



## **Botschaft des Regierungsrats zu einem Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz**

30. März 2020

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*  
*Landschreiber: Nicole Frunz Wallimann*

## Inhaltsverzeichnis

<b>I.</b>	<b>Ausgangslage.....</b>	<b>3</b>
<b>1.</b>	<b>Neues Finanzausgleichsgesetz seit 2017.....</b>	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>Wirkungsbericht.....</b>	<b>3</b>
<b>II.</b>	<b>Problematik .....</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Art. 3 Abs. 3 FiAG.....</b>	<b>4</b>
<b>4.</b>	<b>Blockade Finanzausgleich.....</b>	<b>4</b>
<b>5.</b>	<b>Weitere Themenbereiche .....</b>	<b>5</b>
	5.1 Miteinbezug Steuerfuss Kirchgemeinde.....	5
	5.2 Steuerrabatt .....	6
	5.3 Nachträgliche Berechnung bzw. dynamische Entwicklung der Einwohnergemeinden.....	6
<b>6.</b>	<b>Vernehmlassungsvorlage.....</b>	<b>7</b>
<b>7.</b>	<b>Vernehmlassung .....</b>	<b>7</b>
	7.1 Allgemeines .....	7
	7.2 Art. 3 Abs. 3 FiAG .....	7
	7.3 Art. 17 Abs. 4 FiAG (Übergangsbestimmungen) .....	9
	7.4 Weitere Bemerkungen.....	9
<b>8.</b>	<b>Fazit .....</b>	<b>10</b>
<b>III.</b>	<b>Gesetzesvorlage.....</b>	<b>10</b>

## I. Ausgangslage

### 1. Neues Finanzausgleichsgesetz seit 2017

Am 24. März 2017 hat der Kantonsrat das neue Finanzausgleichsgesetz (FiAG; GDB 630.1) verabschiedet, welches am 1. Mai 2017 in Kraft trat. Das Finanzausgleichsgesetz wurde aufgrund des Postulats vom 2. Dezember 2014 zur „Wirkung des innerkantonalen Finanzausgleichs“ in einer Arbeitsgruppe von Kanton und Einwohnergemeinden gemeinsam erarbeitet. Wichtige Neuerungen des Finanzausgleichsgesetzes waren:

- a. Trennung zwischen Ressourcen- und Lastenausgleich;
- b. Vertikale Finanzierung des Ressourcenausgleichs;
- c. Dotierung;
- d. Berechnungsmethode (u.a. Wegfall Berücksichtigung Steuerfuss im Finanzausgleich, Lastenausgleich Bildung);
- e. neuer Strukturausgleich Wohnbevölkerung.

Mit dem Ressourcenausgleich sollte erreicht werden, dass sich die Obwaldner Einwohnergemeinden in ihren Ressourcenstärken annähern. Die Finanzierung läuft ab 2022 (nach der Übergangsfrist) vollumfänglich über die Einwohnergemeinden, womit eine effiziente Annäherung der Steuerbelastung zwischen den Einwohnergemeinden erreicht wird. Die Mindestausstattung für die ressourcenschwachen Einwohnergemeinden beträgt in der Regel 85 Prozent.

Am bereits früher eingeführten Lastenausgleich Bildung wurde festgehalten. Die Alimentierung erfolgt alleine durch den Kanton. Mit dem neuen Finanzausgleichsgesetz werden jedoch nur die effektiven Schülerzahlen berücksichtigt.

Zusätzlich wurde der Strukturausgleich Wohnbevölkerung eingeführt, welcher auch vollumfänglich durch den Kanton finanziert wird.

Die Totalrevision mit dem erarbeiteten Konsens wurde sowohl von den Einwohnergemeinden als auch von den politischen Parteien mitgetragen.

### 2. Wirkungsbericht

Um die Auswirkungen des Finanzausgleichsgesetzes zu analysieren, wurde in Art. 18 FiAG festgehalten, dass der Regierungsrat die Entwicklung des Finanzausgleichsgesetzes beobachtet, analysiert und dem Kantonsrat sowie den Gemeinden in der Regel alle vier Jahre Bericht und Antrag auf allfällige Massnahmen unterbreitet. Der erste ausführliche Wirkungsbericht ist gemäss der Integrierten Aufgaben- und Finanzplanung für das Jahr 2022 vorgesehen.

## II. Problematik

### 3. Art. 3 Abs. 3 FiAG

Nach den ersten zwei Anwendungsjahren des neuen Finanzausgleichsgesetzes wurden zwei Problemkreise festgestellt, die bereits vor dem ersten Wirkungsbericht diskutiert und angepasst werden müssen. Beide Problemkreise betreffen Art. 3 Abs. 3 FiAG, der wie folgt lautet:

#### *Art. 3 Grundsatz*

<sup>1</sup> *Mit dem Ressourcenausgleich wird den Einwohnergemeinden eine Mindestausstattung an nicht zweckgebundenen Finanzmitteln garantiert. Damit sollen die Unterschiede in der Steuerkraft und in der Steuerbelastung vermindert werden.*

<sup>2</sup> *Der Ressourcenausgleich wird aufgrund des Ressourcenpotenzials der Einwohnergemeinden bemessen.*

<sup>3</sup> *Kein Anrecht auf Ressourcenausgleich haben Einwohnergemeinden, deren Gesamtsteuerfuss unter dem Gesamtsteuerfuss einer Einwohnergemeinde liegt, die Leistungen zugunsten des Ressourcenausgleichs zu erbringen hat. Unter dem Gesamtsteuerfuss ist der Steuerfuss der Einwohnergemeinde zuzüglich dem Steuerfuss der römisch-katholischen Kirchgemeinde sowie dem Steuerfuss des Kantons zu verstehen.*

Art. 3 Abs. 3 FiAG war gleichlautend bereits Teil des früheren Finanzausgleichsgesetzes vom 26. September 1993.

Gemäss dem Protokoll der Kantonsratssitzung vom 26. Januar 2017 zum neuen Finanzausgleichsgesetz wurde in der Eintretensdebatte mehrfach eingebracht, dass die Revision des Finanzausgleichsgesetzes nicht dazu führen soll, dass eine Gebergemeinde als Folge ihrer Zahlungen die Steuern erhöhen muss.

### 4. Blockade Finanzausgleich

Angewandt wurde das Finanzausgleichsgesetz erstmals für das Jahr 2017. Der Regierungsrat hat mit Beschluss vom 23. Januar 2018 (Nr. 293) die Beiträge 2017 an die Einwohnergemeinden basierend auf dem neuen Finanzausgleichsgesetz bestimmt. Bezüglich des Ressourcenausgleichs wurden folgende Beiträge errechnet:

<i>Beträge in Mio. Fr.</i>	Kanton	Sarnen	Kerns	Sach- seln	Alpnach	Giswil	Lungern	Engel- berg	Total
Geber	2,929	1,806		-			0,034	1,088	5,857
Nehmer			2,818	-	0,796	2,243			5,857

*Tabelle 1: Ressourcenausgleich 2017*

Den höchsten Gesamtsteuerfuss hatte 2017 die Einwohnergemeinde Lungern mit 9,00 Einheiten, den zweithöchsten die Einwohnergemeinde Giswil mit 8,75 Einheiten.

Im Jahr 2017 konnte die Einwohnergemeinde Lungern ein bisher einmaliges, unvorhergesehenes Steuerwachstum von über 30 Prozent verzeichnen. Damit lag der Ressourcenindex der Einwohnergemeinde Lungern über der gesetzlichen Mindestausstattung und die Einwohnergemeinde Lungern wurde zur Gebergemeinde. Nach Art. 3 Abs. 3 FiAG hätte die Einwohnergemeinde Lungern mit dem höchsten Steuerfuss den gesamten Ressourcenausgleich blockiert. Der im Gesetz vorgesehene Ressourcenausgleich zwischen den Einwohnergemeinden – ein zentrales Element des kantonalen Finanzausgleichs – wäre komplett ausser Kraft gesetzt worden.

Eine derartige aussergewöhnliche Situation war seit der Einführung des kantonalen Finanzausgleichs noch nie vorgekommen. Es war nie die Absicht des Gesetzgebers, dass der Ressourcenausgleich durch eine Einwohnergemeinde vollständig blockiert werden könnte. Vielmehr handelt es sich um eine planwidrige Unvollständigkeit des Gesetzes, um eine sogenannte Gesetzeslücke. Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung darf die rechtsanwendende Behörde derartige Lücken füllen, wenn eine Regelung im Hinblick auf eindeutige und wichtige Zielsetzungen des Gesetzes unvollständig ist (BGE 102 Ib 224).

Dementsprechend wurde bei der Berechnung sowie der Auszahlung des Ressourcenausgleichs im Jahr 2017 Art. 3 Abs. 3 FiAG nicht angewandt. Die Berechnung des Finanzausgleichs erfolgt jeweils im Januar des Folgejahres, für den Finanzausgleich 2017 also im Januar 2018. Dadurch hat eine Einwohnergemeinde erst im Nachhinein die Möglichkeit, auf diese finanziellen Auswirkungen zu reagieren. Die Einwohnergemeinde Lungern hätte somit ihren Steuerfuss frühestens für das Jahr 2019 senken können bzw. die Nehmgemeinden Kerns, Giswil und Alpnach hätten ihre Steuerfüsse ebenfalls frühestens für das Jahr 2019 erhöhen können.

Das Finanzdepartement hatte im Jahr 2018 Kontakt mit den Einwohnergemeinden aufgenommen. Die Problematik wurde den Finanzchefs der Einwohnergemeinden anlässlich der Sitzung vom 27. September 2018 erstmals zur Kenntnis gebracht. Die Ansicht, dass der Finanzausgleich für das Jahr 2017 korrekt ausbezahlt wurde, wurde von allen Gemeindefinanzchefs geteilt.

## 5. Weitere Themenbereiche

Neben der vorbeschriebenen Blockade des Ressourcenausgleichs im Jahr 2017 durch die Einwohnergemeinde Lungern sind weitere Probleme bei der Anwendung des FiAG erkennbar.

### 5.1 Miteinbezug Steuerfuss Kirchgemeinde

Gemäss Art. 3 Abs. 3 FiAG ergibt sich der massgebende Gesamtsteuerfuss einer Einwohnergemeinde aus dem Steuerfuss der Einwohnergemeinde zuzüglich des Steuerfusses der römisch-katholischen Kirchgemeinde sowie des Steuerfusses des Kantons. Der Steuerfuss des Kantons ist für alle Gemeinden gleich und hat somit keine eigentliche Auswirkung.

Gemeinde	Staatssteuer	Gemeindesteuern	kath. Kirchenste	Total katholisch
Samen	2.95 + 0.10 <sup>2</sup>	4.06 + 0.00 <sup>3</sup>	0.54	<b>7.65</b>
Kerns	2.95 + 0.10 <sup>2</sup>	4.7	0.67	<b>8.42</b>
Sachseln	2.95 + 0.10 <sup>2</sup>	4.45 + 0.25 <sup>3</sup>	0.68	<b>8.43</b>
Alpnach	2.95 + 0.10 <sup>2</sup>	4.85	0.68	<b>8.58</b>
Giswil	2.95 + 0.10 <sup>2</sup>	5.00	0.7	<b>8.75</b>
Lungern	2.95 + 0.10 <sup>2</sup>	5.25	0.7	<b>9.00</b>
Engelberg	2.95 + 0.10 <sup>2</sup>	4.85 <sup>1</sup>	1	<b>7.90</b>

<sup>1</sup> in Engelberg sind die kath. u. ref. Kirchensteuern im Gemeindesteuerfuss enthalten.

<sup>2</sup> Zwecksteuer Hochwasserschutz Kanton, details siehe Steuerfüsse Steuerperiode 2015

<sup>3</sup> Zwecksteuer Gemeinde: Samen Hochwasserschutz, Sachseln Schulhaus

Tabelle 2: Steuerfüsse 2019 der Gemeinden

Der Einbezug des Steuerfusses der katholischen Kirchgemeinde ergibt sich aus dem Umstand, dass in Engelberg keine katholische Kirchgemeinde existiert, sondern deren Aufgaben vom Kloster wahrgenommen und von der Einwohnergemeinde anhand einer Leistungsvereinbarung abgegolten werden. Eine separate Kultussteuer wird nicht erhoben. Der Steuerfuss der Einwohnergemeinde Engelberg ist entsprechend nicht gleichzusetzen mit den Steuerfüssen der übrigen Einwohnergemeinden.

Aufgrund der Mitberücksichtigung des Steuerfusses der katholischen Kirchgemeinde ist beispielsweise im Jahr 2019 der massgebende Gesamtsteuerfuss der Einwohnergemeinde Kerns um 0,01 Einheiten tiefer als jener der Einwohnergemeinde Sachseln (der Steuerfuss der katholischen Kirchgemeinde Kerns beträgt 0,67 Einheiten gegenüber 0,68 Einheiten bei der katholischen Kirchgemeinde Sachseln).

Dass die Einwohnergemeinde Sachseln zu einer Gebergemeinde wird, ist nicht unrealistisch und war in der Vergangenheit auch schon vereinzelt der Fall. Wäre dieses Szenario z.B. im Jahr 2019 eingetreten, hätte die Einwohnergemeinde Kerns ihren Anteil am Ressourcenausgleich verloren. Dieses Szenario hat die Einwohnergemeinde Kerns dazu bewogen, am 27. Dezember 2019 eine ausserordentliche Einwohnergemeindeversammlung einzuberufen und ihren Steuerfuss um 0,01 Steuereinheiten zu erhöhen. Anders als beim Fall der Einwohnergemeinde Lungern 2017 wäre in dieser Konstellation aber nicht der gesamte Ressourcenausgleich ausser Kraft gesetzt, sondern nur die Einwohnergemeinde Kerns hätte möglicherweise keinen Beitrag erhalten. Ein Ressourcenausgleich zwischen den übrigen Einwohnergemeinden hätte aber stattgefunden.

## 5.2 Steuerrabatt

Mit dem Nachtrag zum Steuergesetz (StG; GDB 641.4) vom 28. Juni 2019, welcher per 1. Januar 2020 in Kraft trat, können die Einwohnergemeinden gemäss Art. 2 Abs. 4a StG bei guter Finanzlage mit der Verabschiedung des Budgets für das betreffende Budgetjahr einen Rabatt des Gemeindesteuerfusses gewähren. Für das Jahr 2020 haben einzelne Einwohnergemeinden von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Es versteht sich von selbst, dass im Gesamtsteuerfuss gemäss Art. 3 Abs. 3 FiAG ein allfälliger Steuerrabatt eingerechnet wird. Mit der vorgeschlagenen Streichung von Art. 3 Abs. 3 FiAG (s. Gesetzesvorlage) würden sich diesbezügliche Fragen aber ohnehin erübrigen.

## 5.3 Nachträgliche Berechnung bzw. dynamische Entwicklung der Einwohnergemeinden

Mit der Totalrevision 2017 wurde der Berechnungsmechanismus umgestellt. Vorher wurde der Finanzausgleich auf der Basis der Steuereinnahmen der vergangenen zwei Jahre berechnet. Seit der Totalrevision 2017 wird nur noch auf die Steuereinnahmen des aktuellen Jahres abgestellt. Welche Einwohnergemeinde Beiträge zu leisten hat, steht somit erst im Januar des Folgejahres fest. Die Steuererträge aller Einwohnergemeinden verzeichneten in den letzten Jahren stärkere Ausschläge.

Gemeinde	Zuwachs Steuerertrag zu Vorjahr						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Sarnen	35.7%	-24.1%	119.6%	-43.6%	-2.7%	14.7%	6.7%
Kerns	6.4%	4.3%	4.8%	29.9%	-21.3%	-4.5%	7.3%
Sachseln	5.3%	4.1%	16.9%	-18.0%	8.2%	9.8%	2.1%
Alpnach	-2.6%	13.2%	0.5%	1.6%	-1.5%	2.3%	1.1%
Giswil	-14.8%	11.6%	-9.4%	-3.0%	8.6%	5.0%	4.5%
Lungern	-3.6%	-8.9%	11.9%	-4.0%	34.5%	-6.2%	-7.3%
Engelberg	3.7%	4.9%	13.0%	-9.9%	2.4%	-1.0%	1.7%

Tabelle 3: Entwicklung Staatssteuer nach Einwohnergemeinden

Diese starken Ausschläge sind unter anderem darin begründet, dass aufgrund der unterschiedlichen Grössen der Einwohnergemeinden jeweils einige wenige Steuerpflichtige zu stärkeren Schwankungen führen können. Diese Dynamik kann in einzelnen Einwohnergemeinden zu unvorhersehbaren Situationen führen.

Diese starken Ausschläge und die Berechnung des Ressourcenausgleichs im Nachhinein verunmöglichen es einer potenziellen Nehmergemeinde vorzeitig zu reagieren und infolge eines eventuellen Wegfalls des Ressourcenausgleichs ihren Steuerfuss anzupassen. Dies ist indessen in der Natur eines jeden Finanzausgleichs begründet.

## **6. Vernehmlassungsvorlage**

Um Rechtssicherheit zu schaffen und um inskünftig zu verhindern, dass eine Einwohnergemeinde, welche aufgrund ihres geringeren Ressourcenpotenzials grundsätzlich Anspruch auf Ressourcenausgleich hätte, bereits wegen einer geringen Differenz zum Gesamtsteuerfuss einer Gebergemeinde keinen Ausgleich erhält, sieht die Vernehmlassungsvorlage vor, Art. 3 Abs. 3 FiAG zu streichen.

Aufgrund der bestehenden Dynamik des Ressourcenpotenzials in den Einwohnergemeinden ist eine Alternative zur Streichung von Art. 3 Abs. 3 FiAG nur schwer vorstellbar. Wohl wird damit der Grundsatz aufgegeben, wonach keine Nehmergemeinde einen tieferen Steuerfuss aufweisen darf als eine Gebergemeinde. Die Streichung von Art. 3 Abs. 3 FiAG wird indessen dadurch gemildert, als dass der gewichtete durchschnittliche Steuerfuss aller Einwohnergemeinden bereits bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials berücksichtigt wird (Art. 4 Abs. 3 FiAG). Das Ressourcenpotenzial hängt somit nicht von den konkreten Steuererträgen ab. Insofern werden die unterschiedlichen Steuerfüsse der Einwohnergemeinden beim Ressourcenausgleich auch bei einer Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 FiAG bis zu einem gewissen Grad berücksichtigt. Von Bedeutung ist ferner, dass der Ressourcenausgleich zweckfrei ausgestaltet ist. Folglich kann und darf der Erhalt von Ausgleichszahlungen bei einer Nehmergemeinde auch zu Steuer-senkungen führen.

Dieser Lösungsvorschlag wurde vorgängig vom Finanzdepartement zusammen mit den Finanzchefs der Einwohnergemeinden besprochen. Der Vorschlag zur Streichung von Art. 3 Abs. 3 FiAG stiess dabei mehrheitlich auf Zustimmung.

## **7. Vernehmlassung**

### **7.1 Allgemeines**

Die Vorlage wurde vom Regierungsrat am 10. Dezember 2019 zuhanden der Vernehmlassung verabschiedet. Das Vernehmlassungsverfahren dauerte bis am 14. Februar 2020. An der Vernehmlassung teilgenommen haben:

- Politische Parteien: CVP, FDP, CSP, SP, SVP
- Einwohnergemeinden: Lungern, Alpnach, Giswil, Kerns, Engelberg, Sarnen

Es sind insgesamt elf Stellungnahmen eingegangen.

Auf eine Teilnahme verzichtet haben: Einwohnergemeinde Sachseln, JUSO Obwalden, Junge CVP Obwalden, Junge SVP Obwalden.

Eine Zusammenfassung der Vernehmlassungsantworten befindet sich im Anhang.

### **7.2 Art. 3 Abs. 3 FiAG**

Die Streichung von Art. 3 Abs. 3 FiAG stiess in der Vernehmlassung mehrheitlich auf Zustimmung. Die politischen Parteien CSP, FDP, SVP, SP, sowie die Einwohnergemeinden Alpnach, Giswil, Kerns und Lungern befürworten die Streichung von Art. 3 Abs. 3 FiAG grundsätzlich. Die Einwohnergemeinde Alpnach schlägt aber vor, eine neue Regelung einzuführen, wonach keine Einwohnergemeinde Anrecht auf eine Ausgleichzahlung hat, wenn sie über ein Nettovermögen gemäss Art. 35 Abs. 2a des Finanzausgleichsgesetzes (FiAG; GDB 610.1), respektive Art. 2a der Ausführungsbestimmungen über die Finanzkennzahlen und die Finanzstatistik (GDB 610.112) verfügt. Hierzu gilt festzuhalten, dass der Finanzausgleich gemäss Art. 3 Abs. 1 FiAG den Einwohnergemeinden eine Mindestausstattung an nicht zweckgebundenen Finanzmitteln

garantieren soll. Mit der Anbindung der Ausschüttung an eine Nettoschuld würde die Gefahr bestehen, dass die Einwohnergemeinden höhere Investitionen oder Ausgaben tätigen würden, um bezugsberechtigt zu sein. Diese indirekte Verknüpfung des Finanzausgleichs an ein Ausgabe- bzw. Investitionsverhalten einer Einwohnergemeinde würde zu einem Fehlanreiz führen, der sowohl beim Interkantonalen (NFA) als auch Innerkantonalen Finanzausgleich nicht erwünscht wird. Der Regierungsrat lehnt den Vorschlag der Einwohnergemeinde Alpnach deshalb ab.

Die Einwohnergemeinde Engelberg befürwortet eine Streichung von Art. 3 Abs. 3 FiAG nur, wenn die Finanzausgleichsgesetzgebung zeitnah einer Gesamtrevision unterzogen wird. Der Regierungsrat wird jedoch erst nach Vorliegen des ersten Evaluationsberichts wissen, ob eine Gesamtrevision des FiAG notwendig sein wird. Diese erste Evaluation wird nach Ende der Übergangsphase im Jahr 2022 stattfinden.

Die Einwohnergemeinde Sarnen sieht zwar den Handlungsbedarf für eine Änderung des Finanzausgleichsgesetzes, ist aber der Ansicht, dass der Grundgedanke von Art. 3 Abs. 3 FiAG durchaus berechtigt ist. Die Einwohnergemeinde spricht sich nicht grundsätzlich gegen die Aufhebung des Artikels aus, fordert aber einen Steuerungsmechanismus und schlägt folgende Anpassungen vor:

- Der Ressourcenausgleich soll gekürzt werden, wenn eine Nehmergemeinde einen tieferen Gesamtsteuerfuss aufweist als eine Gebergemeinde. Diesen Mechanismus schlägt auch die SP vor. Die Einwohnergemeinde Sarnen beantragt, dass die Kürzung in der Höhe des Betrags erfolgen soll, den die Nehmergemeinde an zusätzlichen Steuererträgen erzielen könnte, wenn sie den Steuerfuss auf den höchsten Wert der Gebergemeinden anheben würde.
- Für die Gebergemeinden soll ein oberer Grenzbetrag (Deckelung) festgelegt werden im Falle des Eintritts von ausserordentlichen Steuererträgen.

Als einzige Vernehmlassungsteilnehmerin ist die CVP mit dem vorgeschlagenen Vorgehen grundsätzlich nicht einverstanden und lehnt die Streichung von Art. 3 Abs. 3 FiAG ab. Die dargestellte Problematik bestehe zwar, aber das vorgeschlagene Vorgehen sei voreilig. Dem bestehenden Finanzausgleichsgesetz sei deutlich zugestimmt worden, weil auf die berechtigten Anliegen der Gemeinden eingegangen worden sein. Dazu zähle auch Art. 3 Abs. 3 FiAG. Der darin festgehaltene Grundsatz sei gewollt und nie bestritten gewesen. In Einzelfällen seien zwar Probleme festgestellt worden, die aber – wie im Fall der Einwohnergemeinde Lungern - gelöst worden seien. Eine Anpassung dieses Artikels soll aus Sicht der CVP im Rahmen des vorgesehenen Wirkungsberichts, allenfalls zusammen mit weiteren zu korrigierenden Punkten, vorgenommen werden. Die CVP wünscht sich weiter, dass Alternativen zur Streichung von Art. 3 Abs. 3 FiAG aufgezeigt werden, da deren Auswirkungen bzw. Prüfung aus den Erläuterungen nicht hervorgehen würden.

Zu den kritischen Anmerkungen zur Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 FiAG hält der Regierungsrat fest, dass es ein Grundsatz des Finanzausgleichsgesetzes ist, dass eine Einwohnergemeinde den Ressourcenausgleich zweckfrei erhält (Art. 3 Abs. 1) und ihr eine Mindestausstattung an Finanzmittel garantiert. Damit sollen die Unterschiede in der Steuerkraft und in der Steuerbelastung vermindert werden. Die heute in Art. 3 Abs. 3 FiAG bestehende Regelung kann aber dazu führen, dass eine Einwohnergemeinde einen höheren Steuerfuss anwendet, als sie eigentlich bräuchte, um zur Nehmergemeinde zu werden bzw. Nehmergemeinde zu bleiben und entsprechende Beiträge zu erhalten – so vollzogen durch die ausserordentliche Einwohnergemeindeversammlung in Kerns am 27. Dezember 2019.

Derselbe Mechanismus würde auch bei einer Kürzung des Betrags eintreffen. Eine Kürzung als Alternative zur Streichung von Art. 3 Abs. 3 FiAG, wie von der SP und der Einwohnergemeinde

Sarnen vorgeschlagen, würde deshalb genauso wie der heutige Art. 3 Abs. 3 FiAG entsprechend zu gewissen Fehlanreizen führen, die nicht im Sinne der finanzpolitischen Steuerung bzw. Wirkung liegen. Sie müsste daher das Verhältnis der Differenz des Steuerfusses einerseits und den effektiven Beitrag einer Gebergemeinde andererseits berücksichtigen, wobei der erwähnte Fehlanreiz nicht gänzlich ausgeschlossen werden kann. Der Regierungsrat erachtet deshalb die ersatzlose Streichung von Art. 3 Abs. 3 FiAG als richtig.

Die Deckelung eines oberen Grenzbetrags, wie von der Einwohnergemeinde Sarnen gefordert, wurde bereits bei der Erarbeitung des heutigen Finanzausgleichsgesetzes diskutiert. Anstelle der Deckelung wurde gemäss Art. 6 Abs. 3 FiAG eine Kürzung des Ausgleichsbetrages aufgenommen, sofern der Ausgleichsbetrag die Höhe von sechs Millionen Franken übersteigt. Ein oberer Grenzbetrag (Deckelung) würde bei einem ausserordentlichen Steuerertrag dazu führen würde, dass die betroffene Einwohnergemeinde davon mehr profitieren würde als heute. Ein ausserordentlicher Steuerertrag, wie er z.B. 2015 eingetreten ist, führt zudem dazu, dass die Ressourcenstärke des Kantons ebenfalls übermässig ansteigt. Dies führt wiederum zu einem höheren Kantonsbeitrag an den Nationalen Finanzausgleich (NFA). Seit 2020 beteiligen sich die Einwohnergemeinden im Rahmen von rund 55 Prozent an den NFA-Beiträgen. Eine Deckelung des innerkantonalen Finanzausgleichs würde daher dazu führen, dass einzelne ressourcenschwache Einwohnergemeinden unverhältnismässig stark von den Lasten betroffen wären.

Die CVP erwähnt in ihrer Stellungnahme, dass die Einwohnergemeinden bei der Erarbeitung des bisherigen Finanzausgleichsgesetzes massgeblich beteiligt waren und sie von einer Änderung des Ressourcenausgleiches auch hauptsächlich betroffen sind. Der Regierungsrat weist darauf hin, dass alle Einwohnergemeinden bzw. die für die Finanzen zuständigen Gemeinderäte auch bei der nun vorgeschlagenen Gesetzesänderung miteinbezogen wurden. Der Vorschlag wurde mit ihnen diskutiert und von ihnen im Rahmen der Vorarbeiten auch unterstützt wurde. Auch aufgrund der Diskussion mit den für die Finanzen zuständigen Gemeinderäten wurde auf eine Kürzung verzichtet und eine vollständige Streichung von Art. 3 Abs. 3 FiAG vorgeschlagen.

#### 7.3 Art. 17 Abs. 4 FiAG (Übergangsbestimmungen)

Die politischen Parteien FDP, SVP, CSP, SP, sowie die Einwohnergemeinden Alpnach, Engelberg, Giswil, Kerns und Lungern befürworten den neuen Art. 17. Abs. 4 FiAG. Die Einwohnergemeinde Sarnen befürwortet den Artikel ebenfalls, wenn das ganze Finanzausgleichsgesetz innert nützlicher Frist überarbeitet wird. Einzig die CVP lehnt das vorgeschlagene Vorgehen, wie bereits oben erläutert, ab.

#### 7.4 Weitere Bemerkungen

Die Einwohnergemeinden Kerns und Lungern fordern, keine weiteren Anpassungen am Finanzausgleichsgesetz vorzunehmen, bis der Wirkungsbericht im Jahr 2022 vorliegt. Auch die politischen Parteien FDP, SVP und SP fordern, nach Vorliegen des Wirkungsberichtes eine allfällige weitere Überarbeitung oder Justierung des Finanzausgleichsgesetzes vorzunehmen.

Folgende Anmerkungen und Forderungen wurden ebenfalls angebracht:

- SVP, Engelberg und Sarnen fordern, dass die Zentrumslasten der Gemeinden bei der Berechnung des Ressourcenausgleichs besser berücksichtigt werden sollen.
- Engelberg wünscht eine Beteiligung der Einwohnergemeinden an der Ausschüttung der Gelder der Nationalbank an den Kanton (analog der Beteiligung der Einwohnergemeinden am Nationalen Finanzausgleich).
- Engelberg beantragt einen Mechanismus um zu verhindern, dass eine Nehmergemeinde wiederkehrende übermässige Ertragsüberschüsse schreiben kann. In solchen Fällen soll der

Finanzausgleich anteilmässig zum geschriebenen Ertragsüberschuss an die Gebergemeinden zurückfliessen.

- Sarnen fordert, dass Kostenverlagerungen vom Kanton an die Gemeinden zu vermeiden seien. Zudem seien künftig keine Kostenbeteiligungen der Gemeinden mehr auf Basis der Steuerkraft zu kalkulieren, da mit dem Ressourcenausgleich die Steuerkraft zwischen den Gemeinden bereits ausgeglichen werde.
- Sarnen beantragt ebenfalls die Überarbeitung der Verordnung über die Beteiligung der Einwohnergemeinden am interkantonalen Finanzausgleich, beispielsweise durch eine Deckelung der Beiträge.

Zu diesen und weiteren Anmerkungen bzw. Forderungen wird der Regierungsrat, soweit nicht bereits darauf eingetreten wurde, im Wirkungsbericht im Jahr 2022 Stellung beziehen.

## **8. Fazit**

Aufgrund der eingegangenen Vernehmlassungsantworten und der mehrheitlichen Unterstützung für die Streichung von Art. 3 Abs. 3 FiAG hält der Regierungsrat am Vorschlag gemäss der Vernehmlassungsvorlage fest.

## **III. Gesetzesvorlage**

Das Finanzausgleichsgesetz (FiAG; GDB 630.1) ist wie folgt anzupassen:

### **Art. 3 Grundsatz**

Abs. 3 ist ersatzlos zu streichen.

### **Inkrafttreten / Art. 17 Übergangsbestimmungen**

Der Nachtrag wird voraussichtlich im Mai und Juni 2020 im Kantonsrat behandelt. Es ist vorgesehen, diese Änderung auf den 1. August 2020 in Kraft zu setzen.

Die Finanzausgleichsbeiträge und somit auch der Ressourcenausgleich werden wie bisher jeweils im Januar des Folgejahres berechnet und vom Regierungsrat festgelegt (Art. 14 FiAG). Der Ressourcenausgleich für das Jahr 2020 wird gemäss Art. 15 FiAG im Januar 2021 berechnet und ausbezahlt, dies unter Berücksichtigung des gestrichenen Art. 3 Abs. 3 FiAG. Der Klarheit halber wird dies in den Übergangsbestimmungen (Art. 17 Abs. 4 FiAG) festgehalten. Die Einwohnergemeinden und der Kanton grenzen die entsprechenden Beträge in ihren Jahresrechnungen transitorisch ab.

Beilage:

- Entwurf eines Nachtrags zum Finanzausgleichsgesetz (Synopsis)