



Stans, 25. März 2014

Nr. 226

Finanzdirektion. Parlamentarische Vorstösse. Interpellation von Landrat Martin Zimmermann, Ennetbürgen betreffend Fragen zum innerkantonalen Finanzausgleich. Beantwortung

1 Sachverhalt

Mit Datum vom 10. Oktober 2013 reichte Landrat Martin Zimmermann eine Interpellation betreffend Fragen zum innerkantonalen Finanzausgleich ein. Er bezieht sich auf die anfangs Oktober 2013 veröffentlichte Studie von Avenir Suisse „Irrgarten Finanzausgleich“ von Lukas Rühli, welche die Finanzausgleichssysteme der Kantone zum Thema hat. Im Ergebnis ergaben sich grosse Unterschiede zwischen den Kantonen. Fehlanreize, Intransparenz und komplizierte Vorgänge würden die interkommunale Solidarität unnötig verteuern und zur Ineffizienz beitragen. Der Interpellant stellt dabei fest, dass der Kanton Nidwalden auf dem ernüchternden 20. Rang der Kantone rangiert ist. Er ersucht um die Beantwortung nachfolgender Fragen. Das Landratssekretariat überwies das Geschäft am 16. Oktober 2013 dem Regierungsrat.

Gemäss § 108 Abs. 2 des Landratsreglements vom 16. September 1998 (NG 151.11) hat der Regierungsrat binnen 6 Monaten seit der Überweisung des Vorstosses seine Stellungnahme abzugeben.

2 Erwägungen

2.1 Ausgangslage

Die Finanzdirektion hat nach Erhalt der Studie, diese vorerst intern analysiert und anschliessend den Verfasser Herr Lukas Rühli von Avenir Suisse zu einem Gespräch eingeladen. Dieses fand am 20. November 2013 statt. Neben den Regierungsräten Hugo Kayser und Hans Wicki nahmen an der Besprechung der Finanzverwalter, der Steuerverwalter und diverse Mitarbeiter der Finanzdirektion teil. Der Interpellant war auch eingeladen. Er konnte nicht teilnehmen.

Herr Rühli von Avenir Suisse erstellte für das Gespräch eine Präsentation, welche als Gesprächsgrundlage diente. Die Finanzverwaltung erstellte in der Folge eine Aktennotiz.

Die Avenir Suisse erstellt jährlich ein Kantonsmonitoring. Der Finanzausgleich ist ein Ausfluss aus dem Gemeindemonitoring. Avenir Suisse bezweckt eine unabhängige und faire Vergleichbarkeit der innerkantonalen Finanzausgleichssysteme in den Kantonen. Avenir Suisse ist dabei bewusst, dass die Bewertung nicht vollständig ist.

3 Beantwortung der Fragen

3.1 Wie erklärt sich der Regierungsrat das schlechte Abschneiden des Kantons Nidwalden?

Das Abschneiden des Kantons Nidwalden hängt wesentlich vom Ranking ab, welches Avenir Suisse zusammengestellt hat. Das Ranking umfasst drei Hauptbereiche:

- Grundstruktur des Finanzausgleichs
- Intensität der Umverteilung
- Anreizwirkung der Transfer

Das Gesamtranking rechnet im Maximum mit 33 Punkten. Der Kanton Nidwalden erreichte 17 Punkte. Wenn man nur die Punktzahl betrachtet, kann tatsächlich von einem relativ bescheidenen Abschneiden des Kantons Nidwalden ausgegangen werden.

Wenn man die einzelnen Rankings genauer analysiert, sieht die Situation wesentlich besser aus. Nachfolgend sind die wesentlichsten Differenzen dargestellt und kommentiert.

Wirksamkeitsberichte zum Finanzausgleich

Der Kanton Nidwalden kennt bisher keine im Gesetz verankerte Pflicht zu einem Wirksamkeitsbericht. Die Wirksamkeit wurde bisher, beispielsweise bei der Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage, geprüft. Mit der Gesetzesrevision 2014 wird die Pflicht im Gesetz verankert.

Wegen des fehlenden Wirksamkeitsberichtes erhielt der Kanton im entsprechenden Teilranking statt 3 Punkte keinen Punkt.

Einwohnerzahl und Finanzausgleich

Das heutige Gesetz enthält im Bezug auf die Einwohnerzahl folgende zwei Parameter. Zum einen erhält heute die Gemeinde Emmetten wegen ihrer relativ geringen Einwohnerzahl einen Basisausgleich. Andererseits wird der Finanzkraftausgleich nur bis zur durchschnittlichen Einwohnerzahl aller Gemeinden ausgerichtet. Hier ist die Gemeinde Buochs betroffen, welche Ende 2013 total 5'350 Einwohner aufweist. Sie erhält jedoch nur einen Ausgleich für 3'802 Einwohner. Dieser Eingriff erfolgte im Rahmen der Gesetzesrevision im Jahre 2002, weil sonst über 2 Millionen Franken mehr Mittel notwendig gewesen wären.

Wegen dieser Regelung erhielt der Kanton im entsprechenden Teilranking statt 2 Punkte keinen Punkt.

Umverteilungsausmass

Wie der Bericht von Avenir Suisse festhält, lassen sich die sehr hohen Umverteilungsquoten von Zug, Zürich und Nidwalden rechtfertigen. Die Kürzung der Punktzahl ist somit der direkte Ausfluss aus den deutlichen Unterschieden in der Steuerkraft der einzelnen Gemeinden. In diesem Teilranking erreichte Nidwalden nur 2 von 4 maximal möglichen Punkten.

Wie viel Standortwettbewerb für die Gemeinden

Vielleicht das wichtigste Kriterium für die Beurteilung eines Finanzausgleichssystems ist die Frage: Wie stark ist der Finanzausgleich dem freien Wettbewerb der Schweizer Gemeinden um Steuersubstrat abträglich. Entscheidend dafür ist die Grenzabschöpfungsquote. Sie sagt aus, um wie viele Rappen der Finanzausgleichsbeitrag einer Empfängergemeinde gekürzt wird, beziehungsweise sich die Beitragszahlung einer Gebergemeinde erhöht, wenn die Steuerkraft einer Gemeinde um einen Franken steigt. In Nidwalden liegen sieben der elf Gemeinden unterhalb der Mindestausstattung (82 Prozent). Darum beträgt der Gemeindeanteil in Bezug auf die Grenzabschöpfungsquote rund 64 Prozent. Auch in dieser Frage spielt die Zahl der finanzschwachen Gemeinden und die starken Unterschiede in der Steuerkraft der Gemeinden eine bedeutende Rolle. Der Kanton erreicht in diesem Teilranking von maximal 4 Punkten nur einen Punkt. Hätten Nidwalden beispielsweise nur vier Gemeinden, welche Finanzausgleichsbeiträge benötigten, würde sich die Punktzahl im Ranking auf mindestens drei Punkte erhöhen.

Zusammengefasst gilt festzuhalten, dass die erzielten 17 Punkte durch einige wenige Veränderungen deutlich erhöht und das Ranking im gesamtschweizerischen Vergleich wesentlich verbessert werden könnte. Allein wegen des neu einzuführenden Wirksamkeitsberichtes sowie der Nichtberücksichtigung der Einwohnerzahl würde die Punktezahl auf 22 Punkte

steigen. Eine entsprechende Rangverbesserung ins vordere Mittel der Kantone wäre dadurch Tatsache. Im Übrigen ist festzuhalten, dass Nidwalden bei vier von zwölf Bewertungen die maximale Punktezahl erhalten hat.

Es ist allerdings nicht primär das Ziel der Finanzausgleichsgesetzgebung, im Ranking der Avenir Suisse eine möglichst gute Position zu erreichen. Vielmehr geht es darum, alle Gemeinden mit jenen finanziellen Ressourcen auszustatten, welche es ihnen ermöglicht, den Grundauftrag und gewisse Sonderlasten zu finanzieren. Realistischerweise kann Nidwalden wegen der Kleinheit des Kantons und der vorhandenen Strukturunterschiede kaum je auf einen Spitzenplatz im Ranking der Avenir Suisse vorstossen.

3.2 Krankt der innerkantonale Finanzausgleich tatsächlich an „Fehlreizen, Intransparenz und komplizierten Vorgängen“, wie die Studie feststellt?

Der innerkantonale Finanzausgleich des Kantons Nidwalden krankt keineswegs an Fehlanreizen, Intransparenz und komplizierten Vorgängen. Avenir Suisse beurteilt das heutige Finanzausgleichssystem in Nidwalden als Ganzes als ein durchaus taugliches Instrument ohne grösseren Reformbedarf. Eine Finanzausgleichsgesetzgebung ist von der Natur her sehr anspruchsvoll und muss laufend hinterfragt werden. Zusammen mit der Gesetzesrevision 2014 wird der Regierungsrat einen Wirksamkeitsbericht erstellen und den Landrat hierüber informieren. Die Ziele der gegenseitigen Annäherung der Finanzkraft der Gemeinden, die Verminderung der Steuerfussunterschiede, der Ausgleich der Belastung sowie die Stärkung der Gemeindeautonomie werden wesentlich durch die Entwicklung der einzelnen Gemeinden und der Entwicklung der Einwohnerzahlen beeinflusst. Die Steuerbelastungsunterschiede zwischen den Gemeinden haben trotz dem Einsatz hoher Finanzausgleichsmittel seit der letzten Revision des Finanzausgleichsgesetzes wieder deutlich vergrössert

3.3 Sieht der Regierungsrat nicht ein Glaubwürdigkeitsproblem, wenn er auf nationaler Ebene Korrekturen am NFA fordert, die möglicherweise nicht einmal im innerkantonalen Ausgleich eingelöst sind?

Der Kanton Nidwalden hat schon frühzeitig, nämlich im Jahre 2002 die Grundsätze der NFA, wie Ressourcen- und Belastungsausgleich übernommen. Der Finanzkraftausgleich entspricht dem Ressourcenausgleich auf Bundesebene. Dieser Ausgleich erfolgt bis zu 82 Prozent des kantonalen Mittels. Die NFA hingegen leistet auch an Kantone Ressourcenausgleich, welche einen Index von 85 und mehr Prozent aufweisen. Beim NFA des Bundes erhalten alle Kantone mit einem Index von unter 100 Prozent Ausgleichszahlungen. In diesem Punkt ist das System des Kantons Nidwalden absolut glaubwürdig und unterstützt die finanzschwächsten Gemeinden.

Bei den Belastungsausgleichen kennt die NFA den geografisch-topografischen und den soziodemografischen Ausgleich. Diese beiden Ausgleichsarten konnten aus verschiedenen Überlegungen nicht eins zu eins in Nidwalden umgesetzt werden. Der Belastungsausgleich Wildbachverbauungen und Naturkatastrophen nimmt auf die vorhandene Situation in Nidwalden Rücksicht. Einzelne Gemeinden sind massiv belastet, während andere Gemeinden gar keine Belastung aufweisen. Anstelle des soziodemografischen Ausgleichs hat man sich damals für einen Normausgleich bei der Volksschule entschieden. Diese grosse Aufgabe, welche in allen Gemeinden bewältigt werden muss, eignet sich besonders für einen Lastenausgleich. Insbesondere weil alle Nidwaldner Schulkinder ein Anrecht auf eine gleichwertige Ausbildung in allen Gemeinden haben.

Zusammengefasst erweist sich das System des Finanzausgleichs im Kanton Nidwalden als zweckmässig, führt zu keinen wesentlichen Fehlanreizen und ist mit anderen Systemen in der Schweiz vergleichbar. Es nimmt Rücksicht auf die tatsächlichen Nidwaldner Verhältnisse und weist daher in einzelnen Punkten Abweichungen zu den idealtypischen Vorstellungen der Avenir Suisse auf. Ein periodisches Überprüfen der Wirkung und der Zielerreichung im Rahmen eines Wirksamkeitsberichts ist notwendig und wird mit der anstehenden Teilrevision

des Finanzausgleichsgesetzes umgesetzt. Der Finanzausgleich ist ein bedeutender Bestandteil der Finanzpolitik des Kantons und der Gemeinden.

Beschluss

Dem Landrat wird beantragt, von der Beantwortung der Interpellation von Landrat Martin Zimmermann, Ennetbürgen, betreffend den innerkantonalen Finanzausgleich Kenntnis zu nehmen.

Mitteilung durch Protokollauszug an:

- Landrat Martin Zimmermann, Ennetbürgen
- Landratssekretariat
- Finanzkommission (Präsidium, Vizepräsidium und Sekretariat)
- Finanzdirektion
- Finanzverwaltung

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landschreiber

