

Botschaft des Regierungsrats zu einem Nachtrag zur Finanzausgleichsgesetzgebung

18. Mai 2009

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zu einem Nachtrag zur Finanzausgleichsgesetzgebung mit dem Antrag auf Eintreten.

Sarnen, 18. Mai 2009

Im Namen des Regierungsrats

Landammann: Niklaus Bleiker
Landschreiber: Urs Wallimann

1. Zusammenfassung

Der Regierungsrat nahm die Erneuerung der Finanzhaushaltsgesetzgebung zum Anlass, auch die Finanzaufsicht über die Gemeinden sowie den kantonalen Finanzausgleich zu überprüfen.

Beim Finanzausgleich soll den Gemeinden zukünftig eine Steuerstärke von 85 Prozent des kantonalen Mittels garantiert werden. Deshalb drängen sich vor allem folgende Anpassungen des heutigen Finanzausgleichs auf:

- Anhebung des Vorabanteils an die Gemeinden auf 85 Prozent des Mittels (heute 80 Prozent);*
- Beschränkung des Vorabanteils je Gemeinde auf neu höchstens einen Drittel des gesamten Ressourcenausgleich (heute höchstens ein Viertel);*
- Anhebung des zu verteilenden Ressourcenbetrages durch:*
 - Anhebung des Kantonsanteils an den Netto-Steuereinnahmen des Kantons auf 5,4 Prozent (heute 4,1 Prozent), rückwirkend ab 1. Januar 2009;*
 - Herabsetzung des Grenzwertes, ab welchem steuerstarke Gemeinden einen horizontalen Finanzausgleich leisten müssen, auf 120 Prozent des Mittels aller Gemeinden (heute 130 Prozent) ab 1. Januar 2010.*

Auf eine Verlängerung des Steuerstrategieausgleichs wird verzichtet.

2. Ausgangslage

2.1 Das Instrument des Finanzausgleichs

Auf Bundesstufe sowie auch in den meisten Kantonen wurde in den letzten Jahren das Instrument des Finanzausgleichs überarbeitet und den neuesten Erkenntnissen angepasst. Ausschlaggebend dafür war die Einführung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA). Der Bundesrat schrieb dazu in seiner Botschaft vom 14. November 2001:

"... Der seit 1959 bestehende Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen beinhaltet heute eine Vielzahl von untereinander nur wenig abgestimmten Einzelmassnahmen. Das System ist kaum steuerbar und wenig transparent. Eine Wirkungskontrolle existiert nicht. Gleichzeitig werden sowohl Anreiz- als auch Umverteilungsziele mit ein und demselben Subventionsinstrument verfolgt. Dadurch entstehen Zielkonflikte, welche das Ausgleichssystem verzerren und seine Wirkung erheblich beeinträchtigen. Trotz eines grossen Mitteleinsatzes und des damit verbundenen administrativen Aufwands wird schlussendlich nur eine geringe Ausgleichswirkung zwischen den Kantonen erzielt. Der hohe Anteil an zweckgebundenen Finanztransfers setzt falsche finanzielle Anreize und verkleinert den finanzpolitischen Handlungsspielraum der Kantone erheblich.

*Der künftige Finanzausgleich im engeren Sinn zeichnet sich vor allem durch seine vereinfachten Strukturen und die deutlich verbesserte Transparenz und Steuerbarkeit aus. **So werden in Zukunft die finanziellen Transfers des Finanzausgleichs im engeren Sinn nur noch über zwei transparente und politisch steuerbare Instrumente erfolgen.***

Das Kernstück bildet dabei der Ressourcenausgleich. Er wird durch die ressourcenstarken Kantone sowie den Bund finanziert und verfolgt zentrale finanz- und staatspolitische Ziele. Sämtliche Kantone sollen über genügend finanzielle Mittel verfügen, sodass sie ihre Aufgaben eigenständig erfüllen können. Mit einer direkten Umverteilung zwischen ressourcenstarken und ressourcenschwachen Kantonen, die über den Ressourcenausgleich erfolgt, sollen die grossen Unterschiede bezüglich der finanziellen Leistungsfähigkeit und der Steuerbelastung verringert werden. Der Umfang des Ressourcenausgleichs kann politisch durch das eidgenössische Parlament gesteuert werden. Zur Erfassung der finanziellen Ressourcen der Kantone dient der neue Ressourcenindex. Dieser löst den heute geltenden, mit zahlreichen Mängeln behafteten Finanzkraftindex ab und basiert auf dem fiskalisch ausschöpfbaren Einnahmen- bzw. Steuerpotenzial der Kantone.

Von den Kantonen unbeeinflussbare übermässige Lasten, die sich aus der geografisch-topografischen Lage und der Besiedlungsstruktur oder aus einer spezifischen Bevölkerungsstruktur ergeben, werden durch den Lastenausgleich des Bundes abgegolten. Dieser besteht aus dem geografisch-topografischen Lastenausgleich (GLA) und dem soziodemografischen Lastenausgleich (SLA). Sowohl der GLA als auch der SLA werden durch den Bund finanziert. Ihre Dotierung wird durch das eidgenössische Parlament festgelegt."

Im Gegensatz zum Bundesfinanzausgleich zeichnete sich die kantonale Finanzausgleichsgesetzgebung von 1993 bereits durch wesentliche Elemente aus, die auf Stufe Bund und auch in vielen Kantonen erst in den letzten Jahren eingeführt wurden:

- zweckfreie Ausrichtung an die Gemeinden,
- kein Zusammenhang mit Ausgaben,
- transparent,
- nur sehr begrenzt steuerbar durch die Gemeinden (Steuerfuss).

2001 wurde mit dem Gesetz über die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden (ABI 2001, Anhang: Abstimmungsvorlage vom 2. Dezember 2001, S. 48) die Bestimmung, ab welcher Finanzkraft eine finanzstarke Gemeinde Beiträge in den horizontalen Finanzausgleich zu leisten hat, von 105 Prozent auf 130 Prozent erhöht. Gleichzeitig wurden auch die Entflechtung von Aufgaben und Finanzierungen zwischen Kanton und Gemeinden vorgenommen.

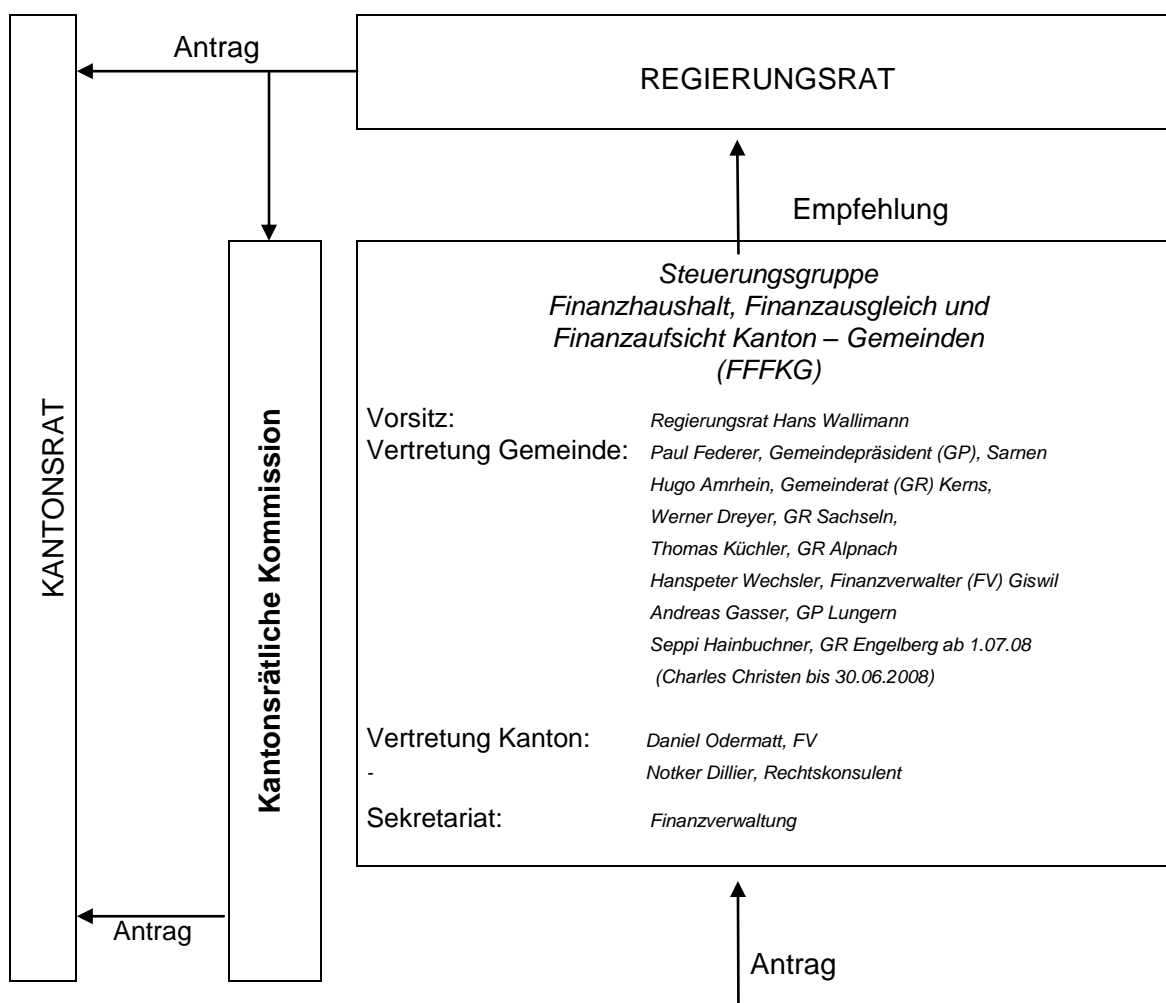
Auf den 1. August 2006 wurde sodann mit Inkraftsetzung des neuen Bildungsgesetzes vom 16. März 2006 der Lastenausgleich Schule eingeführt. Zusätzlich zum bestehenden Finanzausgleich (neu: Ressourcen-Ausgleich) wurden nun 1,5 Millionen Franken ausbezahlt und der Finanzausgleich insgesamt (Ressourcen- und Lastenausgleich) betrug ab 2007 4,2 Millionen Franken.

In der Amtsdauerplanung 2006 bis 2010 und bei der Umsetzung Strategieplanung 2012+ hat der Regierungsrat festgehalten, dass Kanton und Gemeinden mit Finanzausgleichsmassnahmen die durch die räumliche Strategie verursachten Unterschiede in der Steuerkraft mit Finanzausgleichsmassnahmen verringern sollen. Ein erster Schritt seitens des Kantons wurde mit der Einführung des Lastenausgleichs ab 1. August 2006 verwirklicht. Die Anpassung des horizontalen Ausgleichs drängt sich aufgrund der sich abzeichnenden unterschiedlichen Erfolge der einzelnen Gemeinden in der Steuerstrategie aber auf.

In den Wirkungsberichten zur Steuerstrategie hat der Regierungsrat auch die finanzielle Entwicklung der Gemeinden dargelegt. Die dreijährige Zeitspanne ist verhältnismässig kurz für endgültige Aussagen; sie lässt jedoch gewisse Tendenzen und Trends erkennen. In den Wirkungsberichten wurde festgehalten, dass die finanzschwächste Gemeinde nach Ausrichtung des Ressourcenausgleiches auf eine Steuerstärke von 85 Prozent des kantonalen Mittels kommen soll. Dieses Ziel kann mit den heute vorhandenen Mitteln des Finanzausgleichs nicht mehr ganz erfüllt werden.

Der Regierungsrat hatte beschlossen, die Projekte Finanzhaushalt, Finanzausgleich und Finanzaufsicht zusammen anzugehen. Dazu hat er nachfolgende Projektorganisation eingesetzt.

2.2 Projektorganisation



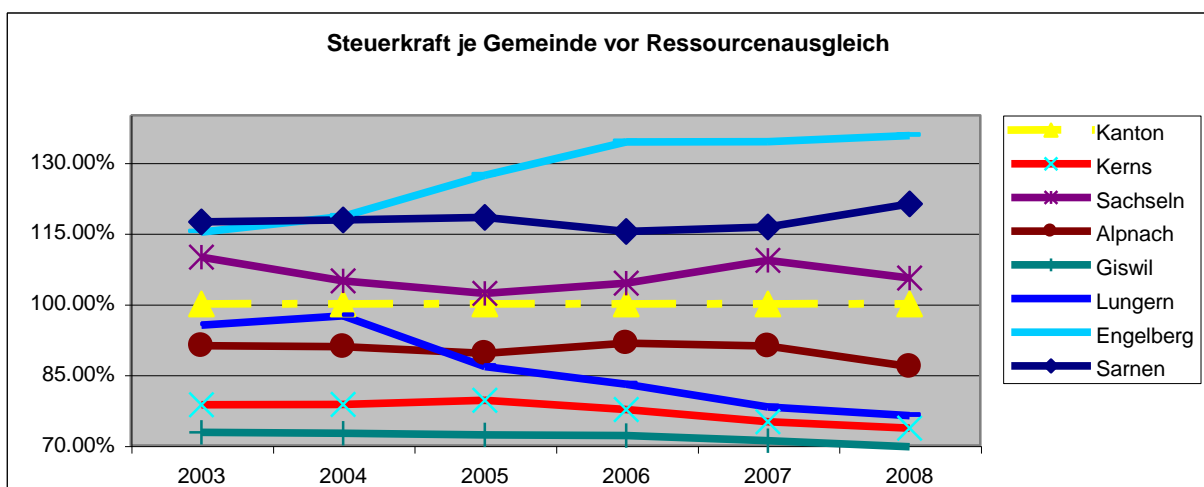
Finanzhaushalt	Finanzausgleich	Finanzaufsicht Kanton – Gemeinden
Vorsitz: <i>Finanzverwalter</i> <i>Daniel Odermatt</i>	Arbeitsgruppe identisch mit FFFKG	Vorsitz: <i>Regierungsrat Hans Wallimann</i>
Vertretung Gemeinde: - Hans Schüpfer FV Sarnen - Andreas Bucher, FV Kerns - Peter Spichtig, FV Sachseln		Vertretung Gemeinde: - Hansruedi Gwerder GR, Sarnen - Hugo Amrhein, GR Kerns, - Margrith Freivogel, GP Sachseln, - Susanne Imfeld, GR Lungern - Peter Schüpfer, FV Engelberg
Vertretung Kanton <i>Peter Berchtold, FK</i>		Vertretung Kanton - Daniel Odermatt, FV - Peter Berchtold, FK - André Blank, JV
Sekretariat: <i>Finanzverwaltung</i>		Sekretariat: <i>Finanzkontrolle</i>

Das System des kantonalen Finanzausgleichs mit den Bestandteilen des Ressourcenausgleich sowie des Lastenausgleichs Schule wurde der Arbeits- und Steuerungsgruppe des Projekts „Überarbeitung Finanzhaushalt“ nach wie vor als sehr gut betrachtet. Alle Gemeinden waren mit einer Person vertreten. Die Projektsteuerung war der Ansicht, dass sich eine Totalrevision des Finanzausgleichs nicht aufdrängte – vor allem auch im Vergleich zu den Grundsätzen der NFA. Die Berechnung nach Finanzstärke bewährte sich.

Einzelne Berechnungs-Parameter sind aber aufgrund der nachfolgend aufgezeigten Entwicklung in den Gemeinden neu anzupassen.

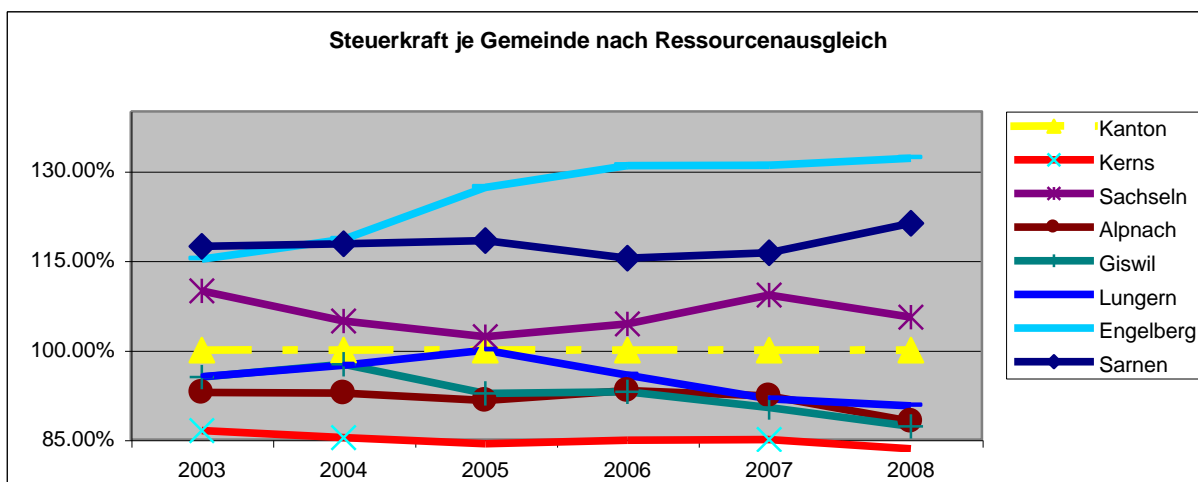
2.3 Entwicklung der Finanzkraft der Gemeinden

Nachfolgend wird die Entwicklung der Steuerkraft der einzelnen Gemeinden, vor und nach Verteilung des Ressourcenausgleichs, dargestellt.



Sichtbar wird, dass mit Inkrafttreten der Steuerstrategie auf das Jahr 2006 zuerst die Steuerkraft der Gemeinde Engelberg markant anstieg. Die finanzschwächsten Gemein-

den Giswil und Kerns blieben über die gesamte Periode ziemlich stabil, ein kontinuierliches leichtes Abgleiten ist in der Tendenz über die letzten drei Jahre aber ersichtlich. Die Gemeinde Lungern hat bereits 2005, d.h. vor Inkrafttreten der Steuerstrategie markant an Steuerkraft eingebüsst. Diese Bewegung der Gemeinde Lungern hat sich 2006 und 2007 in geringerem Ausmass weitergezogen. Für die mittleren Gemeinden Sachseln und Alpnach ist keine Tendenz ersichtlich. Auf Jahre mit Anstiegen folgten jeweils wieder Jahre mit Rückschlägen. Am oberen Ende hat sich die steuerstarke Gemeinde Sarnen im letzten Jahr 2008 ebenfalls markant verbessern können.



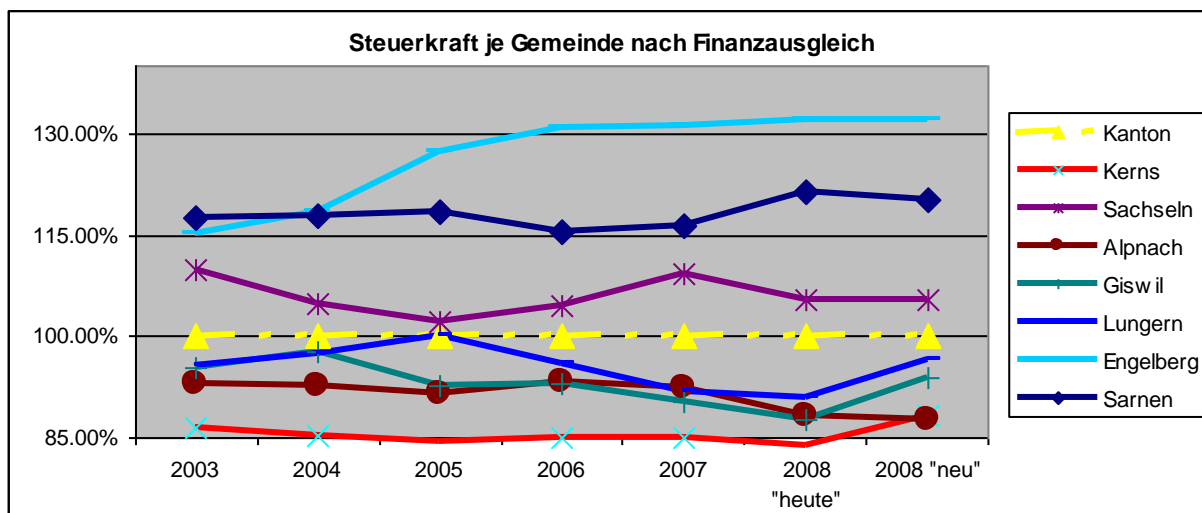
Nach Verteilung des vorhandenen Ressourcenausgleichs (ohne Anpassung stehen 2009 2,8 Millionen Franken zur Verfügung) ist deutlich, dass am untern Ende vor allem die Gemeinde Kerns unter die vom Regierungsrat anvisierte und im Wirkungsbericht zur Steuerstrategie angestrebte Steuerstärke von 85 Prozent des kantonalen Mittels fällt. Auch für die übrigen Bezüger-Gemeinden, d.h. Giswil, Lungern und Alpnach, ist ein Rückgang der Finanzstärke nach der Verteilung des Ressourcenausgleichs sichtbar. Dieses Absinken der finanzschwachen Gemeinden wird mit den bestehenden Finanzausgleichsmitteln auch zukünftig nur noch beschränkt aufgefangen werden können.

3. Vorgesehene Anpassungen und finanzielle Auswirkungen

Um zukünftig den Gemeinden eine Steuerstärke von 85 Prozent des kantonalen Mittels garantieren zu können, drängten sich vor allem folgende Anpassungen am heutigen Finanzausgleich auf:

- Anhebung des Vorabanteils an die Gemeinden auf 85 Prozent des Mittels (heute 80 Prozent);
- Beschränkung des Vorabanteils je Gemeinde auf neu höchstens einen Drittel des gesamten Ressourcenausgleich (heute höchstens ein Viertel je Gemeinde);
- Anhebung des zu verteilenden Ressourcenbetrages durch:
 - Anhebung des Kantonsanteils an den Netto-Steuereinnahmen des Kantons auf 5,4 Prozent (heute 4,1 Prozent);
 - Herabsetzung des Grenzwertes, ab welchem steuerstarke Gemeinden einen horizontalen Finanzausgleich leisten müssen, auf 120 Prozent des Mittels aller Gemeinden (heute 130 Prozent).

Mit diesen Anträgen wird erreicht, dass einerseits anstelle von 2,8 Millionen Franken (Referenzjahr 2009) neu 3,8 Millionen Franken verteilt werden können. Die zusätzlichen Mittel von einer Million Franken sind in erster Linie durch den Kanton (0,9 Millionen Franken) und in zweiter Linie durch die Gemeinde Sarnen (zurzeit die einzige Gemeinde, welche mit einer Steuerstärke von 121 Prozent neu zusätzliche horizontale Finanzausgleichsbeiträge leistet) aufzubringen.



Wie aus der Graphik ersichtlich ist, können mit den angestrebten Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes vor allem jene Gemeinden eine deutliche Verbesserung aufweisen, die vom Vorabausgleich profitieren können, d.h. die Gemeinden Kerns, Giswil und Lungern, die eine Steuerkraft vor Verteilung des Finanzausgleichs von unter 85 Prozent aufweisen.

Die Berechnung des Ressourcenausgleichs 2009 nach heutiger Regelung bzw. nach neuem Vorschlag ist im Anhang ersichtlich. Die Anpassungen des Finanzausgleichsgesetzes und der Finanzausgleichsverordnung sollen – mit Ausnahme des horizontalen Finanzausgleichs – rückwirkend auf 1. Januar 2009 in Kraft gesetzt werden.

4. Vernehmlassungsergebnis

Da alle Gemeinden wie ausgeführt sowohl in der Arbeitsgruppe als auch in der Projektsteuerung vertreten waren, wurde in Anbetracht der vorgesehenen rückwirkenden Inkraftsetzung eine sehr kurze Vernehmlassungsfrist vorgegeben. Dies ermöglichte leider nicht allen Gemeinden, eine durch gemeinderätliche Kommissionen abgestützte Rückmeldung innerhalb der vorgegebenen Frist. Die Gemeinden wurden aber über Ihre Vertretungen in der Projektgruppe/-steuerung jederzeit gut informiert.

Eine andere Ausgangslage stellte sich für die kantonalen politischen Parteien sowie die in der Vernehmlassung ebenfalls begrüßten Verbände der röm.-kath. sowie evangelisch-reformierten Kirchgemeinden des Kantons. Für diese Vernehmlassungsteilnehmer war die Frist sehr kurz. Infolge der vorgesehenen rückwirkenden Inkraftsetzung und der kleinen Anpassungen war diese kurze Frist aber vertretbar.

Gemäss den Stellungnahmen befürworten zum heutigen Zeitpunkt alle Gemeinden vom Grundsatz her das Finanzausgleichsgesetz.

Erklärungen zu den einzelnen konkreten Änderungsanträge aus der Vernehmlassung folgen direkt bei den nachfolgenden Anpassungen der Finanzausgleichsgesetzgebung.

Zu den allgemeinen Aussagen aus dem Vernehmlassungsverfahren sind folgende Punkte zu erwähnen:

4.1 Ausgleichsmechanismus

Die **FDP** befürwortet im Gegensatz zur CVP insbesondere, dass am bewährten System des Finanzausgleichs mit der transparenten Berechnungsart festgehalten werden soll. Für die FDP ist es aber nicht nachvollziehbar, dass die finanzschwächeren Gemeinden Giswil und Lungern nach Verteilung des Finanzausgleiches die ebenfalls finanzschwache Gemeinde Alpnach überholen kann.

Die **CVP** und die **Gemeinde Engelberg** dagegen wünschen eine generelle Überarbeitung und innovativere Ansätze, die unter anderem Komponenten wie Verschuldung, Entschuldung, gemeinsame Aufgabenerfüllung, Verursacherprinzip usw. einbeziehen.

Ebenfalls kritisiert die Gemeinde Engelberg, dass der Lastenausgleich Schule zweckfrei ausgerichtet wird und Bezügergemeinden auch Angebote einführen können, die nicht gesetzlich gefordert, d.h. freiwillig sind.

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass sich die Finanzausgleichsgesetzgebung im allgemeinen bewährt hat. Dies ergibt sich aus den Erläuterungen von Punkt „2.1 Generelle Aussagen zum Instrument des Finanzausgleichs“. Mit der Ergänzung des Lastenausgleichs Schule wurde das Gesetz bereits auf den 1. Januar 2006 um ein wichtiges Element erweitert. In den Grundzügen stellt das Finanzausgleichsgesetz nun auch auf die in der NFA eingeführten Säulen des Ressourcen- und des Lastenausgleiches ab, die jeweils zweckfrei, d.h. ohne Vorschriften an den Empfänger gewährt werden. Zusätzliche Berechnungselemente führten zu einer Verschlechterung sowohl der Transparenz und wie auch der Einfachheit.

4.2 Steuerstrategieausgleich

Aus Sicht des Verbandes der röm.-kath. Kirchgemeinden des Kantons ist es richtig und wichtig, dass die zunehmenden Disparitäten innerhalb des Kantons mindestens teilweise aufgefangen werden können. Er befürwortet den nun geplanten stärkeren Finanzausgleich. Aus seiner und der Sicht der CVP müssen alle Gemeinden mit im Boot sein, damit weitere Schritte in der Steuerstrategie gemacht werden können und es ist zu verhindern, dass die Gesamtstrategie des Kantons durch partielle Steuererhöhungen in den einzelnen Gemeinden durchkreuzt wird. Die Kirchgemeinden unterstehen dem Finanzausgleichsgesetz nicht. Dies soll aus Sicht der Kirchgemeinden auch in Zukunft so bleiben. Da sich die Steuererträge in den Kirchgemeinden jedoch praktisch parallel zu den Einwohnergemeinden entwickelt haben, stehen auch die Kirchgemeinden vor ähnlichen Problemen. Ein Steuererhöhung bei den Kirchgemeinden ist jedoch zu vermeiden. Die Kirchgemeinden beantragen deshalb, als Ergänzung zum verbesserten Finanzausgleich für die Einwohnergemeinden für die Kirchgemeinden den Steuerstrategieausgleich als Kompensation der rückläufigen Steuererträge zu erhöhen und über das Jahr 2011 hinaus zu verlängern.

Diesem Antrag kann der Regierungsrat aus folgenden Überlegungen nicht nachkommen:

Nach Art. 104 Abs. 2 der Kantonsverfassung vom 19. Mai 1968 (KV; GDB 101) richten sich die zur Deckung ihrer finanziellen Bedürfnisse erforderlichen Kirchengemeindesteuern nach dem Steuergesetz. Im Kanton werden die römisch-katholische Konfession und die evangelisch-reformierte Konfession als Kirchen mit öffentlich-rechtlicher Selbständigkeit und eigener Rechtspersönlichkeit anerkannt (Art. 3 KV). Die Kirchgemeinden besitzen die Steuerhoheit (Art. 42 und 90 Ziff. 3 KV).

Art. 43 KV sieht „einen Finanzausgleich zur Milderung stärkerer Unterschiede in der Steuerbelastung der Gemeinden“ vor. In der Folge wurden verschiedene Finanzausgleichsgesetze erlassen:

- Gesetz über Finanzausgleichsbeiträge vom 4. März 1973 (LB XIV, 203 und XVI, 173),
- Gesetz über die Finanzausgleichsbeiträge an die Einwohnergemeinden vom 18. Oktober 1987 (LB XX, 90),
- Finanzausgleichsgesetz vom 26. September 1993 (GDB 630.1).

Der Finanzausgleich betraf stets nur die Einwohnergemeinden.

Die Einführung des Finanzausgleichs war im Rahmen der (neuen) Kantonsverfassung vom 19. Mai 1968 umstritten. Der Entwurf von Art. 101 der Kantonsverfassung (heute Art. 104) sah folgenden Abs. 3 vor:

Der Kanton erhebt von den anonymen Erwerbsgesellschaften eine Kirchensteuer als Zuschlag zu den Ertrags- und Kapitalsteuern und verteilt den Ertrag unter die Kirchgemeinden im Verhältnis der Zahl ihrer Mitglieder. Der einer Konfession zufallende Anteil kann ganz oder teilweise zu Zwecken des Finanzausgleichs verwendet werden.

Die Diskussion im Verfassungsrat (Protokolle S. 229 bis 232) zeigte, dass der „Kirchliche Finanzausgleich“ – mindestens in dieser Form – nicht in der Verfassung verankert werden sollte. Dieser Absatz wurde weggelassen. Der Verfassungsrat war offenbar der Meinung, der allgemeine Art. 43 KV genüge, falls später einmal ein Finanzausgleich geschaffen werden würde. Es wurde ferner erwähnt, dass auch die juristischen Personen Kirchensteuer bezahlten. Diese könnten – im Gegensatz zu den natürlichen Personen – nicht aus der Kirche austreten. Insofern erhebt der Kanton für die Kirchgemeinden eine Art „kantonale Kultussteuer“.

Aus der Entstehungsgeschichte von Art. 43 und 104 KV ergibt sich, dass ein Finanzausgleich zugunsten der Kirchgemeinden damals als nicht opportun angesehen wurde. Die Kantonsverfassung würde dies aber nicht ausschliessen. Der Gesetzgeber könnte – unter Wahrung der allgemeinen Gebote der Rechtsgleichheit, Verhältnismässigkeit usw. – die Kirchgemeinden in den Finanzausgleich einbeziehen.

Dabei müsste beachtet werden, dass die Kirchgemeinden nicht eine öffentliche Aufgabe wie die Einwohnergemeinden wahrnehmen; denn die unmittelbaren Aufgaben sind beschränkt (Art. 105, 106 KV).

In der Gemeinde Engelberg gibt es keine kath. Kirchgemeinde. Es ist möglich aus der Kirche auszutreten und damit, als natürliche Person, keine Kirchensteuer mehr bezahlen zu müssen. Umgekehrt partizipieren die Kirchgemeinden mit 6 Prozent am Steuerertrag der juristischen Personen (Art. 92a des Steuergesetzes vom 30. Oktober 1994, StG; GDB 641.4).

Die Einführung eines Finanzausgleichs würde verschiedene Fragen aufwerfen. Dazu käme die Frage der politischen Akzeptanz.

Die Verlängerung des Steuerstrategieausgleichs gemäss Art. 317 und 318 StG für die kath. Kirchgemeinden würde am Gebot der Rechtsgleichheit scheitern. Der Steuerstrategieausgleich ist nur dann gerechtfertigt, wenn die Steuerstrategie des Kantons für eine Gemeinde nachweisbar Einbussen zur Folge hat. Es ist kaum denkbar, dass eine oder mehrere Kirchgemeinden von der Steuerstrategie immer noch nachteilig betroffen sind, wenn der Ausgleich zugunsten der Einwohnergemeinden eingestellt werden kann.

5. Finanzausgleichsgesetz und -verordnung

5.1 Finanzausgleichsgesetz im Einzelnen

Zu Artikel 2

Mit der Anhebung des Kantonsbeitrags von 4,1 Prozent auf 5,4 Prozent stehen rund 30 Prozent mehr Mittel für den Ressourcenausgleich zur Verfügung. Für das Jahr 2009 erhöht sich dadurch der Kantonsbeitrag von 2,58 auf 3,4 Millionen Franken.

Mit der Ergänzung des Absatzes wird erreicht, dass jeder finanzschwachen Gemeinde eine Steuerkraft von 85 Prozent des Mittels aller Gemeinden garantiert werden kann.

Reichen die Mittel des Kantons sowie die Mittel des horizontalen Finanzausgleichs der Gemeinden nicht aus, nach Verteilung des Ressourcenausgleichs alle Gemeinden auf eine Steuerstärke von mindestens 85 Prozent zu heben, so haben der Kanton und die Gemeinden welche in den horizontalen Ausgleich einzahlen, automatisch zusätzliche

Mittel bereitzustellen. Diese zusätzlichen Mittel erhalten jene Gemeinden, deren Finanzkraft auch nach der Verteilung des Ressourcenausgleichs unter 85 Prozent liegt. Sie erhalten soviel, bis auch Ihre Steuerkraft auf 85 Prozent angehoben werden kann.

Forderungen aus dem Vernehmlassungsverfahren:

In der Vernehmlassung forderten die **Gemeinde Kerns** eine Erhöhung des Kantonsbeitrages auf 7 Prozent, die **FDP** eine Erhöhung auf 6,7 Prozent. Die übrigen Vernehmlassungsteilnehmer begrüssen grundsätzlich entweder den Vorschlag des Regierungsrats oder äussern sich nicht ausdrücklich zum vorgeschlagenen Satz von 5,4 Prozent.

Stellungnahme der Regierungsrats:

Die geforderten Erhöhungen sind zum heutigen Zeitpunkt nach Ansicht des Regierungsrats nicht angebracht, da mit der vorgesehenen Anpassung auf 5,4 Prozent die angestrebte Mindestausstattung der Gemeinden von einer Steuerstärke von 85 Prozent des Durchschnitts aller Gemeinden mehr als erreicht werden kann. Für 2009 sollte die Gemeinde Kerns als finanzschwächste Gemeinde nach Verteilung des Finanzausgleichs auf über 87 Prozent angehoben werden können.

Ebenfalls gilt es in Betracht zu ziehen, dass alle Gemeinden in den Jahren 2009 bis 2011 zusätzlich zum Finanzausgleich noch vom Steuerstrategieausgleich profitieren können. In den nächsten Jahren erhalten die Gemeinden gemäss Art. 317 StG folgende Beträge:

Körperschaft	Jahr		
	2009 in Fr.	2010 in Fr.	2011 in Fr.
Einwohnergemeinde Sarnen	1 204 452.–	956 366.–	621 965.–
röm.-kath. Kirchgemeinde Sarnen	121 851.–	96 636.–	71 820.–
Einwohnergemeinde Kerns	548 386.–	423 276.–	349 260.–
röm.-kath. Kirchgemeinde Kerns	72 107.–	55 722.–	41 487.–
Einwohnergemeinde Sachseln	593 581.–	469 142.–	310 882.–
röm.-kath. Kirchgemeinde Sachseln	86 246.–	68 013.–	36 515.–
Einwohnergemeinde Alpnach	618 070.–	486 506.–	359 715.–
röm.-kath. Kirchgemeinde Alpnach	85 955.–	67 759.–	41 013.–
Einwohnergemeinde Giswil	572 357.–	464 939.–	421 724.–
röm.-kath. Kirchgemeinde Giswil	69 454.–	56 454.–	47 362.–
Einwohnergemeinde Lungern	517 363.–	420 419.–	254 517.–
röm.-kath. Kirchgemeinde Lungern	49 349.–	39 887.–	27 181.–
Einwohnergemeinde Engelberg	574 551.–	465 803.–	392 587.–
Evangelisch-ref. Kirchgemeinden OW	36 278.–	29 078.–	23 972.–
Total Steuerstrategie-Ausgleich 2009-2011	5 150 000.–	4 100 000.–	3 000 000.–

Eine von der Gemeinde Kerns und der FDP geforderte höhere Dotierung des Finanzausgleichs ist deshalb frühestens nach Auslaufen des Steuerstrategieausgleichs auf 2012 zu prüfen.

5.2 Finanzausgleichsverordnung im Einzelnen

Zu Artikel 4

Mit der Umsetzung der Steuerstrategie hat sich die Diskrepanz der Steuerstärke der Gemeinden vergrössert. Am einfachsten und effektivsten würde die Steuerstärke durch einen horizontalen Finanzausgleich unter den Gemeinden abgegolten. Mit der vorgeschlagenen Herabsetzung des Grenzwertes, ab welcher die Gemeinden in den horizontalen Finanzausgleich einzahlen müssen, stehen für den horizontalen Finanzausgleich zusätzliche Mittel bereit, sobald eine Gemeinde eine Steuerstärke von 120 Prozent des Mittels aller Gemeinden erreicht.

Die Herabsetzung der Schwelle für den horizontalen Ausgleich macht insofern auch Sinn, dass mit der Gemeinde Sarnen die bevölkerungsreichste Gemeinde finanzstark ist und dadurch den Durchschnitt aller Gemeinden stark beeinflusst.

Forderungen aus dem Vernehmlassungsverfahren:

Im Vernehmlassungsverfahren hat sich die **Gemeinde Sarnen** in den Projektarbeiten bzw. -steuerung als direktbetroffene Gemeinde dahingehend geäußert, dass sich die gegenteilige Bewegung (Schere) der finanzstarken bzw. finanzschwachen Gemeinden nicht noch mehr öffnen sollte. Dies sei einem einvernehmlichen Zusammenleben abträglich. Neben dem finanziell stärkeren Engagement des Kantons werde sich die Gemeinde Sarnen einem moderaten Beitrag an den horizontalen Finanzausgleich nicht verschliessen.

Die **Gemeinde Engelberg** fordert einen tieferen Beitrag der finanzstarken Gemeinden ab einer Steuerstärke von 130 Prozent des Mittels. Dieser Beitrag soll bei 130 Prozent nur noch 7,5 Prozent betragen und anschliessend je fünf Prozent um 2,5 Prozent ansteigen.

Reichen die Beiträge gemäss Bst. a und b nicht aus um alle Gemeinden auf eine Steuerkraft zu heben, soll gemäss der Gemeinde **Giswil, Engelberg** und der **CVP** nur der Kanton die zusätzlichen Mittel sprechen.

Die **Gemeinde Engelberg** und die **CVP** bemängeln zudem, dass die Steuerkraft der Gemeinden aus der Summe der Staatssteuern dividiert durch die Einwohnerzahl errechnet wird. Dieser Berechnung berücksichtigt das Steuersoll der Sekundärsteuerpflichtigen. Dies führt in Gemeinden mit einem hohen Zweitwohnungsanteil zu einer höheren Steuerkraft, obwohl auf der Gegenseite auch höhere Infrastrukturkosten anfallen.

Stellungnahme des Regierungsrats:

Sowohl in der Vernehmlassung (SP) als auch von einzelnen Voten im Kantonsrat wurde erwähnt, dass die Steuerdisparität innerhalb des Kantons gesenkt werden soll. Diese Senkung kann auf lange Sicht nur erfolgen, wenn entweder der Kanton seinen Anteil am Steuerertrag zu Lasten der Gemeinden erhöht und grössere Ausgleichszahlungen erbringt, oder wenn der Finanzausgleichsanteil des horizontalen Ausgleichs erhöht wird. Die Forderung, dass bei einem Ansteigen der Steuerkraftdisparität und damit einhergehend ein weiteres Absinken der schwachen Gemeinden nur durch den Kanton ausgeglichen werden soll, läuft, wenn auch frankenmässig eher marginal, in die Richtung einer zentralen Lenkung durch den Kanton. In die gleiche Richtung geht die Forderung der Gemeinde Engelberg, die horizontale Leistung ab einer Steuerstärke von 130 Prozent zu kürzen. Zum heutigen Zeitpunkt werden diese Forderungen als ungeeignet angesehen. Die finanziell starken Gemeinden sollen mit ihrem Beitrag den horizontalen Ausgleich eher verstärken.

Das Argument, dass der Steuerertrag der Sekundärsteuerpflichtigen in die Berechnung einflüsse, wurde sowohl bei der Einführung des Finanzausgleichs 1993 als auch den zwischenzeitlich erfolgten Ergänzungen und Nachträgen vorgebracht. Auch bei dieser Überarbeitung wurde dieses Thema in der Projektsteuerung behandelt. Die Projektsteuerung kam dabei aber zur Überzeugung, dass den betroffenen Gemeinden die Steuererträge auch zufließen und insofern richtigerweise in die Berechnung miteinfließen. In diesem Zusammenhang ist auch zu erwähnen, dass wohl die Gemeinde Engelberg als am meisten betroffene Gemeinde auch am stärksten von der Steuerstrategie profitieren konnte.

Zu Artikel 5 Abs. 1 Bst. a.:

In Übereinstimmung mit der Zielsetzung des Regierungsrats, dass die schwächste Gemeinde nach Ausrichtung des Ressourcenausgleiches auf eine Steuerstärke von 85 Prozent des kantonalen Mittels kommen soll, wird auch der Vorabausgleich bei der Verteilung des Ressourcenausgleichs von bisher 80 Prozent angehoben. Damit wird verdeutlicht, dass die Anhebung der Finanzkraft der finanzschwächsten Gemeinden Priorität hat. Zudem sollen auch die zur Verfügung stehenden Mittel für den Vorabausgleich von bisher höchstens 1/4 je Gemeinde auf 1/3 je Gemeinde angehoben werden. Von dieser Anhebung profitieren vor allem die grösseren Gemeinden Kerns und Giswil.

Forderungen aus dem Vernehmlassungsverfahren:

Im Vernehmlassungsverfahren wurde dieser Anpassung nicht opponiert.

5.3 Inkraftsetzung:

Eine rückwirkende Inkraftsetzung des Finanzausgleichs auf 1. Januar 2009 ist mit Rücksicht auf die mittelbaren Zusicherungen bei einer erfolgreichen Umsetzung der Steuerstrategie aus Sicht des Kantons gerechtfertigt.

Forderungen aus dem Vernehmlassungsverfahren:

Die rückwirkende Inkraftsetzung auf 1. Januar 2009 ist im Vernehmlassungsverfahren teilweise kontrovers beurteilt worden. Die **Gemeinden Kerns, Giswil, Sachseln, Lungern und Engelberg** befürworten die Änderung rückwirkend auf 1. Januar 2009, die Gemeinden Alpnach und Sarnen lehnen diese ab. Die Gemeinde **Sarnen** macht zudem geltend, dass sie durch die rückwirkende Inkraftsetzung über Fr. 200 000.– an den horizontalen Ausgleich zu leisten hätte. Dies konnte aber bei der Budgetierung 2009 nicht vorausgesehen werden, weshalb der Betrag nicht im Budget enthalten ist. Dieser Argumentation folgt auch die **SP**, die die rückwirkende Inkraftsetzung als problematisch erachtet.

Stellungnahme des Regierungsrats:

Mit der Erhöhung des Kantonsbeitrages von 4,1 auf 5,4 Prozent fliessen rund 0,9 Millionen Franken mehr in den Finanzausgleich. Mit der Senkung des Grenzbetrags für den horizontalen Ausgleich auf 120 Prozent wird – vorausgesetzt die Gemeinde Sarnen erreicht diese Schwelle – zusätzlich etwas über Fr. 200 000.– zu Verfügung stehen. In Anbetracht der abnehmenden Beiträge des Steuerstrategieausgleiches ist es auch sinnvoll, die Erhöhung der im normalen Finanzausgleich zur Verfügung stehenden Mittel gestaffelt zu erhöhen, d.h. die rückwirkende Inkraftsetzung des Finanzausgleichs nur für den Kantonsbeitrag festzusetzen.

Art. 4 der Finanzausgleichsverordnung wird entsprechend erst auf den 1. Januar 2010 in Kraft gesetzt, die Gemeinde Sarnen kann den horizontalen Beitrag entsprechend rechtzeitig in den Voranschlag 2010 aufnehmen.

Beilagen:

- Vergleichstabellen bisheriger und neuer Ressourcenausgleich
- Beschlussesentwurf