanzstarke Gemeinden profitieren. Bei einem Normausgleich dürfen diese nicht ausgeschlossen werden, da ein Normausgleich unabhängig von der Finanzkraft zu erfolgen hat.

- Soziodemografischer Ausgleich

Ein Vorgehen analog der Belastungen beim Lastenausgleich Wildbäche würde für die Jahre 2014 bis 2016 jährliche Mittel in der Höhe zwischen 400'000 und 570'000 Franken benötigen. Aufgrund der Höhe und dass ein beachtlicher Teil des Ausgleichs an Hergiswil fließen würde, wird auf eine Berücksichtigung verzichtet. Die Entwicklung der Ausgaben ist zu beobachten und bei einer zukünftigen Revision wieder zu diskutieren.

- Zentrumslasten

Das Thema Zentrumslasten ist vor allem für die Gemeinde Stans eine wünschenswerte Alternative. Zu beachten ist, dass neben den Lasten auch Vorteile bestehen. Aktuell bestehen keine Berechnungen, welche Lasten Stans gegenüber den anderen Gemeinden zu tragen hat. Für eine Berücksichtigung der Lasten müssen jedoch auch die daraus entstehenden Vorteile berücksichtigt werden. Falls dieses Thema in einem nächsten Wirksamkeitsbericht berücksichtigt werden soll, sind von der Gemeinde Stans Grundlagen für die Berechnungen vorzulegen. Ebenfalls sind hier die Beziehung und der Nutzen durch die Nachbargemeinden zu beurteilen, ob eine Abgeltung durch diese zu erfolgen hat.

6 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

6.1 Gesetz über den direkten Finanzausgleich (Finanzausgleichsgesetz, FAG)

Bei den nachfolgenden Ausführungen wird nur noch vom "Finanzausgleich" gesprochen, dieser bezieht sich aber immer auf den "direkten Finanzausgleich".

I. ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN

Art. 1 Ziele

Die vier Ziele des Finanzausgleichs bleiben unverändert. Diese lauten nach wie vor:

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

Obwohl bei der Beurteilung der Ziele im Rahmen des Wirksamkeitsberichts diese nicht einfach mittels Zahlen bewertet werden können, entsprechen die vier Ziele dem Verständnis des direkten Finanzausgleichs.

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/wünschbare 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.

Art. 2 Gemeinde

Gemäss kantonaler Gesetzgebung sind die Politischen Gemeinden und die Schulgemeinden eigenständige Körperschaften. Im Finanzausgleichsgesetz werden diese beiden Körperschaften jedoch grundsätzlich unter einem einzigen Begriff ("Gemeinde") zusammengefasst. Für den Finanzausgleich erfolgt grundsätzlich eine konsolidierte Berechnung. Verschiedentlich wird im Finanzausgleichsgesetz jedoch klar zwischen Politischen und Schulgemeinden unterschieden, wenn dies notwendig ist.

Art. 3 Instrumente

Die bisherigen Instrumente des Finanzausgleichs ergänzen sich um den Normausgleich Wohnbevölkerung, welcher als Ersatz für den Ausgleich bis zu einer Mindesteinwohnerzahl dient. Der "Belastungsausgleich Wildbachverbauungen und Naturkatastrophen" heisst neu "Lastenausgleich für den Schutz vor Naturereignissen". Die Reihenfolge der Instrumente entspricht neu der Reihenfolge der Verteilung der Finanzausgleichsmittel. Dies bedeutet, die Mittel für den Finanzkraftausgleich bilden den Restwert.

Art. 4 Massgebende Berechnungsgrundlagen

Die massgebenden Berechnungsgrundlagen bestehen bereits heute und werden hier präzisiert oder vervollständigt.

Da beim revidierten Finanzausgleich die Festsetzung und die Auszahlung nicht mehr im gleichen Jahr erfolgen, wird festgehalten, dass für die Berechnung die Daten der genehmigten Jahresrechnungen des Jahres vor der Festsetzung massgebend sind. Beispiel: Für den Finanzausgleich 2020 erfolgt die Festlegung im September 2019. Somit sind die Jahresrechnungen 2018 massgebend.

Bei den Einwohnerzahlen wird darauf hingewiesen, dass neben den Schweizerinnen und Schweizer auch Personen mit Niederlassungs- oder Jahresaufenthaltsbewilligung mitgezählt werden. Dies entspricht der bisherigen Praxis.

Der dritte und neue Absatz bezieht sich auf die Quelle der Schülerzahlen. Die Bildungsstatistik für die Volksschule wird normalerweise im Oktober von der Bildungsdirektion für das laufende

Schuljahr erstellt. Massgebend ist diejenige Statistik, welche letztmals vor der Festsetzung zur Verfügung steht. Dies entspricht der bisherigen Praxis.

Bildungsstatistik	Schuljahr	Massgebend für Finanzausgleich	Festsetzung FA im Jahre
Okt. 2018	2018/2019	FA2020	Sept. 2019 prov. * / 2020 definitiv
Okt. 2019	2019/2020	FA2021	Juni 2020
Okt. 2020	2020/2021	FA2022	Juni 2021

* siehe Übergangsbestimmungen

Art. 5 Begriffe

1. Nettosteuererträge je Einheit

a) allgemein

Bei der Revision des Gesetzes zeigte sich, dass die bisherige Praxis für die Ermittlung der Nettosteuererträge je Einheit in einem einzigen Gesetzesartikel schwer verständlich ist und daher neu zu definieren ist. Der bisherige Art. 4 wird neu auf die Art. 5 bis 7 aufgeteilt. Wichtig ist aber festzuhalten, dass dies auf das Endresultat der Berechnungen keinen materiellen Einfluss hat und nur eine formelle Anpassung ist. Zu erwähnen ist, dass nur die Einkommens- und Vermögenssteuern sowie die Gewinn- und Kapitalsteuern berücksichtigt werden. Wie bisher werden beispielsweise die Erträge der Grundstückgewinnsteuer nicht berücksichtigt.

Für die spätere Berechnung des Finanzkraftfaktors sind neben der Einwohnerzahl die Nettosteuererträge je Einheit zu ermitteln. Diese ergeben sich wie folgt:

Nettosteuererträge der natürlichen Personen je Einheit (Summe aller Gemeinden)	+	Die gewichteten Nettosteuererträge der juristischen Personen je Einheit (Summe aller Gemeinden)	=	Nettosteuererträge je Einheit (Summe aller Gemeinden)
NStE NP/EH Siehe Art. 6		gewNStE JP/EH Siehe Art. 7		NStE /EH Massgebend für die weiteren Berechnungen

Für die Berechnungen dient die von der kantonalen Finanzkontrolle geprüfte Steuerabrechnung der Körperschaften. Diese wird jeweils im Januar von der Finanzverwaltung (Steuerbezug) erstellt und ist Bestandteil der Jahresrechnung.

Da sich die Steuererträge einer Jahresrechnung auf verschiedene Steuerjahre verteilen, werden diese für die weiteren Berechnungen aufgeteilt in Jahresgruppen. Die Jahresgruppen haben jeweils den identischen kantonalen Steuerfuss bei den natürlichen Personen sowie den identischen Anteil des Kantons an den Steuererträgen der juristischen Personen. Am Beispiel des FA2017 ergeben sich folgende Gruppen:

Jahresgruppen nach Steuerjahren (Total = Jahresrechnung)	Kantonssteuerfuss	Gewinnsteuersatz (StG Art. 85 Abs. 1)	Teiler JP (abhängig Gewinnsteuersatz)	Anteil Kanton an JP (StG Art. 107a)
2016-2017	2.66	6%	2.4	54%
2013-2015	2.66	6%	2.4	51%
2011-2012	2.63	6%	2.4	51%
2010	2.63	9%	3.6	53%
2009	2.58	9%	3.6	53%
2008	2.63	9%	3.6	53%

Art. 6 b) natürliche Personen

Die Nettosteuererträge der natürlichen Personen ergeben sich aus den Erträgen des Kantons je Gemeinde. Der Nettosteuerertrag je Einheit pro Gemeinde ergibt sich aus der Berechnung der Jahresgruppen nach Steuerjahren.

Berechnung pro Gemeinde		Jahresgruppen nach Steuerjahren
	Einkommenssteuern, Vermögenssteuern, Quellensteuern, Nach- und Strafsteuern	Der Nettosteuerertrag wird je Jahresgruppe ermittelt
-	Wertberichtigungen	
=	Subtotal	
+	Anteil NP an Verzugszinsen und Bussen	
-	Anteil NP Ertragsminderungen und Verwaltungskosten ¹⁾	
=	Nettosteuerertrag (Summe aller Jahresgruppen)	Dividiert durch den massgebenden Kantonssteuerfuss
/		
=	Nettosteuererträge NP je Einheit (Summe aller Jahresgruppen)	

¹⁾ Die Anteile der Verwaltungskosten wurden bereits in der aktuellen Gesetzgebung unter der Rubrik "anteilmässige Ertragsminderungen" berücksichtigt. Neu werden diese neben den Ertragsminderungen separat erwähnt.

Art. 7 c) juristische Personen

Die Nettosteuererträge der juristischen Personen ergeben sich aus dem Anteil des Kantons an den Erträgen je Gemeinde. Der Nettosteuerertrag je Einheit pro Gemeinde ergibt sich aus der Berechnung der Jahresgruppen nach Steuerjahren.

Berechnung pro Gemeinde		Jahresgruppen nach Steuerjahren
	Gewinnsteuern, Kapitalsteuern, Nach- und Strafsteuern	Der Nettosteuerertrag wird je Jahresgruppe ermittelt
-	Wertberichtigungen	
=	Subtotal	
+	Anteil JP an Verzugszinsen und Bussen	
-	Anteil JP Ertragsminderungen und Verwaltungskosten	
=	Nettosteuerertrag (Summe aller Jahresgruppen)	Hochrechnung auf 100 Prozent durch Division des jeweils massgebenden Kantonsanteils am Ertrag der Gewinn- und Kapitalsteuer (StG Art. 107a)
/		
=		
/		Division durch massgebenden Teiler ¹ je nach Gewinnsteuersatz (2.4 bei 6%, 3.6 bei 9%)
=	Nettosteuererträge JP je Einheit (Summe aller Jahresgruppen)	Nettosteuererträge JP je Einheit und Jahresgruppe
x	Gewichtung mit 0.45	
=	gewichteten Nettosteuererträge JP je Einheit	

¹ Der massgebende Teiler stammt aus der StG Revision 2008, da ab dem Jahre 2008 ein fester Gewinnsteuersatz über alle Gemeinden festgelegt wurde. Da die ganzen Berechnungen

des Finanzausgleiches auf einer Einheit basieren, ergab sich bei einem Steuersatz von 9% ein Teiler von 3.6. Der Gewinnsteuersatz ist im Steuergesetz Art. 85 Abs. 1 festgelegt.

Die gewichteten Nettosteuererträge der juristischen Personen je Einheit ergeben sich aufgrund der Gewichtung der Nettosteuererträge gemäss Abs. 2 mit dem Faktor 0.45. Der Regierungsrat wird ermächtigt, die Gewichtung bei der Festsetzung des direkten Finanzausgleichs um höchstens 0.05 zu erhöhen oder zu reduzieren, um eine Veränderung des Steuerbelastungsunterschieds zwischen natürlichen und juristischen Personen auszugleichen. Für die Herleitung wird auf Kapitel 3.2.1.1 verwiesen.

Art. 8 2. Finanzkraftfaktor

Der Finanzkraftfaktor der Gemeinde ergibt sich aus der Teilung der Nettosteuererträge je Einheit durch die Einwohnerzahl der Gemeinde.

Das gewogene kantonale Mittel des Finanzkraftfaktors ergibt sich aus der Teilung der Nettosteuererträge je Einheit aller Gemeinden durch die Einwohnerzahl des Kantons.

Beispiel FA2017	NStE /EH	EW	FKF	FKI
	a	b	$c = a / b$	$d = c / \text{Total } c$
Beckenried	3'296'556	3'576	921.86	70.48
Buochs	4'569'386	5'379	849.49	64.94
...
Total (kantonales Mittel)	55'391'187	42'347	1'308.03	100.00

Art. 9 3. Finanzkraftindex

Der Finanzkraftindex ergibt sich aus der Teilung des Finanzkraftfaktors der Gemeinde durch das gewogene kantonale Mittel (siehe Tabelle Art. 8).

Art. 10 4. gewichteter Steuerfuss

Der gewichtete Steuerfuss entspricht der Summe der Nettosteuererträge aller Gemeinden dividiert durch die Nettosteuererträge je Einheit gemäss Art. 5 aller Gemeinden.

		FA2017
Nettosteuererträge aller Gemeinden	A	106'101'089
Nettosteuererträge je Einheit aller Gemeinden	B	55'391'187
gewichteter Steuerfuss	$c = a/b$	1.915

Der gewichtete Steuerfuss beinhaltet die Erträge der NP und JP und sagt aus, welcher einheitlicher Steuerfuss über den ganzen Kanton für den gleichen Ertrag angewendet werden müsste. Zu beachten ist aber, dass durch die Gewichtung und Umrechnung bei den JP eine gewisse Unschärfe besteht.

II. FINANZIERUNG DES DIREKTEN FINANZAUSGLEICHS

Art. 11 Allgemein

Die Mittel für den direkten Finanzausgleich werden vom Kanton und den finanzstarken Politischen Gemeinden erbracht. Dies entspricht dem bisherigen Grundsatz.

Die Finanzierung der Mittel für den Normausgleich Volksschule und Wohnbevölkerung sowie der Lastenausgleich für den Schutz vor Naturereignissen soll tendenziell Aufgabe des Kantons sein. Die Finanzierung der Mittel für die Finanzkraftausgleichsbeiträge soll tendenziell durch die Gemeinden geschehen. Damit werden die verschiedenen Lasten der einzelnen Gemeinden durch den Kanton ausgeglichen und die Finanzkraftunterschiede innerhalb der Gemeinden minimiert.

Neu wird in Absatz 2 eine Obergrenze der jährlich zur Verfügung stehenden Finanzausgleichsmittel festgelegt. Diese wird im Gesetz auf 18.5 Mio. Franken begrenzt. Sie liegt leicht unter den in den letzten Jahren verteilten Mittel. Die festgelegte Höhe ist für die Nehmergemeinden vertretbar. Dadurch leisten auch die Nehmergemeinden einen Beitrag. Die Obergrenze wird bewusst keiner automatischen Erhöhung unterstellt, da bei wachsenden Steuererträgen in den Gemeinden nicht auch noch zusätzlich mehr Mittel zur Verfügung gestellt werden sollten, wie es heute passiert. Bei der Festlegung der Höhe bestehen unterschiedliche Interessen. Für die Gebergemeinden und den Kanton ist die Grenze eher zu hoch angesetzt und für die Nehmergemeinden eher zu tief. **Der vorliegende Vorschlag ist bereits ein Kompromiss.**

Der Regierungsrat wird ermächtigt, diese Obergrenze bei der Festsetzung des direkten Finanzausgleichs um höchstens 0.5 Mio. Franken zu erhöhen. Er ist dabei nicht an die verfassungsmässigen Finanzkompetenzen gebunden. Die Finanzkompetenzen, die dem Regierungsrat zustehen, müssen zwingend im Gesetz betragsmässig festgelegt werden.

Die Anpassungsmöglichkeit besteht bewusst nur in einer Richtung. Sie dient dazu, falls zum Beispiel beim Lastenausgleich für den Schutz vor Naturereignissen deutlich mehr Mittel als bisher notwendig werden oder aufgrund besonderer Entwicklungen mehr Mittel für den Finanzkraftausgleich angebracht sind. Die Anpassung um 0.5 Mio. Franken würde den Beitrag an den Kanton für den NFA reduzieren und hat keinen Einfluss auf die Beiträge der Gebergemeinden.

Art. 12 Leistungen der Gemeinden

1. Leistungspflicht

Die Pflicht und die Berechnungsart bleiben unverändert. Die Politischen Gemeinden, deren Finanzkraftindex 90 Prozent des gewogenen kantonalen Mittels übersteigt, haben für den Finanzausgleich Leistungen zu erbringen.

Die Leistungen der finanzstarken Politischen Gemeinden entsprechen dem Produkt von:

1. Einwohnerzahl gemäss Art. 4 Abs. 2;
2. Finanzkraftfaktor gemäss Art. 8 Abs. 1;
3. Abgabesatz gemäss Art. 13.

Art. 13 2. Abgabesatz

Der Abgabesatz richtet sich nach dem Finanzkraftindex gemäss der im Gesetz definierten Werte. Bei der letzten Teilrevision wurde der Abgabesatz aufgrund der erstmaligen Einführung der Gewichtung der juristischen Personen erhöht. Aufgrund der besseren Entwicklung der Nettosteuererträge hätte auf eine Erhöhung verzichtet werden können. Mit der vorliegenden Revision ist der Betrag wieder auf das Niveau vor der letzten Teilrevision zu reduzieren. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Veränderungen auf:

Finanzkraftindex	Abgabesatz in Prozenten			Veränderung	
	bis Revision 2014	aktuell	ab Revision 2018	Revision 2014	Revision 2018
	a	b	c	d = b / a	e = c / b
90 Indexpunkte	4.400	4.600	4.400	+4.55%	-4.35%
für die nächsten 5 Indexpunkte, je zusätzlich	0.352	0.368	0.352	+4.55%	-4.35%
für die nächsten 5 Indexpunkte, je zusätzlich	0.396	0.414	0.396	+4.55%	-4.35%
für die nächsten 10 Indexpunkte, je zusätzlich	0.440	0.460	0.440	+4.55%	-4.35%
für die nächsten 10 Indexpunkte, je zusätzlich	0.484	0.506	0.484	+4.55%	-4.35%
für die nächsten 10 Indexpunkte, je zusätzlich	0.528	0.552	0.528	+4.55%	-4.35%
für die nächsten 10 Indexpunkte, je zusätzlich	0.572	0.598	0.572	+4.55%	-4.35%
für die nächsten 10 Indexpunkte, je zusätzlich	0.616	0.644	0.616	+4.55%	-4.35%
für die nächsten 10 Indexpunkte, je zusätzlich	0.660	0.690	0.660	+4.55%	-4.35%
für die nächsten 20 Indexpunkte, je zusätzlich	0.704	0.736	0.704	+4.55%	-4.35%
ab 181 Indexpunkten	55.220	57.730	55.220	+4.55%	-4.35%

Im bisherigen Gesetz war der Regierungsrat ermächtigt, die Prozentsätze um höchstens 10 Prozent zu erhöhen oder zu reduzieren. Dank dieser Möglichkeit konnten in den letzten Jahren die Mittel für den Finanzausgleich tiefer gehalten werden. Die Gebergemeinden mussten weniger einzahlen. Durch die Festlegung einer Obergrenze für die Finanzausgleichsmittel erübrigt sich diese Massnahme, da die höheren Beiträge dem Kanton als Beitrag für die Unterstützung der Zahlungen in den NFA dienen werden.

Art. 14 Leistungen des Kantons

Der Kanton stellt für den direkten Finanzausgleich jährlich 15 Prozent der Nettosteuererträge je Einheit gemäss Art. 5 Abs.1 zur Verfügung.

Bei der letzten Teilrevision wurde der Betrag von 15 auf 16 Prozent erhöht (+6.67%). Die Erhöhung des Kantonsbeitrags war Folge der Gewichtung der juristischen Personen mit 60 Prozent von bisher 100 Prozent. Infolgedessen war die Befürchtung, dass ohne Anpassung des Kantonsbeitrages die Finanzausgleichsmittel deutlich abnehmen würden. Aufgrund der besseren Entwicklung der Nettosteuererträge hätte auf eine Erhöhung verzichtet werden können. Die zur Verfügung stehenden Mittel nahmen trotz der Reduktion stetig zu. Mit der vorliegenden Revision ist der Betrag wieder auf das Niveau vor der letzten Teilrevision zu reduzieren (-6.25%).

Eine wesentliche Änderung betrifft den Absatz 2. Überschreiten die Finanzausgleichsmittel der Politischen Gemeinden und des Kantons zusammen die Obergrenze gemäss Art. 11 Abs. 2, werden die Leistungen des Kantons um denjenigen Betrag gekürzt, der die Obergrenze übersteigt. Dieser Betrag ist als Unterstützung der Gebergemeinden für die alleinigen Zahlungen des Kantons in den NFA zu betrachten.

Im Gesetz macht es keinen Sinn die Verwendung zugunsten des NFA explizit zu erwähnen. Ansonsten würde sich eine Zweckbindung ergeben und die Mittel müssten technisch einem Fonds "NFA" zugeführt werden, was nicht angebracht ist.

Im bisherigen Gesetz existierte noch ein Absatz, dass dem Finanzausgleich durch einen Beschluss des Landrates oder durch die Gesetzgebung weitere Mittel zugewiesen werden können. Dieser Passus wurde seit der Einführung nie angewendet. Aufgenommen wurde dieser vor allem durch die bestehende Angst, dass die Mittel für den Belastungsausgleich Wildbäche und Naturkatastrophen nicht genügen würden. Hier dachte man vor allem noch an Erdbeben und extreme Naturereignisse. Die ersatzlose Streichung begründet sich vor allem darin, dass bei speziellen Ereignissen ein Finanzbeschluss des Landrates separat beantragt werden muss und nicht mit den normalen Beträgen im Finanzausgleich vermischt werden sollte.

III. VERTEILUNG DER FINANZAUSGLEICHSMITTEL

A. Verhältnis der Ausgleichsmittel

Art. 15 Grundsatz

Der Artikel definiert die verschiedenen Gefässe des Finanzausgleichs sowie deren Reihenfolge. Neu ist, dass für die beiden Normausgleiche die Höhe der verfügbaren Mittel definiert werden und die verbleibenden Mittel für den Finanzkraftausgleich verwendet werden. Durch die Entkoppelung des Normausgleichs Volksschule mit den Erträgen ist dieser nicht mehr als Restgrösse zu führen. Die Schwankungen in diesem Normausgleich können so reduziert werden. Die Tabelle zeigt die Veränderungen auf:

	Neu (Art. 15)		Bisher (Art.11)
1.	für den Normausgleich Volksschule 5.4 Mio. Franken, vorbehalten bleibt eine Kürzung gemäss Art. 18	1.	mindestens 55 Prozent der Finanzausgleichsmittel für den Finanzkraftausgleich;
2.	für den Normausgleich Wohnbevölkerung 1.8 Mio. Franken;	2.	höchstens 10 Prozent der Finanzausgleichsmittel für den Belastungsausgleich Wildbachverbauungen und Naturkatastrophen, unter Vorbehalt von Art. 21 Abs. 2;
3.	für den Lastenausgleich für den Schutz vor Naturereignissen höchstens 10 Prozent der gesamten Finanzausgleichsmittel;	3.	die verbleibenden Finanzausgleichsmittel für den Normausgleich für die Volksschule.
4.	für den Finanzkraftausgleich die verbleibenden Finanzausgleichsmittel.		

B. Normausgleich Volksschule

Art. 16 Anspruchsberechtigung

Die Finanzausgleichsmittel für den Normausgleich Volksschule werden ausgerichtet an die Schulgemeinden oder an die Politischen Gemeinden, sofern die Schulgemeinde aufgehoben wurde.

Anspruch haben diejenigen Gemeinden, deren Schülerzahl geteilt durch die Einwohnerzahl (Schülerquote) über der durchschnittlichen Schülerquote aller Gemeinden liegt. Die Schüler- und die Einwohnerzahlen ergeben sich aus den massgebenden Berechnungsgrundlagen gemäss Art. 4.

	GDE BEC	...	GDE SST	GDE WOL	Total
Schülerzahl 17/18	377	...	293	278	3'859
Einwohnerzahl 31.12.17	3'643	...	4'521	2'100	42'802
Schülerquote	10.35% > \emptyset	...	6.48% < \emptyset	13.24% > \emptyset	9.02% \emptyset

Gemeinden, welche im jeweiligen Jahr über der kantonalen Schülerquote von 9.02% liegen, haben Anspruch auf Beiträge. Im vorliegenden Beispiel sind Beckenried (BEC) und Wolfenschiessen (WOL) berechtigt und Stansstad (SST) nicht.

Gegenüber dem bisherigen Normausgleich für die Volksschule wird auf einen Einbezug des Normsteuerertrages verzichtet. Dies trägt dem Grundsatz Rechnung, dass ein Normausgleich nicht durch die Steuererträge oder sonstige Parameter bestimmt sein sollte. Mit der Einführung von Einheitsgemeinden besteht für diese auch kein eigener Steuerfuss mehr. Somit musste eine theoretische Aufteilung vorgenommen werden. Anspruchsberechtigt war man bisher, wenn der Normaufwand den Normertrag je Schülerin oder Schüler übersteigt.

Art. 17 Beiträge

Die anspruchsberechtigten Gemeinden erhalten je Schülerin und Schüler über der massgebenden Schülerzahl einen Beitrag (beitragsberechtigte Schülerzahl). Die massgebende Schülerzahl ergibt sich aus dem Produkt der durchschnittlichen Schülerquote und der jeweiligen Einwohnerzahl der Gemeinden.

	Code	GDE BEC	...	GDE WOL	Total
Schülerzahl 17/18	a	377	...	278	3'859
Einwohnerzahl 31.12.17	b	3'643	...	2'100	42'802
Schülerquote Gemeinde	c=a/b	10.35%	...	13.24%	9.02%
Durchschnittliche Schülerquote	d	9.02%	...	9.02%	9.02%
Massgebende Schülerzahl	e=b*d	328	...	189	
Beitragsberechtigte Schülerzahl	f=a-e	49	...	89	294

Zur Berechnung des Beitrags je Schülerin oder Schüler werden die für den Normausgleich Volksschule zur Verfügung stehenden Finanzausgleichsmittel durch die Summe der beitragsberechtigten Schülerzahlen aller Gemeinden geteilt.

	Code	GDE BEC	...	GDE WOL	Total
Finanzausgleichsmittel (CHF)	a		...		5'400'000
Beitragsberechtigte Schülerzahl	b	49	...	89	294
Beitrag je Schüler (CHF)	c=a/b		...		18'367.35
Beitrag an Gemeinde	d=b*c	900'000	...	1'634'694	5'400'000

Art. 18 Begrenzung

Die für den Normausgleich Volksschule zur Verfügung stehenden Finanzausgleichsmittel sind zusätzlich begrenzt. Diese Obergrenze ergibt sich aus der Multiplikation der Summe der beitragsberechtigten Schülerzahlen aller Gemeinden mit dem durchschnittlichen Nettoaufwand.

Der Nettoaufwand je Schülerin oder Schüler wird aufgrund der ordentlichen Aufwände und Erträge der Erfolgsrechnung aller Gemeinden für den Bereich Bildung nach der funktionalen Gliederung des Harmonisierten Rechnungsmodells vom 25. Januar 2008 der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (HRM2) ermittelt.

	Code	Beispiel 1	Beispiel 2
Beitragsberechtigte Schülerzahl	a	294	200
durchschnittlicher Nettoaufwand pro Schüler gemäss Art. 18 Abs. 3	b	19'000	19'000
Obergrenze	c=a*b	5'586'000	3'800'000
Finanzausgleichsmittel (CHF)		5'400'000	3'800'000

So lange die Obergrenze über den verfügbaren Finanzausgleichsmittel von 5.4 Mio. Franken liegt, passiert nichts (Beispiel 1). Liegt diese Obergrenze darunter, stehen für den Normausgleich Volksschule nur die Mittel gemäss Obergrenze zur Verfügung (Beispiel 2). Die Differenz fliesst in den Finanzkraftausgleich. Somit wird sichergestellt, dass wenn sich die Schülerquote der Gemeinden viel näher an der durchschnittlichen Schülerquote befindet und sich dadurch die beitragsberechtigten Schüler reduzieren, nicht ein zu hoher Betrag im Normausgleich Volksschule befindet. Aufgrund der Simulationen der letzten Jahre, wäre dieser Fall mit der Obergrenze nie eingetreten.

Die Berechnung für den durchschnittlichen Nettoaufwand für die Bildung entspricht grundsätzlich dem bisherigen Vorgehen. Zu beachten ist aber, dass der durchschnittliche Nettoaufwand für den Bereich Bildung gegenüber der heutigen Lösung für die Beiträge nicht mehr massgebend ist, respektive nur noch bei der Festlegung zur Obergrenze Anwendung findet.

C. Normausgleich Wohnbevölkerung

Art. 19 Anspruchsberechtigung

Das geltende Finanzausgleichsgesetz sieht nur bezüglich Emmetten einen Ausgleich aufgrund der tiefen Einwohnerzahl vor. Neu soll ein System gelten, das auch den anderen kleinen Gemeinden einen Ausgleich gewährt. Die Finanzausgleichsmittel für den Normausgleich Wohnbevölkerung werden an die Politischen Gemeinden ausgerichtet.

Anspruch haben diejenigen Politischen Gemeinden, deren Einwohnerzahl unter 70 Prozent der durchschnittlichen Einwohnerzahl aller Politischen Gemeinden liegt.

Total Einwohner Kanton per 31.12.2017	42'802
Durchschnitt pro Gemeinde (100%):	3'891
70 Prozent vom Durchschnitt	2'724

Unter dem Durchschnitt liegen die vier Gemeinden Emmetten, Dallenwil, Wolfenschiessen und Ennetmoos. Die 70 Prozent sind so festgelegt, dass diese in etwa in der Mitte zwischen Oberdorf (3'146 EW) und Ennetmoos (2'156 EW) liegen.

Art. 20 Beiträge

Die anspruchsberechtigten Politischen Gemeinden erhalten je Einwohnerin oder Einwohner bis unter der durchschnittlichen Einwohnerzahl einen Beitrag.

Zur Berechnung des Beitrags je Einwohnerin oder Einwohner werden die für den Normausgleich Wohnbevölkerung zur Verfügung stehenden Finanzausgleichsmittel durch die Summe der Einwohnerinnen und Einwohner gemäss Abs. 1 geteilt.

	EW 31.12.17	Anteil am \bar{x} (muss <70% sein)	EW unter \bar{x}	Beitrag
Emmetten	1'411	36%	2'480	552'266
Dallenwil	1'814	47%	2'077	462'526
Wolfenschiessen	2'100	54%	1'791	398'839
Ennetmoos	2'156	55%	1'735	386'369
Total			8'083	1'800'000

Für weitere Details wird auf Kapitel 3.5 verwiesen.

D. Lastenausgleich für den Schutz vor Naturereignissen

Art. 21 Anspruchsberechtigung

Die Finanzausgleichsmittel für den Lastenausgleich für den Schutz vor Naturereignissen werden an die Politischen Gemeinden ausgerichtet.

Anspruch haben diejenigen Politischen Gemeinden, deren Aufwand für bauliche und technische Massnahmen zum Schutz von Menschen, Tieren und erheblichen Sachwerten vor Naturereignissen den durchschnittlichen Aufwand aller Politischen Gemeinden je Einwohnerin oder Einwohner übersteigt.

Bei der Überarbeitung des Gesetzes zeigte sich, dass die seit der Einführung im Jahr 2003 bestehenden Gesetzesartikel und Definitionen zu überarbeiten sind. Ebenfalls sind im Zusammenhang mit der Vernehmlassung des Gewässergesetzes Fragen zu Begrifflichkeiten aufgetaucht. Unter anderem ist der Begriff "Wildbachverbauungen" nicht im Gewässergesetz oder den Handbüchern des Wasserbaus zu finden. Daraus ergibt sich die neue Bezeichnung des Lastenausgleiches.

Materiell besteht grundsätzlich keine Änderung zu den geleisteten Auszahlungen im Rahmen des bisherigen Belastungsausgleichs Wildbachverbauungen und Naturkatastrophen.

Neu	Bisher
Lastenausgleich für den Schutz vor Naturereignissen	Belastungsausgleich Wildbachverbauungen und Naturkatastrophen
Aufwand für bauliche und technische Massnahmen zum Schutz von Menschen, Tieren und erheblichen Sachwerten vor Naturereignissen	Aufwand für Wildbachverbauungen und Naturkatastrophen

Bei der Totalrevision des Finanzausgleichsgesetzes mit Inkrafttreten 1.1.2003 wurde die heutige Definition ins Gesetz aufgenommen. Dazumal wurde geschrieben, dass der Begriff "Naturkatastrophen" bewusst verwendet wird, da dieser Begriff mehr Ereignisse umfasse als der Begriff "Naturereignisse" im Sinne von Art. 1 des Bundesgesetzes über den Wald (Waldgesetz, WaG; SR 921.0). Neben den Naturereignissen im Sinne des Waldgesetzes (Lawinen, Steinschlag, Rutschungen, Erosion und Steinschlag) können insbesondere auch Schäden zufolge von Erdbeben bei der Berechnung des Finanzausgleichs berücksichtigt werden.

Eine Mitberücksichtigung von Naturkatastrophen wie z.B. ein Erdbeben würde den Finanzausgleich überfordern. Ergeben sich grössere Schadensereignisse wie beispielsweise infolge des Sturms Lothar oder des Unwetters im Jahr 2005 ist es sinnvoller, einen separaten Verpflichtungskredit / Finanzbeschluss zu genehmigen, anstatt eine Abwicklung über den Finanzausgleich. Daher auch der Wechsel von Naturkatastrophen auf Naturereignisse. Eine Abgeltung der Folgekosten einer Naturkatastrophe über den Finanzausgleich wäre wohl nicht zielführend.

Art. 22 Massgebender Aufwand

Bei der Ermittlung des massgebenden Aufwandes werden im Absatz 1 aufgrund der bisherigen zu unpräzisen Formulierung genauer definiert, welche Abschreibungen zur Anwendung gelangen.

Neu	Bisher
1 Der massgebende Aufwand der Politischen Gemeinden für bauliche und technische Massnahmen wird wie folgt berechnet:	Der Aufwand der Gemeinden für Wildbachverbauungen und Naturkatastrophen wird wie folgt berechnet:
1. Abschreibungen für bauliche Massnahmen gemäss Art. 37 des Gesetzes über die Gewässer (Gewässergesetz, GewG);	1. Abschreibungen für Wildbachverbauungen;
2. Abschreibungen für technische Massnahmen gemäss Art. 22 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Wald (Kantonales Waldgesetz, kWaG);	2. Abschreibungen für die aktivierten Räumungskosten sowie Wertberichtigungen auf Anlagen, die durch Naturkatastrophen beschädigt wurden;
3. Aufwand für die Verzinsung der Buchwerte gemäss Ziffer 1 und 2.	3. Aufwand für die Verzinsung der Buchwerte gemäss Ziffer 1 und 2.

Nachfolgend die beiden verwiesenen Artikel aus Absatz 1 Ziffer 1 und 2:

GewG Art. 37 Bauliche Massnahmen

¹ Die Wasserbaupflichtigen haben bauliche Massnahmen vorzunehmen, wenn:

1. der Gewässerunterhalt, raumplanerische Massnahmen, der Objektschutz sowie die Notfallplanung nicht ausreichen; und

2. erhebliche Schutzdefizite oder ökologische Defizite bestehen.

² Bauliche Massnahmen müssen nachhaltig sein; sie sind so zu erstellen, dass sie insbesondere:

1. Hochwasserereignisse bis zum festgelegten Schutzziel bewältigen;

2. im Überlastfall ein möglichst geringer Schaden entsteht; und

3. die natürlichen Funktionen des Gewässers möglichst beibehalten oder wiederhergestellt werden.

kWaG / III. Schutz vor Naturereignisse / Art. 22 Grundsatz

1 Wo durch Lawinen, Rutschungen, Erosion oder Steinschlag Menschen oder erhebliche Sachwerte gefährdet werden, sind geeignete planerische, organisatorische, waldbauliche und technische Massnahmen zu treffen. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen der Wasserrechtsgesetzgebung betreffend den Schutz vor Hochwasser.

Absatz 1 von Art. 37 GewG legt fest, wann die Wasserbaupflichtigen bauliche Massnahmen zu ergreifen haben. Damit derartige bauliche Massnahmen an Bächen, Flüssen und Seen umgesetzt werden können, ist ein Wasserbauprojekt auszuarbeiten. Damit ein solches Projekt bewilligungs- und subventionsfähig ist, sind die diesbezüglichen Vorgaben von Bund und Kanton zu berücksichtigen. Entsprechend können die Gemeinden sämtliche Kosten, welche ein wasserbauliches Investitionsprojekt verursacht, im Funktionsbereich "74 Verbauungen" verbuchen. Aus heutiger Sicht gehören zu diesen Aufwendungen die Investitionen in die Projekterarbeitung, die Umsetzung (bauliche und raumplanerische Massnahmen, d.h. auch allfällige Kosten infolge Umsiedlungen sowie Landerwerbskosten) und die Nachführung der planerischen Grundlagen, z.B. Gefahren- und Risikobeurteilung, Notfallplanung, Schutzbaukataster, etc.). Irrelevant ist dabei, ob es sich um ein Hochwasserschutzprojekt, ein Revitalisierungsprojekt oder um ein sogenanntes Kombiprojekt (= Kombination aus Hochwasserschutz- und Revitalisierungsprojekt) handelt.

Hingegen können im Funktionsbereich "74 Verbauungen" die Aufwendungen für den Unterhalt der Gewässer sowie die projektunabhängigen raumplanerischen und organisatorischen Massnahmen nicht verbucht werden. Das heisst, diese Aufwendungen sind nicht Gegenstand des kantonalen Finanzausgleichs.

Die Finanzverwaltung berechnet die Abschreibungen aufgrund der in den Gemeinden getätigten Investitionen im Funktionsbereich "74 Verbauungen". Die Zuordnung in der Investitionsrechnung hat nach der funktionalen Gliederung gemäss Kontenplan HRM2 zu erfolgen. Als Untergruppe bestehen die Bereiche "741 Gewässerverbauungen" und "742 Schutzverbauungen, übrige". Das Bruttoprinzip und die Periodenabgrenzung sind einzuhalten. Das heisst, den getätigten Ausgaben müssen auch die zu erwartenden Einnahmen verbucht werden. Sind letztere noch nicht realisiert, müssen diese entsprechend abgegrenzt werden.

In Absatz 2 wird neu für die Abschreibungen auf die Gemeindefinanzhaushaltsgesetzgebung verwiesen. Die Abschreibungsdauer für die Investitionen gemäss Absatz 1 beträgt wie bisher 25 Jahre. Abschreibungen aufgrund der bisherigen Regelung im Zusammenhang mit Naturkatastrophen bestehen keine mehr.

Absatz 3 entspricht unverändert der bisherigen Regelung. Das heisst, für die Berechnung des Zinsaufwandes gemäss Abs. 1 Ziff. 3 werden vom Buchwert gemäss dem massgebenden Rechnungsjahr die zweckgebundenen zinslosen Darlehen abgezogen. Der Regierungsrat legt den für die Berechnung des Zinsaufwandes anwendbaren Zinssatz fest. Die Festlegung erfolgt mit der Festsetzung respektive Verfügung des Finanzausgleichs. Der Zinssatz ist langfristig zu betrachten und hat das aktuelle Zinsumfeld sowie die Langfristigkeit der Ausgaben bei wasserbaulichen Massnahmen zu berücksichtigen. Ein wichtiges Indiz ist jeweils die Durchschnittsverzinsung des Kantons bei den langfristigen Darlehen.

Art. 23 Beiträge

Die Berechnung des Lastenausgleichs entspricht wie bisher dem Produkt aus der Einwohnerzahl der betreffenden Gemeinde und der Differenz zwischen dem Aufwand gemäss Art. 22 je Einwohnerin oder Einwohner der betreffenden Gemeinde sowie dem durchschnittlichen Aufwand aller Gemeinden je Einwohnerin oder Einwohner.

Absatz 2 hält neu fest, dass eine anteilmässige Kürzung erfolgt, falls die für den Lastenausgleich für den Schutz vor Naturereignissen zur Verfügung stehenden Mittel nicht ausreichen.

Die bisherige Höhe der Ausgleichsmittel wurde unverändert bei höchstens 10 Prozent der Finanzausgleichsmittel belassen. In der Vergangenheit betragen die Auszahlungen des Belastungsausgleichs zwischen 737'000 und 876'000 Franken. Der Durchschnitt der letzten 8 Jahre beträgt 812'000 Franken. Bei einer Obergrenze der Mittel für den Finanzausgleich von 18.5 Mio. Franken, könnten Beträge bis zur Höhe von 1'850'000 Franken ausbezahlt werden. Es besteht also eine beachtliche Reserve. Es ist auch nicht damit zu rechnen, dass die Grenze ausgeschöpft wird, da sich grössere Investitionen auf eine Abschreibungsdauer von 25 Jahren verteilen und sich der durchschnittliche Aufwand pro Einwohner auch verändern wird.

Aufgrund der Erfahrungswerte ist der bisherige Zusatz, *"Reichen die ordentlich verfügbaren Mittel nicht aus, hat der Kanton zu Gunsten des Belastungsausgleich die erforderlichen Mittel zu leisten"*, ersatzlos zu streichen. Zum einen musste dies seit 2003 nie angewendet werden und zum anderen sind spezielle Ereignisse wie ein Erdbeben oder ein Sturm wie Lothar mit separaten Krediten zu unterstützen. Eine Berücksichtigung im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes würde die bestehende Struktur zu stark belasten.

E. Finanzkraftausgleich

Art. 24 Anspruchsberechtigung

Die Finanzausgleichsmittel werden an Gemeinden ausgerichtet, die einen Finanzkraftindex unter 90 Punkten und unter dem massgebenden Finanzkraftindex aufweisen.

Der massgebende Finanzkraftindex wird jährlich anhand der für den Finanzkraftausgleich zur Verfügung stehenden Finanzausgleichsmittel berechnet.

Massgebender Finanzkraftindex (mFKI)	Berechnet sich aus den zur Verfügung stehenden Mittel
Massgebender Finanzkraftfaktor (mFKF)	Ergibt sich aus der Multiplikation des mFKI mit dem gewogenen kantonalen Mittel des Finanzkraftfaktors

Die Berechnung der Beiträge pro Gemeinde ergibt sich fast wie bisher. Neu ist, dass der massgebende Finanzkraftindex (mFKI) mittels Iteration so festzulegen ist, dass die Beiträge genau der Summe der zur Verfügung stehenden Mittel entsprechen.

Falls die Situation eintritt, dass der massgebende Finanzkraftindex das Maximum von 90 erreicht, werden die Leistungen des Kantons um denjenigen Betrag gekürzt, der den massgebenden Finanzkraftindex von 90 übersteigt.

Da ab 90 Indexpunkte die Gebergemeinden einzahlen müssen, ist eine weitere Ausschüttung nicht gerechtfertigt.

Folgende Änderungen ergeben sich beim Finanzkraftausgleich:

	Bisher	Neu
Neutrale Zone	Untergrenze: 82 Punkte (fix) Obergrenze: 90 Punkte (fix)	Untergrenze: mFKI (variabel) Obergrenze: 90 Punkte (fix)
Finanzkraftausgleichsmittel	So viel wie notwendig für Erreichung FKI von 82 Punkten	Verteilung der restlichen Mittel (im Maximum Mittel für Ausgleich bis 90 Indexpunkte)
Besonderheiten	Ausgleich bis Mindesteinwohnerzahl (Lex Emmetten) Ausgleich höchstens bis zur durchschnittlichen Einwohnerzahl (Lex Buochs)	Aufgehoben; Ersatz durch Normausgleich Wohnbevölkerung Aufgehoben

Art. 25 Berechnung

Die Leistung der Finanzkraftausgleichsbeiträge an die Gemeinden richtet sich nach der Differenz zwischen dem massgebenden Finanzkraftfaktor und dem Finanzkraftfaktor der berechtigten Gemeinde. Dieser Betrag wird mit der Einwohnerzahl der Gemeinde und dem gewichteten Steuerfuss vervielfacht.

Der massgebende Finanzkraftfaktor ergibt sich aus der Multiplikation des massgebenden Finanzkraftindex mit dem gewogenen kantonalen Mittel des Finanzkraftfaktors.

Beispiel Berechnung		mFKF	FKF GDE	Diffe- renz	EW GDE	ge- wicht. Steuer- fuss	Beitrag
		a	b	c = a-b	d	e	f = c*d*e
Beckenried	$x = y*z/100$	1'073.67	912.64	161	3'576	1.92	1'105'619
...	x	1'073.67	1.92	...
Wolfenschiessen	x	1'073.67	607.11	467	2127	1.92	1'905'356
Total Mittel für Finanzkraftausgleich							10'600'000
Finanzkraftfaktor (Art.8)	y	1'266.27					
massg. Finanzkraftindex (mFKI)	z	84.790					

Der bisherige Finanzausgleich sah folgende Begrenzung vor: *"Liegt der Steuerfuss für natürliche Personen einer Gemeinde unter dem gewichteten Steuerfuss, ist für die Berechnung des Finanzkraftausgleichs der Steuerfuss für natürliche Personen massgebend."*

Beispiel: Die Gemeinde Beckenried hat im Jahr der Festsetzung einen Steuerfuss bei den NP von 1.7 Einheiten. Der gewichtete Steuerfuss beträgt 1.92 Einheiten. Somit würde der Finanzkraftausgleichs-Beitrag nur mit dem effektiven Steuerfuss multipliziert werden.

Die Aufhebung rechtfertigt sich damit, dass eine Gemeinde für ihre erfolgreiche Steuerstrategie und einer konsequenten Ausgabenpolitik nicht bestraft werden sollte. Es darf nicht passieren, dass sich bei dieser Konstellation eine Gemeinde entscheidet, den Steuerfuss nur wegen einer allfälligen Kürzung höher zu behalten. Im NFA bestehen ähnliche Probleme und falsche Anreize, welche nicht zielführend sind.

Art. 26 Zuteilung innerhalb der Gemeinde

Die Aufteilung der Finanzkraftausgleichsbeiträge einer Gemeinde auf die Politische Gemeinde und die Schulgemeinde erfolgt mit einem fixen Verteiler. Die Politischen Gemeinden erhalten 40 und die Schulgemeinden 60 Prozent.

Das festgelegte Verhältnis entspricht dem langjährigen Durchschnitt des bisherigen Verhältnisses zur Aufteilung der Finanzkraftausgleich-Beiträge.

Die heutige Aufteilung erfolgt im Verhältnis des aufgrund des Steuerertrages gewichteten Steuerfusses aller Politischen Gemeinden und Schulgemeinden (bei EHG Anteil Bildung), das heisst die Verteilung passiert für alle Gemeinden mit dem gleichen Prozentsatz. Da nur noch vier Schulgemeinden bestehen, ist bei den Einheitsgemeinden eine künstliche Aufteilung des Steuerertrages auf den Bereich Bildung und den Rest vorzunehmen. Diese Nebenrechnung ist nicht mehr angebracht und zu ersetzen.

Eine Auszahlung nur an die politischen Gemeinden mit dem Hinweis, dass die Aufteilung zwischen der Politischen und der Schulgemeinde selber zu regeln ist, genügt den rechtlichen Anforderungen nicht. Einerseits handelt es sich um zwei selbständige Körperschaften. Die Politische Gemeinde kann keine Regelungen für die Schulgemeinde aufstellen – und umgekehrt. Faktisch müssten die beiden Körperschaften eine interkommunale Vereinbarung abschliessen, was aufwändig und nicht zweckmässig ist. Andererseits müsste für den Fall, dass keine Einigung erzielt werden kann, dennoch eine kantonale Instanz definiert werden, die für die Festlegung der Aufteilung zuständig ist. Auch diese Instanz ist darauf angewiesen, dass eine

Regelung besteht; anderenfalls ist eine Beurteilung der Aufteilung nicht möglich. Eine Aufteilung nach Nettosteuererträgen ist nicht zweckmässig, da sich bei Steuerfussanpassungen sofort wieder ein anderes Verhältnis ergibt.

Aufgrund der neuen Verteilung der Ausgleichsmittel kann bei den drei Gemeinden Emmetten, Oberdorf und Wolfenschiessen der Bedarf einer Steuerfussverschiebung eintreten.

IV. VERFAHREN

Art. 27 Festsetzung

Die Leistungen der finanzstarken Politischen Gemeinden für den direkten Finanzausgleich und die Verteilung der Finanzausgleichsbeiträge werden durch den Regierungsrat jeweils für das nachfolgende Jahr festgesetzt.

Die Festsetzung hat vor der Beschlussfassung über das Budget in den Gemeinden zu erfolgen. Diese sollte vor den Sommerferien erfolgen, damit die Gemeinden die Beträge rechtzeitig ins Budget aufnehmen können. Für eine allfällige Beschwerde gemäss Art. 30 ist zu erwähnen, dass vom 15. Juli bis 15. August ein Fristenstillstand gilt.

	Berechnungsgrundlagen	Festsetzung	Auszahlung
FA2020	Jahresrechnung 2018	Sept. 2019 ¹⁾	Apr./Sept. 2020
FA2021	Jahresrechnung 2019	Juni / Juli 2020	Apr./Sept. 2021
FA2022	Jahresrechnung 2020	Juni / Juli 2021	Apr./Sept. 2022

¹⁾ Im ersten Jahr ist die Übergangsbestimmung zu beachten.

Der neue Ablauf erübrigt die bisherige Erstellung einer provisorischen Berechnung für die Budgets. Somit ergeben sich auch keine Budgetabweichungen. Bei allfälligen Steuerfussdiskussionen entfällt somit auch der Unsicherheitsfaktor Finanzausgleich, welcher doch in einzelnen Gemeinden etwa identisch mit der Höhe der Steuererträge ist.

Art. 28 Ein- und Auszahlungen

Die Einzahlungen durch die finanzstarken Gemeinden erfolgen im September.

Die Auszahlungen durch den Kanton erfolgen zu je 50 Prozent im April und September.

Da die bisherige Auszahlung im gleichen Jahr wie die Festlegung erfolgte, war keine gesetzliche Grundlage notwendig. Neu soll aber klar sein, wann welche Beträge ein- oder ausbezahlt sind.

Art. 29 Kürzung, Verweigerung, Rückforderung

Der vorliegende Artikel entspricht dem bisherigen Artikel. Bisher musste der Artikel nicht angewendet werden. Für eine allfällige Kürzung oder Rückforderung von Finanzausgleichsbeiträgen bestehen im Gesetz keine Regeln. Sofern solche Massnahmen je angewendet werden müssten, wäre dies im Einzelfall zu beurteilen und liegt im Ermessen des Regierungsrates. Der Beschluss wäre entsprechend zu begründen. Dabei ist das Verhältnismässigkeitsprinzip zu beachten.

Der Regierungsrat hat Finanzausgleichsbeiträge zu kürzen oder zu verweigern, wenn die Gemeinden:

1. die Einsichtnahme in die Berechnungsunterlagen behindern oder verwehren;
2. gegen Vorschriften der Gemeindefinanzhaushaltgesetzgebung verstossen;
3. die durch die Finanzlage und die Steuerbelastung gebotene Beschränkung der Ausgaben nicht einhalten;
4. durch Steuern Ausgaben decken, die auf anderem Wege bestritten werden können;
5. wiederholt mehr Steuern beziehen, als notwendig sind;
6. wiederholt weniger Steuern beziehen, als zur Deckung des Finanzbedarfes nach Abzug der direkten Finanzausgleichsbeiträge noch nötig wären.

Unter den gleichen Voraussetzungen kann der Regierungsrat bereits ausbezahlte Finanzausgleichsbeiträge zurückfordern.

Art. 30 Rechtsmittel

Abgesehen, dass der Artikel durch Absatz 2 ergänzt wird, ergeben sich keine Anpassungen.

Entscheide des Regierungsrates über die Festsetzung der Finanzierungsleistungen finanzstarker Politischer Gemeinden und über die Verteilung von Finanzausgleichsbeiträgen können durch den administrativen Rat einer betroffenen Gemeinde binnen 20 Tagen nach erfolgter Zustellung mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden.

Gemäss Absatz 2 richten sich im Übrigen die Rechtsmittel nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz.

V. AUFSICHT UND WIRKSAMKEITSPRÜFUNG

Art. 31 Ausgabenbeschlüsse

1. Vorprüfungspflicht

Mit der Teilrevision 2014 wurde die Vorprüfungspflicht angepasst und verschärft. Die bisherige Praxis erfordert im Grundsatz keine Anpassung. Neu ist der Normausgleich Wohnbevölkerung in die Aufzählung aufzunehmen.

Gemeinden, die im laufenden Jahr oder im Vorjahr Beiträge aus dem Normausgleich Volksschule, Normausgleich Wohnbevölkerung oder dem Finanzkraftausgleich erhalten haben, müssen Investitionsvorhaben und wiederkehrende Aufwendungen, deren jährliche Folgekosten mehr als 15 Prozent des Nettoertrages je Einheit gemäss Art. 5 betragen, der Direktion zur Vorprüfung einreichen.

Art. 32 2. Stellungnahme des Regierungsrates

Einzige Anpassung im Artikel ist der Verzicht der Aufzählung, welche Beiträge gekürzt werden können. Diese ergeben sich sinngemäss aus der Aufzählung gemäss Art. 31 Abs. 1. Demzufolge können keine Kürzungen beim Lastenausgleich für den Schutz vor Naturereignissen vorgenommen werden.

Art. 33 Wirksamkeitsprüfung

Mit der Teilrevision 2014 wurde die Pflicht zu einem Wirksamkeitsbericht eingeführt. Artikel bleibt unverändert. Der Bericht beinhaltet jeweils 4 Jahre. Durch die periodische Überprüfung der Wirksamkeit kann auf eine Befristung des Gesetzes verzichtet werden.

VI. VOLLZUGS-, ÜBERGANGS- UND SCHLUSSBESTIMMUNGEN

Art. 34 Vollzug

Neu wird wie bei allen Gesetzen die Möglichkeit aufgeführt, dass der Regierungsrat die zum Vollzug dieses Gesetzes erforderlichen Bestimmungen in einer Verordnung erlassen kann. Aktuell besteht kein Bedarf einer Verordnung.

Art. 35 Übergangsbestimmung

1. mildernde Übergangsbeiträge

Der Kanton richtet im ersten Jahr nach Inkrafttreten dieses Gesetzes 0.5 Mio. Franken an diejenigen Gemeinden aus, die neu weniger Mittel aus dem Finanzausgleich erhalten als bei

der letzten Festsetzung vor der Umstellung. Die Verteilung an die Gemeinden erfolgt im Verhältnis der jeweiligen Reduktion der Finanzausgleichsbeiträge. Beiträge können nur Nettoempfänger erhalten.

Nach heutigen Berechnungen erhalten vor allem die beiden Gemeinden Dallenwil und Wolfenschiessen mehr Mittel mit der neuen als mit der alten Berechnung. Der Regierungsrat hat deshalb eine Variante verworfen, wonach die Obergrenze gemäss Art. 11 Abs. 2 des Finanzausgleichsgesetzes im ersten Jahr nach Inkrafttreten erhöht wird. Die Mittel sollen schliesslich nur denjenigen Gemeinden zu Gute kommen, welche weniger erhalten. Bei der aktuellen Simulation wären dies hauptsächlich die Gemeinden Beckenried, Buochs und Oberdorf (siehe Kapitel 7.3.4).

Sofern die Obergrenze von 18.5 Mio. Franken sich verändern würde, müsste auch diese Übergangsbestimmung überarbeitet oder allenfalls gestrichen werden. Anderenfalls würde keine Entlastung bzw. unter Umständen gar eine Mehrbelastung des Kantons resultieren.

Art. 36 2. Festsetzung

Für das erste Jahr nach Inkrafttreten dieses Gesetzes setzt der Regierungsrat die Leistungen der finanzstarken Politischen Gemeinden für den direkten Finanzausgleich und die Verteilung der Finanzausgleichsbeiträge zu Jahresbeginn fest.

Diese Übergangsbestimmung ist notwendig, da das Gesetz sinnvollerweise erst ab 1. Januar 2020 in Kraft treten wird und nicht bereits im August. Das heisst, spätestens im September 2019 erfolgt erstmals die Festlegung des Finanzausgleichs gemäss dem neuen Gesetz. Diese Festlegung ist provisorisch, da eine anfechtbare Verfügung erst nach Inkrafttreten der Totalrevision möglich ist.

Für die Berechnung des direkten Finanzausgleichs sind die Daten der letzten genehmigten Jahresrechnungen massgebend. Für die Schülerzahlen ist die Bildungsstatistik für die Volksschule des Schuljahres 18/19 massgebend und für die Einwohnerzahlen die Daten vom 31. Dezember 2018. Diese Daten stehen bei der provisorischen Festsetzung im Sommer 2019 zur Verfügung. Bei der definitiven Festsetzung im Januar 2020 ist auf die gleiche Datenbasis zurückzugreifen.

Die Gemeinden sind vor der Beschlussfassung über das Budget über die voraussichtlichen Leistungen und Beiträge zu orientieren.

Somit können die Gemeinden erstmals mit dem Budget 2020 die effektiven Aus- oder Einzahlenden budgetieren.

Termin	Was	Datenbasis
Sept. 2019	Festsetzung FA2020 provisorisch	Jahresrechnung 2018 Einwohner 31.12.2018 Bildungsstatistik 18/19
01.01.2020	Inkrafttreten	
Jan. 2020	Festsetzung FA2020 definitiv	Jahresrechnung 2018 Einwohner 31.12.2018 Bildungsstatistik 18/19
Apr. / Sept. 2020	Ein- und Auszahlung FA2020	

Art. 37 3. Wirksamkeitsprüfung

Die erste Wirksamkeitsprüfung nach Inkrafttreten dieses Gesetzes erfolgt nach vier Berechnungen, respektive Festsetzungen nach neuem Gesetz. Dadurch ist sichergestellt, dass für die Entwicklung der Zahlen wie bis anhin vier Finanzausgleichsperioden (FA2020 bis FA2023) berücksichtigt und ausgewertet werden können. Im 2. Halbjahr 2022 kann mit der Erstellung des Wibe 20-23 begonnen werden. Die Kenntnisnahme im Landrat erfolgt im 2023.

Jahr	Finanzausgleich Bisher		Finanzausgleich Neu		
	Festsetzung, Auszahlung	Wibe (z K LR)	Festsetzung	Auszahlung	Wibe (z K LR)
2014	FA2014	14-17 (2018)			
2015	FA2015				
2016	FA2016				
2017	FA2017				
2018	FA2018	kein			
2019	FA2019	kein	FA2020 (prov.)		
2020			FA2021	FA2020	
2021			FA2022	FA2021	
2022			FA2023	FA2022	20-23 (2023)
2023			FA2024	FA2023	
2024				FA2024	

Art. 38 Aufhebung bisherigen Rechts

Das Gesetz vom 17. April 2002 über den direkten Finanzausgleich wird aufgehoben.

Art. 39 Inkrafttreten

Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum. Der Regierungsrat legt den Zeitpunkt des Inkrafttretens fest. Das Gesetz muss zwingend auf Jahresbeginn in Kraft treten. Der Regierungsrat beabsichtigt, das Gesetz auf den 1. Januar 2020 in Kraft treten zu lassen.

7 Auswirkungen der Vorlage

7.1 Übersicht

Die Vorlage hat Auswirkungen auf drei Gruppen:

1. Der Kanton erhält durch die Obergrenze einen Beitrag an die NFA-Zahlungen und hat durch die Reduktion der zu leistenden Einheiten vom Nettosteuerertrag pro Einheit einen tieferen Beitrag im Verhältnis zu den Steuererträgen zu leisten.
2. Für die Gebergemeinden wird durch den tieferen Abgabesatz ihr Beitrag im Verhältnis zu ihren Steuererträgen gesenkt.
3. Die Nehmergemeinden leisten durch die geschaffene Obergrenze einen Beitrag an den NFA. Sie erhalten weniger Mittel.

Bei den Vergleichen wird jeweils der Finanzausgleich gemäss heute gültigem Gesetz erwähnt. Dies bedeutet, dass beispielsweise der Finanzausgleich 2017 auf den Werten der Rechnung 2016 beruht. Wird ein Vergleich zum neuen Finanzausgleichsgesetz gemacht, werden die neuen Ausgleichszahlen gemäss neuem Gesetz berechnet. Die Datengrundlage ist jedoch dieselbe (Finanzausgleich 2017 nach neuem Gesetz, mit Rechnungszahlen 2016). Dadurch kann eine Vergleichbarkeit hergestellt werden. Zu beachten ist jedoch, dass gemäss neuem Gesetz der Finanzausgleich aufgrund der Rechnungszahlen 2016 der Finanzausgleich 2018 wäre.

Finanzausgleich heutiges Gesetz	FA2016	FA2017	FA2018	FA2019	
Massgebendes Rechnungsjahr	2015	2016	2017	2018	2019
Finanzausgleich nach Totalrevision	FA2017	FA2018	FA2019	FA2020	FA2021

Für die Vergleiche macht es aber Sinn, wenn jeweils die gleichen Jahresrechnungsdaten miteinander verglichen werden.

7.2 auf den Kanton

7.2.1 Im Vergleich mit den Ist-Daten

Der Kanton profitiert zum einen vom tieferen Nettosteuerertrag pro Einheit infolge der Anpassung der Gewichtung bei den juristischen Personen von 0.6 auf 0.45 und zum anderen von der Reduktion des Prozentsatzes am Anteil am Nettosteuerertrag pro Einheit. Dies ergibt rund Einsparungen von jährlich über 800'000 Franken.

Hätte die Obergrenze von 18.5 Mio. Franken bereits in den Jahren 2017 und 2018 gegolten, wären die Leistungen des Kantons in den innerkantonalen Finanzausgleich zwischen 500'000 bis 750'000 Franken tiefer ausgefallen. Diese Minderleistungen wären zugunsten des NFA eingesetzt worden.

Kanton		FA2015	FA2016	FA2016K	FA2017	FA2018
Bisher						
Nettosteuerertrag pro Einheit	<i>a</i>	52'087	61'468	55'457	55'391	56'526
Beitrag Kanton (0.16 EH)	$b=0.16*a$	8'334	9'835	8'873	8'863	9'044
Neu						
Nettosteuerertrag pro Einheit	<i>c</i>	50'708	59'723	53'711	53'623	54'844
Beitrag Kanton (0.15 EH)	$d=0.15*c$	7'606	8'958	8'057	8'043	8'227
Differenz						
Beitrag Kanton (0.01 EH)	$e=d-b$	-728	-876	-816	-819	-818

Total Mittel Finanzausgleich	<i>f</i>	18'113	22'574	19'012	19'000	19'266
Total Auszahlung aus FA	<i>g</i>	18'113	18'500	18'500	18'500	18'500
Beitrag aus Obergrenze für NFA	$h=g-f$	0	-4'074	-512	-500	-766

Total Auswirkungen Kanton	$i=e+h$	-728	-4'951	-1'328	-1'319	-1'583
---------------------------	---------	------	--------	--------	--------	--------

7.2.2 Auswirkungen für die Zukunft

Für die zukünftigen Entwicklungen ist die Prognose schwierig abzuschätzen. Die Nettosteuererträge pro Einheit nehmen eine zentrale Rolle ein.

Annahme Wachstum Nettosteuererträge pro Einheit Total

Kanton		FA2018	FA2019	FA2020	FA2021	FA2022
Jahresrechnung		2017	2018	2018	2019	2020
Budgetrelevant		B2018	B2019	B2020	B2021	B2022
Nettosteuerertrag pro Einheit		54'844	55'941	57'059	58'201	59'365
Entwicklung Nettosteuerertrag		100%	2.0%	2.0%	2.0%	2.0%
Beitrag Kanton (0.15 EH)		8'227	8'391	8'559	8'730	8'905
Veränderung zu Vorjahr			165	168	171	175

Total Mittel Finanzausgleich		19'266	19'651	20'044	20'445	20'854
Total Auszahlung aus FA		18'500	18'500	18'500	18'500	18'500
Beitrag aus Obergrenze für NFA		-766	-1'151	-1'544	-1'945	-2'354
Veränderung zu Vorjahr			-385	-393	-401	-409

Für die Bestimmung der Finanzierung des Finanzausgleichs muss das Wachstum des Nettosteuerertrages auf die einzelnen Gemeinden aufgeteilt werden. Dies ist schwierig und mit grossen Unsicherheiten verbunden. Was wird bei der Steuervorlage 2017 auf Bundesebene entschieden? Gibt es ein Referendum? Wie sehen die kantonalen Massnahmen aus? Ab welchem Zeitpunkt wirken die Massnahmen? Hinzu kommt die Entwicklung der Einwohnerzahlen.

Aufgrund der vielen Unsicherheitsfaktoren ist auf eine Weiterführung der Szenarien zu verzichten.

Mit der vorliegenden Totalrevision besteht für den Kanton kein Risiko für die Zukunft, da davon auszugehen ist, dass die Nettosteuerträge pro Einheit steigen werden. Je höher die Finanzierung des Finanzausgleichs ausfällt, desto mehr verbleiben nach Abzug der Auszahlung aufgrund der fixen Obergrenze für den Kanton als Beitrag an den NFA sowie zur Bereinigung am strukturellen Defizit. Entsprechende Werte sind erstmals im Rahmen des Budgets 2019 für die beiden Finanzplanjahr 2020 und 2021 zu berücksichtigen.

7.3 auf die Gemeinden

7.3.1 Allgemein

In Kapitel 7.3.2 werden die Auswirkungen pro Gemeinde dargestellt. Den bisherigen effektiven Ein- und Auszahlungsbeträgen werden die Beträge gegenübergestellt, welche sich in der Vergangenheit mit den neuen Berechnungsgrundlagen gemäss dem neuen Finanzausgleichsgesetz ergeben hätten. Da der Finanzausgleich 2016 durch den Sonderfall Hergiswil stark beeinflusst wird, wurde zusätzlich eine bereinigte Version 2016 (FA2016K; K= korrigiert) berechnet.

Die Auswirkungen bei den Nehmergemeinden ergeben sich hauptsächlich aus den veränderten Berechnungen. Zum einen profitieren durch den Normausgleich Wohnbevölkerung als Ersatz der "Lex Emmetten" die nächsten drei kleinen Gemeinden und zum anderen führt die Entkoppelung des Normausgleichs Volksschule von der Berücksichtigung des Normsteuerertrages zu Veränderungen. Im Weiteren können durch die Reduktion der Finanzausgleichsmittel weniger Mittel verteilt werden. Die Veränderungen bei den Mittel zeigt sich wie folgt:

Total Auswirkungen	FA2015	FA2016	FA2016K	FA2017	FA2018
Beckenried	-557	-1'254	-734	-609	-626
Buochs	-460	-1'072	-606	-610	-637
Dallenwil	570	111	262	202	128
Emmetten	-73	-489	-143	-37	-11
Ennetbürgen	-570	-278	0	-233	0
Ennetmoos	94	-274	7	16	-40
Hergiswil	0	0	0	0	0
Oberdorf	143	-570	-287	-302	-370
Stans	-1'118	-837	-287	0	18
Stansstad	0	0	0	0	0
Wolfenschiessen	721	254	337	298	236
Total	-1'251	-4'410	-1'450	-1'275	-1'301

- = weniger Mittel; + = mehr Mittel

Die beiden finanzschwächsten Gemeinden Dallenwil und Wolfenschiessen profitieren von der Revision und erhalten im Vergleich zu der bisherigen Berechnung mehr Mittel. Die Gemeinde Ennetmoos weist keine wesentlichen Veränderungen auf. Die Gemeinde Emmetten verzeichnet einen leichten Rückgang, da weniger Mittel im Finanzkraftausgleich sind. Die beiden letzten Jahre sind aber annähernd stabil, da der Finanzkraftindex angestiegen ist. Die beiden Gemeinden Ennetbürgen und Stans haben in der Vergangenheit von Beiträgen aus dem

Ausgleich Volksschule profitiert. Die Anpassung der Berechnungsgrundlage führt bei Letzteren zu den Abweichungen. Die grössten negativen Auswirkungen ergeben sich bei den Gemeinden Beckenried, Oberdorf und Buochs. Die Gemeinde Beckenried hat in den letzten Jahren sehr gute Ergebnisse erreicht und konnte auch den Steuerfuss senken. Die Gemeinde Oberdorf weist ebenfalls sehr positive Rechnungsergebnisse aus und konnte Steuerrabatte gewähren. Die Gemeinde Buochs konnte die letzten beiden Rechnungsjahre positiv abschliessen. Obwohl der Finanzausgleich nicht mehr bis zur durchschnittlichen Einwohnerzahl begrenzt ist, gehört die Gemeinde Buochs zu den Verlierern bei der Revision.

Zählt man die beiden Gemeinden Ennetbürgen und Stans zu den finanzstarken Gemeinden, weisen von den restlichen sieben Gemeinden deren drei eine negative Bilanz aus, zwei Gemeinden profitieren und für zwei Gemeinden ist der Wechsel neutral.

Hier gibt es natürlich zwei Ansichten. Zum einen verliert man nie gerne Beiträge und zum anderen muss aber auch die Frage gestellt werden, ob die Beiträge in der Vergangenheit nicht zu hoch ausgefallen sind. Die vorgeschlagenen Auswirkungen auf die einzelnen Gemeinden sind als vertretbar zu beurteilen und kommen indirekt auch wieder zu Gute, wenn der Kantonshaushalt durch die vorgesehenen Massnahmen profitiert.

Im Kapitel 7.3.4 werden die Auswirkungen des Abgabesatzes auf finanzstarke Gemeinde und im Kapitel 7.3.4 die Auswirkungen der Übergangslösung dargestellt. Es wird aufgezeigt, wie viel die Gemeinden mehr erhalten, wenn 0.5 Mio. Franken zusätzlich zur Verfügung stehen. Kapitel 7.3.5 behandelt die zukünftige Entwicklung der Ein- und Auszahlungen.

7.3.2 Pro Gemeinde

Beckenried

Beckenried		FA2015	FA2016	FA2016K	FA2017	FA2018
Normausgleich Volksschule		499	461	461	647	900
Normausgleich Wohnbevölkerung		0	0	0	0	0
Lastenausgl. f. S. v. Naturereignissen		230	313	313	303	402
Finanzkraftausgleich		748	1'272	1'262	1'046	768
Beiträge Total bei Obergrenze 18.5 Mio.	<i>a</i>	1'477	2'046	2'037	1'997	2'071
Beiträge Total bisher	<i>b</i>	2'033	3'301	2'770	2'606	2'696
Differenz	<i>c=a-b</i>	-557	-1'254	-734	-609	-626
Steuereinheit NP	<i>d</i>	3'005	2'948	2'948	3'165	3'469
Veränderung in Steuereinheit NP	<i>e = c/d</i>	-0.19	-0.43	-0.25	-0.19	-0.18

Buochs

Buochs		FA2015	FA2016	FA2016K	FA2017	FA2018
Normausgleich Volksschule		356	615	615	610	551
Normausgleich Wohnbevölkerung		0	0	0	0	0
Lastenausgl. f. S. v. Naturereignissen		50	37	37	33	46
Finanzkraftausgleich		2'601	2'673	2'673	2'427	2'674
Beiträge Total bei Obergrenze 18.5 Mio.	<i>a</i>	3'006	3'325	3'325	3'070	3'271
Beiträge Total bisher	<i>b</i>	3'467	4'396	3'932	3'680	3'908
Differenz	<i>c=a-b</i>	-460	-1'072	-606	-610	-637
Steuereinheit NP	<i>d</i>	3'896	4'059	4'059	4'203	4'204
Veränderung in Steuereinheit NP	<i>e = c/d</i>	-0.12	-0.26	-0.15	-0.15	-0.15

Dallenwil

Dallenwil		FA2015	FA2016	FA2016K	FA2017	FA2018
Normausgleich Volksschule		1'034	837	837	666	496
Normausgleich Wohnbevölkerung		455	462	462	457	463
Lastenausgl. f. S. v. Naturereignissen		156	148	148	178	179
Finanzkraftausgleich		1'623	1'425	1'437	1'509	1'622
Beiträge Total bei Obergrenze 18.5 Mio.	<i>a</i>	3'267	2'872	2'884	2'810	2'760
Beiträge Total bisher	<i>b</i>	2'697	2'761	2'621	2'609	2'631
Differenz	$c=a-b$	570	111	262	202	128
Steuereinheit NP	<i>d</i>	966	1'089	1'089	1'121	1'091
Veränderung in Steuereinheit NP	$e = c/d$	0.59	0.10	0.24	0.18	0.12

Emmetten

Emmetten		FA2015	FA2016	FA2016K	FA2017	FA2018
Normausgleich Volksschule		0	0	0	0	0
Normausgleich Wohnbevölkerung		560	556	556	558	552
Lastenausgl. f. S. v. Naturereignissen		0	0	0	0	0
Finanzkraftausgleich		109	134	123	169	0
Beiträge Total bei Obergrenze 18.5 Mio.	<i>a</i>	669	690	679	727	552
Beiträge Total bisher	<i>b</i>	742	1'179	821	764	564
Differenz	$c=a-b$	-73	-489	-143	-37	-11
Steuereinheit NP	<i>d</i>	1'262	1'333	1'333	1'349	1'542
Veränderung in Steuereinheit NP	$e = c/d$	-0.06	-0.37	-0.11	-0.03	-0.01

Ennetbürgen

Ennetbürgen		FA2015	FA2016	FA2016K	FA2017	FA2018
Normausgleich Volksschule		0	0	0	0	0
Normausgleich Wohnbevölkerung		0	0	0	0	0
Lastenausgl. f. S. v. Naturereignissen		0	0	0	0	0
Finanzkraftausgleich		0	0	0	0	0
Beiträge Total bei Obergrenze 18.5 Mio.	<i>a</i>	0	0	0	0	0
Beiträge Total bisher	<i>b</i>	570	278	0	233	0
Differenz	$c=a-b$	-570	-278	0	-233	0
Steuereinheit NP	<i>d</i>	4'973	5'315	5'315	5'045	5'486
Veränderung in Steuereinheit NP	$e = c/d$	-0.11	-0.05	0.00	-0.05	0.00
Einzahlungen bisher	<i>f</i>	263	0	267	0	295
Einzahlungen neu	<i>g</i>	299	0	319	247	350
Differenz Einzahlungen	$h=f-g$	-35	0	-52	-247	-55
Veränderung in Steuereinheit NP	$i=h/d$	-0.01	0.00	-0.01	-0.05	-0.01
Total Auswirkungen	<i>j</i>	-605	-278	-52	-480	-55
Veränderung in Steuereinheit NP	$k=j/d$	-0.12	-0.05	-0.01	-0.10	-0.01

Ennetmoos

Ennetmoos		FA2015	FA2016	FA2016K	FA2017	FA2018
Normausgleich Volksschule		356	393	393	425	184
Normausgleich Wohnbevölkerung		394	398	398	394	386
Lastenausgl. f. S. v. Naturereignissen		44	23	23	19	0
Finanzkraftausgleich		1'149	1'117	1'119	1'371	1'311
Beiträge Total bei Obergrenze 18.5 Mio.	<i>a</i>	1'943	1'931	1'933	2'209	1'881
Beiträge Total bisher	<i>b</i>	1'849	2'205	1'926	2'193	1'920
Differenz	$c=a-b$	94	-274	7	16	-40
Steuereinheit NP	<i>d</i>	1'458	1'525	1'525	1'498	1'602
Veränderung in Steuereinheit NP	$e = c/d$	0.06	-0.18	0.00	0.01	-0.02

Hergiswil

Hergiswil		FA2015	FA2016	FA2016K	FA2017	FA2018
Normausgleich Volksschule		0	0	0	0	0
Normausgleich Wohnbevölkerung		0	0	0	0	0
Lastenausgl. f. S. v. Naturereignissen		289	273	273	272	206
Finanzkraftausgleich		0	0	0	0	0
Beiträge Total bei Obergrenze 18.5 Mio.	<i>a</i>	289	273	273	272	206
Beiträge Total bisher	<i>b</i>	289	273	273	272	206
Differenz	$c=a-b$	0	0	0	0	0
Steuereinheit NP	<i>d</i>	15'094	22'070	16'058	15'667	15'556
Veränderung in Steuereinheit NP	$e = c/d$	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Einzahlungen bisher	<i>f</i>	8'940	12'370	9'247	9'184	8'984
Einzahlungen neu	<i>g</i>	8'835	12'907	9'587	9'247	9'309
Differenz Einzahlungen	$h=f-g$	105	-537	-341	-63	-325
Veränderung in Steuereinheit NP	$i=h/d$	0.01	-0.02	-0.02	0.00	-0.02
Total Auswirkungen	<i>j</i>	105	-537	-341	-63	-325
Veränderung in Steuereinheit NP	$k=j/d$	0.01	-0.02	-0.02	0.00	-0.02

Oberdorf

Oberdorf		FA2015	FA2016	FA2016K	FA2017	FA2018
Normausgleich Volksschule		1'515	1'367	1'367	1'498	1'616
Normausgleich Wohnbevölkerung		0	0	0	0	0
Lastenausgl. f. S. v. Naturereignissen		0	0	0	0	0
Finanzkraftausgleich		1'951	1'771	1'776	1'984	1'936
Beiträge Total bei Obergrenze 18.5 Mio.	<i>a</i>	3'466	3'138	3'143	3'481	3'553
Beiträge Total bisher	<i>b</i>	3'323	3'708	3'430	3'783	3'923
Differenz	$c=a-b$	143	-570	-287	-302	-370
Steuereinheit NP	<i>d</i>	1'920	2'113	2'113	2'141	2'230
Veränderung in Steuereinheit NP	$e = c/d$	0.07	-0.27	-0.14	-0.14	-0.17

Stans

Stans		FA2015	FA2016	FA2016K	FA2017	FA2018
Normausgleich Volksschule		196	188	188	0	18
Normausgleich Wohnbevölkerung		0	0	0	0	0
Lastenausgl. f. S. v. Naturereignissen		0	0	0	0	0
Finanzkraftausgleich		0	0	0	0	0
Beiträge Total bei Obergrenze 18.5 Mio.	<i>a</i>	196	188	188	0	18
Beiträge Total bisher	<i>b</i>	1'314	1'025	475	0	0
Differenz	$c=a-b$	-1'118	-837	-287	0	18
Steuereinheit NP	<i>d</i>	6'867	7'107	7'107	7'074	7'132
Veränderung in Steuereinheit NP	$e = c/d$	-0.16	-0.12	-0.04	0.00	0.00
Einzahlungen bisher	<i>f</i>	434	0	516	902	741
Einzahlungen neu	<i>g</i>	0	0	0	609	501
Differenz Einzahlungen	$h=f-g$	434	0	516	294	240
Veränderung in Steuereinheit NP	$i=h/d$	0.06	0.00	0.07	0.04	0.03
Total Auswirkungen	<i>j</i>	-684	-837	229	294	258
Veränderung in Steuereinheit NP	$k=j/d$	-0.10	-0.12	0.03	0.04	0.04

Stansstad

Stansstad		FA2015	FA2016	FA2016K	FA2017	FA2018
Normausgleich Volksschule		0	0	0	0	0
Normausgleich Wohnbevölkerung		0	0	0	0	0
Lastenausgl. f. S. v. Naturereignissen		0	0	0	0	0
Finanzkraftausgleich		0	0	0	0	0
Beiträge Total bei Obergrenze 18.5 Mio.	<i>a</i>	0	0	0	0	0
Beiträge Total bisher	<i>b</i>	0	0	0	0	0
Differenz	$c=a-b$	0	0	0	0	0
Steuereinheit NP	<i>d</i>	6'140	5'868	5'868	5'917	6'410
Veränderung in Steuereinheit NP	$e = c/d$	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Einzahlungen bisher	<i>f</i>	1'402	691	1'053	817	745
Einzahlungen neu	<i>g</i>	1'374	709	1'048	853	879
Differenz Einzahlungen	$h=f-g$	28	-18	5	-37	-134
Veränderung in Steuereinheit NP	$i=h/d$	0.00	0.00	0.00	-0.01	-0.02
Total Auswirkungen	<i>j</i>	28	-18	5	-37	-134
Veränderung in Steuereinheit NP	$k=j/d$	0.00	0.00	0.00	-0.01	-0.02

Wolfenschiessen

Wolfenschiessen		FA2015	FA2016	FA2016K	FA2017	FA2018
Normausgleich Volksschule		1'444	1'538	1'538	1'553	1'635
Normausgleich Wohnbevölkerung		391	384	384	391	399
Lastenausgl. f. S. v. Naturereignissen		54	68	68	72	75
Finanzkraftausgleich		1'920	2'033	2'054	1'908	2'089
Beiträge Total bei Obergrenze 18.5 Mio.	<i>a</i>	3'809	4'023	4'043	3'924	4'197
Beiträge Total bisher	<i>b</i>	3'088	3'769	3'707	3'626	3'961
Differenz	$c=a-b$	721	254	337	298	236
Steuereinheit NP	<i>d</i>	991	1'062	1'062	1'137	1'074
Veränderung in Steuereinheit NP	$e = c/d$	0.73	0.24	0.32	0.26	0.22

7.3.3 Auswirkungen Abgabesatz auf finanzstarke Gemeinden

Im bisherigen Gesetz konnte der Regierungsrat gemäss Art. 10 Abs. 3 den Abgabesatz für die finanzstarken Gemeinden bis maximal 10 Prozent senken. Von dieser Lösung wurde seit dem FA2015 Gebrauch gemacht. Durch diese Massnahmen konnten die finanzstarken Gemeinde die Einsparungen gemäss erster Tabelle realisieren. Die mittlere Tabelle zeigt die Auswirkungen der Veränderungen von der bisherigen Variante bei einem Abgabesatz von 100 Prozent zur neuen Variante. Schlussendlich weist die letzte Tabelle die effektiven Veränderungen von den effektiven heutigen Einzahlungen zu den berechneten gemäss neuen Parametern aus.

Auswirkungen mit Reduktion Abgabesatz	FA2015	FA2016	FA2016K	FA2017	FA2018
Ennetbürgen	-14	0	-30	0	-33
Hergiswil	-471	-1'374	-1'027	-691	-998
Stans	-23	0	-57	-68	-82
Stansstad	-74	-77	-117	-61	-83
Total	-581	-1'451	-1'231	-821	-1'196

Auswirkungen ohne Reduktion Abgabesatz	FA2015	FA2016	FA2016K	FA2017	FA2018
Ennetbürgen	-21	0	-23	-247	-22
Hergiswil	576	838	687	628	674
Stans	457	0	573	362	322
Stansstad	102	59	122	25	-52
Total	1'113	897	1'359	767	922

Auswirkungen Bisher zu Neu	FA2015	FA2016	FA2016K	FA2017	FA2018
Ennetbürgen	-35	0	-52	-247	-55
Hergiswil	105	-537	-341	-63	-325
Stans	434	0	516	294	240
Stansstad	28	-18	5	-37	-134
Total	532	-555	128	-54	-274

Da die Gemeinde Hergiswil von der Reduktion des Abgabesatzes sehr stark profitiert hat, ergibt sich zur neuen Variante keine Einsparung. Da diese nur temporär angewendet werden kann, sollte die Veränderung jeweils zum Abgabesatz von 100 Prozent beurteilt werden.

Die Gemeinde Stans profitiert von der tieferen Gewichtung der juristischen Personen. Bei der Gemeinde Ennetbürgen ergibt sich das Gegenteil und bei der Gemeinde Stansstad ist es sowohl der Abgabesatz wie auch die Gewichtung der juristischen Personen.

7.3.4 Auswirkungen Übergangslösung

Der in den Übergangsbestimmungen im ersten Jahr zur Verfügung gestellte Betrag von 0.5 Mio. Franken soll nur denjenigen Nettonehmergemeinden zur Verfügung stehen, welche nach Inkrafttreten weniger Ausgleichsmittel erhalten, als bei der letzten Berechnung vor der Umstellung. Die Verteilung erfolgt im Verhältnis der Differenz der Ausgleichsmittel.

Veränderung Beiträge Finanzkraft	FA2018 Neu	FA2018 bisher	Differenz	Differenz relevant	Anteil 0.5 Mio.
Beckenried	2'071	2'696	-626	-626	186
Buochs	3'271	3'908	-637	-637	189
Dallenwil	2'760	2'631	128	0	0
Emmetten	552	564	-11	-11	3
Ennetmoos	1'881	1'920	-40	-40	12
Oberdorf	3'553	3'923	-370	-370	110
Wolfenschiessen	4'197	3'961	236	0	0
Total			500	-1'683	500

Nach heutigen Berechnungen erhalten die beiden Gemeinden Dallenwil und Wolfenschiessen mehr Mittel mit der neuen als mit der alten Berechnung. Daher ist eine generelle Erhöhung der Obergrenze für alle nicht angebracht. Die Mittel sollen nur denjenigen Gemeinden zu Gute kommen, welche weniger erhalten. Bei der aktuellen Simulation wären dies hauptsächlich die Gemeinden Beckenried, Buochs und Oberdorf.

Die erwähnte Übergangsbestimmung basiert auf einer Obergrenze von 18.5 Mio. Franken. Eine Veränderung dieser Obergrenze müsste zwingend auch zu einer Anpassung der Übergangslösung führen.

Die nachfolgende Tabelle zeigt auf, welche Auswirkungen eine Erhöhung der Obergrenze von 18.5 auf 19.0 Mio. Franken für die einzelnen Gemeinden hätte. Dies führt für die Gemeinden zu höheren Beiträgen aus dem Finanzkraftausgleich. Der massgebende Finanzkraftindex erhöht sich leicht.

Veränderung Beiträge Finanzkraft	FA2015	FA2016	FA2016K	FA2017	FA2018
Beckenried	0	91	91	91	100
Buochs	0	139	139	138	148
Dallenwil	0	46	46	47	50
Emmetten	0	35	35	36	0
Ennetmoos	0	53	53	54	59
Oberdorf	0	80	80	80	86
Wolfenschiessen	0	55	55	54	58
Total	0	500	500	500	500
massgebender Finanzkraftindex vor	82.75	73.75	81.60	83.75	83.90
massgebender Finanzkraftindex nach	82.75	74.70	82.60	84.80	84.95

7.3.5 Zukünftige Entwicklung Gemeinden

Finanzschwächere Gemeinden

Durch die Einführung einer Obergrenze pendeln sich die Auszahlungen bei den finanzschwächeren Gemeinden ein. Veränderungen ergeben sich vor allem durch unterschiedliche Entwicklungen der einzelnen Gemeinden im Verhältnis untereinander (Nettosteuerertrag, Schülerzahlen, Einwohnerzahlen, usw.). Die Auszahlungen aus dem Finanzausgleich sind somit in

den Finanzplänen ohne wesentliche Veränderungen zu führen. Eine Neubeurteilung erfolgt im Rahmen des Wirksamkeitsberichts.

Leistungen finanzstarke Gemeinden

Die Leistungen der finanzstarken Gemeinden sind zum einen vom eigenen Wachstum bei den Nettosteuererträgen pro Einheit sowie den Einwohnern und vom Wachstum aller Gemeinden abhängig. Die bereits unter Kapitel 7.2.2 beschriebene Problematik ergibt sich bei den Gemeinden. Da die Leistungen erst im Jahr nach der Festsetzung zu bezahlen sind und somit auch zu keinen Budgetabweichungen führen, sind die Auswirkungen frühzeitig bekannt. Aufgrund der Reduktion des Abgabesatzes und der Anpassung der Gewichtung der juristischen Personen werden die Leistungen gegenüber der heutigen Berechnung im Verhältnis tiefer ausfallen.

8 Terminplan

Der Regierungsrat beabsichtigt, die Teilrevision zum Gesetz über den direkten Finanzausgleich (Finanzausgleichsgesetz, FAG; NG 512.1) auf den 1. Januar 2020 in Kraft zu setzen.

Was	Termin
Redaktionskommission	8. Juni 2018
Verabschiedung durch den RR	19. Juni 2018
Externe Vernehmlassung	Juni bis September 2018
Information Fiko	27. August 2018
Information Kommission für Finanzen, Steuern, Gesundheit und Soziales	29. August 2018
Auswertung Vernehmlassung	Oktober / November 2018
Verabschiedung durch den RR	November / Dezember 2018
Vorberatende Kommission	Januar 2019
1. Lesung im Landrat	Februar / April 2019
2. Lesung im Landrat	April / Mai / Juni 2019
Referendumsfrist	60 Tage (Juli / August)
Berechnung Finanzausgleich FA2020 prov. für Budget 2020	Juli / August 2019
Inkrafttreten per	01. Januar 2020
Verfügung Finanzausgleich FA2020 (nach Inkrafttreten)	Januar 2020

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landammann

Yvonne von Deschwanden

Landschreiber

Hugo Murer