



KANTON
NIDWALDEN

REGIERUNGSRAT

Dorfplatz 2, Postfach 1246, 6371 Stans
Telefon 041 618 79 02, www.nw.ch

INNERKANTONALER FINANZAUSGLEICH WIRKSAMKEITSBERICHT 2010 - 2013

Bericht an den Landrat

Titel:	INNERKANTONALER FINANZAUSGLEICH WIRKSAMKEITSBERICHT 2010 - 2013	Typ:	Bericht	Version:	
Thema:	Bericht an den Landrat	Klasse:		FreigabeDatum:	27.03.14
Autor:		Status:		DruckDatum:	25.03.14
Ablage/Name:	Innerkantonaler Finanzausgleich, Wirksamkeitsbericht 2010 - 2013 - 2013. Bericht an LR.docx			Registratur:	2014.NWFD.7

Inhalt

1	Zusammenfassung	4
1.1	Beurteilung	4
1.2	Ausblick	4
1.3	Handlungsbedarf	4
2	Ziele des Finanzausgleichs	5
3	Ausgangslage und Inhalt	5
4	Finanz- und Lastenausgleich 2010 - 2013	5
4.1	Finanzierung des direkten Finanzausgleichs	6
4.1.1	Leistungen des Kantons (Art. 8).....	6
4.1.2	Leistungen der Gemeinden (Art. 9 und Art. 10).....	6
4.2	Verhältnis der Ausgleichsmittel (Art. 11)	7
4.3	Finanzkraftausgleich (Art. 12 und ff.)	7
4.4	Normausgleich für Volksschule (Art. 16 bis Art. 18)	8
4.5	Belastungsausgleich Wildbachverbauungen und Naturkatastrophen (Art. 19 bis Art. 21).....	9
4.6	Finanzausgleich, Steuerertrag pro Einheit netto, Verschuldung.....	10
5	Vollzug, Ziele und Wirkung des Finanz- und Lastenausgleichs	11
5.1	Vollzug.....	11
5.1.1	Ausgangslage.....	11
5.1.2	Abläufe und Prozesse.....	11
5.1.3	Ressourcenaufwand	12
5.1.4	Unterlagen	12
5.1.5	Qualität	13
5.1.6	Kontrolle	13
5.2	Ziele und Wirkung.....	13
5.2.1	Ausgangslage.....	13
5.2.2	Gegenseitige Annäherung der Finanzkraft.....	14
5.2.3	Verminderung der Steuerfussunterschiede.....	14
5.2.4	Angemessener Ausgleich der Lasten der Volksschule.....	15
5.2.5	Angemessener Ausgleich der Lasten Wildbachverbauungen und Naturkatastrophen	15
5.2.6	Stärkung der Gemeindeautonomie	16
5.3	Zusammenfassung	16
6	Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden	16
6.1	Ausgangslage.....	16
6.2	Massnahmen	17
7	Steuerung und Massnahmen	17
7.1	Steuerelemente	17
7.1.1	Finanzkraftausgleich.....	18
7.1.2	Normausgleich für Volksschule.....	19
7.1.3	Belastungsausgleich Wildbachverbauungen und Naturkatastrophen.....	19
7.2	Zusammenfassung	19
8	Antrag	19

1 Zusammenfassung

1.1 Beurteilung

Das Finanzausgleichssystem hat sich grundsätzlich bewährt. Es schafft keine falschen Anreize, sowohl für Geber- wie Nehmergemeinden.

Der Lastenausgleich für die Schulgemeinden ist unterdotiert. Gemeinden mit einer hohen Differenz zwischen Normaufwand und Normertrag werden zu wenig entlastet, da lineare Kürzungen wegen der fehlenden Mittel erforderlich sind.

Sämtliche Gemeinden sind in der Lage ihre Grundaufgaben zu erfüllen. Die Verschuldung pro Kopf liegt in allen Gemeinden in einem vertretbaren Rahmen.

Die Steuereffizienzfürunterschiede und damit die Steuerbelastungsunterschiede sind in den letzten Jahren auf über 30 Prozent angewachsen.

1.2 Ausblick

Die künftige Entwicklung des Finanzausgleichs hängt wesentlich davon ab, wie sich die Finanzkraft der einzelnen Gemeinden entwickelt.

Die Voraussetzungen für die Zukunft sind nicht in allen Gemeinden gleich gut (Wohnqualität, Leistungsangebot, verfügbares Bauland, Mietzinsniveau, Erschliessung, Zentrumsfunktion, usw.).

Die Richtplanung sieht weitere Konzentrationen der Entwicklung in das Region- und Subzentrum Stans bzw. Hergiswil sowie in die Agglomerationsgemeinden Beckenried, Buochs, Ennetbürgen und Stansstad vor.

Es ist zu erwarten, dass in diesen Gemeinden die Finanzkraft tendenziell stärker steigen wird als in den restlichen Gemeinden (Dallenwil, Ennetmoos, Oberdorf und Wolfenschiessen). Da es sich dabei bereits heute um finanzschwache bzw. finanzschwächere Gemeinden handelt, wird deren Abhängigkeit vom innerkantonalen Finanzausgleich weiter zunehmen.

Die Eigenständigkeit verschiedener Gemeinden ist nur dank des Finanzausgleichs möglich.

1.3 Handlungsbedarf

Die Teilrevision mit der Gewichtung der Juristischen Personen liegt vor und soll auf den 1. Januar 2015 in Kraft treten. Es besteht heute kein unmittelbarer Bedarf einer weiteren Revision. Die Entwicklung der Steuereffizienzfürunterschiede ist im Auge zu behalten. Ebenfalls ist die Entwicklung beim Normausgleich für die Schulgemeinden zu verfolgen. Sollten sich die Parameter ungünstig entwickeln, sind entsprechende Anpassungen im Finanzausgleichsgesetz anzugehen.

Eine Gesamtrevision und somit ein allfälliger Systemwechsel drängt sich derzeit keinesfalls auf. Eine solche Gesamtrevision würde mindestens drei bis vier Jahre beanspruchen. Der Ausgang wäre zudem unsicher, da der Finanzausgleich eine hohe politische Komponente aufweist.

Die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden kann und ist zweifellos weiter zu verstärken, um eine möglichst effiziente und kostengünstige Aufgabenerfüllung zu ermöglichen. Optimierungspotential liegt nach Meinung des Regierungsrates bei den Bauämtern, den Schulen und den Feuerwehren der Gemeinden.

Einsparpotentiale würden auch in einer sinnvollen Zentralisierung von Aufgaben liegen, insbesondere im Bereich des Sozialwesens und den Steuerveranlagungen. Andererseits bringen eine Zentralisierung bei den Gemeinden Probleme mit der kritischen Grösse von Verwaltungseinheiten sowie ein Abbau föderalistischer Strukturen.

Einsparungen könnten auch Fusionen von Gemeinden bringen. Der Schwerpunkt liegt derzeit bei der Zusammenlegung von Schul- und Politischen Gemeinden. Mittelfristig sind Fusionen in Erwägung zu ziehen.

2 Ziele des Finanzausgleichs

Gemäss Art. 1 des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) hat der direkte Finanzausgleich folgende Ziele:

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

3 Ausgangslage und Inhalt

Der Bericht gibt Aufschluss über die Erreichung der Ziele des Finanzausgleichs und zeigt mögliche Massnahmen für die Zukunft auf.

Der Wirkungsbericht 2010 – 2013 ist der erste Bericht. Er bezieht sich auf den Finanz- und Lastenausgleich 2010 – 2013 bzw. auf die Bemessungsjahre 2009 – 2012.

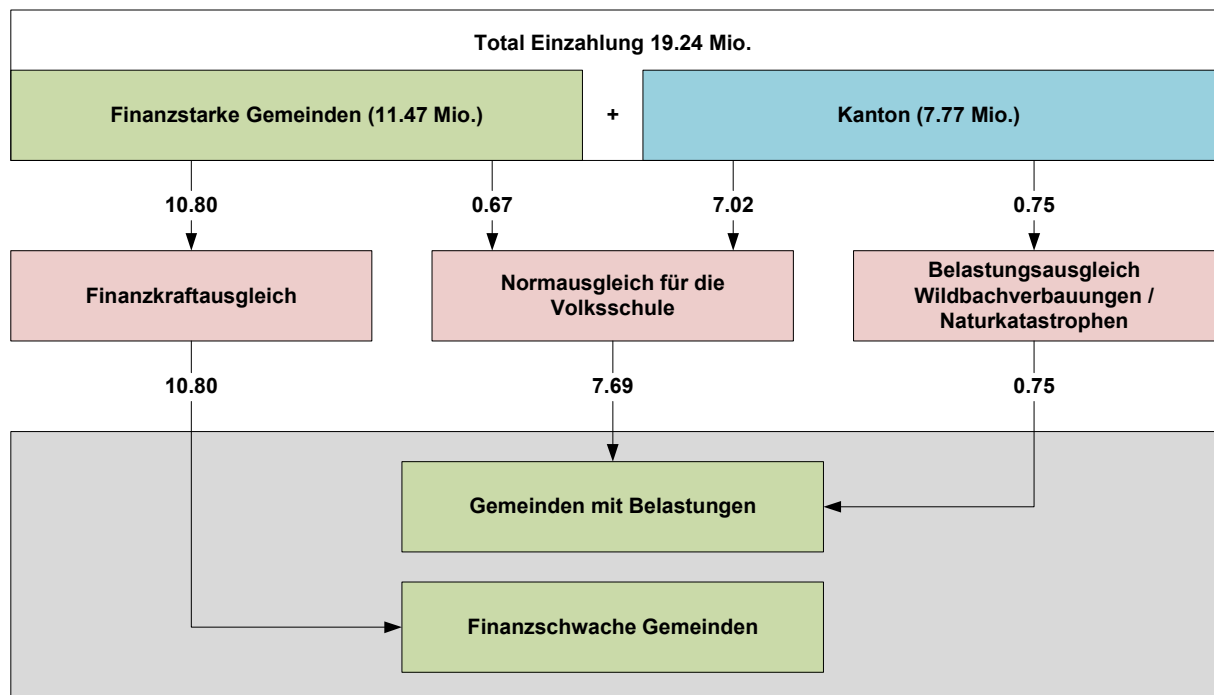
Um einen umfassenden Überblick zu erhalten, wurden zur Beurteilung des Vollzugs, der Ziele und der Wirkung die jeweiligen Beschlüsse des Regierungsrates und die dazugehörigen Berechnungsgrundlagen herangezogen. Sie bilden die Grundlage für die Analyse und Steuerung. Daraus abgeleitet können sich Massnahmen für die Zukunft ergeben.

4 Finanz- und Lastenausgleich 2010 - 2013

Der direkte Finanzausgleich besteht aus den Elementen Finanzkraftausgleich, Normausgleich für die Volksschule sowie Belastungsausgleich für Wildbachverbauungen und Naturkatastrophen. Der Ausgleich wird vertikal und horizontal finanziert.

Die Abbildung 1 zeigt schematisch die Finanzströme im Ausgleichssystem. Die Zahlen beziffern die Beiträge des Jahres 2013.

Abbildung 1 Finanzströme für das Jahr 2013 in Mio. Franken



4.1 Finanzierung des direkten Finanzausgleichs

Neben den Leistungen des Kantons werden die Mittel von den finanzstarken Gemeinden erbracht. Gemeinden, deren Finanzkraftindex 90 Prozent des gewogenen kantonalen Mittels übersteigt, haben für den direkten Finanzausgleich Leistungen zu erbringen. Die Höhe des Faktors wurde im Gesetz so festgelegt, weil das kantonale Mittel insbesondere durch die Finanzkraft der Gemeinde Hergiswil stark beeinflusst wird.

4.1.1 Leistungen des Kantons (Art. 8)

Der Kanton leistet gemäss Art. 8 des FAG jährlich 15 Prozent des Nettosteuerertrages der einfachen Steuer des Vorjahres. Durch einen Finanzbeschluss des Landrates oder durch die Gesetzgebung können dem Finanzausgleich weitere Mittel zugewiesen werden. Von dieser Möglichkeit wurde noch nie Gebrauch gemacht.

Die Leistung des Kantons betrug im Jahre 2010 rund 7.47 Mio. Franken, 2011 rund 7.52 Mio., 2012 rund 7.52 Mio. und 2013 rund 7.77 Mio. Franken. Der moderate Anstieg ist auf ein geringes Wachstum des Nettosteuerertrages der einfachen Steuer aufgrund der Auswirkungen der Steuergesetzrevisionen zurückzuführen.

siehe Tabelle 1 Finanzausgleichsmittel

4.1.2 Leistungen der Gemeinden (Art. 9 und Art. 10)

Die Leistungen der Gemeinden richten sich nach dem Finanzkraftindex der nachstehenden Tabelle:

<i>Finanzkraftindex</i>	<i>Abgabesatz in Prozenten</i>
90 Indexpunkte	4.400
für die nächsten 5 Indexpunkte, je zusätzlich	0.352
für die nächsten 5 Indexpunkte, je zusätzlich	0.396
für die nächsten 10 Indexpunkte, je zusätzlich	0.440
für die nächsten 10 Indexpunkte, je zusätzlich	0.484
für die nächsten 10 Indexpunkte, je zusätzlich	0.528
für die nächsten 10 Indexpunkte, je zusätzlich	0.572
für die nächsten 10 Indexpunkte, je zusätzlich	0.616
für die nächsten 10 Indexpunkte, je zusätzlich	0.660
für die nächsten 20 Indexpunkte, je zusätzlich	0.704
ab 181 Indexpunkten	55.220

Der Regierungsrat ist ermächtigt, die Prozentsätze um höchstens 10 Prozent zu erhöhen oder zu reduzieren. Er kann eine Erhöhung beschliessen, wenn die Finanzausgleichsbeiträge nicht ausreichen, die Finanzkraft der bezugsberechtigten Gemeinden auf mindestens 75 Indexpunkte anzuheben; eine Reduktion kann er beschliessen, wenn die Mittel mehr betragen, als für die Anhebung der beitragsberechtigten Gemeinden auf 82 Punkte erforderlich ist.

Im Rahmen der vorgeschlagenen Gesetzesrevision 2014 ergeben sich auf Grund der neuen Gewichtung des Steuerertrages der Juristischen Personen Verschiebungen bei den Ausgleichszahlungen. Die finanzschwachen Gemeinden erhalten rund 7 Prozent weniger Mittel. Mit einer Erhöhung der Beiträge der steuerstarken Gemeinden um 4.545 Prozent und einer Erhöhung des Anteils des Kantons kann dieser Ausfall grösstenteils kompensiert werden.

Mit der vorgeschlagenen Gesetzesrevision, welche auf den 1. Januar 2015 in Kraft treten soll, würden daher die Abgabesätze wie folgt neu festgelegt:

<i>Finanzkraftindex</i>	<i>Abgabesatz in Prozenten</i>	
90 Indexpunkte	4.600	(104.545 % von 4.400)
für die nächsten 5 Indexpunkte, je zusätzlich	0.368	
für die nächsten 5 Indexpunkte, je zusätzlich	0.414	
für die nächsten 10 Indexpunkte, je zusätzlich	0.460	
für die nächsten 10 Indexpunkte, je zusätzlich	0.506	
für die nächsten 10 Indexpunkte, je zusätzlich	0.552	
für die nächsten 10 Indexpunkte, je zusätzlich	0.598	
für die nächsten 10 Indexpunkte, je zusätzlich	0.644	
für die nächsten 10 Indexpunkte, je zusätzlich	0.690	
für die nächsten 20 Indexpunkte, je zusätzlich	0.736	
ab 181 Indexpunkten	57.730	

Es erfolgt der Verweis auf die laufende Gesetzesrevision, insbesondere Art. 4 Abs. 2 der Vorlage an den Landrat.

Die Leistungen der Gemeinden betragen im Jahre 2010 rund 10.642 Mio. Franken, 2011 rund 10.82 Mio., 2012 rund 10.91 Mio. und 2013 rund 11.46 Mio. Franken. Die Zunahme der Leistungen ist auf die insgesamt höhere Finanzkraft der Gebergemeinden zurückzuführen.

siehe Tabelle 1 Finanzausgleichsmittel

4.2 Verhältnis der Ausgleichsmittel (Art. 11)

Mindestens 55 Prozent der Mittel sind für den Finanzkraftausgleich zu verwenden. Höchstens 10 Prozent für den Belastungsausgleich Wildbachverbauungen und Naturkatastrophen. Reichen die Mittel zu Gunsten des Belastungsausgleichs nicht aus, hat der Kanton die weiteren erforderlichen Mittel zu leisten. Die verbleibenden Finanzausgleichsmittel sind für den Normausgleich für die Volksschule zu verwenden.

4.3 Finanzkraftausgleich (Art. 12 und ff.)

Der Finanzkraftausgleich wird an Gemeinden entrichtet, die:

1. eine vom Regierungsrat festgelegte Mindestanzahl an Einwohnerinnen und Einwohnern nicht erreichen;
2. den Finanzkraftindex von 82 Punkten des gewogenen kantonalen Mittels nicht erreichen;

Der Finanzkraftausgleich wird den ausgleichsberechtigten Gemeinden unter Berücksichtigung der Einwohnerzahl ausgerichtet, höchstens jedoch bis zur durchschnittlichen Einwohnerzahl aller Gemeinden.

Der Finanzkraftausgleich wird entrichtet, bis höchstens 82 Indexpunkte erreicht sind. Reichen die Mittel nicht aus, wird der Finanzkraftausgleich bis zu einem einheitlichen Indexpunkt entrichtet.

Die beitragsberechtigten Gemeinden erhalten je fehlende Einwohnerin oder Einwohner als Basisausgleich einen Betrag bis höchstens 82 Indexpunkte, sofern die Mittel ausreichen.

Dieser Betrag wird mit dem gewichteten Steuerfuss der Gemeinden vervielfacht.

Die Leistung der Finanzkraftausgleichs-Beiträge an die Gemeinden richtet sich nach der Differenz zwischen dem Finanzkraftfaktor der berechtigten Gemeinde und dem Finanzkraftfaktor von 82 Indexpunkten, sofern die Mittel ausreichen.

Dieser Betrag wird mit dem gewichteten Steuerfuss der Gemeinden vervielfacht.

Beträgt der Gesamtsteuerfuss einer Gemeinde weniger als die durchschnittliche Steuerbelastung aller Gemeinden des Vorjahres, richtet sich der Finanzkraftausgleich nach dem tat-

sächlichen Gesamtsteuerfuss der betreffenden Gemeinde. Der Gesamtsteuerfuss wird aufgrund der Steuerfüsse für natürliche Personen der Gemeinde berechnet.

In der Berichtsperiode legte der Regierungsrat die Mindestzahl an Einwohnerinnen und Einwohnern mit dem jeweiligen Beschluss fest. In der Berichtsperiode erhielt einzig die Gemeinde Emmetten Beiträge.

Gemeinde Emmetten

Jahr	2010	2011	2012	2013
Ausgleich bis Einwohner	1'680	1'680	1'680	1'680
Einwohner effektiv	1'228	1'244	1'261	1'329
Ausgleich für Einwohner	452	436	419	351
Ausgleich in 1'000	923	886	852	685

Durch das Bevölkerungswachstum der Gemeinde Emmetten in der Berichtsperiode verringerte sich die Zahl der ausgleichsberechtigten Einwohner und somit auch der Ausgleichsbeiträge.

Die gesamten Ausgleichsbeiträge an die Gemeinden bis zur durchschnittlichen Einwohnerzahl betragen:

Jahr	2010	2011	2012	2013
durchschnittliche Einwohnerzahl	3'705	3'719	3'749	3'777
Beiträge in 1'000	8'653	8'532	9'027	10'118

Die durchschnittliche Einwohnerzahl erhöhte sich von 3'705 im Jahre 2010 auf 3'777 im Jahre 2013. Einzig die Gemeinde Buochs fällt unter diese Leistungsbeschränkung. Das Wachstum über die Periode beträgt rund 1.94 Prozent. Die Beiträge nehmen als Folge der unterschiedlichen Entwicklung der Finanzkraft der einzelnen Gemeinden wesentlich stärker zu, nämlich rund 16.9 Prozent. Die Entwicklung der einzelnen Gemeinden ist aus der Tabelle 3 Finanzkraftausgleich im Anhang zu entnehmen.

Die gesamten Ausgleichsmittel betragen:

Jahr	2010	2011	2012	2013
Ausgleich in 1'000	9'576	9'418	9'879	10'803

Die gesamten Ausgleichsmittel nehmen zwischen 2010 und 2013 um rund 1.227 Mio. Franken oder rund 12.8 Prozent zu. Die Entwicklung der einzelnen Gemeinden ist aus der Tabelle 3 Finanzkraftausgleich im Anhang zu entnehmen.

siehe Tabelle 3 Finanzkraftausgleich (Details zu den einzelnen Gemeinden)

4.4 Normausgleich für Volksschule (Art. 16 bis Art. 18)

Der Normausgleich wird entrichtet, wenn der Normaufwand den Normertrag je Schülerin oder Schüler übersteigt. Als Normaufwand wird ein vom Regierungsrat festgelegter Anteil des Ist-Aufwandes einbezogen.

Reichen die verfügbaren Mittel nicht aus, wird der Normausgleich der anspruchsberechtigten Schulgemeinden anteilmässig ermittelt.

Der Ist-Aufwand je Schülerin oder Schüler wird aufgrund der ordentlichen Aufwendungen der Erfolgsrechnung oder der Investitionsrechnung aller Schulgemeinden ermittelt.

Beim Aufwand werden die Abschreibungen im Umfang gemäss der Vollzugsverordnung zum Gemeindefinanzhaushaltgesetz berücksichtigt. Rückstellungen sowie Beiträge zur Deckung von Ausgaben, die in einer finanzstarken Schulgemeinde nicht durch Gemeindesteuern gedeckt werden, werden nicht berücksichtigt. Die Erträge werden vom Aufwand abgezogen.

Der Normertrag der einzelnen Schulgemeinden umfasst die Normertragsgruppe Steuererträge und Abgeltungen sowie den Anteil der Schulgemeinde am Finanzkraftausgleich des laufenden Jahres.

Die Ermittlung des Normertrages Steuererträge und Abgeltungen wird aufgrund der folgenden Faktoren berechnet:

1. Steuererträge und Abgeltungen gemäss Art. 4;
2. Aufgrund des Steuerertrages gewichteter Steuerfuss der Schulgemeinden;
3. Faktor 1,1; mit dem Faktor 1,1 wird eine Abweichung vom kantonalen Mittel der Steuerbelastung aller Schulgemeinden berücksichtigt.

Jahr	2010	2011	2012	2013
Normaufwand in Prozent	92	92	92	92
Normaufwand ./ - ertrag in 1'000	12'497	12'425	11'816	19'373
Normausgleich in 1'000	7'661	8'128	7'780	7'693
Kürzung	4'835	4'297	4'036	11'680
Ausgleich in Prozent	61.31	65.42	65.84	39.71
Kürzung in Prozent	38.69	34.58	34.16	60.29

Für die ganze Periode wurde vom Regierungsrat der Normaufwand auf 92 Prozent des Mittels festgelegt. Der Normaufwand nahm insbesondere zwischen 2012 und 2013 deutlich zu. Die Zunahme ist auf die Neubewertung des Verwaltungsvermögens und der damit verbundenen betrieblichen Abschreibungen zurückzuführen. Die Differenz zwischen Normaufwand und Normertrag der anspruchsberechtigten Gemeinden nimmt in der Periode von rund 12 Mio. auf über 19 Mio. Franken zu. Diese Zunahme verdeutlicht die unterschiedliche Entwicklung der einzelnen Gemeinden. Im Vordergrund steht nicht unbedingt der Normaufwand, sondern die Entwicklung des Normertrages. Da sich die zur Verfügung stehenden Mittel zwischen 2010 und 2013 kaum verändern, nehmen die notwendigen Kürzungen um über 6.8 Mio. Franken zu. Diese überaus deutliche Zunahme der Kürzungen ist sicherlich ein Problem für die Zukunft. Die Entwicklung der einzelnen Gemeinden ist aus der Tabelle 4 Normausgleich für die Volksschule im Anhang zu entnehmen.

siehe Tabelle 4 Normausgleich für die Volksschule (Details zu den einzelnen Gemeinden)

4.5 Belastungsausgleich Wildbachverbauungen und Naturkatastrophen (Art. 19 bis Art. 21)

Der Belastungsausgleich wird an Gemeinden entrichtet, deren Aufwand den durchschnittlichen Aufwand aller Gemeinden je Einwohnerin oder Einwohner übersteigt.

Der Aufwand der Gemeinden für Wildbachverbauungen und Naturkatastrophen wird wie folgt berechnet:

- Abschreibungen für Wildbachverbauungen;
- Abschreibungen für die aktivierten Räumungskosten sowie Wertberichtigungen auf Anlagen, die durch Naturkatastrophen beschädigt wurden;
- Aufwand für die Verzinsung der Buchwerte.

Die Abschreibungen werden gemäss der Vollzugsverordnung zum Gemeindefinanzhaushaltsgesetz vorgenommen. Bis zur Einführung der neuen Rechnungslegung gemäss Art. 91 des Gemeindefinanzhaushaltsgesetzes gelten für Nettoinvestitionen ab 2010 und für Investitionen, welche vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes getätigt wurden, folgende Abschreibungssätze:

1. 4 Prozent für Nettoinvestitionen für Wildbachverbauungen;

2. 10 Prozent für Aufwendungen für Räumungskosten sowie Wertberichtigungen.

Auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes wurden für bereits erfolgte Investitionen die Restabschreibungsdauer und die Abschreibung durch die einzelnen Gemeinden neu festgelegt.

Für die Berechnung des Zinsaufwandes werden vom Buchwert des Vorjahres die zweckgebundenen zinslosen Darlehen abgezogen.

Der Regierungsrat legt den für die Berechnung des Zinsaufwandes anwendbaren Zinssatz fest.

Der Belastungsausgleich entspricht der Differenz zwischen dem Aufwand je Einwohnerin oder Einwohner der betreffenden Gemeinde und dem durchschnittlichen Aufwand aller Gemeinden je Einwohnerin oder Einwohner.

Jahr	2010	2011	2012	2013
Aufwand je Kopf	59.21	54.66	53.22	51.33
Beiträge in 1'000	877	798	780	746

Der Aufwand je Kopf nimmt gegenüber 2010 um 7.88 Franken ab und beträgt im Jahre 2013 noch 51.33 Franken. Diese Abnahme ist einerseits auf die vorgenommenen Abschreibungen und andererseits auf die rückläufigen Neuinvestitionen in der Berichtsperiode zurückzuführen. Alle Gemeinden, welche den Durchschnittswert übersteigen, erhalten die überdurchschnittliche Belastung vollständig ausbezahlt. Gemeinden, welche eine unterdurchschnittliche Belastung aufweisen, erhalten keine Beiträge. Zu beachten ist, dass die Beitragsleistungen von Bund und Kanton an die Verbauungen bereits in der Nettoinvestition berücksichtigt sind und somit keine Belastung mehr darstellen. Die Entwicklung der einzelnen Gemeinden ist aus der Tabelle 5 Wildbachverbauungen und Naturkatastrophen im Anhang zu entnehmen.

siehe Tabelle 5 Wildbachverbauungen und Naturkatastrophen (Details zu den einzelnen Gemeinden)

4.6 Finanzausgleich, Steuerertrag pro Einheit netto, Verschuldung

Ein Vergleich zwischen den erhaltenen Finanzausgleichsbeiträgen und dem Steuerertrag pro Einheit zeigt, dass einzelne Gemeinden mehr Finanzausgleich in Einheiten erhalten, als sie effektiv Steuern beziehen. Diese Aussage, verbunden mit der Entwicklung der Steuerfüsse, zeigt auf, wie notwendig der Finanzausgleich für die betroffenen Gemeinden ist.

Die bescheidene Finanzkraft einzelner Gemeinden (deutlich unter 50 Prozent des kantonalen Mittels) erfordern weiterhin hohe Ausgleichsmittel. Ohne diese würden die Steuerfussunterschiede sich deutlich verschlechtern.

Die Verschuldung der Gemeinden hat sich in der Berichtsperiode deutlich nach unten entwickelt. Die Pro-Kopf Verschuldung aller Gemeinden hat um 274 Franken auf 1'371 Franken oder um 16.6 Prozent abgenommen. Einzelne Gemeinden weisen gar ein Nettovermögen aus. Die Spanne reicht im Jahre 2012 von einer Pro-Kopf Verschuldung von 4'548 Franken bis zu einem Nettovermögen von 1'333 Franken. Gemäss HRM2 gelten folgende Richtwerte bei der Beurteilung der Nettoschuld I der Gemeinden:

Franken pro Einwohner	Aussage	Franken pro Einwohner	Aussage
< 0	Nettovermögen	2'501 – 5'000	Hohe Verschuldung
0 – 1'000	Geringe Verschuldung	> 5'000	Sehr hohe Verschuldung
1'001 – 2'500	Mittlere Verschuldung		

Je nach Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden würden sich die Richtwerte verschieben. Das HRM2 geht von der Annahme aus, die Aufgaben im Verhältnis 50 % / 50 % aufgeteilt sind. In Nidwalden ist das genaue Verhältnis nicht bekannt. Es ist jedoch davon auszugehen, dass der Kanton eher mehr als die Hälfte der Aufgaben übernimmt.

Die an und für sich erfreuliche Entwicklung gilt mehr für alle Gemeinden als für einzelne Gemeinden, welche immer noch eine hohe Verschuldung aufweisen.

Siehe Tabelle 7 Finanzausgleich, Steuerertrag, Verschuldung

5 Vollzug, Ziele und Wirkung des Finanz- und Lastenausgleichs

Für die Beurteilung des Vollzugs, der Ziele und der Wirksamkeit des Finanzausgleichs werden insbesondere die Auswertungen der Grundlagen dieses Berichts (Kapitel 3) sowie die Tabellen im Anhang herangezogen.

5.1 Vollzug

5.1.1 Ausgangslage

Gemäss Anhang zur Regierungsratsverordnung (NG 152.11) ist die Finanzdirektion für den materiellen Vollzug des Finanzausgleichs zuständig. Für den Vollzug sind keine unmittelbaren Ziele definiert. Das Finanzausgleichsgesetz enthält keinerlei Bestimmungen über die Art und Weise des Vollzugs. Innerhalb des Vollzugs werden die nachfolgenden Themenbereiche behandelt:

- Abläufe und Prozesse
- Ressourcenaufwand
- Unterlagen
- Qualität
- Kontrolle

5.1.2 Abläufe und Prozesse

Beschreibung

Die Abläufe und Prozesse werden von der Finanzverwaltung koordiniert.

Nach Vorliegen der Steuerabrechnung für das vergangene Jahr werden die Gemeinden im Verlaufe des Monats März über die Entwicklung ihrer Finanzkraft informiert.

Nach Rechnungsabschluss haben die Gemeinden ihre Jahresrechnung für das vergangene Jahr der Finanzverwaltung zuzustellen.

Im Mai erhalten die finanzschwachen Gemeinden eine Akonto-Zahlung in der Höhe von rund 50 Prozent.

Sobald die Daten vorliegen, berechnet die Finanzverwaltung den Finanzausgleich.

Bevor der Bericht zuhanden des Regierungsrates erstellt wird, prüft die Finanzkontrolle des Kantons die Berechnungen und erstellt einen Bericht zuhanden des Regierungsrates. Im August werden der Bericht und die Berechnungen vom Regierungsrat beschlossen und zum Vollzug an die Finanzdirektion überwiesen. Die Gemeinden erhalten den Beschluss des Regierungsrates. Dieser Entscheid kann vom administrativen Rat einer betroffenen Gemeinde binnen 20 Tagen nach erfolgter Zustellung mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht Nidwalden angefochten werden.

Nach Ablauf der Beschwerdefrist erhalten die Gemeinden die Finanzausgleichsbeiträge, wobei die Akonto-Zahlungen verrechnet werden. In der Regel erfolgt die Auszahlung im Sep-

tember. Die finanzstarken Gemeinden haben ihre Leistungen im Verlaufe des Herbstes zu erbringen.

Beurteilung

Die Abläufe und Prozesse haben sich bewährt. Die Datengrundlagen des Steueramtes und der Gemeinden stehen rechtzeitig zur Verfügung.

Massnahmen

In Bezug auf die Abläufe und Prozesse drängen sich keine Massnahmen auf.

5.1.3 Ressourcenaufwand

Beschreibung

Die Finanzverwaltung benötigt für die Berechnung des Finanzausgleichs eine Menge von Daten. Bei den Steuern kann auf die sowieso zur Verfügung stehende Steuerabrechnung zurückgegriffen werden. Hingegen sind für den Normausgleich für die Volksschule für jede Gemeinde der Normaufwand und der Normertrag zu ermitteln. Die Jahresrechnungen des Vorjahres der Gemeinden bilden dabei die Grundlage. Für den Belastungsausgleich Wildbachverbauungen und Naturkatastrophen sind ebenfalls umfangreiche Datengrundlagen zu bearbeiten. Auch hier wird auf die Jahresrechnungen des Vorjahres der Gemeinden zurückgegriffen. Zusätzlich errechnet die Finanzverwaltung für die Gemeinden die Budgetwerte des Finanzausgleichs.

Der zeitliche Aufwand für die Berechnungen durch die Finanzverwaltung liegt durchschnittlich bei rund 25 bis 30 Arbeitstagen. Der Aufwand der Finanzkontrolle ist dabei nicht berücksichtigt. Der zeitliche Aufwand für die Gemeinden ist relativ gering, da die Jahresrechnungen bereits vorhanden sind.

Beurteilung

Der zeitliche Aufwand liegt angesichts der komplexen Berechnungen in einem vernünftigen Rahmen.

Massnahmen

Direkte Massnahmen beim Ressourcenaufwand bei der Berechnung des Finanzausgleichs sind keine erforderlich.

5.1.4 Unterlagen

Beschreibung

Der Finanzausgleich muss jährlich neu berechnet werden. Die Berechnungen des Finanzausgleichs erfolgen gestützt auf die nachfolgenden Datengrundlagen:

- Steuerabrechnungen des Vorjahres, umgerechnet auf eine Einheit
- Allfällige Leistungen des Kantons an die Gemeinden im Zusammenhang mit einer Steuer-gesetzrevision
- Allfällige Sondererträge aus Abgeltungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen der Ge-meinden
- Einwohnerzahlen
- Schülerzahlen der laufenden Schulperiode (Beispiel 2012 / 2013)
- Aufwand und Ertrag für die Volksschule des Vorjahres
- Nettoinvestitionen der Vorperiode sowie die Nettoinvestitionen des Vorjahres für den Be-lastungsausgleich Wildbachverbauungen und Naturkatastrophen
- Abschreibungen des Vorjahres sowie Feststellung des verzinsbaren Kapitals per Ende des Vorjahres für den Belastungsausgleich Wildbachverbauungen und Naturkatastrophen

Beurteilung

Jede Gemeinde muss in der Lage sein, die Berechnungen nachvollziehen zu können. Die anforderungsreiche Materie stellt jedoch hohe Anforderungen. Aus diesem Grunde steht die Finanzverwaltung für Auskünfte zur Verfügung. Mit Recht wird immer festgestellt, dass die

Berechnungsgrundlagen komplex erscheinen. Diese Aussage trifft grundsätzlich zu. Ein Nachvollzug ist jedoch nur möglich, wenn sämtliche Berechnungsschritte aufgezeigt werden. Die Möglichkeit der Nachberechnung muss gewährleistet werden.

Massnahmen

In Zukunft sind die Gemeinden mindestens alle zwei Jahre über das System und die Berechnungen des Finanzausgleichs in geeigneter Form zu orientieren (z.B. Finanzchef-Meeting, Seminar, usw.).

5.1.5 Qualität

Beschreibung

Die Berechnung des jährlich zu erstellenden Finanzausgleichs beruht auf einer grossen Menge von Daten, die von unterschiedlichen Datenlieferanten stammen. Fehlende oder nicht korrekte Daten haben grundsätzlich einen direkten Einfluss auf das Ergebnis. Es ist sicherzustellen, dass die Daten korrekt sind und bei der Berechnung die gesetzlichen Bestimmungen des FAG eingehalten werden.

Beurteilung

Die Prüfung der Qualität und die Einhaltung des Gesetzes erfolgt vorerst im Rahmen der Berechnung durch die Finanzverwaltung. Da allfällige Fehler bei den Berechnungen durch die anschliessende Revision der Finanzkontrolle vor der Beschlussfassung durch den Regierungsrat erfolgen, sind Fehler faktisch ausgeschlossen.

Massnahmen

Es sind keine Massnahmen vorzusehen.

5.1.6 Kontrolle

Beschreibung

Die Finanzkontrolle des Kantons prüft jährlich die Berechnungen der Finanzverwaltung. Allfällige Korrekturen fliessen direkt in die Berechnungen ein. Dem Regierungsrat wird der Finanzausgleich erst zur Beschlussfassung unterbreitet, wenn die Prüfung durch die Finanzkontrolle erfolgt ist.

Beurteilung

Die Prüfung durch die Finanzkontrolle hat sich bewährt. In der Berichtsperiode sind keine Entscheide des Regierungsrates über die Festsetzung der Finanzierungsleistungen finanzstarker Gemeinden und über die Verteilung von Finanzausgleichsbeiträgen mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten worden.

Massnahmen

Es sind keine Massnahmen vorzusehen.

5.2 Ziele und Wirkung

5.2.1 Ausgangslage

In Artikel 1 des Finanzausgleichsgesetzes sind die Ziele wie folgt definiert:

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

5.2.2 Gegenseitige Annäherung der Finanzkraft

Die Finanzkraft wird auf der Basis des gewichteten Steuerfusses für alle Gemeinden auf 82 Prozent des kantonalen Mittels angehoben. Damit erfolgt grundsätzlich eine Annäherung. Der Ausgleich erfolgt jedoch nur bis zum gewichteten Steuerfuss aller Gemeinden (2013 = 1.87 Einheiten). Daher erhalten die finanzschwachen Gemeinden keine Beiträge für die Differenz zwischen ihrem Steuerfuss und dem gewichteten Steuerfuss aller Gemeinden. Konkret heisst dies, dass beispielsweise die Gemeinde Wolfenschiessen im Jahre 2013 für die Differenz von über einer Einheit keinen Finanzkraftausgleich erhält. Die Höhe von 82 Prozent ist unter Berücksichtigung des relativ hohen Mittels, welches wesentlich von der Gemeinde Hergiswil beeinflusst wird, gerechtfertigt.

Der Ausgleich der Finanzkraft bis zum gewichteten Steuerfuss aller Gemeinden bis auf 82 Prozent des kantonalen Mittels erfordert weniger Mittel, als wenn der Ausgleich beispielweise auf der Basis von 110 % des gewichteten Steuerfusses angehoben würde (2013 = 110% von 1.87 Einheiten). Ein Ausgleich auf der Basis der effektiven Steuerfüsse der Gemeinden kommt nicht in Frage, da dadurch der Finanzkraftausgleich durch eine willkürliche Festsetzung des Steuerfusses beeinflusst werden könnte.

Die Finanzkraft wird wesentlich beeinflusst durch Faktoren, welche hier zwar aufgeführt werden, jedoch deren Analyse nicht Aufgabe des Wirksamkeitsberichts sein kann.

- Raumplanung
- Örtliche Lage wie Berggebiet, Talboden, Seeanstoss
- Erschliessung mit Verkehrsanlagen
- Erschliessung durch öffentlichen Verkehr
- Wohn- oder Gewerbegebiete
- usw.

Ein höherer Ausgleich als bis zum gewichteten Steuerfuss aller Gemeinden wäre wünschbar. Diese Massnahme würde mehr Mittel erfordern oder zu einer weiteren Kürzung des Normausgleichs für die Volksschule führen.

siehe Tabelle 2 Finanzkraft

5.2.3 Verminderung der Steuerfussunterschiede

Der gewichtete Steuerfuss für natürliche Personen (inklusive Kanton) hat sich seit 2010 von 4.8 Einheiten auf 4.77 Einheiten reduziert. Die Entwicklung in den einzelnen Gemeinden hingegen zeigt ein anderes Bild. Fünf Gemeinden weisen gegenüber 2010 einen leicht tieferen Steuerfuss auf. Den grössten Sprung verzeichnet die Gemeinde Beckenried, welche den Steuerfuss um rund 5.9 Prozent senken konnte. Zwei Gemeinden weisen einen genau gleich hohen Steuerfuss aus. Vier Gemeinden erhöhten hingegen ihren Steuerfuss. Die Gemeinde Wolfenschiessen musste den Steuerfuss in der Berichtsperiode um 0.21 Einheiten oder um rund 3.8 Prozent erhöhen.

Der Steuerfussindex (gewichtet nach Einwohnern) weist per Ende 2013 für die Gemeinde Hergiswil einen Wert von 89.12 auf, während dieser für die Gemeinde Wolfenschiessen 118.68 beträgt.

Der Steuerfussindex (in % des niedrigsten Steuerfusses, gewichtet nach Einwohnern) weist per Ende 2013 für die Gemeinde Hergiswil einen Wert von 100 auf, während dieser für die Gemeinde Wolfenschiessen 133.2 beträgt. Im Jahre 2010 betrug das Verhältnis zwischen den obgenannten Gemeinden noch 100 zu 128.2. Die Verschlechterung für die Gemeinde Wolfenschiessen ist offensichtlich.

Falls die Entwicklung der Steuerfussunterschiede sich im Verlaufe der nächsten Jahre weiter vergrössern, sind Massnahmen angezeigt. Ohne zusätzliche Mittel wird dies kaum möglich sein.

siehe Tabelle 6 Steuerfüsse NP

5.2.4 Angemessener Ausgleich der Lasten der Volksschule

Das System wurde anstelle einer indirekten Unterstützung der stark belasteten Schulgemeinden eingeführt. Neben der Zahl der Schülerinnen und Schüler beeinflussen der IST-Aufwand, der Normaufwand und der Normertrag die Ausgleichszahlungen. Während die Schülerzahlen und der IST-Aufwand auf Grund von tatsächlichen Zahlen ins System einfließen, wurde beim Normertrag durch die Festlegung eines Faktors bewusst eingegriffen. Statt dem gewichteten Steuerfuss aller Schulgemeinden (analog wie beim Finanzkraftausgleich) wird die Belastung um den Faktor 1.1 hochgerechnet. Dies führte dazu, dass die Höhe der erforderlichen Ausgleichsmittel wesentlich reduziert werden konnten. Ohne diesen Faktor wären beispielsweise für das Jahr 2013 rund 3 Mio. Franken mehr erforderlich. Die Kürzung würde sich für 2013 von rund 11.7 Mio. auf rund 14.7 Mio. Franken erhöhen.

Ob eine Schulgemeinde besteht oder die Volksschule in die Einheitsgemeinde integriert ist, hat auf die Höhe des Ausgleiches keinen Einfluss.

Der Eingriff wurde bei der Einführung bewusst in Kauf genommen, da der Nidwaldner Finanzausgleich einnahmenseitig gesteuert werden sollte, d.h. zuerst festgelegt wird, wieviel Mittel stehen zur Verfügung und erst anschliessend berechnet wird, wieviel Finanzkraft- und Lastenausgleich möglich ist. Als Alternative wären dazumal weitere Mittel des Kantons und der steuerstarken Gemeinden erforderlich gewesen.

Daher ist die Bilanz dieses Ausgleichsinstrumentes nicht in allen Teilen befriedigend. Da dies bewusst in Kauf genommen wurde, sind keine Änderungen vorzusehen. Der Ausgleich als solches erzielt die richtige Wirkung. Gemeinden mit überdurchschnittlicher Belastung werden entlastet.

Die zur Verfügung stehenden Mittel erhöhen sich als Folge der nicht beanspruchten Beiträge für den Ausgleich der Lasten Wildbachverbauungen und Naturkatastrophen. Im Durchschnitt der Berichtsperiode standen somit rund 1.05 Mio. Franken zusätzlich zur Verfügung. Trotz diesen zusätzlichen Mitteln erhöhten sich die Kürzungen zufolge fehlender Mittel von 4.8 Mio. im 2010 auf 11.7 Mio. Franken im 2013. Der Hauptgrund liegt darin begründet, dass im Jahre 2012 erstmals die betrieblichen Abschreibungen auf den neubewerteten Verwaltungsvermögen verbucht wurden.

Es sind keine Massnahmen vorzusehen, da das System grundsätzlich gut funktioniert, einzig die Höhe der Mittel ist das Problem. Gemeinden mit einer überdurchschnittlichen Schülerzahl im Vergleich zur Gesamteinwohnerzahl sind nicht benachteiligt, da der Normaufwand pro Schüler mit der Zahl der Schüler multipliziert wird. Von den Kürzungen sind alle in gleichem Masse betroffen (lineare Kürzung des Finanzausgleichsbeitrages).

5.2.5 Angemessener Ausgleich der Lasten Wildbachverbauungen und Naturkatastrophen

Der Ausgleich konnte in den Jahren 2010 bis 2013 sichergestellt werden. Die maximal vorgesehenen Mittel gemäss FAG (10 Prozent) mussten nur rund zur Hälfte in Anspruch genommen werden. Dank dieses Anspruchs konnten die freiwerdenden Mittel für den Ausgleich der Lasten der Volksschule verwendet werden. Das System hat sich bewährt, insbesondere ist es nach wie vor gerechtfertigt, dass die tatsächlichen Nettoaufwendungen einer Gemeinde die Basis bilden. Die Einführung und Bildung irgendwelcher Kennziffern vermögen die unterschiedliche Belastung der Gemeinden in keiner Art und Weise richtig darzustellen. Es wird auch keine Gemeinde geben, welche ohne Druck Verbauungsmassnahmen auslöst. Ohne die Zustimmung des Kantons und teilweise des Bundes sind sowieso keine Massnahmen denkbar. Dieses Korrektiv erlaubt eine genügende Überprüfung der geplanten und umzusetzenden baulichen Massnahmen. Bei den Naturkatastrophen ist das Problem der zwingenden Notwendigkeit sowieso gegeben. Es darf festgestellt werden, dass

der angemessene Ausgleich gut funktioniert und die am stärksten belasteten Gemeinden durch die Ausgleichszahlung entlastet werden.

Es sind keine Massnahmen erforderlich.

5.2.6 Stärkung der Gemeindeautonomie

Dieses übergeordnete Ziel ist relativ schwer messbar. Grundsätzlich kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die Gemeinden ihre Aufgaben gestützt auf die heutige Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden erfüllen können. Diese Aufgabenteilung gilt es von Zeit zu Zeit zu hinterfragen. In aller Regel ergeben sich daraus Aufgabenverschiebungen von den Gemeinden zum Kanton, welche aus staatspolitischen Gründen nicht unbedingt erwünscht sind. Es erfolgt der Verweis auf Kapitel 5.

Es sind im heutigen Zeitpunkt keine Massnahmen notwendig.

5.3 Zusammenfassung

Der Vollzug des FAG hat sich in der Periode 2010 bis 2013 bewährt. Die Abläufe und Prozesse sind eingespielt und der Ressourcenaufwand konnte bei allen Beteiligten relativ klein gehalten werden. Die Qualität ist dank der Kontrolle durch die Finanzkontrolle des Kantons als gut einzustufen.

Zu den einzelnen Zielen und deren Wirkung können folgende Gesamteinschätzungen über die Periode 2010 bis 2013 festgehalten werden:

Ziele	Einschätzung
Gegenseitige Annäherung der Finanzkraft	<i>erfüllt</i>
Verminderung der Steuerfussunterschiede	<i>leicht vergrössert</i>
Angemessener Ausgleich der Lasten der Volksschule	<i>nur teilweise erfüllt</i>
Angemessener Ausgleich der Lasten Wildbachverbauungen und Naturkatastrophen	<i>erfüllt</i>
Stärkung der Gemeindeautonomie	<i>erfüllt</i>

Die Ziele können mit Ausnahme des Ausgleichs für die Volksschulen im Wesentlichen als erfüllt betrachtet werden. Die Kriterien für einen angemessenen Ausgleich sind nicht einfach zu definieren und hängen wesentlich vom politischen Willen ab. Immerhin darf festgehalten werden, dass der Ausgleich insgesamt für die finanzschwachen Gemeinden und für die belasteten Gemeinden mit rund 18 bis 19 Mio. Franken dotiert ist. Verbesserungen sind immer wünschenswert und können in den seltensten Fällen erfüllt werden. Dies gilt für die NFA wie auch für den innerkantonalen Finanzausgleich.

6 Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden

6.1 Ausgangslage

Der Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden wurde in Nidwalden schon früh besondere Aufmerksamkeit zu teil. In aller Regel übernahm der Kanton in der Vergangenheit neue grössere Aufgaben oder die Aufgabenteilung führte dazu, dass der Kanton neue Aufgaben übernahm. Die Finanzierung erfolgte meistens durch Steuerfussverschiebungen von den Gemeinden zum Kanton. Die finanzschwächeren Gemeinden wurden in der Regel finanziell entlastet, da in diesen Gemeinden das Aufwandpotential grösser war als der Betrag der Steuerverschiebung.

Erwähnenswert sind folgende Aufgabenteilungen bzw. Zuteilungen:

Bereich	Zuständigkeit früher	Zuständigkeit heute
Volksschule	Gemeinden / Kanton (Beiträge)	Gemeinden
Pflegefinanzierung Heimaufenthalt	Kanton und Gemeinden je 50 %	Kanton zu 100 %
Pflegefinanzierung Spitex	Gemeinden	Kanton
EL zur AHV und IV	Gemeinden und Kanton (Kostenteiler)	Kanton
Krankenkassenprämien	Kanton (rund 30'000 pro Jahr)	Kanton (mehrere Mio. Franken)
Schuldgeldbeiträge für höhere Schulen	Kanton	Kanton
Öffentlicher Verkehr	Kanton	Kanton
Schlichtungsbehörde	Gemeinden	Kanton
Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde	Gemeinden	Kanton
NFA, einmalige Beteiligung der Gemeinden auf den 1.1.2008, Steuerverschiebung	Kanton	Kanton

6.2 Massnahmen

Aus heutiger Sicht sind keine zusätzlichen Aufgabenteilungen notwendig. Die Gemeinden sollen bestimmte Aufgaben eigenständig lösen können. Eine vermehrte Aufgabenerfüllung durch den Kanton würde letztendlich zu einer weiteren Einschränkung der Gemeindeautonomie führen.

7 Steuerung und Massnahmen

7.1 Steuerelemente

Das Finanzausgleichsgesetz legt folgende Steuerelemente fest:

Abbildung 2 Übersicht Steuerelemente gemäss FAG

Bereich	Art des Elementes	Art. FAG
Finanzierung	Kanton 0.15 Einheiten	8 Abs. 1
Finanzkraftausgleich	Gewichteter Steuerfuss Gemeinden	12 Abs. 3
Finanzkraftausgleich	Gewichteter Steuerfuss Schulgemeinden	12 Abs. 3
Finanzkraftausgleich	Leistungen der finanzstarken Gemeinden	10 Abs. 1
Finanzkraftausgleich	Ausgleich bis 82 Prozent	12 Abs. 1
Finanzkraftausgleich	Ausgleich bis maximal xx EW (ein Elftel)	12 Abs. 2
Belastungsausgleich Wildbachverbauungen u. Naturk.	Abschreibungssätze	20 Abs. 2

Der Regierungsrat seinerseits kann jährlich die nachfolgenden Steuerelemente festlegen:

Abbildung 3 Übersicht Steuerelemente des Regierungsrates

Bereich	Art des Elementes	Art. FAG
Finanzkraftausgleich	Beiträge der steuerstarken Gemeinden, Erhöhung oder Senkung um höchstens. 10 %	10 Abs. 3
Finanzkraftausgleich	für bevölkerungsschwache Gemeinden (bis EW)	12 Abs. 1
Normausgleich Volksschule	Normaufwand in % des Ist-Aufwandes	16 Abs. 1
Belastungsausgleich Wildbachverbauungen und Naturk.	Zinssatz	20 Abs. 4

Die Möglichkeiten des Regierungsrates hat der Gesetzgeber stark eingeschränkt. Die wichtigsten Parameter sind ausdrücklich im Gesetz geregelt und können nur durch eine Revision verändert werden.

7.1.1 Finanzkraftausgleich

7.1.1.1 Ausstattung (Höhe des Finanzkraftausgleichs)

Die Ausstattung wird im Gesetz festgelegt:

- bis eine vom Regierungsrat festgelegte Mindestanzahl an Einwohnerinnen und Einwohner
- bis zu einem Finanzkraftindex von 82 Punkten des gewogenen kantonalen Mittels
- bis zum gewichteten Steuerfuss der Gemeinden

Die Ausstattung ist unter Berücksichtigung der hohen Steuerkraft der Gemeinde Hergiswil und somit des kantonalen Mittels als ausreichend zu bezeichnen. Da der Ausgleich nur bis gewichteten Steuerfuss (2013 = 1.87 Einheiten) erfolgt, sind die Gemeinden gefordert, ihre Steuerkraft zu erhöhen. Derjenige Teil, welcher über dem gewichteten Steuerfuss liegt, hilft vollumfänglich mit, die finanzielle Lage zu verbessern.

7.1.1.2 Abschöpfung bei den steuerstarken Gemeinden

Die Abschöpfung erfolgt aufgrund der Abgabesätze gemäss Art. 10 des Gesetzes. Je höher der Finanzkraftindex einzelner Gemeinden zu liegen kommt, je mehr Mittel stehen zur Verfügung. Die Abschöpfungsquote beträgt maximal rund 35 Prozent, d.h. für jeden zusätzlichen Steuerfranken hat beispielsweise die Gemeinde Hergiswil rund 35 Rappen an den Finanzausgleich abzuliefern. Die restlichen 65 Rappen verbleiben der Gemeinde zur Finanzierung ihrer Aufgaben.

Der Nidwaldner Finanzausgleich zeichnet sich dahingehend aus, dass nur zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt werden müssen, wenn entsprechende Steuererträge durch die Gemeinden vereinnahmt werden konnten.

Die laufende Gesetzesrevision sieht eine Erhöhung der Beiträge der steuerstarken Gemeinden von rund 4.5 Prozent vor, damit Ausfälle wegen der Gewichtung der Juristischen Personen bei den finanzschwachen Gemeinden eher verkraftbar sind. Höhere Abschöpfungen sind nicht vorzusehen.

7.1.1.3 Finanzkraftausgleich für bevölkerungsschwache Gemeinden

Der Finanzkraftausgleich für bevölkerungsschwache Gemeinden erfolgt gemäss Art. 12 und Art. 13 des Gesetzes. Die Entwicklung zeigt, dass die Einwohnerzahl der bevölkerungsschwächsten Gemeinde ständig leicht steigt. Hingegen veränderte sich die Einwohnerzahl der zweitschwächsten Gemeinde faktisch nicht, sodass die Mindestanzahl, welche vom Regierungsrat festgelegt wird, während der Berichtsperiode nicht geändert werden konnte.

Anpassungen bei der Steuerung drängen sich nicht auf, da die fehlenden Einwohner sich in Zukunft voraussichtlich weiter reduzieren und damit auch weniger Ausgleichsmittel binden.

7.1.1.4 Finanzkraftausgleich für finanzschwache Gemeinden

Die finanzschwachen Gemeinden erhalten auf der Basis des gewichteten Steuerfusses der Gemeinden einen Ausgleich bis zu 82 Punkten. Durch die Abnahme des gewichteten Steuerfusses erfolgte der Ausgleich auf der Basis von weniger Einheiten. Da die Finanzkraftindices der Gemeinden im Vergleich zum Mittel sich uneinheitlich entwickelten und tendenziell eher niedriger ausfielen, nahm die Summe des Finanzkraftausgleiches in der Berichtsperiode trotzdem deutlich zu.

Eine Erhöhung oder Reduktion des Steuerelementes 82 Punkte wird als nicht erforderlich angesehen.

7.1.2 Normausgleich für Volksschule

Wie unter Ziffer 4.2.4 ausgeführt, ist der im Gesetz in Art. 18 festgelegte Faktor von 1.1 ein gewisses Problem. Der Faktor von 1.1 reduziert gegenüber einem Faktor von 1.0 beispielsweise im Jahre 2013 die erforderlichen Mittel um rund 3 Mio. Franken. Die Finanzierung für diesen Betrag ist sowohl heute wie auch in Zukunft kaum zusätzlich finanzierbar. Diese Einschränkung muss akzeptiert werden.

Eine Anpassung des Steuerelementes „Faktor 1.1“ ist im heutigen Zeitpunkt trotz guten, sachlichen Gründen, nicht realisierbar.

7.1.3 Belastungsausgleich Wildbachverbauungen und Naturkatastrophen

Der Belastungsausgleich erzielt eine gute Wirkung. Solange die Neuinvestitionen und die jährlichen Abschreibungen in einem gesunden Verhältnis zu einander stehen, ist nicht mit einer starken Steigerung der erforderlichen Mittel zu rechnen.

Die Steuerelemente können bereits heute vom Regierungsrat festgelegt werden. Änderungen in den Bereichen Abschreibungen und Zinsen sind somit jederzeit möglich.

7.2 Zusammenfassung

Eine Anpassung der Steuerelemente ist mit Ausnahme der mit der Gesetzesrevision vorgeschlagenen Massnahmen (Gewichtung JP und Erhöhung Leistung des Kantons und der Gemeinden) nicht erforderlich.

Mit der Gesetzesrevision wird auch ein periodischer Wirksamkeitsbericht stipuliert. Der nächste Wirksamkeitsbericht wird die Periode 2014 bis 2017 umfassen.

8 Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat gestützt auf den vorliegenden Wirkungsbericht für die Periode 2010 bis 2013, folgenden Beschluss zu fassen:

Der Landrat nimmt den Wirkungsbericht für die Periode 2010 bis 2013 zur Kenntnis.

Regierungsrat

Landammann

Yvonne von Deschwanden

Landschreiber

Hugo Murer

Anhänge

- 1 Finanzausgleichsmittel
- 2 Finanzkraft
- 3 Finanzkraftausgleich
- 4 Normausgleich Volksschule
- 5 Belastungsausgleich Wildbachverbauungen und Naturkatastrophen
- 6 Steuerfüsse NP
- 7 Finanzausgleich, Steuerertrag pro Einheit netto, Verschuldung pro Kopf