



Botschaft des Regierungsrats zu einem Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz

4. Juni 2024

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zu einem Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz mit dem Antrag, auf die Vorlage einzutreten.

Im Namen des Regierungsrats
Landammann: Josef Hess
Landschreiberin: Nicole Frunz Wallimann

Zusammenfassung	3
I. Ausgangslage	4
1. Innerkantonaler Finanzausgleich	4
2. Feststellungen gemäss Wirkungsbericht.....	5
II. Änderungen.....	6
3. Wasserzins / Präzisierung Ressourcenpotenzial (Art. 4 FiAG)	6
4. Kürzungsregel (Art. 6 FiAG).....	8
5. Einbezug der Zweitwohnungen in die Berechnung des Ressourcenausgleichs (Art. 6 FiAG).....	9
6. Verzicht auf eine neutrale Zone (Art. 7 FiAG).....	10
7. Entkoppelung des Lastenausgleichs Bildung von den Steuereinnahmen (Art. 10 FiAG).....	11
8. Entkoppelung des Strukturausgleichs von den Steuereinnahmen (Art. 13 FiAG) 12	
III. Erläuterung der geänderten Artikel.....	13
IV. Vernehmlassung	15
9. Vernehmlassungsverfahren.....	15
10. Vernehmlassungsergebnisse	15
10.1 Art. 4: Wasserzins	15
10.2 Art. 10 Abs. 1, 3 und 4: Entkoppelung Lastenausgleich Bildung von Steuereinnahmen.....	16
10.3 Art. 13: Entkoppelung Strukturausgleich von Steuereinnahmen	16
10.4 Weitere Artikel.....	17
10.5 Allgemeine Bemerkungen.....	17
V. Inkrafttreten.....	18
VI. Auswirkungen auf den Kanton und die Gemeinden.....	18

Zusammenfassung

Der Kanton Obwalden verfügt mit dem innerkantonalen Finanzausgleich über ein Ausgleichsinstrument für seine Einwohnergemeinden. Mit dem heute in Kraft stehenden Finanzausgleichsgesetz wird eine Verringerung der Unterschiede der Steuerbelastung zwischen den Einwohnergemeinden, eine Reduktion überdurchschnittlicher finanzieller Lasten durch die Volksschule sowie eine Stärkung der finanziellen Autonomie und Selbstverantwortung der Einwohnergemeinden erzielt.

Die Entwicklung des innerkantonalen Finanzausgleichs wird periodisch überprüft und dem Kantonsrat wie auch den Einwohnergemeinden werden Bericht und Antrag für allfällige Massnahmen unterbreitet. Aufgrund des letzten Wirkungsberichts, welcher in Zusammenarbeit mit allen Einwohnergemeinden erstellt und am 26. Mai 2023 vom Kantonsrat zur Kenntnis genommen wurde, konnten folgende Handlungsfelder identifiziert werden:

- die Wasserzinsen sollen für die Berechnung des Ressourcenausgleichs mitberücksichtigt werden;*
- die Zweitwohnungen sollen in die Berechnung des Ressourcenausgleichs miteinbezogen werden;*
- es soll auf eine neutrale Zone verzichtet werden;*
- wird der Ressourcenausgleich aufgrund von Art. 6 Abs. 3 FiAG gekürzt und ist gleichzeitig eine prozentuale Erhöhung des Ressourcenpotenzials aller Einwohnergemeinden feststellbar, so soll der zu kürzende Betrag um den Durchschnitt dieser Erhöhung angehoben werden;*
- Art. 4 FiAG soll mit einer abschliessenden Umschreibung der für die Berechnung des Ressourcenpotenzials verwendeten Steuerarten präzisiert werden;*
- der Strukturausgleich soll unabhängig von den Steuereinnahmen festgelegt werden. Es soll stattdessen ein fixer Betrag zur Verfügung gestellt werden. Am bestehenden Verteilungsmodus wird festgehalten;*
- der Lastenausgleich Bildung soll unabhängig von den Steuereinnahmen festgelegt werden. Es soll stattdessen ein fixer Betrag festgelegt werden. Am bestehenden Verteilungsmodus wird festgehalten.*

Der vorliegende Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz greift diese Punkte auf.

I. Ausgangslage

1. Innerkantonaler Finanzausgleich

Der Kanton Obwalden verfügt mit dem innerkantonalen Finanzausgleich über ein Ausgleichsinstrument für seine Einwohnergemeinden. Das geltende Finanzausgleichsgesetz (FIAG; GDB 630.1) hat eine Verringerung der Unterschiede der Steuerbelastung zwischen den Einwohnergemeinden, eine Reduktion überdurchschnittlicher finanzieller Lasten der Einwohnergemeinden durch die Volksschule sowie eine Stärkung der finanziellen Autonomie und Selbstverantwortung der Einwohnergemeinden zum Ziel. Der innerkantonale Finanzausgleich besteht aus den Elementen Ressourcenausgleich, Lastenausgleich Bildung und Strukturausgleich Wohnbevölkerung.

Mit dem Ressourcenausgleich wird erreicht, dass sich die Einwohnergemeinden in der Ressourcenstärke annähern können. Mit dem Ressourcenausgleich wird für die Einwohnergemeinden eine einheitliche Mindestausstattung an nicht zweckgebundenen Finanzmitteln angestrebt. Der Ressourcenausgleich mildert die Unterschiede zwischen den Einwohnergemeinden, die sich aufgrund unterschiedlicher Wirtschafts-/Steuerkraft ergeben, durch zwei Mechanismen. Einerseits erhalten ressourcenschwache Einwohnergemeinden zusätzliche Mittel, andererseits werden diese durch die finanzstarken Einwohnergemeinden finanziert. Beide Gemeindegruppen rücken damit näher an das kantonale Mittel heran und die Auswirkungen der Steuerdisparität verringern sich dadurch. Indem die Mindestausstattung zweckfrei zur Verfügung gestellt wird, kann die Autonomie der Empfängergemeinden beibehalten werden. Die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Einwohnergemeinden werden aufgrund des Ressourcenpotenzials ermittelt und anhand des daraus abgeleiteten Ressourcenindex dargestellt. Der Ressourcenindex gibt Aufschluss über die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Einwohnergemeinde im Vergleich zum Durchschnitt aller Einwohnergemeinden, welcher 100 Prozent beträgt. Die Mindestausstattung für die ressourcenschwachen Einwohnergemeinden soll in der Regel bei 85 Prozent liegen.

Mit dem Lastenausgleich Bildung wird die überdurchschnittliche Belastung aus der Führung der Volksschule gemildert. Anspruch auf den Lastenausgleich Bildung haben die Einwohnergemeinden, deren Normaufwand für die Volksschule je Einwohnerin bzw. Einwohner höher ist als der Durchschnitt aller Einwohnergemeinden. Der Normaufwand errechnet sich aufgrund der Anzahl Schülerinnen und Schüler, für welche die Einwohnergemeinde zahlt, multipliziert mit einer je nach Schulstufe festgelegten Durchschnittskostenpauschale, dividiert mit der Anzahl der Einwohnerinnen bzw. Einwohner einer Einwohnergemeinde. Der Lastenausgleich Bildung wird vollumfänglich vom Kanton alimentiert.

Berechnung des Normaufwandes mit den effektiven Schülerzahlen

	Anzahl Schüler 2023/2024				Normaufwand Schulkosten			
	KG	PS	ORST	Total	KG	PS	ORST	Total
Normkosten/SuS in Fr.	9'020	8'909	13'741					
Sarnen	200	600	240	1040	1'803'913.70	5'345'129.44	3'297'726.34	10'446'769.48
Kerns	127	464	177	768	1'145'485.20	4'133'566.77	2'432'073.18	7'711'125.14
Sachseln	80	348	103	531	721'565.48	3'100'175.07	1'415'274.22	5'237'014.77
Alpnach	118	420	158	696	1'064'309.08	3'741'590.61	2'171'003.17	6'976'902.86
Giswil	79	232	97	408	712'545.91	2'066'783.38	1'332'831.06	4'112'160.36
Lungern	33	138	49	220	297'645.76	1'229'379.77	673'285.79	2'200'311.33
Engelberg	54	208	76	338	487'056.70	1'852'978.21	1'044'280.01	3'384'314.91
Total	691	2'410	900	4'001	6'232'521.83	21'469'603.25	12'366'473.77	40'068'598.84

Berechnung Beiträge aus dem Lastenausgleich Bildung

	Einwohner per 31.12.2022	Normaufw. pro Einw.	Diff. Normaufw. pro Einw. zu Durchschnittswert	Unterdeck. x Einw.	%	Ausgleich (1,4% mind. 1,2 Mio. Fr.)	%
Samen	10'654	980.55	54.82			-	
Kerns	6'424	1'200.36	(165.00)	(1'059'944.80)	58.66	964'430.96	58.66
Sachseln	5'211	1'004.99	30.37			-	
Alpnach	6'222	1'121.33	(85.96)	(534'866.12)	29.60	486'668.21	29.60
Giswil	3'806	1'080.44	(45.08)	(171'563.79)	9.49	156'103.82	9.49
Lungern	2'086	1'054.80	(19.43)	(40'541.37)	2.24	36'888.10	2.24
Engelberg	4'297	787.60	247.76			-	
Total	38'700	1'035.36		(1'806'916.08)	100.00	1'644'091.10	100.00

Tabelle 1: Beispiel Berechnung Lastenausgleich Bildung, Finanzausgleich 2023 (Rundungsdifferenzen möglich)

Anspruch auf einen Strukturausgleich Wohnbevölkerung haben jene Einwohnergemeinden, deren Einwohnerzahl tiefer ist als der Durchschnitt aller Einwohnergemeinden. Auch dieser Ausgleich wird vollumfänglich vom Kanton finanziert.

Berechnung des Strukturausgleichs mit der Anzahl Einwohner je Gemeinde

	Einwohner per 31.12.2022	Diff. zu Mittelwert	Unterdeckung		Ausgleichsbetrag (2,6 % der Staatssteuern)
			Zahl	in Prozenten	
Samen	10'654	5'125	0	0.00%	-
Kerns	6'424	895	0	0.00%	-
Sachseln	5'211	-318	-318	4.73%	144'415.16
Alpnach	6'222	693	0	0.00%	-
Giswil	3'806	-1'723	-1'723	25.66%	783'336.95
Lungern	2'086	-3'443	-3'443	51.27%	1'565'504.54
Engelberg	4'297	-1'232	-1'232	18.34%	560'055.38
Total	38'700	0	-6'714	100.00%	3'053'312.03

Mittelwert Einw./Gde 5'529

Tabelle 2: Beispiel Berechnung Strukturausgleich Wohnbevölkerung, Finanzausgleich 2023

2. Feststellungen gemäss Wirkungsbericht

Die Auswirkungen des FiAG sind gemäss Art. 18 periodisch zu überprüfen. Zuhanden des Kantonsrats und der Einwohnergemeinden sind in der Regel alle vier Jahre Bericht und Antrag auf allfällige Massnahmen zu unterbreiten. Der Kantonsrat nahm an seiner Sitzung vom 26. Mai 2023 den letzten Wirkungsbericht zum innerkantonalen Finanzausgleich zur Kenntnis.

Im Wirkungsbericht wurden verschiedene Handlungsfelder aufgeführt, welche eine Anpassung des FiAG bedingen. Konkret wurden folgende Bereiche definiert:

- Berücksichtigung der Wasserzinsen für die Berechnung des Ressourcenausgleichs;
- Einbezug der Zweitwohnungen in die Berechnung des Ressourcenausgleichs;
- Korrektur der Kürzungsregel gemäss Art. 6 FiAG;
- Präzisierung bzw. detaillierte Umschreibung der Berechnung des Ressourcenpotenzials gemäss Art. 4 FiAG;
- Entkoppelung des Strukturausgleichs von den Steuereinnahmen;
- Entkoppelung des Lastenausgleichs Bildung von den Steuereinnahmen;
- Verzicht auf eine neutrale Zone.

Mit dem vorliegenden Nachtrag zum FiAG werden die in diesen Bereichen ausgeführten Änderungen umgesetzt.

II. Änderungen

3. Wasserzins / Präzisierung Ressourcenpotenzial (Art. 4 FiAG)

Für die Berechnung des Ressourcenausgleichs wird neu auch der Wasserzins eingerechnet. Mit dem Wasserzins wird das Recht entschädigt, an einem Standort die Wasserkraft des öffentlichen Gewässers exklusiv nutzen zu dürfen (Konzession). Gemäss dem Bundesamt für Umwelt ist der Wasserzins „(...) im System der Abgabetypen (...) den Kausalabgaben zuzuordnen. Diese sind im Gegensatz zu den Steuern an eine bestimmte, dem Abgabepflichtigen zurechenbare Gegenleistung des Gemeinwesens, gebunden. Da bei seiner Erhebung aber ebenfalls fiskalische Interessen im Spiel sind, ist der Wasserzins zu den Regal- bzw. Monopolgebühren zu zählen.“¹

Die Wasserzinseinnahmen sind in den Kantonen sehr unterschiedlich verteilt. Die meisten Wasserzinsen nehmen mit Abstand die Kantone Wallis und Graubünden ein. Es ist daher naheliegend, dass diese zwei Kantone bei ihrem innerkantonalen Finanzausgleich die Wasserzinsen bei der Ermittlung des Ressourcenpotenzials einer Gemeinde berücksichtigen.²

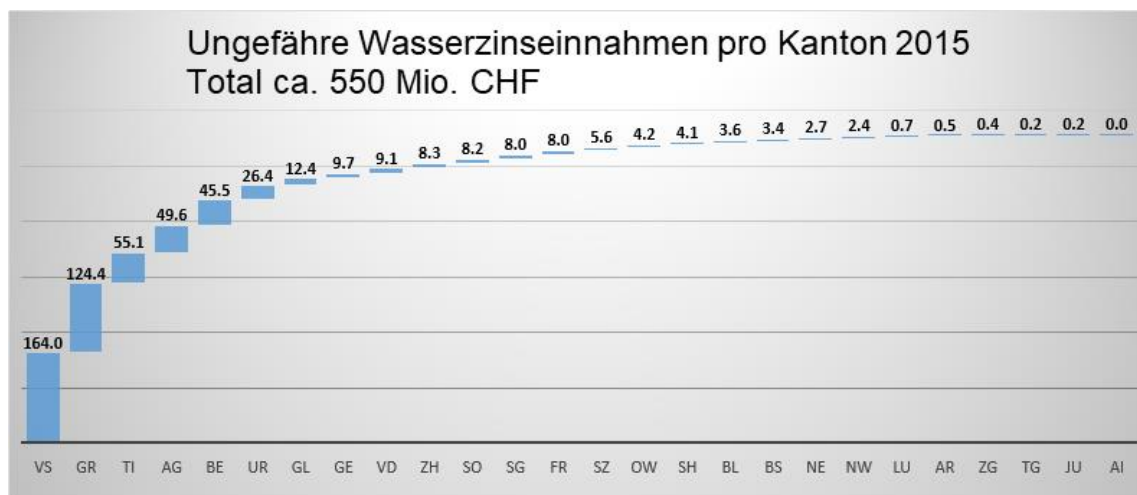


Abbildung 1: Wasserzinseinnahmen pro Kanton 2015

Quelle: Bundesamt für Energie

(<https://www.bfe.admin.ch/bfe/de/home/versorgung/erneuerbare-energien/wasserkraft/wasserzins.html>)

Im Kanton Obwalden profitieren alle Einwohnergemeinden von Wasserzinsen. Total nehmen die Einwohnergemeinden rund zwei Millionen Franken pro Jahr mit Wasserzinsen ein. Gemessen an den Steuereinnahmen von über 100 Millionen Franken sind die Wasserzinsen – anders als in den Kantonen Wallis und Graubünden – von der Summe her zwar nur marginal, im Vergleich zwischen den Einwohnergemeinden sind die Unterschiede aber erheblich. Aus diesem Grund werden sie zukünftig für die Berechnung des Ressourcenpotenzials einer Gemeinde berücksichtigt.

¹ Quelle: Der Wasserzins – die wichtigste Abgabe auf der Wasserkraftnutzung in der Schweiz, Berichte de BWG, Serie Wasser, Nr. 3, Bern 2002

² Kanton Wallis: Art. 5 Bst. I des Gesetzes über den interkommunalen Finanzausgleich (GIFA) vom 15.09.2012, SGS 613.1
Kanton Graubünden: Art. 4 Bst. e des Gesetzes über den Finanzausgleich im Kanton Graubünden (FAG) vom 05.12.2013, BR 730.200

Die nachfolgende Aufstellung zeigt die von den Einwohnergemeinden in den Jahren 2021 und 2022 erhaltenen Wasserzinsen in Franken.

Ge- meinde	Sarnen	Kerns	Lungern	Giswil	Sachseln	Engel- berg	Alpnach
Betrag in Fr. 2021	45 000	236 000	203 000	165 000	316 000	990 000	97 000
Betrag in Fr. 2022	27 000	236 000	203 000	165 000	316 000	990 000	15 000

Tabelle 3: Wasserzinszahlungen 2021 und 2022 an die Einwohnergemeinden

Die bisherige Basis für die Berechnung des Ressourcenpotenzials einer Einwohnergemeinde bildete der Ertrag der einfachen Steuer aus der Einkommens-, der Vermögens- und den Nebensteuern wie Grundstückgewinn- und Handänderungssteuern sowie der Gewinn- und Kapitalsteuern. In der Praxis wurden auch die Steuern betreffende Bussen, Abschreibungen und Erlasse mitberücksichtigt. In Zukunft wird darauf verzichtet und nebst den neu zu berücksichtigenden Erträgen aus Wasserzinsen nur noch folgende Positionen berücksichtigt:

- Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen gemäss einfacher Kantonssteuer (einschliesslich Aufwandsteuern und Nachsteuern);
- Einfache Steuern auf Kapitaleistungen aus Vorsorge;
- Grundstückgewinnsteuern;
- Quellensteuern gemäss einfacher Kantonssteuer;
- Handänderungssteuern;
- Gewinn- und Kapitalsteuern der juristischen Personen (einschliesslich Nachsteuern).

In der nachfolgenden Tabelle wird der Ressourcenausgleich 2023 unter Berücksichtigung der Wasserzinsen simuliert und mit der aktuellen Regelung verglichen:

Gemeinden	Einw. (31.12.22)	Ressourcenindex vor Ausgleich	Ausgleichs- Betrag (mit Kürzung 6 Mio.) in Fr.	Ressourcenindex nach Ausgleich (Kürzungsregel 6 Mio.)	Vergleich: bisheriger Ausgleich - aktuelle Regelung, Ressourcenausgleich 2023 (Index vor Ausgleich - Ausgleichsbetrag - Index nach Ausgleich)
Sarnen	10'654	129.17	(4'279'854.68)	119.40	130.75 (4'270'232.37) 120.87
Kerns	6'424	73.95	2'640'611.56	83.96	74.01 2'601'438.45 83.99
Sachseln	5'211	83.87	19'289.48	83.96	83.45 113'075.43 83.99
Alpnach	6'222	80.44	899'768.74	83.96	81.17 711'248.34 83.99
Giswil	3'806	63.56	3'191'017.31	83.96	63.31 3'192'986.67 83.99
Lungern	2'086	80.24	318'349.10	83.96	78.88 431'994.94 83.99
Engelberg	4'297	156.37	(2'789'181.51)	140.58	152.71 (2'780'511.45) 136.76
Total	38'700	100.00	7'069'036.19		7'050'743.82

Tabelle 4: Simulation Ressourcenausgleich 2023 unter Berücksichtigung der Wasserzinsen

Lesebeispiel: Aktuell erhielt die Einwohnergemeinde Alpnach für das Jahr 2023 Fr. 711 248.34 aus dem Ressourcenausgleich. Bei Berücksichtigung der Wasserzinsen wäre ein Betrag in der Höhe von Fr. 899 768.74 geflossen.

4. Kürzungsregel (Art. 6 FiAG)

Grundsätzlich wird für jede Einwohnergemeinde eine Mindestausstattung von 85 Prozent angestrebt (Art. 5 FiAG). Die für diese Zielerreichung eingesetzten Ressourcen sind mit Art. 6 FiAG allerdings plafoniert. Übersteigt der Ausgleichsbetrag der ressourcenstarken Einwohnergemeinden sechs Millionen Franken, wird die Mindestausstattung nach folgender Formel herabgesetzt: $85 - ((A / 1\,000\,000) - 6) / 2$, wobei A für die Summe des Ausgleichsbetrags bei einer Mindestausstattung von 85 Punkten steht.

Die Kürzungsregel basiert aktuell somit auf einer nominalen Grösse und hat bei einer wachsenden Volkswirtschaft und entsprechend wachsenden Einkommen und Gewinnen immer grössere Auswirkungen auf den Ausgleichsbetrag. Je grösser die Steuerdisparitäten zwischen den Einwohnergemeinden und damit die für die Mindestausstattung nötige Ausgleichssumme wird, desto grösser ist die Wahrscheinlichkeit, dass eine Kürzung aufgrund der Deckelungsregelung von Art. 6 FiAG vorzunehmen ist. Mit zunehmendem Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum wird - selbst wenn die Disparitäten konstant bleiben - die Mindestausstattung sinken. Dieser Effekt ist dadurch bedingt, dass der für die Kürzung massgebende Betrag nominal bei sechs Millionen konstant festgeschrieben ist, während das durchschnittliche Ressourcenpotenzial mit dem Wirtschaftswachstum steigt. Eine garantierte Mindestausstattung von 85 Prozent wird damit aufgrund der Kürzungsregel in Zukunft immer unwahrscheinlicher. Dies zeigt die nachfolgende Tabelle auf.

Jahr (Beträge in Fr. 1 000)	Ressourcenpo- tenzial total in Fr.	Ressourcenbe- darf bei 85 Punkten in Fr.	Ressourcenbe- trag nach Kür- zungsregel Art. 6 FiAG in Fr.	Index Mindest- ausstattung nach Ausgleich
2018	137 711	8 872	8 030	83,56
2019	143 284	9 571	8 344	83,21
2020	146 720	10 763	9 094	82,62
2021	150 669	11 064	9 010	82,47
2022	148 464	6 099	6 064	84,95
2023	157 017	8 028	7 051	83,99

Tabelle 5: Übersicht Entwicklung Ressourcenpotenzial und Ressourcenbedarf Zeitraum 2018 bis 2023

Im Wirkungsbericht des Regierungsrats zum Finanzausgleichsgesetz (Entwicklung innerkantonalen Finanzausgleich) vom 27. März 2023 wurden verschiedene Modelle aufgezeigt, wie dieser Entwicklung entgegengewirkt werden kann. Das favorisierte Modell beinhaltet eine Indexierung. Für die Indexierung kommen theoretisch verschiedene Messgrössen in Frage. So könnte beispielsweise die Angleichung an den Konsumentenpreisindex diskutiert werden. Da der Konsumentenpreisindex die Teuerung anhand eines vordefinierten Warenkorbs wiedergibt, ist er eher kostengetrieben. Vorliegend soll aber vor allem das Wachstum aufgrund gestiegener Steuereinnahmen abgebildet werden, weshalb der Konsumentenpreisindex keine ideale Vergleichsgrösse bildet. Eine weitere Vergleichsgrösse könnte das Bruttoinlandprodukt (BIP) darstellen. Anhand dieser Kennzahl ist das Wachstum einer Volkswirtschaft ablesbar und damit ist dieser Wert grundsätzlich dazu geeignet, das vorliegende Problem zu lösen. Die beste Lösung stellt aber zweifellos eine Indexierung anhand der konkreten Veränderung des Ressourcenpotenzials gegenüber dem Vorjahr dar, da das Ressourcenpotenzial die Basis für die Berechnung des Ausgleichsbetrags darstellt. Steigt das Ressourcenpotenzial gegenüber dem Vorjahr, fliesst dieses Wachstum mit der vorgeschlagenen Lösung in die Berechnung mit ein. Damit wird nur die massgebliche Einflussgrösse berücksichtigt, während beim BIP eine Vielzahl von Faktoren das Wachstum beeinflussen.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung des Ressourcenpotenzials in den letzten Jahren auf.

Gemeinde	2018	2019	% in%	2020	% in%	2021	% in%	2022	% in%	2023	% in%
Sarnen	51 813	55 433	6,99	52 598	-5,11	58 826	11,84	51 488	-12,5	56 517	9,8
Kerns	15 110	16 189	7,14	15 988	-1,24	16 652	4,15	18 444	10,76	19 289	4,6
Sachseln	17 473	17 863	2,23	19 256	7,80	17 056	-11,43	17 620	3,31	17 644	0,1
Alpnach	17 310	17 482	1,00	17 903	2,41	17 785	-0,66	19 688	10,70	20 491	4,1
Giswil	8 535	8 923	4,54	8 240	-7,66	9 254	12,31	9 694	4,76	9 776	0,8
Lungern	6 736	6 256	-7,14	6 683	6,83	6 820	2,06	6 430	-5,73	6 676	3,8
Engelberg	20 734	21 138	1,95	26 052	23,25	24 276	-6,82	25 100	3,39	26 624	6,1
Total	137 711	143 284	4,05	146 720	2,40	150 669	2,69	148 464	-1,46	157 017	5,8

Beträge in Fr. 1 000

¹⁾ Veränderung in Prozent gegenüber dem Vorjahr

Tabelle 6: Entwicklung des Ressourcenpotenzials in den letzten Jahren (Rundungsdifferenzen möglich)

Bei Anwendung dieser Regelung wäre ein gekürzter Ausgleichsbetrag im Jahr 2021 um 2,69 Prozent erhöht worden (s. Tabelle 3). Die aktuelle Regelung sieht nur eine Korrektur vor, wenn das Ressourcenpotenzial gegenüber dem Vorjahr gesamthaft gestiegen ist. Bei einer Reduktion findet keine Anpassung des gekürzten Ausgleichsbetrags statt. Dies wäre im Jahr 2022 der Fall gewesen. Eine Kürzung macht keinen Sinn, da die Regelung lediglich die Folgen einer sinkenden Mindestausstattung aufgrund gestiegener Ressourcenpotenziale abfedern will.

5. Einbezug der Zweitwohnungen in die Berechnung des Ressourcenausgleichs (Art. 6 FiAG)

Die Steuereinnahmen durch Zweitwohnungsbesitzerinnen und -besitzer (sekundär Steuerpflichtige) fliessen in das Ressourcenpotenzial der Einwohnergemeinden ein. Bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials pro Person und dem damit zusammenhängenden Ressourcenindex wird das Ressourcenpotenzial der Einwohnergemeinden aber lediglich durch die ständige Wohnbevölkerung dividiert. In Einwohnergemeinden mit einem hohen Anteil an Zweitwohnungen führt dieser Umstand dazu, dass ein hohes Ressourcenpotenzial pro Person ausgewiesen wird, ohne dass die entsprechenden Aufwendungen im Bereich der Infrastruktur berücksichtigt werden, welche die Einwohnergemeinden sowohl für die Einwohnerinnen und Einwohner als auch für die Zweitwohnungsbesitzerinnen und -besitzer aufbringen müssen. Es ist somit wichtig, dass die Zweitwohnungen mitberücksichtigt werden. Da sich die Zweitwohnungsbesitzerinnen und -besitzer nicht gleich stark auf die Infrastruktur einer Einwohnergemeinde auswirken, wie es deren Einwohnerinnen und Einwohner tun, sollen die Zweitwohnungen mit einem Faktor zur Einwohnerzahl der Einwohnergemeinde dazugezählt werden. Vorgeschlagen wird die Berücksichtigung der Zweitwohnungsbesitzer mit dem Faktor 0,2 bzw. 20 Prozent, so wie es der Kanton Graubünden handhabt. Es dürfte sich dabei um eine realistische Annahme der Mehrbelastung handeln und die Lösung ist praktikabel umzusetzen.

Die Berücksichtigung der Zweitwohnungen könnte auf zwei Arten erfolgen. So könnte die ständige Wohnbevölkerung des Kantons mit dem Total der steuerpflichtigen Personen gemäss den Steuerdaten der kantonalen Steuerverwaltung abgeglichen werden. Übertrifft das Total der steuerpflichtigen Personen die Einwohnerzahl der ständigen Wohnbevölkerung, so wird dieser überschüssende Teil mit 20 Prozent zu den massgebenden Personen dazugerechnet. Diese Variante wird beispielsweise im Kanton Graubünden für die Berechnung des Finanzausgleichs angewendet.

Die andere Variante basiert auf den Angaben gemäss Wohnungsinventar. Mit der Annahme der Zweitwohnungsinitiative im Jahr 2012 haben sich die Schweizer Stimmberechtigten dafür ausgesprochen, den Zweitwohnungsbau zu beschränken. Alle Einwohnergemeinden haben die

Pflicht, jährlich ein Wohnungsinventar zu erstellen. Grundlage für dieses Inventar bildet das eidgenössische Gebäude- und Wohnungsregister (GWR). Die Einwohnergemeinden müssen im Wohnungsinventar die Gesamtzahl der Wohnungen sowie die Erstwohnungen ausweisen. Das GWR wird von den Einwohnergemeinden geführt und durch das Bundesamt für Raumentwicklung ausgewertet und publiziert. Diese Variante hat den Vorteil, dass mit bereits bestehenden, präziseren und bewährten Grundlagen gearbeitet werden kann. Aus diesem Grund wird diese Variante im vorliegenden Nachtrag vorgeschlagen.

So kann z.B. bei der Berechnung des Finanzausgleichs (erfolgt jeweils im Januar) auf die zuletzt vom Bund publizierten Daten zurückgegriffen werden. Nachfolgend werden die per 31. März 2023 publizierten Werte dargestellt.

Wohnungs-Inventar per 31. März 2023

BFS Nr.	Gemeinde	Gesamtzahl aller Whg.	Anzahl Erstwhg.	Anzahl Erstwhg. gleichgestellte Whg.	Anzahl Zweitwhg.	Pro Zweitwohnung = 0,2 Einw. Zusätzliche Personen
1401	Alpnach	2'935	2'629	3	303	60.6
1402	Engelberg	4'598	1'980	0	2'618	523.6
1403	Giswil	2'067	1'643	123	301	60.2
1404	Kerns	3'359	2'605	230	524	104.8
1405	Lungern	1'436	928	243	265	53.0
1406	Sachseln	2'538	2'206	5	327	65.4
1407	Sarnen	5'444	4'610	1	833	166.6
Total		22'377	16'601	605	5'171	1'034.2

Tabelle 7: Wohnungsinventar per 31. März 2023, Quelle: Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), <https://www.are.admin.ch/wohnungsinventar>

Anhand dieser Berechnung wird die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner einer Einwohnergemeinde erhöht. Damit reduziert sich das Ressourcenpotenzial pro Einwohnerin bzw. Einwohner entsprechend und es kann ein Ausgleich herbeigeführt werden. Im FiAG wird auch beim Lastenausgleich Bildung und dem Strukturausgleich auf die Einwohnerzahl abgestellt. Bei diesen wird aber weiterhin lediglich auf die ständige Wohnbevölkerung einer Einwohnergemeinde abgestellt und die Zweitwohnungen werden nicht weiter berücksichtigt, da die Thematik der Zweitwohnungen in diesen Bereichen keine Relevanz hat.

In der nachfolgenden Tabelle wird der Ressourcenausgleich 2023 unter Berücksichtigung der Zweitwohnungen simuliert und mit der aktuellen Regelung verglichen:

Gemeinden	Einw. (31.12.22)	Ressourcenindex vor Ausgleich	Ausgleichsbetrag (mit Kürzung 6 Mio.) in Fr.	Ressourcenindex nach Ausgleich (Kürzungsregel 6 Mio.)	Vergleich: bisheriger Ausgleich - aktuelle Regelung, Ressourcenausgleich 2023 (Index vor Ausgleich - Ausgleichsbetrag - Index nach Ausgleich)	
Sarnen	10'821	132.17	(4'337'780.11)	122.03	130.75	(4270'232.37) 120.87
Kerns	6'529	74.76	2'505'440.45	84.47	74.01	2'601'438.45 83.99
Sachseln	5'276	84.62	-	84.62	83.45	113'075.43 83.99
Alpnach	6'283	82.53	481'723.14	84.47	81.17	711'248.34 83.99
Giswil	3'866	63.99	3'129'800.66	84.47	63.31	3'192'986.67 83.99
Lungern	2'139	78.98	464'145.11	84.47	78.88	431'994.94 83.99
Engelberg	4'821	139.76	(2'243'329.25)	127.99	152.71	(2'780'511.45) 136.76
Total	39'734	100.00	6'581'109.36			7'050'743.82

Tabelle 8: Simulation Ressourcenausgleich 2023 unter Berücksichtigung der Zweitwohnungen
Lesebeispiel: Aktuell steuert die Einwohnergemeinde Sarnen Fr. 4 270 232.37 in den Ressourcenausgleich bei, bei Berücksichtigung der Zweitwohnungen wären es Fr. 4 337 780.11.

6. Verzicht auf eine neutrale Zone (Art. 7 FiAG)

Im heute bestehenden Finanzausgleich werden finanzschwache Einwohnergemeinden bis zu einem Ressourcenindex von 85 Prozent ausgeglichen, wobei Art. 6 Abs. 3 FiAG vorbehalten

bleibt (Deckelung des Ausgleichsbetrags bei sechs Millionen Franken). Eine Einwohnergemeinde wird aber erst ausgleichspflichtig, wenn ihr Ressourcenindex über 95 Prozent liegt (Art. 7 Abs. 1 FiAG). Das aktuelle Gesetz kennt somit eine neutrale Zone zwischen 85 und 95 Prozent. Mit dieser kann verhindert werden, dass Einwohnergemeinden um den Ausgleichspunkt herum immer zwischen Geber- und Empfängergemeinden wechseln. Ebenfalls besteht damit ein Anreiz für die ressourcenschwachen Einwohnergemeinden, sich finanziell zu verbessern, da die Gefahr reduziert wird, dass die Verbesserung wieder für den Finanzausgleich abgeschöpft wird. Gegen die neutrale Zone kann eingewendet werden, dass die Festsetzung einer solchen Grenze immer willkürlich ist. Zudem besteht die Problematik, dass bei einer neutralen Zone einzelne Einwohnergemeinden aus dem solidarischen System des Ressourcenausgleichs ausgenommen werden.

Der solidarische Ausgleichsgedanke zwischen den Einwohnergemeinden soll hier aber im Vordergrund stehen. Deshalb wird mit der Anpassung des Prozentbetrags von 95 auf 85 in Art. 7 Abs. 1 FiAG die neutrale Zone eliminiert. In der Folge leisten alle Einwohnergemeinden einen Beitrag in den Ressourcenausgleich, sobald ihr Ressourcenindex über 85 Prozent liegt. Damit beteiligen sie sich solidarisch am Ausgleichsprozess.

7. Entkoppelung des Lastenausgleichs Bildung von den Steuereinnahmen (Art. 10 FiAG)

Anspruch auf den Lastenausgleich Bildung haben Einwohnergemeinden, deren pro Kopf-Normaufwand für die Volksschule höher ist als der Durchschnitt. Der Lastenausgleich Bildung wird durch Kantonsbeiträge finanziert. Die Höhe richtet sich bis dato nach dem Nettoertrag der Staatssteuern samt Nebensteuern. Die Höhe beträgt aktuell 1,4 Prozent dieses Nettoertrags, mindestens aber 1,2 Millionen Franken. Wie beim Strukturausgleich (s. nachfolgende Ziffer) erfolgt hier eine Entkoppelung von den Steuereinnahmen. Zukünftig werden die Ressourcen und Lasten nicht mehr miteinander vermischt, denn die auszugleichenden Lasten fallen unabhängig der Steuererträge an. Aktuell führen hohe Steuererträge zu hohen Lastenausgleichsbeiträgen an die Einwohnergemeinden, obwohl sich ihre Sonderlasten nicht ändern und umgekehrt.

In den letzten Jahren wurden folgende Beiträge für den Lastenausgleich Bildung verwendet:

Jahr	Höhe Lastenausgleich Bildung in Fr.
2019	1 298 453.52
2020	1 534 440.80
2021	1 553 400.63
2022	1 550 051.23
2023	1 644 091.10

Tabelle 9: Entwicklung Lastenausgleich Bildung

Da der Kanton in den letzten vier Jahren für den Lastenausgleich Bildung im Schnitt rund 1,6 Millionen Franken aufgewendet hat, wird dieser Wert ins Gesetz überführt. Um der Kostenentwicklung gerecht zu werden, wird dieser Wert der Teuerung angepasst. Da vorliegend die Kostenentwicklung ausgeglichen wird, kann in diesem Fall für die Berechnung der Teuerung gut auf den Landesindex der Konsumentenpreise abgestellt werden. Der Finanzausgleich wird immer im Januar des Folgejahres berechnet und ausbezahlt. Damit die Teuerung berechnet werden kann, gilt als Stichtag jeweils der Index per November.

Da das revidierte Finanzausgleichsgesetz per 1. Januar 2025 in Kraft treten soll, wird als Basis für die Berechnung der Teuerung der Landesindex der Konsumentenpreise per November 2024 festgelegt.

Übersteigen die verfügbaren Mittel die für den Ausgleich der Unterdeckung benötigten Mittel, so wurde bis dato die Differenz dem Strukturausgleich zugeschlagen (Art. 10 Abs. 4 FiAG). Da der Strukturausgleich jedoch - wie nachfolgend ausgeführt - bereits sehr hoch ist, findet in Zukunft keine zusätzliche Äufnung statt und die nicht benötigten verfügbaren Mittel verfallen.

8. Entkoppelung des Strukturausgleichs von den Steuereinnahmen (Art. 13 FiAG)

Der Kanton gewährt den Einwohnergemeinden, die aufgrund ihrer Wohnbevölkerung überdurchschnittlich belastet sind, einen finanziellen Ausgleich. Anspruch haben jene Einwohnergemeinden, deren Einwohnerzahl tiefer als der Durchschnitt aller Einwohnergemeinden ist. Für die Berechnung der Höhe des Strukturausgleichs wird aktuell auf den Steuerertrag abgestellt. Die Höhe des vom Kanton ausgerichteten Strukturausgleichs beträgt 2,6 Prozent des Nettoertrags der Staatssteuern samt Nebensteuern, mindestens aber zwei Millionen Franken.

Damit ist die Höhe des Ausgleichs abhängig von den Steuereinnahmen. Die mit dem Strukturausgleich abgegoltenen Lasten stehen jedoch in keinem Zusammenhang mit den Steuern, weshalb die Bindung daran unvorteilhaft ist. Neu wird deshalb ein fixer Betrag definiert, welcher für den Ausgleich verwendet wird. Mit der Totalrevision des Finanzausgleichsgesetzes im Jahr 2017 wurde eine Ausstattung von mindestens zwei Millionen Franken angestrebt und in Übergangsbestimmungen die Kantonsbeiträge kontinuierlich von 1,5 Millionen Franken im Jahr 2017 um jeweils Fr. 100 000.– in den Folgejahren erhöht. Ab dem Jahr 2022 musste der Strukturausgleich dann 2,6 Prozent der Steuereinnahmen, mindestens aber zwei Millionen Franken betragen.

Im Jahr 2017 betrug der für die Berechnung massgebende Steuerertrag 84,5 Millionen Franken (2,6 Prozent davon entsprechen rund 2,2 Millionen Franken), im Jahr 2023 waren es schon 117,4 Millionen Franken. Dieser starke Anstieg ist sicher auch der im Jahr 2020 erfolgten Erhöhung des Kantonssteuerfusses von 2,95 auf 3,25 Einheiten geschuldet.

In den vergangenen Jahren hätte die Anwendung von 2,6 Prozent rechnerisch zu den folgenden Beträgen geführt. Aufgrund der genannten Übergangsbestimmungen (bis 2021) wurde aber jeweils nicht der volle Betrag ausbezahlt.

Jahr	Höhe Strukturausgleich in Fr. (2,6 % der Steuereinnahmen)	Max. Betrag aufgrund Übergangsbestimmungen in Fr.
2019	2 411 413.67	1 700 000.–
2020	2 849 675.77	1 800 000.–
2021	2 884 886.88	1 900 000.–
2022	2 878 666.57	
2023	3 053 312.03	

Tabelle 10: Entwicklung Strukturausgleich Wohnbevölkerung

Ein Strukturausgleich kann Fehlanreize setzen, indem er bestehende ineffiziente Strukturen in kleinen Einwohnergemeinden erhält und damit theoretisch Gemeindefusionen oder Kooperationen zwischen den Einwohnergemeinden verhindert. Aus diesem Grund sollte er nicht zu hoch ausfallen. Im Wirkungsbericht wurde darauf hingewiesen, dass der Kanton Obwalden (Kapitel 4.6.2 Wirkungsbericht) nicht über Kleinstgemeinden verfügt. Die kleinste Einwohnergemeinde weist immer noch über 2 000 Einwohnerinnen und Einwohner auf. Somit kann die Frage gestellt werden, ob ein Ausgleich in diesem Umfang gerechtfertigt ist. Zweifellos gibt es Bereiche, welche Skaleneffekte aufweisen und kleinen Einwohnergemeinden dadurch Nachteile entstehen. Die Tatsache aber, dass beispielsweise die Einwohnergemeinden Lungern mit ihrem erhaltenen Betrag für den Strukturausgleich in der Höhe von rund 1,56 Millionen Franken (Finanzausgleich

2023) in der Lage ist, ihren gesamten Aufwand in der Allgemeinen Verwaltung zu decken, deutet darauf hin, dass Sonderlasten nicht in so einem grossen Umfang bestehen, wie sie ausgeglichen werden.

Da der Kanton in den letzten vier Jahren für den Strukturausgleich im Schnitt rund 2,9 Millionen Franken aufgewendet hat bzw. hätte aufwenden müssen (ohne Berücksichtigung der Übergangsbestimmungen), wird dieser Wert ins Gesetz überführt. Dies kommt einer Deckelung des Betrags gleich. Aufgrund der Rückmeldungen in der Vernehmlassung wurde auch beim Strukturausgleich Wohnbevölkerung eine Indexierung aufgenommen.

III. Erläuterung der geänderten Artikel

Art. 4 Ressourcenpotenzial

Dieser Artikel beschreibt, wie das Ressourcenpotenzial berechnet wird. Die Berechnung erfolgt jeweils auf der Basis des Steuerertrags des aktuellen Rechnungsjahrs und den entsprechenden Wasserzinserträgen. So werden beispielsweise die in der Staatsrechnung 2023 ausgewiesenen Steuererträge und Wasserzinserträge zur Berechnung des Finanzausgleichs 2023 verwendet.

Zur Feststellung der Unterschiede der finanziellen Leistungsfähigkeit pro Einwohnergemeinde wird das Ressourcenpotenzial pro Einwohnerin bzw. Einwohner berechnet. In Abs. 2 wird neu definiert, welche Steuererträge für die Berechnung herangezogen werden sollen. Dabei wird auf die Steuereinnahmen gemäss Steuerabschluss abgestellt. Damit wird gleichzeitig präzisiert, dass beispielweise Abschreibungen oder Erlasse, Steuerbussen, Ausgleichs- oder Verzugszinsen nicht berücksichtigt werden.

Bei den Wasserzinsen handelt es sich um das Entgelt, welches die Wasserkraftwerke für die Nutzung der Ressource Wasser an die Einwohnergemeinden zu entrichten haben. Allfällige zusätzliche Abgeltungen, welche für die Einbussen aus der Wasserkraftnutzung an die Einwohnergemeinden fliessen, werden nicht berücksichtigt. Als Beispiel hierfür kann die Abgeltung erwähnt werden, welche die Einwohnergemeinde Lungern für die Einschränkungen aus der Seeregulierung des Lungernerseewerks erhält.

Der durchschnittliche Gemeindesteuerfuss wird errechnet, indem der Steuerfuss der jeweiligen Einwohnergemeinde mit der Zahl der Einwohner multipliziert wird. Die daraus resultierende Summe der sieben Einwohnergemeinden wird mit der Gesamtbevölkerung dividiert, wodurch sich der gewichtete, durchschnittliche Gemeindesteuerfuss ergibt.

Art. 6 Berechnung Ressourcenausgleich

Um den Ausgleichsbetrag einer Einwohnergemeinde errechnen zu können, wird vom Wert der Mindestausstattung je Einwohnerin bzw. Einwohner das Ressourcenpotenzial je Einwohnerin bzw. Einwohner gemäss Art. 4 FiAG abgezogen. Dieses Ergebnis wird dann mit der Einwohnerzahl der ausgleichsberechtigten Einwohnergemeinde multipliziert. Die für die Berechnung des Ressourcenausgleichs massgebende Einwohnerzahl einer Einwohnergemeinde setzt sich aus der ständigen Wohnbevölkerung sowie dem Zweitwohnungsbestand zusammen. Der Zweitwohnungsbestand wird mit 20 Prozent zur massgebenden Einwohnerzahl dazugezählt. Diese Regelung wird in einem neuen Abs. 1a festgehalten.

Der Ressourcenausgleich garantiert einer Einwohnergemeinde einen Mindestbetrag an nicht zweckgebundenen Finanzmitteln. Dadurch werden die Unterschiede in der Steuerkraft und Steuerbelastung verkleinert. Die Einwohnergemeinden bestimmen die Mittelverwendung selbst.

Auf eine erneute Nennung des gewichteten, durchschnittlichen Steuerfusses kann in Abs. 2 verzichtet werden, da in Art. 4 FiAG die Steuereinnahmen der natürlichen Personen bereits mit dem gewichteten, durchschnittlichen Steuerfuss multipliziert werden.

Damit die Gebergemeinden nicht übermässig stark belastet werden, sieht Abs. 3 eine Kürzungsregel vor, wenn die Summe von sechs Millionen Franken für die Ausgleichszahlungen überschritten wird. Diese Kürzungsregel basiert auf einer nominalen Grösse und führt deshalb dazu, dass selbst bei konstant bleibenden Disparitäten aufgrund des zunehmenden Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstums die Mindestausstattung sinken wird. Mit dem neuen Abs. 4 wird diesem Phänomen Gegensteuer gegeben.

Art. 7 Finanzierung des Ressourcenausgleichs

Der Ressourcenausgleich wird durch die Einwohnergemeinden finanziert. Die Änderung in Abs. 1 hat zur Folge, dass eine Einwohnergemeinde ausgleichspflichtig wird, sobald sie einen Ressourcenindex von über 85 Prozent hat. Damit wird die bisherige neutrale Zone aufgegeben, die zwischen 85 und 95 Prozent lag. Einwohnergemeinden in der neutralen Zone erhielten bislang keine Beiträge aus dem Finanzausgleich und mussten auch keinen Betrag in den Finanzausgleich einzahlen. Mit der vorgeschlagenen Änderung beteiligen sich nun alle Einwohnergemeinden am solidarischen Ausgleich, sobald ihre Ressourcenstärke über der Mindestausstattung liegt. Abs. 2 regelt, dass sich die Einwohnergemeinden im Verhältnis ihrer Ressourcenpotenziale an der Finanzierung beteiligen. Das bedeutet konkret: Je grösser die Differenz zwischen dem Ressourcenpotenzial einer Einwohnergemeinde und der Mindestausstattung ist, desto höher ist der Betrag, den die Einwohnergemeinde in den Finanzausgleich einzahlen muss.

Der bisherige Abs. 3 wird mit der neuen Regelung obsolet und kann ersatzlos aufgehoben werden.

Art. 10 Dotation, Anpassung und Finanzierung des Lastenausgleichs (Bildung)

Der Kanton wendete in den letzten vier Jahren für den Lastenausgleich Bildung rund 1,6 Millionen Franken pro Jahr auf. Dieser Wert wird neu als absolute Zahl in Abs. 1 überführt. Damit wird die im Wirkungsbericht geforderte Entkoppelung der Betragshöhe von den Steuerreinnahmen erreicht. Um der Kostenentwicklung gerecht zu werden, sind die 1,6 Millionen Franken indexiert, wobei hier auf den Landesindex der Konsumentenpreise abgestellt wird. Dabei darf der Betrag nach Ausgleich der Teuerung die 1,6 Millionen Franken jedoch nicht unterschreiten (keine Berücksichtigung einer "negativen" Teuerung).

In Abs. 2 wird präzisiert, dass mit der Einwohnerzahl die ständige Wohnbevölkerung gemeint ist. Damit wird verdeutlicht, dass es sich nicht um dieselbe Berechnungsgrundlage handelt, welche für den Ressourcenausgleich angewendet wird. Beim Lastenausgleich Bildung wird der Zweitwohnungsbestand einer Einwohnergemeinde nicht berücksichtigt.

Übersteigt der Bedarf der Einwohnergemeinden die zur Verfügung stehenden Mittel, so werden die Ansprüche anteilmässig gekürzt. Dies wird in Abs. 3 geregelt. Werden für den Ausgleich des Lastenausgleichs Bildung nicht die vollen 1,6 Millionen Franken benötigt, so werden maximal die für den Ausgleich der Unterdeckung nötigen Mittel ausgeschüttet. Damit ist eine Äufnung des Strukturausgleichs Wohnbevölkerung nicht mehr möglich, wie es bis anhin der Fall war.

Art. 12 Kriterien für den Strukturausgleich

In Abs. 1 wird analog zu Art. 10 Abs. 2 FiAG lediglich präzisiert, dass es sich bei der Einwohnerzahl einer Einwohnergemeinde um die ständige Wohnbevölkerung handelt. Ferienwohnungen bzw. sekundär Steuerpflichtige werden nicht berücksichtigt.

Art. 13 Dotation, Anpassung und Finanzierung des Strukturausgleichs

In Abs. 1 wird festgehalten, dass für den Strukturausgleich Wohnbevölkerung 2,9 Millionen Franken zur Verfügung stehen und nicht mehr 2,6 Prozent des Nettoertrags der Staatssteuern. Mit der Festsetzung der Betragsgrösse wird die im Wirkungsbericht geforderte Entkoppelung von den Steuereinnahmen erreicht. Aufgrund der Rückmeldungen im Rahmen der Vernehmlassung wird auch der Strukturausgleich analog dem Lastenausgleich Bildung mit einem Index versehen.

Art. 17 Übergangsbestimmungen

Die Finanzausgleichsbeträge werden jeweils im Januar des Folgejahres berechnet und durch den Regierungsrat festgelegt (Art. 14 FiAG). Im neuen Abs. 5 wird der Klarheit halber festgehalten, dass die Bestimmungen des vorliegenden Nachtrags erstmals für das Jahr 2025 angewendet werden. Die dazugehörigen Finanzausgleichsbeträge werden im Januar 2026 berechnet und ausgerichtet. Die Finanzausgleichsbeiträge für das Jahr 2024, welche im Januar 2025 berechnet und ausgerichtet werden, fallen somit noch nicht unter die Bestimmungen des vorliegenden Nachtrags.

IV. Vernehmlassung

9. Vernehmlassungsverfahren

Die Vorlage wurde vom Regierungsrat am 7. Februar 2024 zuhanden der Vernehmlassung verabschiedet. An der Vernehmlassung teilgenommen haben:

- Politische Parteien: Die Mitte, FDP, SVP;
- Einwohnergemeinden: Sarnen, Kerns, Sachseln, Giswil, Lungern, Engelberg.

Der Gemeinderat Alpnach erachtet die vorgesehenen Anpassungen als ausgewogen und zweckmässig und verzichtete auf die Eingabe einer Stellungnahme, da die sieben Einwohnergemeinden bereits bei der Erarbeitung des Nachtrags mitwirken konnten. Es gingen somit insgesamt neun Stellungnahmen ein. Die Vernehmlassung dauerte bis am 30. April 2024. Eine ausführliche Zusammenfassung aller Stellungnahmen ist in der Beilage zur Botschaft enthalten.

10. Vernehmlassungsergebnisse

10.1 Art. 4: Wasserzins

Die Berücksichtigung des Wasserzinses wird von einer Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden befürwortet (die FDP und SVP sowie die Einwohnergemeinden Giswil, Kerns und Sarnen). Die FDP weist darauf hin, dass diese Massnahme im Zusammenhang mit dem gleichzeitig einzuführenden Einbezug der Zweitwohnungen gesehen werden müsse. Durch beide Anpassungen würden einige Einwohnergemeinden entlastet und andere mehrbelastet. Die Mitte und die Einwohnergemeinden Engelberg, Lungern und Sachseln lehnen den Vorschlag hingegen ab. Engelberg erachtet die Position als artfremd im Finanzausgleich, da sie zu den Regal- bzw. Monopolgebühren zähle und es sich um eine Kausalabgabe handle. Die Mitte und die Einwohnergemeinde Sachseln sind der Ansicht, dass die Bedeutung des Wasserzinses in Obwalden gering sei und der Bund ihn auch nicht in die Berechnung des nationalen Finanzausgleichs einbeziehe. Die Einwohnergemeinde Lungern schlägt vor, den Einbezug des Wasserzinses aufzuschieben, da die Konzession für die Ausnützung der Wasserkräfte des Lungerersees bis 2041 neu ausgehandelt werden müsse.

Wie in der Botschaft aufgeführt, ist der Totalbetrag der Wasserzinsen gemessen im Verhältnis zu den anderen Ressourcen von der Summe her marginal, im Vergleich unter den Einwohnergemeinden sind die Unterschiede aber erheblich, weshalb die Berücksichtigung aus Sicht des Regierungsrats gerechtfertigt ist. Die öffentlichen Abgaben lassen sich grundsätzlich in Steuern

und Kausalabgaben unterteilen. Bei den Steuern handelt es sich um eine Abgabe, die nicht als Entgelt für eine staatliche Leistung oder einen besonderen Vorteil erhoben wird. Kausalabgaben sind auf der anderen Seite Geldleistungen, die für eine bestimmte staatliche Gegenleistung oder einen besonderen Vorteil bezahlt werden. Dabei orientieren sich die Kausalabgaben i.d.R. am Kostendeckungsprinzip. Wie die Einwohnergemeinde Engelberg anmerkt, zählen die Wasserzinsen zu den Konzessionsgebühren (Regal- bzw. Monopolgebühren). Mit der Konzession wird das Recht entschädigt, die Wasserkraft exklusiv nutzen zu dürfen. Die Besonderheit bei dieser Abgabeart besteht darin, dass das Kostendeckungsprinzip hier keine Anwendung findet. Bei der Erhebung bzw. der Definition der Höhe können somit auch fiskalische Überlegungen herangezogen werden und damit rücken die Wasserzinsen in die Nähe der ordentlichen Steuern. Die Berücksichtigung ist somit nicht artfremd und der Regierungsrat hält daran fest.

In der Vernehmlassung wurde weiter darauf hingewiesen, dass beim interkantonalen Finanzausgleich (NFA) die Wasserzinsen ebenfalls nicht berücksichtigt werden. Diese Feststellung ist korrekt, es ist aber auch darauf hinzuweisen, dass auf Bundesebene aktuell die Diskussion zum Wirksamkeitsbericht 2020 bis 2025 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen (NFA) geführt wird. Anlässlich dieser Diskussion wird von verschiedenen Kantonen vorgebracht, bei der nächsten Anpassung des NFA auch die Wasserzinsen in die Berechnung aufzunehmen. Es ist somit durchaus möglich, dass dieser Punkt in Zukunft auch auf Bundesebene Einzug findet.

10.2 Art. 10 Abs. 1, 3 und 4: Entkoppelung Lastenausgleich Bildung von Steuereinnahmen
Eine Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden stimmt der Entkoppelung des Lastenausgleichs Bildung von den Steuereinnahmen zu. Die FDP und SVP schlagen vor, den jährlich zur Verfügung stehenden Betrag zusätzlich an die Entwicklung der Schülerzahlen zu koppeln.

Die Einwohnergemeinden Giswil und Sachseln sprechen sich gegen den Vorschlag aus. Sie fordern, dass der Beitrag des Kantons im Verhältnis zu den Steuereinnahmen des Kantons stehen und nicht plafoniert werden soll. Engelberg befürwortet zwar grundsätzlich die Entkoppelung der Finanzierung von den Steuereinnahmen, erachtet aber den Fixbeitrag von 1,6 Millionen Franken angesichts des wachsenden Schulbetriebs für die Zukunft als zu tief. Es wird eine Lösung vorgeschlagen, bei der die Entwicklungen der Schulkosten oder der Schülerzahlen berücksichtigt werden.

Die jeweilige Schülerzahlen einer Einwohnergemeinde werden bereits beim jetzigen Modell berücksichtigt, da sie in den Normaufwand der einzelnen Einwohnergemeinden einfließen, welcher für die weitere Berechnung benötigt wird. Steigen die Schülerzahlen bei einer Einwohnergemeinde, steigt in der Folge auch der entsprechende Normaufwand pro Einwohnerin bzw. Einwohner. Aufgrund des definierten Fixbetrags kann es aber – wie in den Vernehmlassungsantworten bemerkt – zu einer Kürzung kommen, womit nicht der volle Normaufwand ausgeglichen wird, was zulasten der jeweiligen Einwohnergemeinden geht. Der Lastenausgleich Bildung ist seit 2019 von 1,3 Millionen auf rund 1,6 Millionen Franken angestiegen und der Strukturausgleich Wohnbevölkerung – ohne Berücksichtigung der Übergangsbestimmungen – im gleichen Zeitraum von rund 2,4 Millionen auf rund 3,0 Millionen Franken. Angesichts dieses Anstiegs und aufgrund der bevorstehenden finanziellen Herausforderungen des Kantons, erachtet der Regierungsrat die Festlegung des Maximalbetrags weiterhin als sinnvoll.

10.3 Art. 13: Entkoppelung Strukturausgleich von Steuereinnahmen

Die Entkoppelung des Strukturausgleichs von den Steuereinnahmen wird mehrheitlich befürwortet. Die Mitte, die FDP und die Einwohnergemeinden Lungern, Engelberg und Sachseln schlagen vor, analog zum Lastenausgleich Bildung auch den Strukturausgleich gemäss Landesindex der Konsumentenpreise zu indexieren. Aufgrund der Mehrheit der Rückmeldungen, welche eine Indexierung des Strukturausgleichs fordern, wurde in der Vorlage eine entsprechende Anpassung vorgenommen.

Die Einwohnergemeinde Sachseln sieht in diesem Bereich grundsätzlich keinen Handlungsbedarf und lehnt die Änderung deshalb ab. Die Einwohnergemeinde Engelberg erachtet angesichts einer wachsenden Bevölkerung einen Fixbeitrag als nicht zielführend.

10.4 Weitere Artikel

Dem Einbezug der Zweitwohnungen (Art. 6 Abs. 1a) sowie den kleineren Präzisierungen in Art. 6 Abs. 2, Art. 10 Abs. 2 und Art. 12 Abs. 1 wurde einstimmig zugestimmt. Auch der Verzicht auf eine neutrale Zone (Art. 7) stiess auf grossmehrheitliche Zustimmung. Lediglich die Einwohnergemeinde Sachseln lehnt diese ab.

Die Kürzungsregel in Art. 6 Abs. 4 wird von allen Vernehmlassungsteilnehmenden befürwortet, wobei die Einwohnergemeinde Engelberg ihr nur teilweise zustimmt. Sie schlägt vor, dass nebst der positiven Entwicklung auch die negative Entwicklung des Wirtschaftswachstums berücksichtigt werden müsse. Diesen Vorschlag bringt auch die FDP ein. Bei diesem Vorschlag gilt es in Erinnerung zu rufen, dass diese Regelung aufgenommen wurde, um der schwindenden Mindestausstattung von 85 Prozent entgegenzuwirken, welche aufgrund der aktuellen Kürzungsregel bei einem zunehmenden Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum zwangsläufig eintreten wird. Eine Berücksichtigung einer negativen Entwicklung macht vor diesem Hintergrund keinen Sinn und untergräbt das Ziel einer grundsätzlichen Mindestausstattung von 85 Prozent. Die Übergangsbestimmungen bezüglich des Inkrafttretens (Art. 17) wird einzig von der Einwohnergemeinde Sachseln abgelehnt. Der Gemeinderat erachtet die Umsetzung per 1. Januar 2026 als zielführender, da damit die Budgetsicherheit für das Jahr 2025 bei den Einwohnergemeinden gewährleistet sei. Aufgrund der grundsätzlichen breiten Zustimmung zur Vorlage erwartet der Regierungsrat in der parlamentarischen Diskussion keine grossen Verwerfungen, d.h. es kann eine entsprechende Budgetsicherheit zugrunde gelegt werden. Budgetierungen sind immer mit Annahmen verbunden und ein späteres Inkrafttreten würde den Prozess um ein Jahr verschieben.

10.5 Allgemeine Bemerkungen

Die Einwohnergemeinde Sarnen möchte die bisherige Praxis betreffend Berücksichtigung der Steuerbussen, Abschreibungen und Erlasse bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials beibehalten. Die Einwohnergemeinde Engelberg möchte lediglich die Abschreibungen und Erlasse weiterhin berücksichtigt wissen und auf die Einnahmen aus Grundstückgewinnen und Handänderungen gänzlich verzichten. Späte Veranlagungen, Verzögerungstaktik durch Steuerpflichtige oder Organisationsmängel bei juristischen Personen könnten dazu führen, dass Steuerforderungen nicht mehr eintreibbar seien und abgeschrieben werden müssten. Hier gilt es festzuhalten, dass das Ressourcenpotenzial einer Einwohnergemeinde eine errechnete Grösse darstellt und nicht den effektiv erzielten Steuereinnahmen einer Einwohnergemeinde entspricht. So wird beispielsweise für die Berechnung des Ressourcenpotenzials einer Einwohnergemeinde auf einen durchschnittlichen Steuerfuss und nicht den jeweiligen Gemeindesteuerfuss abgestellt. Für die Berechnung des Ressourcenausgleichs wurde im Jahr 2023 ein Ressourcentotal über alle Einwohnergemeinden hinweg von rund 157 Millionen Franken ermittelt. Dabei entfielen auf Steuerbussen rund Fr. 180 000.— und die Abschreibungen etc. schlugen mit total rund minus 0,64 Millionen Franken zu Buche. Aufgrund der Tatsache, dass das Ressourcenpotenzial eine kalkulatorische Grösse ist, es sich dabei um geringe Beträge handelt und die neue Regelung zu mehr Klarheit in der Ermittlung des Ressourcenpotenzials führt, hält der Regierungsrat an seiner vorgeschlagenen Regelung fest.

Die FDP und die Einwohnergemeinde Sarnen bemängeln, dass die Auswirkungen der einzelnen Massnahmen pro Gemeinde nicht präziser aufgezeigt wurden. Der Regierungsrat hat dieses Anliegen aufgenommen und die Botschaft mit entsprechenden Tabellen ergänzt.

V. Inkrafttreten

Das Inkrafttreten des Nachtrags ist auf den 1. Januar 2025 vorgesehen.

VI. Auswirkungen auf den Kanton und die Gemeinden

Der Kanton ist für die Finanzierung des Lastenausgleichs Bildung und des Strukturausgleichs Wohnbevölkerung verantwortlich. Mit der Überführung der in den letzten Jahren ausgerichteten bzw. - ohne Berücksichtigung der Übergangsfrist - kalkulierten Beträge, fallen für den Kanton keine nennenswerten Mehrkosten an (Mehrkosten sind v.a. aufgrund des Teuerungsausgleichs Lastenausgleich Bildung möglich).

Bei den Einwohnergemeinden sind die Auswirkungen schwieriger abzuschätzen. Der Verzicht auf die neutrale Zone führt dazu, dass Einwohnergemeinden mit einem Ressourcenindex von über 85 Punkten ausgleichspflichtig werden. Seit 2018 bewegt sich vor allem die Einwohnergemeinde Sachseln (im Jahr 2018 war auch die Einwohnergemeinde Lungern mit 87,24 Punkten im neutralen Bereich) im Bereich zwischen 85 und 95 Punkten. Lediglich im Jahr 2020 lag die Einwohnergemeinde Sachseln mit 97,1 Punkten über der genannten Schwelle (2023; 83,45 Pkt.: 2022; 88,2 Pkt.: 2021; 83,88 Pkt.: 2020; 97,1 Pkt.: 2019; 92,35 Pkt.: 2018; 94,18 Pkt.).

Die Berücksichtigung der Wasserzinsen führt dazu, dass das Ressourcenpotenzial bei den Einwohnergemeinden steigen wird. Die Berücksichtigung der Zweitwohnungen dürfte bei der Einwohnergemeinde Engelberg die grössten Auswirkungen haben, da sie mit über 2 600 Zweitwohnungen den mit Abstand grössten Wert aufweist. Die anderen Einwohnergemeinden bewegen sich zwischen rund 200 bis 800 Einheiten. Die Berücksichtigung der Zweitwohnungen, der Wasserzinsen, der indexierten Kürzungsregelung und der Verzicht auf die neutrale Zone hat - bezogen auf den Ressourcenausgleich für das Jahr 2023 - die nachfolgenden Auswirkungen.

Gemeinden	Einw. (31.12.22) inkl. Zweitwohnungen	Ressourcenindex vor Ausgleich	Ausgleichsbetrag (mit Kürzung 6 Mio.) indexiert in Fr.	Ressourcenindex nach Ausgleich (Kürzungsregel 6 Mio.) indexiert	Vergleich: bisheriger Ausgleich - aktuelle Regelung, Ressourcenausgleich 2023 (Index vor Ausgleich - Ausgleichsbetrag - Index nach Ausgleich)		
Sarnen	10'821	130.58	(4'531'648.62)	120.12	130.75	(4'270'232.37)	120.87
Kerns	6'529	74.71	2'688'718.13	85.00	74.01	2'601'438.45	83.99
Sachseln	5'276	85.04	(1'931.00)	85.03	83.45	1'130'075.43	83.99
Alpnach	6'283	81.79	807'189.93	85.00	81.17	711'248.34	83.99
Giswil	3'866	64.24	3'213'086.92	85.00	63.31	3'192'986.67	83.99
Lungern	2'139	80.35	398'511.09	85.00	78.88	431'994.94	83.99
Engelberg	4'821	143.11	(2'573'926.44)	129.77	152.71	(2'780'511.45)	136.76
Total	39'734	100.00	7'107'506.07			7'050'743.82	

Tabelle 11: Simulation des Ressourcenausgleichs 2023 unter Berücksichtigung der Zweitwohnungen, des Wegfalls einer neutralen Zone, der Wasserzinsen sowie des indexierten Ausgleichsbetrags
 Lesebeispiel: Aktuell erhält die Einwohnergemeinde Sachseln Fr. 113 075.43 aus dem Ressourcenausgleich. Bei Berücksichtigung der genannten geänderten Parameter muss die Einwohnergemeinde Sachseln Fr. 1 931.00 in den Ressourcenausgleich einzahlen. Der Ressourcenindex von Sachseln beträgt vor dem Ausgleich 85,04 Punkte, nach der Einzahlung sinkt er auf 85,03 Punkte.

Beilagen:

- Synopse zum Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz
- Zusammenfassung Vernehmlassungsantworten