



# Wirkungsbericht des Regierungsrats zum Finanz- ausgleichsgesetz (Entwicklung innerkantonalen Fi- nanzausgleich)

27. März 2023

Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

Wir unterbreiten Ihnen den Wirkungsbericht zum Finanzausgleichsgesetz (Entwicklung innerkantonaler Finanzausgleich) mit dem Antrag auf Eintreten.

Im Namen des Regierungsrats  
*Landammann: Christoph Amstad*  
*Landschreiber: Nicole Frunz Wallimann*



<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>4</b>
<b>I. Ausgangslage .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Auftrag .....</b>	<b>5</b>
<b>2. Kantonaler Finanzausgleich .....</b>	<b>5</b>
2.1 Ressourcenausgleich (Art. 3 ff. FiAG) .....	5
2.2 Lastenausgleich Bildung (Art. 8 ff. FiAG) .....	5
2.3 Strukturausgleich Bevölkerung (Art. 11 ff. FiAG) .....	5
<b>II. Überprüfung der Wirksamkeit durch die Hochschule Luzern und die BSS</b>	
<b>Volkswirtschaftliche Beratung AG .....</b>	<b>7</b>
<b>3. Beurteilung durch die Hochschule Luzern HSLU .....</b>	<b>7</b>
3.1 Beurteilung Ressourcenausgleich .....	7
3.2 Beurteilung Lastenausgleich Bildung .....	8
3.3 Beurteilung Strukturausgleich Wohnbevölkerung .....	8
3.4 Handlungsempfehlungen Hochschule Luzern .....	8
<b>4. Beurteilung durch die BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG .....</b>	<b>11</b>
4.1 Kriterium 1: Trennung Ressourcen und Lasten .....	11
4.2 Kriterium 2: Nicht-Beeinflussbarkeit .....	11
4.3 Kriterium 3: Steuerfussbindung .....	11
4.4 Kriterium 4: Kein indirekter Finanzausgleich .....	13
4.5 Kriterium 5: Anreize zur Erhöhung von Ressourcen .....	13
4.6 Kriterium 6: Abgedeckte Ressourcen und Lasten .....	13
4.7 Kriterium 7: Fusionsneutralität .....	14
4.8 Kriterium 8: Transparenz, Steuerbarkeit, Aktualität .....	15
4.9 Gesamtübersicht der Beurteilung der BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG ..	15
4.10 Beurteilung der Wirkung .....	16
<b>III. Beurteilung der Vorschläge der Hochschule Luzern und der BSS</b>	
<b>Volkswirtschaftliche Beratung AG .....</b>	<b>19</b>
<b>5. Ressourcenausgleich – horizontale Speisung .....</b>	<b>19</b>
<b>6. Beteiligung der Einwohnergemeinden am NFA .....</b>	<b>19</b>
<b>7. Wasserzins .....</b>	<b>19</b>
<b>8. Stellungnahme zum vorgeschlagenen geografisch-topografischen</b>	
<b>Lastenausgleich (GLA) und Zentrumslastenausgleich (ZLA) der</b>	
<b>Hochschule Luzern .....</b>	<b>20</b>
<b>9. Indirekter Finanzausgleich (KESB) .....</b>	<b>21</b>
<b>10. Neutrale Zone .....</b>	<b>21</b>
<b>11. Zweitwohnungen .....</b>	<b>21</b>
<b>12. Definition Steuererträge und Periodizität .....</b>	<b>24</b>
<b>13. Abschreibungen/Investitionen .....</b>	<b>24</b>
<b>14. Deckelung Ressourcenindex .....</b>	<b>24</b>
14.1 Simulation 1 / Hochschule Luzern .....	26
14.2 Simulation 2 / Hochschule Luzern .....	27
14.3 Fazit Simulation .....	28
14.4 Übersicht aktueller Finanzausgleich .....	29
14.5 Finanzausgleich bei einem Modell mit Grenzabschöpfung .....	30
<b>15. Finanzausgleich bei einem Modell, in welchem das Ergebnis der</b>	
<b>Kürzungsregel indexiert wird .....</b>	<b>32</b>

15.1	Modell Kürzungsregel indexiert (z.B. 2,69 Prozent).....	33
15.2	Modell Kürzungsregel indexiert / Veränderung des Ressourcenpotenzials bei allen Einwohnergemeinden um 10 Prozent.....	33
15.3	Modell Kürzungsregel indexiert / Veränderung des Ressourcenpotenzials bei den Einwohnergemeinden Sarnen und Engelberg um 10 Prozent.....	34
<b>16.</b>	<b>Neuregelung Gemeindebeteiligung am nationalen Finanzausgleich (NFA) .....</b>	<b>35</b>
<b>17.</b>	<b>Lastenausgleich Bildung und Strukturausgleich von Steuereinnahmen trennen.....</b>	<b>37</b>
<b>IV.</b>	<b>Fazit, Handlungsempfehlungen und weiteres Vorgehen des Regierungsrats .....</b>	<b>39</b>
<b>18.</b>	<b>Fazit des Regierungsrats .....</b>	<b>39</b>
<b>19.</b>	<b>Handlungsempfehlungen des Regierungsrats .....</b>	<b>39</b>
<b>20.</b>	<b>Weiteres Vorgehen .....</b>	<b>40</b>

## Zusammenfassung

*Die Schweiz ist mit ihren drei Staatsebenen Bund, 26 Kantone und rund 2 500 Gemeinden föderalistisch organisiert. Jede Staatsebene nimmt ihre Aufgaben soweit möglich in Eigenverantwortung wahr und verfügt über eine gewisse Steuer- und Finanzautonomie. Damit die finanziellen Ungleichheiten der Gemeinwesen sowohl bezüglich Art und Umfang der Leistungen als auch bezüglich Steuerbelastung einigermaßen ausgeglichen werden können, wurde das Instrument des Finanzausgleichs eingeführt.*

*Auch der Kanton Obwalden verfügt mit dem innerkantonalen Finanzausgleich über ein Ausgleichsinstrument für seine Einwohnergemeinden. Nach dem heute in Kraft stehenden Gesetz über den Finanzausgleich (FiAG; GDB 630.1) sollen eine Verringerung der Unterschiede der Steuerbelastung zwischen den Einwohnergemeinden, eine Reduktion überdurchschnittlicher finanzieller Lasten der Einwohnergemeinden durch die Volksschule sowie eine Stärkung der finanziellen Autonomie und Selbstverantwortung der Einwohnergemeinden erzielt werden.*

*Der Regierungsrat beobachtet und analysiert die Entwicklung des innerkantonalen Finanzausgleichs und erstattet darüber dem Kantonsrat und den Einwohnergemeinden in der Regel alle vier Jahre Bericht und Antrag auf allfällige Massnahmen (Art. 18 Abs. 1 FiAG).*

*Der innerkantonale Finanzausgleich des Kantons wurde von zwei unabhängigen Institutionen analysiert. Einerseits wurde die Wirksamkeit des Finanzausgleichs durch die Hochschule Luzern untersucht – Auftraggeberin waren die Einwohnergemeinden Engelberg und Sarnen – und andererseits durch die BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG. Dieser Auftrag erfolgte durch den Kanton. Die Erkenntnisse dieser Analysen wurden in einer Arbeitsgruppe – bestehend aus Vertretern aller Einwohnergemeinden und des Finanzdepartements – besprochen und im vorliegenden Bericht zusammengetragen.*

*Die Analysen kommen zum Schluss, dass der Kanton Obwalden über ein gutes und wirksames Finanzausgleichsmodell verfügt, für Teilbereiche werden mögliche Verbesserungsvorschläge gemacht.*

*Der Regierungsrat schlägt in der Folge folgende Verbesserungen vor:*

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

## I. Ausgangslage

### 1. Auftrag

Die letzte Totalrevision des Finanzausgleichs erfolgte mit dem Finanzausgleichsgesetz vom 24. März 2017 (FiAG; GDB 630.1). Gemäss Art. 18 FiAG beobachtet und analysiert der Regierungsrat die Entwicklung des innerkantonalen Finanzausgleichs und erstattet dem Kantonsrat und den Gemeinden alle vier Jahre Bericht und Antrag auf allfällige Massnahmen. Entsprechend ist dies in der Integrierten Aufgaben- und Finanzplanung 2022 – 2027 ein Schwerpunkt der Finanzverwaltung für die Jahre 2022 und 2023.

### 2. Kantonaler Finanzausgleich

Der Finanzausgleich im Kanton Obwalden besteht aus folgenden Elementen:

#### 2.1 Ressourcenausgleich (Art. 3 ff. FiAG)

Im Kanton erhalten Einwohnergemeinden mit einem Ressourcenpotenzial pro Kopf unter 85 Prozent des kantonalen Durchschnitts einen Beitrag. Grundsätzlich wird für jede Einwohnergemeinde eine Mindestausstattung von 85 Prozent angestrebt (Art. 5 FiAG). Die für diese Zielerreichung eingesetzten Ressourcen sind mit Art. 6 FiAG „gedeckelt“ worden. Übersteigt der Ausgleichsbetrag der ressourcenstarken Einwohnergemeinden sechs Millionen Franken, wird die Mindestausstattung nach folgender Formel herabgesetzt:

$[85 - ((A / 1\,000\,000) - 6) / 2]$ , wobei A für die Summe des Ausgleichsbetrags bei einer Mindestausstattung von 85 Punkten steht.

Grundlage für die Berechnung des Ressourcenpotenzials ist der Kantonssteuerertrag, wobei sämtliche Steuererträge wie Einkommens-, Vermögens-, Gewinn-, Kapitalsteuern, Nebensteuern und Bussen einbezogen werden. Eine Einwohnergemeinde wird ausgleichspflichtig, wenn ihr Ressourcenindex über 95 Prozent des durchschnittlichen kantonalen Ressourcenindex liegt.

Zur Ermittlung der finanziellen Leistungsfähigkeit einer Einwohnergemeinde wird das Ressourcenpotenzial pro Einwohner berechnet. Das Ressourcenpotenzial entspricht dem (standardisierten) Ertrag einer Einwohnergemeinde aus Einkommens-, Vermögens- und Nebensteuern (z.B. Grundstückgewinn- und Handänderungssteuern) sowie Gewinn- und Kapitalsteuer. Berücksichtigt wird der Steuerertrag des aktuellen Jahres.

#### 2.2 Lastenausgleich Bildung (Art. 8 ff. FiAG)

Anspruch auf den Lastenausgleich Bildung haben die Einwohnergemeinden, deren Normaufwand für die Volksschule je Einwohner höher ist als der Durchschnitt aller Einwohnergemeinden. Der Normaufwand errechnet sich aufgrund der Anzahl Schüler und Schülerinnen, für welche die Einwohnergemeinde zahlt, multipliziert mit einer je nach Schulstufe festgelegten Durchschnittskostenpauschale dividiert mit der Anzahl der Einwohner einer Einwohnergemeinde. Die Dotation beträgt 1,4 Prozent des Nettoertrags der Staatssteuern samt Nebensteuern, mindestens jedoch 1,2 Millionen Franken. Der Lastenausgleich wird vertikal durch den Kanton finanziert.

#### 2.3 Strukturausgleich Bevölkerung (Art. 11 ff. FiAG)

Anspruch auf einen Strukturausgleich haben jene Einwohnergemeinden, deren Einwohnerzahl tiefer ist als der Durchschnitt aller Einwohnergemeinden. Die Dotation beträgt 2,6 Prozent des Nettoertrags der Staatssteuern samt Nebensteuern, mindestens jedoch zwei Millionen Franken. Aufgrund der Übergangsfrist gemäss Art. 17 Abs. 2 FiAG betrug der effektiv im Jahr 2021 ausgerichtete Strukturausgleich 1,9 Millionen Franken.

Grafisch stellt sich der innerkantonale Finanzausgleich 2021 wie folgt dar:

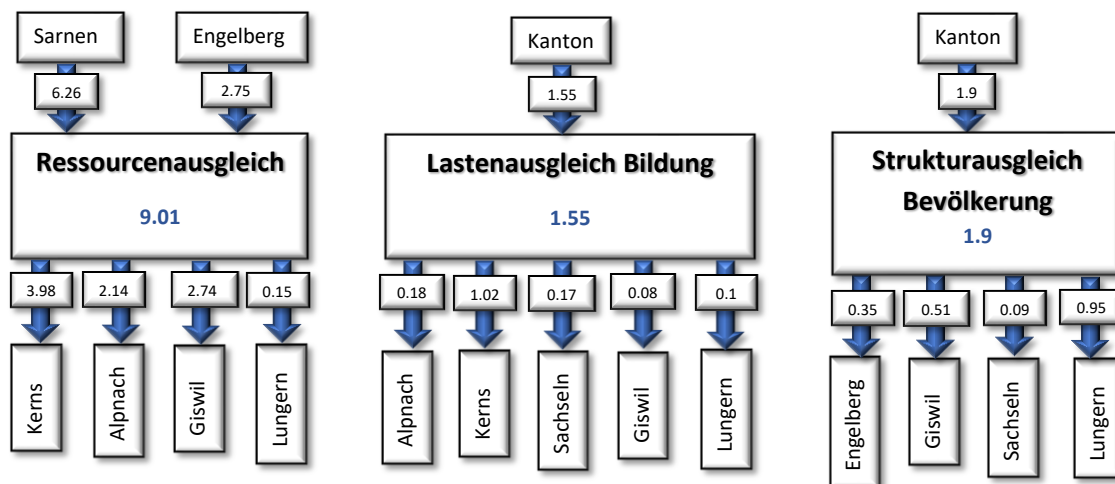


Abbildung 1: Grafische Darstellung des Finanzausgleichs 2021 des Kantons (Zahlen in Millionen Franken; ohne Beteiligung des Kantons am Ressourcenausgleich, da sich der Kanton 2021 letztmalig daran beteiligt hat)

Der Ressourcenausgleich wird seit dem 1. Januar 2022 nur noch von den Einwohnergemeinden (horizontaler Ausgleich) finanziert. Der Kanton (vertikaler Ausgleich) hat sich schrittweise nach einer fünfjährigen Übergangsfrist aus der Finanzierung zurückgezogen (Art. 17 Abs. 1 FiAG).

Der Lastenausgleich Bildung und der Strukturausgleich werden vollumfänglich vom Kanton finanziert.

## II. Überprüfung der Wirksamkeit durch die Hochschule Luzern und die BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG

Gemäss Art. 18 FiAG beobachtet und analysiert der Regierungsrat die Entwicklung des innerkantonalen Finanzausgleichs und erstattet darüber dem Kantonsrat und den Einwohnergemeinden in der Regel alle vier Jahre Bericht und Antrag auf allfällige Massnahmen.

Im Jahr 2021 haben die Einwohnergemeinden Engelberg und Sarnen bei der Hochschule Luzern eine Wirkungsanalyse des Finanzausgleichs des Kantons Obwalden erstellen lassen. Diese Analyse datiert vom 5. Oktober 2021 und wurde allen Einwohnergemeinden und dem Kanton zugestellt.

Im Rahmen der obgenannten Analyse des innerkantonalen Finanzausgleichs hat das Finanzdepartement im Sommer 2022 die BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG mit der Erarbeitung eines Wirkungsberichts beauftragt. Dieser Bericht datiert vom 19. August 2022 und wurde allen Einwohnergemeinden zugestellt. Die wesentlichen Erkenntnisse aus diesen beiden Untersuchungen sind vorliegend zusammengefasst worden.

### 3. Beurteilung durch die Hochschule Luzern HSLU

#### 3.1 Beurteilung Ressourcenausgleich

Die Ausgestaltung des Ressourcenausgleichs zwischen den Einwohnergemeinden des Kantons Obwalden entspricht gemäss der Hochschule Luzern in den Grundzügen einem zeitgemässen Finanzausgleich. Optimierungsmöglichkeiten bestehen gemäss der Analyse in einer

- stärkeren gesetzlichen Abstützung der Definition der Berechnung des Ressourcenpotenzials;
- Fokussierung des Ressourcenpotenzials auf die Hauptsteuern;
- Verwendung von mehreren Bemessungsjahren.

Kritischer beurteilt wird die Ausgleichswirkung. Zwar seien die Grenzabschöpfungssätze der ressourcenstarken Einwohnergemeinden moderat, die Mindestausstattung von 85 Prozent sei aber eher knapp bemessen, vor allem hinsichtlich der Kürzungsregel (Art. 6 FiAG).

Die Kürzungsregel basiert auf einer nominalen Grösse und hat bei einer wachsenden Volkswirtschaft und entsprechend wachsenden Einkommen und Gewinnen immer grössere Auswirkungen auf den Ausgleichsbetrag (vgl. auch Kapitel III.14 Deckelung Ressourcenindex). In der Tendenz reduziert sich damit die Mindestausstattung, insbesondere wenn gleichzeitig die Disparitäten zwischen den Einwohnergemeinden grösser werden. Vorgeschlagen wird deshalb, die Kürzungsregel durch eine feste Abschöpfungsquote bei den ressourcenstarken Einwohnergemeinden sicherzustellen. Weiter soll die Mindestausstattung durch eine vertikale Komponente sichergestellt werden. An der grundsätzlichen horizontalen Ausgestaltung des Ressourcenausgleichs soll aber weiterhin festgehalten werden.

Sollte auf die Einführung eines vertikalen Ressourcenausgleichs verzichtet werden, keine feste Abschöpfungsquote eingeführt und an der Kürzungsregel festgehalten werden, so könnte die Einführung einer Indexierung einer fortschreitenden Abschwächung der Ausgleichswirkung entgegenwirken. Eine Möglichkeit würde beispielsweise darin bestehen, den heutigen Betrag von sechs Millionen Franken mit dem Wachstum des gesamten Ressourcenpotenzials aller Einwohnergemeinden fortzuschreiben.

Als kritisch angesehen wird ebenfalls die Tatsache, dass die garantierte Mindestausstattung zu einem Grenzabschöpfungssatz von 100 Prozent führt. Jede Erhöhung des Ressourcenpotenzials führt zu einer entsprechenden Kürzung des Finanzausgleichs und wird somit kompensiert.

Dadurch werde der Anreiz bei den Einwohnergemeinden reduziert, eigenständig für eine Verbesserung des Ressourcenpotenzials zu sorgen. Ein Verzicht auf die garantierte Mindestausstattung wird deshalb als prüfenswert empfohlen.

### 3.2 Beurteilung Lastenausgleich Bildung

Der Lastenausgleich Bildung basiert auf wenigen, aber aussagekräftigen Indikatoren und entspricht damit den Anforderungen eines zeitgemässen Lastenausgleichs. Durch den Lastenausgleich Bildung sind die Einwohnergemeinden, die in diesem Bereich höhere Kosten pro Einwohner zu tragen haben, in der Lage, ein bedarfsgerechtes Angebot anzubieten. Nach der Meinung der Hochschule Luzern sollte auf die Berechnung mittels Normkosten pro Einwohner verzichtet werden. Es besteht die Gefahr, dass die Normkosten nicht nur strukturell bedingte Kostenunterschiede abbilden. Zudem bestehe auch die Möglichkeit, dass diese Kosten durch die Einwohnergemeinden beeinflusst werden könnten.

Bei der heutigen Ausgestaltung, in der ein Prozentsatz am Nettosteuerertrag als Lastenausgleich ausgerichtet wird, schwanken die Zahlen von Jahr zu Jahr. So variierten die Ausgleichszahlungen in den Jahren 2017 bis 2021 zwischen 1,2 Millionen und 1,6 Millionen Franken. Die Koppelung der Ausgleichssumme an den Prozentsatz des Nettosteuerertrags ist aufgrund der Analyse der Hochschule Luzern jedoch zu hinterfragen. Mit der Koppelung schwanken die Ausgleichszahlungen übermässig stark, obwohl sich die strukturellen Ursachen der Sonderlasten nicht oder nur gering verändern.

### 3.3 Beurteilung Strukturausgleich Wohnbevölkerung

Durch den Strukturausgleich Wohnbevölkerung sind die Einwohnergemeinden, die in diesen Bereichen höhere Kosten pro Einwohner zu tragen haben, in der Lage, ein bedarfsgerechtes Angebot anzubieten. Wie beim Lastenausgleich Bildung wird die Koppelung an den Nettosteuerertrag mit den gleichen Nachteilen hinterfragt.

Der Bericht der Hochschule Luzern weist weiter darauf hin, dass der kantonale Finanzausgleich nur zwei Sonderlasten berücksichtigt. Weitere soziodemografisch bedingte strukturelle Mehrkosten, wie z.B. übermässig hohe Kosten für das Alter, Sozialkosten oder geografisch-topografische Sonderlasten sowie Zentrumslasten, würden hingegen vernachlässigt werden.

### 3.4 Handlungsempfehlungen Hochschule Luzern

Die Hochschule Luzern unterteilt ihre Empfehlungen in die Varianten „Mini“, „Midl“ und „Maxi“.

#### 3.4.1 Variante „Mini“

Die Variante „Mini“ wird als unmittelbarer Änderungsbedarf definiert. Dabei werden folgende Anpassungen beim Finanzausgleich vorgeschlagen:

- Präzisierung der Berechnung des Ressourcenpotenzials im Gesetz;
- Ersatz des Kürzungsmechanismus für die Mindestausstattung durch eine feste Abschöpfungsquote, kombiniert mit einem vertikalen Ressourcenausgleich;
- Festlegung einer fixen Ausgleichssumme für den Lastenausgleich Bildung und Strukturausgleich Wohnbevölkerung;
- Bemessung der Ausgleichszahlungen im Lastenausgleich Bildung durch den strukturellen Indikator des Jugendquotienten und einem Durchschnittswert von drei Jahren.

Die gesamten finanziellen Auswirkungen dieser Variante werden von der Hochschule Luzern als relativ klein beurteilt. Die ressourcenschwachen Einwohnergemeinden erhalten eine Mindestausstattung von 85 Punkten. Auf die ressourcenstarken Einwohnergemeinden hat dies keinen grossen Einfluss, der Kantonshaushalt verzeichnet hingegen aufgrund des neuen vertikalen Ausgleichselements, welches die Mindestausstattung garantiert, eine Nettobelastung.

Der Miteinbezug von Nebensteuern, wie der Grundstückgewinnsteuer und der Handänderungssteuer, kann verzerrend auf die Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit wirken. Die Nebensteuern haben keinen oder nur einen geringen Bezug zur volkswirtschaftlichen Wertschöpfung einer Einwohnergemeinde, da sie stark von der Häufigkeit und vom Volumen von Transaktionen von Vermögensgütern anfallen. Es wird vorgeschlagen, auf den Einbezug von Nebensteuern zu verzichten und das Ressourcenpotenzial lediglich auf Basis der Einkommens-, Vermögens-, Gewinn- und Kapitalsteuern zu berechnen. Die Berücksichtigung von nur einem Steuerjahr kann zu einer relativ hohen Volatilität und damit zu Schwankungen in den Ausgleichszahlungen führen, weshalb das Abstützen auf mehrere Jahre zu prüfen ist.

#### 3.4.2 Variante „Midi“

Die Massnahmen der Variante „Midi“ sollen gemäss Hochschule Luzern so bald wie möglich näher geprüft werden. Neben den Vorschlägen der Variante „Mini“ werden folgende zusätzliche Massnahmen vorgeschlagen:

- Ersatz der garantierten Mindestausstattung durch eine feste Ausstattungsgrenze (z.B. bei 90 Prozent bzw. 90 Indexpunkte) mit einer festen Ausstattungsquote (z.B. 90 Prozent);
- Erhöhung der Abschöpfungsquote auf den Mittelwert;
- Beschränkung der berücksichtigten Steuerarten auf diejenigen Steuern mit hohem Bezug zur wirtschaftlichen Wertschöpfung;
- Glättung durch die Berücksichtigung von Durchschnittswerten des Ressourcenpotenzials und der Einwohnerzahl aus drei übereinstimmenden Jahren;
- Einführung eines geografisch-topografischen Ausgleichselements.

#### 3.4.3 Variante „Maxi“

Das Reformkonzept „Maxi“ beinhaltet eine umfassende Reform der Ausgleichsinstrumente. Beim Reformkonzept „Maxi“ wird die Variante „Midi“ mit folgenden Anpassungen ergänzt:

- Verzicht beim Ressourcenausgleich auf eine neutrale Zone;
- Vollständig neue Regelung beim Lastenausgleich. Es werden nur noch die Gefässe;
  - Geografisch-topografischer Lastenausgleich und
  - Zentrumslastenausgleichgeführt.

Bei diesem Reformkonzept wird der Ressourcenausgleich ohne neutrale Zone vollständig proportional mit einer Ausgleichsobergrenze von 100 Punkten ausbezahlt, wobei gleichwohl eine angemessene Ausstattung der ressourcenschwachen Einwohnergemeinden sichergestellt werden soll. Dadurch fallen sämtliche Brüche in der Ausgleichswirkung weg, die benötigte Ausgleichssumme ist aber deutlich höher und die vertikale Ausgleichszahlung des Kantons muss höher ausfallen, sofern die ressourcenstarken Einwohnergemeinden nicht stärker belastet werden sollen.

#### 3.4.4 Vergleich der Reformkonzepte beim Ressourcenausgleich

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Ausgleichswirkungen der drei Reformkonzepte mit dem heutigen System.

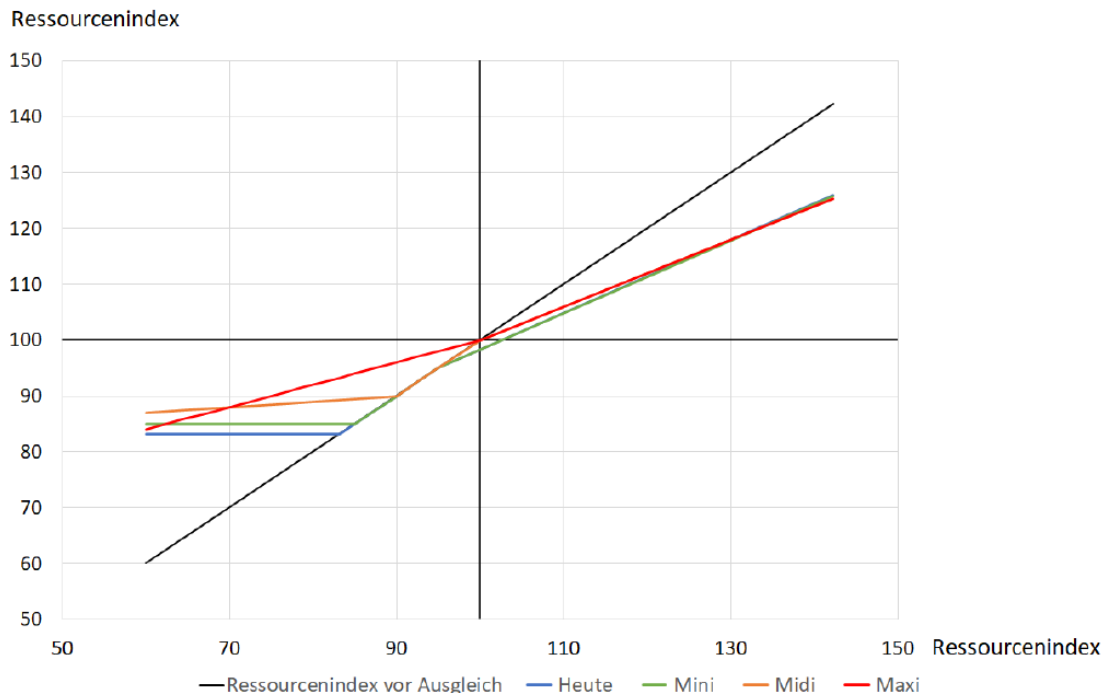


Abbildung 2: Übersicht der Reformkonzepte der Hochschule Luzern mit dem jetzigen System. Quelle: Berechnung Hochschule Luzern

### 3.4.5 Vergleich der Reformkonzepte für den Lastenausgleich

Mit der Einführung eines „Jugendquotienten“ für die Berechnung der Ausgleichszahlungen im Bereich Bildung würde sichergestellt, dass sich die Ausgleichszahlungen anhand eines strukturellen Indikators orientieren und nicht wie bis dato an den effektiven Ausgaben. Dieses Ausgleichselement würde somit sämtliche Sonderlasten berücksichtigen, welche sich durch einen hohen Anteil an Kindern und Jugendlichen ergeben. Durch die Fixierung der Ausgleichssumme, kombiniert mit einem Teuerungsausgleich, würde die Stabilität der Ausgleichszahlung erhöht und die sachlich nicht gerechtfertigte Koppelung an den Steuerertrag würde ebenfalls wegfallen.

Mit der Einführung einer geografisch-topografisch bedingten Sonderlast würde die geografische Nähe der Einwohnergemeinden zueinander und die sich daraus ergebenden Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit in die Berechnung miteinbezogen. Je grösser die Verkehrsdistanz einer Einwohnergemeinde zu den anderen Einwohnergemeinden ausfällt, desto geringer fällt die Möglichkeit der Zusammenarbeit aus.

Um den geografisch-topografischen Sonderlasten mehr Gewicht zu geben, wird von der Hochschule Luzern die Einführung eines Zentrum-Peripherie-Indexes (ZPI) vorgeschlagen. Der ZPI soll die geografische Lage einer Einwohnergemeinde im Vergleich zu allen anderen Einwohnergemeinden des Kantons abbilden. Der Index bildet die Grundlage für ein zusätzliches Lastenausgleichselement, wobei Sonderlasten ausgeglichen werden sollen, die mit einer peripheren Lage einer Einwohnergemeinde zusammenhängen. Der ZPI könnte z.B. auf der Basis der mit der Bevölkerung der Einwohnergemeinden gewichteten aggregierten Strassendistanzen zwischen einer Einwohnergemeinde und allen anderen Einwohnergemeinden des Kantons berechnet werden. Je höher der Indexwert ausfällt, desto peripherer liegt die Einwohnergemeinde im Vergleich zu anderen Einwohnergemeinden.

Bei der Version „Maxi“ werden die bisherigen Lastenausgleiche durch einen neuen geografisch-topografischen Lastenausgleich (GLA) und einen Zentrumslastenausgleich (ZLA) ersetzt. Zur Bestimmung werden verschiedene Komponenten herangezogen. Dabei handelt es sich um folgende Indikatoren:

- Einwohnerzahl der Einwohnergemeinden (logarithmiert);
- durchschnittliche Höhe der Siedlungsfläche einer Einwohnergemeinde (in Meter über Meer);
- Bevölkerungsdichte: Einwohnerzahl im Verhältnis zur Einwohnergemeindefläche (Einwohner pro ha);
- Jugendquotient: Anteil der Kinder zwischen 5 und 15 Jahre an der Gesamtbevölkerung (Prozent);
- Altersquotient: Anteil der über 80-jährigen an der Gesamtbevölkerung (Prozent);
- Sozialhilfequotient: Anteil Bezüger von Sozialhilfe an der Gesamtbevölkerung (Prozent);
- Verkehrsfläche pro Einwohner (in ha);
- Zentrums-Peripherie-Index (ZPI).

#### **4. Beurteilung durch die BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG**

Die BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG hat den Finanzausgleich des Kantons anhand der ökonomischen Theorie zum Finanzausgleich beurteilt.

##### **4.1 Kriterium 1: Trennung Ressourcen und Lasten**

Die Ressourcen und Lasten sollten nicht miteinander vermischt werden. Im Kanton Obwalden ist dieses Kriterium grundsätzlich erfüllt. In den Ressourcenausgleich fliessen keine Lastenelemente ein und die Zahlungen aus dem Lastenausgleich erfolgen unabhängig von der Ressourcenstärke einer Einwohnergemeinde.

Seitens der BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG werden bei der Dotation der Ausgleichsgefässe (Lastenausgleich Bildung und Strukturausgleich) Vorbehalte angebracht. Die Verknüpfung mit den Steuereinnahmen stellt eine Vermischung von Ressourcen und Lasten dar. Die Lastenausgleichsinstrumente sollen Sonderlasten aufgrund von strukturellen Gegebenheiten ausgleichen. Wenn sich die Steuererträge im Kanton erhöhen, erhalten die Einwohnergemeinden höhere Beiträge aus dem Strukturausgleich, obwohl sich ihre Sonderlasten nicht ändern. Dies gilt auch umgekehrt. Bei einer Verschlechterung der Steuersituation fallen nicht weniger Lasten an.

##### **4.2 Kriterium 2: Nicht-Beeinflussbarkeit**

Ausgleichszahlungen aus dem Finanzausgleich sollen nicht durch politische Entscheide der Einwohnergemeinden beeinflusst werden dürfen. Wäre dies der Fall, würden Fehlanreize resultieren. In diesem Punkt wird dem Kanton Obwalden ein sehr gutes Zeugnis ausgestellt. Weder der von den Einwohnergemeinden beeinflussbare Steuerfuss hat Auswirkungen auf den Ressourcenausgleich noch fliessen auf der Lastenseite effektive Aufwände einer Einwohnergemeinde ein (was direkt beeinflussbar wäre), sondern Durchschnittskosten respektive Indikatoren (Schülerzahl, Einwohnerzahl).

##### **4.3 Kriterium 3: Steuerfussbindung**

Eine Steuerfussbindung bedeutet, dass Ausgleichszahlungen vom Steuerfuss der Einwohnergemeinde abhängen. Aus theoretischer Sicht sollte der Steuerfuss die Ausgleichszahlung nicht beeinflussen, weder in der Berechnung der finanziellen Leistungsfähigkeit einer Einwohnergemeinde (vgl. Kriterium 2) noch in Bezug auf allfällige Kürzungen der Zahlungen. Die Einwohnergemeinden sollten in der Verwendung der Beiträge frei sein und ihre Ausgaben erhöhen, die Steuern senken oder ihre Schulden abbauen können. Zudem sollten besonders effiziente Einwohnergemeinden nicht „bestraft“ werden. Im Kanton Obwalden wurde die Steuerfussbindung mit der Revision im Jahr 2017 aufgehoben, womit das Kriterium aus Sicht der BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG nun vollständig erfüllt wird.



#### 4.4 Kriterium 4: Kein indirekter Finanzausgleich

Indirekte Finanzausgleiche sind wenig transparent, schwer steuerbar und können Fehlanreize mit sich bringen. Im Kanton Obwalden wurden die indirekten Finanzausgleichsgefässe mit der Revision im Jahr 2017 grösstenteils aufgehoben. Allerdings nicht vollständig. So werden bspw. die Beiträge der Einwohnergemeinden an die KESB (Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde) vom Steuerertrag abhängig gemacht.

Diese Verknüpfung wird als systemfremd beurteilt und eine Abgeltung anhand anderer Kriterien (z.B. Einwohnerzahl) vorgeschlagen. Ebenfalls kritisch betrachtet wurden in diesem Zusammenhang die Beteiligungen der Einwohnergemeinden am nationalen Finanzausgleich (NFA).

#### 4.5 Kriterium 5: Anreize zur Erhöhung von Ressourcen

Der Ressourcenausgleich gleicht einen Teil der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit aus. Ist der Ausgleich zu stark, d.h. die Unterschiede werden nivelliert, haben die Einwohnergemeinden keinen Anreiz mehr, ihre finanzielle Situation zu verbessern, da die Ressourcenvorteile gleich wieder abgeschöpft werden. Ist der Ausgleich zu gering wird der angestrebte Disparitätenabbau nicht erfüllt. Es gilt politisch ein Gleichgewicht zu finden. Die Grenzabschöpfung darf nicht zu hoch angesetzt werden. Im Jahr 2021 lag sie bei rund 32 Prozent. Gemäss der BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG liegt die Grenzabschöpfungsquote in den anderen Kantonen i.d.R. bei maximal 40 Prozent.

Als systemfremd wurden seitens der BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG ebenfalls die Begrenzung der Mindestausstattung beim Überschreiten von sechs Millionen Franken angesehen.

Als Fehlanreiz wird auch die Grenzabschöpfung bei den Empfängergemeinden seitens der BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG definiert, zumindest im Bereich der Mindestausstattung. Für die Einwohnergemeinden lohnt sich eine Erhöhung des Ressourcenpotenzials erst dann, wenn sie über die Mindestausstattung hinauskommen. Darunter liegt die Abschöpfung bei 100 Prozent, was ein Fehlanreiz darstellt. Als mögliche Alternative dazu, welche den Fehlanreiz reduzieren würde, wird ein proportionaler Ausgleich vorgeschlagen. Den Einwohnergemeinden wird somit nicht die gesamte Differenz bis zur aktuellen Grenze von 85 Prozent ausgeglichen, sondern nur ein Teil davon.

Ebenfalls diskutiert werden kann in diesem Zusammenhang die „neutrale Zone“. Damit wird verhindert, dass die Einwohnergemeinden um den Ausgleichspunkt herum immer zwischen Geber- und Empfängergemeinden wechseln. Beim Kanton liegt die neutrale Zone zwischen 85 und 95 Prozent. Dadurch werden auch einzelne Einwohnergemeinden aus dem solidarischen System des Ressourcenausgleichs ausgeklammert, was als Nachteil empfunden werden kann. Insgesamt wird ein symmetrischer Ausgleich (ohne neutrale Zone) seitens der BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG als vorteilhafter angesehen, zwingender Handlungsbedarf besteht allerdings nicht.

#### 4.6 Kriterium 6: Abgedeckte Ressourcen und Lasten

##### 4.6.1 Ressourcen

Die BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG hat bei den Ressourcen festgestellt, dass beim Ressourcenpotenzial zwar die Erträge aus Einkommens-, Vermögens-, Kapital- und Gewinnsteuern sowie Nebensteuern einfließen, die Wasserzinsen, welche an die Einwohnergemeinden fließen, jedoch nicht. Mit rund zwei Millionen Franken sind sie im Vergleich zu den Steuern mit über 110 Millionen Franken zwar nur marginal, im Vergleich unter den Einwohnergemeinden sind die Unterschiede aber bedeutend grösser, weshalb eine Überprüfung der Einbindung vorgeschlagen wird. Nachfolgende Aufstellung zeigt die von den Einwohnergemeinden in den Jahren 2021/2022 erhaltenen Wasserzinsen in Franken (Kto. 6142.3702.05 bis 6142.3704.02).

Gemeinde	Sarnen	Kerns	Lungern	Giswil	Sachseln	Engelberg	Alpnach
Betrag in Fr. 2021	45 000	236 000	203 000	165 000	316 000	990 000	97 000
Betrag in Fr. 2022	27 000	236 000	203 000	165 000	316 000	990 000	15 000

Tabelle 1: Wasserzinszahlungen 2021/2022 an die Einwohnergemeinden

Ebenfalls zur Diskussion gestellt wurden die Steuern der Zweitwohnungsbesitzer. Diese werden als Teil der Ressourcen berücksichtigt, die Zweitwohnungsbesitzer verursachen aber nicht überall die gleichen Kosten. So führen diese Personen bspw. nicht zu höheren Bildungskosten, beeinflussen hingegen aber die Kosten der Infrastruktur. Andere Kantone kennen entsprechende Berücksichtigungen, wie z.B. der Kanton Graubünden, wo die Zweitwohnungsbesitzer mit dem Faktor 0,2 zur Berechnung des Ressourcenindex herangezogen werden<sup>1</sup>.

#### 4.6.2 Lasten

Die finanziell bedeutendste Ausgabeposition in den Einwohnergemeinden ist der Bereich Bildung. Dieser macht im Mittel aller Einwohnergemeinden die Hälfte des Nettoaufwandes aus. Ein Lastenausgleich im Bereich Bildung erscheint somit plausibel. Ein weiteres Ausgleichsgefäss drängt sich vorderhand aus Sicht der BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG nicht auf. Ein Blick auf nationaler Ebene bzw. auf andere Kantone zeigt aber, dass zumindest noch ein räumlicher Ausgleich besteht. Entsprechend fällt der aktuelle Strukturausgleich im Kanton nicht aus dem Rahmen.

Fragen werfen aus Sicht der BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG allerdings die Indikatoren (Einwohnerzahl) sowie die Höhe auf. Der Kanton verfügt nicht über Kleinstgemeinden, die kleinste Einwohnergemeinde weist immer noch über 2 000 Einwohner auf und die Einwohnergemeinden unterscheiden sich in Bezug auf ihre Einwohnerzahl nicht so deutlich, wie es teilweise in anderen Kantonen der Fall ist. Vor diesem Hintergrund wird die Frage gestellt, ob ein Ausgleich in diesem Umfang gerechtfertigt ist. Gerade beim Strukturausgleich wird dies offensichtlich. Wenngleich es sicherlich Bereiche gibt, welche Skaleneffekte aufweisen (z.B. aufgrund von Fixkosten im Bereich der öffentlichen Verwaltung), deuten die Aufwandunterschiede nicht auf Sonderlasten in diesem Ausmass hin. So weist beispielsweise die Einwohnergemeinde Lungern in der Allgemeinen Verwaltung einen Aufwand von ca. 1,1 Millionen Franken auf, über den Strukturausgleich wird sie im Umfang von 1,4 Millionen Franken entlastet (Basis 2,6 Prozent Steuereinnahmen, nach Übergangsfrist). Somit könnte die Einwohnergemeinde ihren gesamten Aufwand im Bereich der Verwaltung über den Strukturausgleich finanzieren. Der Kanton Nidwalden leistet im Vergleich für den Lastenausgleich Schulen deutlich mehr als für die Wohnbevölkerung (5,4 Millionen Franken für den Schulbereich im Vergleich zu 1,3 Millionen Franken für den Strukturausgleich)<sup>2</sup>. Die BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG schlägt weiter vor, den Indikator Einwohnerzahl durch einen Indikator Siedlungsdichte zu ersetzen.

Der Bedarf nach einem soziodemografischen Lastenausgleich lässt sich aus Sicht der BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG anhand der durch die Analyse gewonnenen Ergebnisse weder klar bestätigen noch verwerfen und eine Einführung scheint nicht zwingend, aber möglich.

#### 4.7 Kriterium 7: Fusionsneutralität

Der Finanzausgleich sollte aus konzeptioneller Sicht nicht strukturerhaltend wirken und insbesondere Gemeindefusionen nicht verhindern. Im Kanton Obwalden werden jedoch kleinere Einwohnergemeinden bevorzugt, da sie Beiträge aus dem Strukturausgleich erhalten. Damit erfüllt der Strukturausgleich gemäss den Ausführungen der BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG die Anforderungen der Fusionsneutralität nicht.

<sup>1</sup> Quelle: Botschaften des Regierungsrats des Kantons Graubünden an den Grossen Rat 2013-2014, Botschaft Heft Nr. 7 / 2013-2014 ([www.gr.ch](http://www.gr.ch))

<sup>2</sup> Quelle: Bericht BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG

Vor diesem Hintergrund wäre es zu diskutieren, ob andere Indikatoren verfügbar sind, welche die räumlich strukturelle Sonderlasten der Einwohnergemeinden abbilden, ohne gleichzeitig Fehlansätze mit sich zu bringen. Als Beispiel wird hier ein Indikator zur Siedlungsstruktur erwähnt. Möglich wäre beispielsweise Anzahl Einwohner pro km<sup>2</sup> Siedlungsfläche. Der Vorteil eines solchen Indikators liegt darin, dass dezentral besiedelte Einwohnergemeinden wahrscheinlich einen höheren Aufwand bzw. Lasten (z.B. im Bereich Verkehr oder Schule) als zentral besiedelte Einwohnergemeinden derselben Fläche haben.

#### 4.8 Kriterium 8: Transparenz, Steuerbarkeit, Aktualität

Der Finanzausgleich im Kanton Obwalden wird – wie andere Systeme auch – als komplex, aber in der Berechnung nachvollziehbar beurteilt. Die horizontale Finanzierung des Ressourcenausgleichs und die Trennung des Lastenausgleichs Bildung und des Strukturausgleichs machen das System aus Sicht der BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG transparent.

Das Basisjahr zur Berechnung der Ausgleichszahlungen stellt auf das aktuelle Jahr ab. Dies wird in Hinblick auf die Aktualität als sehr gut bewertet. Damit wird vermieden, dass sich finanzstarke Einwohnergemeinden bei einem schlechten Jahr mit geringen Steuereinnahmen plötzlich mit hohen Finanzausgleichszahlungen konfrontiert sehen, wenn länger zurück liegenden Daten berücksichtigt werden würden. Der Nachteil liegt aber in den jährlichen möglichen Schwankungen und der geringeren Planbarkeit. Aufgrund dieser Nachteile stützen sich viele Kantone gemäss der BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG auf den Durchschnitt von mehreren Jahren ab, um eine Glättung zu erreichen.

#### 4.9 Gesamtübersicht der Beurteilung der BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG

Die nachfolgende Abbildung fasst die Beurteilungen der BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG zusammen. Blau markierte Gebiete sind vollständig erfüllte Kriterien, hellblau sind Punkte, bei denen Änderungen diskutiert werden könnten, um die Anforderungen der ökonomischen Theorie noch etwas besser zu erfüllen und grau markiert sind zwei Kriterien, deren Anpassung aus Sicht der BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG zu einer Optimierung des Systems führen könnten.

		Bewertung Kanton Obwalden	Mögliche Diskussionspunkte
1	Trennung von Ressourcen und Lasten	( <input checked="" type="checkbox"/> ) Weitgehend erfüllt, Höhe Lastenausgleichsgefässe abhängig von Ressourcen	Höhe Lastenausgleichsgefässe nicht als Anteil der Ressourcen resp. Steuereinnahmen definieren  Beispiel Lastenausgleich Volksschule: Ausgleich von z.B. 70% der durchschnittlichen Kosten eines Schülers über dem Durchschnitt
2	Nicht-Beeinflussbarkeit der Ausgleichszahlungen	<input checked="" type="checkbox"/>	
3	Keine Steuerfussbindung	<input checked="" type="checkbox"/>	
4	Kein indirekter Finanzausgleich	( <input checked="" type="checkbox"/> ) Nicht vollständig erfüllt (KESB), zudem: Mitfinanzierung NFA-Zahlungen	Keine Berücksichtigung von Ressourcen bei Subventionen vom Kanton oder Beiträge von Gemeinden, ggf. Aufhebung der Mitfinanzierung der NFA-Zahlungen durch die Gemeinden
5	Anreize zur Erhöhung der Steuerkraft	( <input checked="" type="checkbox"/> ) Grenzabschöpfung Gebergemeinden im Rahmen (jedoch im oberen Bereich), Mindestausstattung mit gewissen Fehlanreizen (Höhe der Mindestausstattung allerdings im Rahmen), Begrenzung auf 6 Mio. CHF	Anstelle einer Mindestausstattung einen proportionalen Ausgleich (nur ein Teil des Ressourcendefizits wird ausgeglichen), Begrenzung aufheben oder einen anderen Mechanismus verwenden (z.B. für Grenzabschöpfung oder Abschöpfung insgesamt einen max. Wert festlegen)
6	Abdeckung relevanter Ressourcen / Lasten	<input checked="" type="checkbox"/> Ressourcen: Wasserzinsen nicht berücksichtigt, Umgang mit Zweitwohnungsbesitzer/innen  Lastenbereiche zwar plausibel, aber Höhe der Abgeltung für den Strukturausgleich lässt sich durch Aufwandsunterschiede nicht begründen	Ressourcenausgleich: ggf. Ergänzung Wasserzinsen, Anpassung bei Berücksichtigung Zweitwohnungsbesitzer/innen  Lastenausgleich: Reduktion des Strukturausgleichs
7	Fusionsneutralität	<input checked="" type="checkbox"/> Strukturausgleich setzt Fehlanreize	Berücksichtigung Bevölkerungsdichte resp. Siedlungsdichte als Indikator (anstelle Einwohnerzahl)
8	Transparenz, Steuerbarkeit, Aktualität	<input checked="" type="checkbox"/>	

Abbildung 3: Übersicht Bewertung Finanzausgleich durch die BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG

#### 4.10 Beurteilung der Wirkung

Mit dem Finanzausgleich gleichen sich die Einwohnergemeinden in Bezug auf das Ressourcenpotenzial an. Dadurch erhalten Einwohnergemeinden mit einem tieferen Ressourcenpotenzial (vor Ausgleich) die Möglichkeit, geringere Steuern zu erheben, als dies ohne den Ausgleich der Fall wäre.

Im Durchschnitt liegt der Gemeindesteuerfuss bei 4,66 Steuereinheiten (Maximum: 5,0 in Giswil, Minimum 3,76 in Sarnen)<sup>3</sup>. Aufgrund des Finanzausgleichs ist keine eindeutige Entwicklung erkennbar. Bei den Gebergemeinden konnte die Einwohnergemeinde Sarnen in den letzten Jahren den Steuerfuss senken, die Einwohnergemeinde Engelberg hingegen blieb konstant (aktuell besteht temporärer Steuerrabatt). Beide Gebergemeinden weisen tiefere Steuerfüsse auf als die Empfängergemeinden.

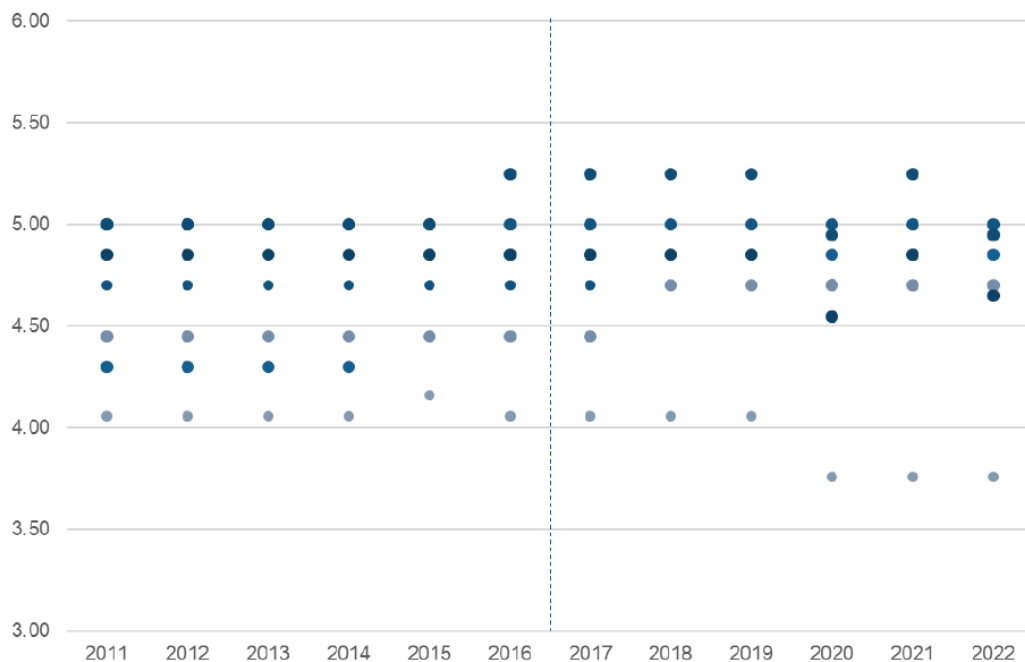


Abbildung 4: Entwicklung der Gemeindesteuerfüsse, Quelle: BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG

Gemäss Analyse der BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG hat die Varianz der Gesamtsteuerbelastung in den letzten Jahren zwar tendenziell leicht zugenommen, verglichen im interkantonalen Umfeld sind die Disparitäten im Kanton Obwalden aber sehr gering. Vergleicht man die Gesamtsteuerfüsse (Kanton, Gemeinde, Kirche, wobei für den Vergleich die katholische Kirchensteuer verwendet wurde) in Bezug auf deren Unterschiede, liegt der Kanton Obwalden im untersten Drittel. Die nachfolgende Grafik zeigt die Spannweite (Max./Min.) der Gesamtsteuerbelastung für natürliche Personen in den jeweiligen Kantonen.

<sup>3</sup> Berechnung BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG, ungewichteter Mittelwert

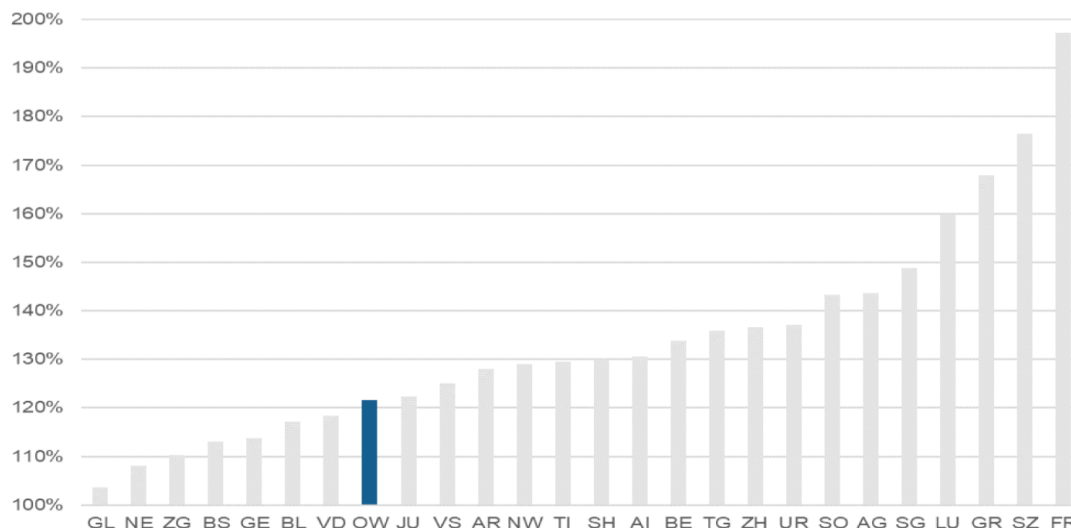


Abbildung 5: Gesamtsteuerfuss (Kanton, Gemeinde, kath. Kirchensteuer). Spannweite = Maximum/Minimum. Quelle: BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG

Gesamthaft betrachtet kann aus Sicht der BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG gesagt werden, dass der Finanzausgleich des Kantons sehr viele Kriterien der ökonomischen Theorie erfüllt. Er ist transparent, nachvollziehbar, gut steuerbar, nicht beeinflussbar und vermeidet verschiedene Fehl-anreize. Optimiert werden könnten folgende Punkte:

- die Berücksichtigung des räumlich-strukturellen Ausgleichsgefäss ist plausibel, das Ausgleichsvolumen erscheint jedoch zu hoch;
- der Ausgleichsindikator der Einwohnerzahl wirkt strukturerhaltend;
- die Dotation des Lastenausgleichs als Anteil der Ressourcen respektive der Steuereinnahmen stellt eine Vermischung von Ressourcen und Lasten dar;
- die Begrenzung auf sechs Millionen Franken beim Ressourcenausgleich aufheben oder Mechanismus ändern;
- die Einführung eines teilweisen Ausgleichs des Ressourcendefizits anstelle eines vollständigen Ausgleichs;
- gegebenenfalls Ergänzung der Ressourcen mit den Wasserzinsen;
- die Berücksichtigung der Zweitwohnungsbesitzer als Einwohner;
- der Lastenausgleich Bildung unabhängig von den Steuereinnahmen festlegen;
- der Strukturausgleich unabhängig von den Steuereinnahmen festlegen;
- die Reduktion der Dotation des Strukturausgleichs;
- beim Strukturausgleich als Ausgleichsindikator die Siedlungsdichte, statt die Einwohnerzahl heranziehen;
- keine Berücksichtigung der Ressourcenstärke ausserhalb des Finanzausgleichs;
- die Aufhebung Mitfinanzierung der NFA-Zahlungen durch die Einwohnergemeinden.

### III. **Beurteilung der Vorschläge der Hochschule Luzern und der BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG**

Die von der Hochschule Luzern und der BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG erstellten Berichte wurden von einer Arbeitsgruppe, bestehend aus nachfolgenden Personen analysiert und die vorgeschlagenen Massnahmen besprochen und bewertet.

Vertreter Einwohnergemeinden:

- Beat Odermatt, Gemeinderat Sarnen
- Roland Bösch, Geschäftsführer Gemeinde Kerns
- Werner Nolte, Gemeinderat Sachseln
- Patrick Matter, Gemeinderat Alpnach
- Jürg Zentner, Finanzverwalter Gemeinde Giswil
- Markus Bider, Gemeindeschreiber Lungern
- Seppi Hainbuchner, Gemeinderat Engelberg

Vertreter Kanton:

- Roger Catregn, Finanzverwalter
- Peter Kuchler, Stv. Finanzverwalter
- Reto Odermatt, Departementssekretär Finanzdepartement

#### 5. **Ressourcenausgleich – horizontale Speisung**

Der Kanton zog sich schrittweise aus der vertikalen Finanzierung des Ressourcenausgleichs zurück. Seit 2022 erfolgt die Finanzierung des Ressourcenausgleichs vollumfänglich durch die Einwohnergemeinden. Die Einführung einer erneuten vertikalen Beteiligung steht deshalb nicht zur Diskussion, zumal aufgrund der ökonomischen Theorie horizontal finanzierte Finanzausgleiche als effizientere Ausgleichsinstrumente angesehen werden. Sie sind transparenter (das Umverteilungsvolumen ist direkt ersichtlich) und führen zu einem Gleichgewicht zwischen den Geber- und Empfängergemeinden. Von der Einführung einer vertikalen Komponente ist deshalb abzusehen.

Fazit Arbeitsgruppe:

Beibehaltung des jetzigen Systems. Keine Einführung einer vertikalen Ausgleichskomponente.

#### 6. **Beteiligung der Einwohnergemeinden am NFA**

Dieser Punkt wurde im Rahmen der Finanzstrategie 2027+ aufgegriffen. Nachdem das Stimmvolk das Gesetz über die Umsetzung von Massnahmen der Finanzstrategie 2027+ am 23. September 2018 ablehnte, wurde diese Massnahme, da sie mehrheitlich unbestritten war, in einer separaten Vorlage nochmals vorgelegt. Der Kantonsrat erliess am 28. Juni 2019 die Verordnung über die Beteiligung der Einwohnergemeinden am interkantonalen Finanzausgleich. Seit dem 1. Januar 2020 beteiligen sich die Einwohnergemeinden an den Kosten des NFA. Die Beteiligung der Einwohnergemeinden an den Kosten des NFA wird nach wie vor als sachrichtig erachtet, zumal auch die Einwohnergemeinden vom überdurchschnittlichen Ressourcenpotenzial profitieren, indem sie mehr Steuereinnahmen generieren.

Fazit Arbeitsgruppe:

Die Einwohnergemeinden beteiligen sich weiterhin an den Kosten des NFA.

#### 7. **Wasserzins**

Die Unterschiede bei den Einnahmen durch Wasserzinsen sind sehr gross. Der Einbezug der Wasserzinsen wurde in der Arbeitsgruppe kontrovers diskutiert. Die Vertreter der Einwohnergemeinden Lungern und Engelberg waren gegen den Einbezug dieser Zahlungen. Begründet wurde die ablehnende Haltung vor allem damit, dass die Wasserzinsen als Ausgleich für erlittene Nachteile einer

Einwohnergemeinde zu verstehen sind. So prägt beispielsweise ein tiefer Wasserstand des Lungensees das Landschaftsbild nachteilig. Dadurch erleidet die Einwohnergemeinde einen touristischen Nachteil, welcher mit dem Wasserzins ausgeglichen wird.

Die Wasserzinsen machen mit einem Totalbetrag von rund zwei Millionen Franken zwar nur einen marginalen Teil des Ressourcenpotenzials aus, dennoch rechtfertigen die grossen Unterschiede in der Verteilung aus Sicht der Mehrheit der Arbeitsgruppe die Berücksichtigung beim Ressourcenausgleich.

Auf den Finanzausgleich 2021 hätte die Berücksichtigung der Wasserzinsen folgenden Einfluss gehabt:

Finanzausgleich ohne Wasserzins:

Gemeinden	Einwohner (31.12.20)	Ressourcenindex vor Ausgleich	Ressourcenpotenzial je Einwohner vor Ausgleich in Fr.	Ausgleichs- Betrag (mit Kürzung 6 Mio.) in Fr.	Ausgleichs- Betrag (85 % ohne Kürzung) in Fr.	Ressourcenindex nach Ausgleich (Kürzungsregel 6 Mio. Fr.)
Samen	10'504	141.60	5'600.31	(6'263'541.80)	(7'691'813.52)	126.52
Kerns	6'327	66.55	2'631.88	3'984'041.94	4'617'675.94	82.47
Sachsln	5'141	83.88	3'317.58	-	226'925.22	83.88
Alpnach	6'109	73.61	2'911.21	2'140'363.36	2'752'165.18	82.47
Giswil	3'676	63.65	2'517.32	2'735'869.88	3'104'012.54	82.47
Lungern	2'137	80.70	3'191.56	149'611.65	363'627.12	82.47
Engelberg	4'202	146.08	5'777.35	(2'746'345.04)	(3'372'592.47)	129.55
Total / Durchschnitt	38'096		3'954.96	-	-	
Benötigtes Kapital				9'009'886.84	11'064'405.99	
Grenzabschöpfung in %				32.35	39.73	

Abbildung 6: Finanzausgleich 2021 ohne Berücksichtigung der Wasserzinsen

Finanzausgleich mit Wasserzins:

Inkl. Wasserzins

Gemeinden	Einwohner (31.12.20)	Ressourcenindex vor Ausgleich	Ressourcenpotenzial je Einwohner vor Ausgleich in Fr.	Ausgleichs- Betrag (mit Kürzung 6 Mio.) in Fr.	Ausgleichs- Betrag (85 % ohne Kürzung) in Fr.	Ressourcenindex nach Ausgleich (Kürzungsregel 6 Mio. Fr.)
Samen	10'504	139.81	5'604.59	(6'103'210.86)	(7'457'014.04)	125.31
Kerns	6'327	66.58	2'669.18	4'022'254.76	4'671'353.42	82.44
Sachsln	5'141	84.29	3'379.04	-	146'302.48	84.29
Alpnach	6'109	73.02	2'927.08	2'308'128.04	2'934'861.68	82.44
Giswil	3'676	63.91	2'562.20	2'730'188.09	3'107'315.75	82.44
Lungern	2'137	81.98	3'286.55	39'229.45	258'468.24	82.44
Engelberg	4'202	149.99	6'012.95	(2'996'589.48)	(3'661'287.53)	132.20
Total / Durchschnitt	38'096		4'008.82	-	-	
Benötigtes Kapital				9'099'800.34	11'118'301.57	
Grenzabschöpfung				32.35	39.52	

Abbildung 7: Finanzausgleich 2021 mit Berücksichtigung der Wasserzinsen

Fazit Arbeitsgruppe:

Die Wasserzinsen sollen zukünftig in die Berechnung des Ressourcenpotenzials einfließen.

## 8. Stellungnahme zum vorgeschlagenen geografisch-topografischen Lastenausgleich (GLA) und Zentrumslastenausgleich (ZLA) der Hochschule Luzern

Die Hochschule Luzern schlägt die Einführung eines geografisch-topografischen Lastenausgleichs (GLA) sowie den Ausgleich von Zentrumslasten vor. Der geografisch-topografische Lastenausgleich könnte mittels eines sogenannten Zentrum-Peripherie-Indexes (ZPI) ausgeglichen werden. Je höher der Indexwert ausfällt, desto peripherer liegt die Einwohnergemeinde im Vergleich zu andern Einwohnergemeinden.

In der Arbeitsgruppe wurden die Distanzen zwischen den Einwohnergemeinden diskutiert und es konnten keine wesentlichen Sachverhalte eruiert werden, bei denen die Distanzen so gross gewesen wären, dass sie eine Zusammenarbeit innerhalb der Einwohnergemeinden erschwert hätten oder eine Einwohnergemeinde gegenüber den anderen benachteiligt gewesen wäre. Aus diesem Grund wird ein geografisch-topografischer Lastenausgleich aus Sicht der Arbeitsgruppe nicht als nötig empfunden.

Die Arbeitsgruppe setzte sich auch mit der Frage der Zentrumslasten auseinander. Als Zentrumslasten gelten Leistungen, von denen ausserkommunale Nutzer profitieren, ohne diese voll abzugelten. Möglich wären solche Zentrumslasten beispielsweise im Bereich von Kultur- und Freizeitangeboten, im Bereich des öffentlichen Verkehrs oder bei Sicherheitsaufgaben. Die Arbeitsgruppe konnte keine Bereiche bzw. Zentrumslasten ausmachen, welche eine Abgeltung rechtfertigen würden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die von der Hochschule Luzern vorgeschlagenen Berechnungen sehr komplex sind und ein Mehrwert aus Sicht der Arbeitsgruppe nicht erkennbar ist.

Fazit Arbeitsgruppe:

Keine Einführung eines geografisch-topografischen Lastenausgleichs. Es besteht auch kein Bedarf nach einem Ausgleich von Zentrumslasten.

## 9. Indirekter Finanzausgleich (KESB)

Die Verordnung betreffend die Einführung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts (GDB 211.61) wurde erst kürzlich, am 27. Januar 2022 vom Kantonsrat angepasst (Inkrafttreten der Änderung per 1. April 2022). Die Änderung umfasste auch Art. 23 Abs. 1, in welchem die Abgeltung durch die Einwohnergemeinden geregelt wird. Aus Sicht der Arbeitsgruppe erübrigt sich aufgrund der erst kürzlich klar ausgesprochenen Lösung zur Finanzierung kantonalen Behördenorganisation anhand von Steuereinheiten eine Weiterverfolgung dieser Thematik.

Fazit Arbeitsgruppe:

Das Abgeltungssystem an die Kosten der KESB soll beibehalten werden.

## 10. Neutrale Zone

Bei der jetzigen Regelung müssen Einwohnergemeinden erst dann in den Ressourcenausgleich einzahlen, wenn ihr Ressourcenindex über 95 Prozent des durchschnittlichen kantonalen Ressourcenindexes liegt. Im Kanton besteht aktuell somit zwischen 85 und 95 Prozent eine neutrale Zone. Die Arbeitsgruppe sieht keinen Mehrwert in der Beibehaltung einer neutralen Zone, weshalb dem Vorschlag der BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG gefolgt und ein symmetrischer Ausgleich umgesetzt werden soll.

Fazit Arbeitsgruppe:

Aufhebung der neutralen Zone.

## 11. Zweitwohnungen

Die Steuern der Zweitwohnungsbesitzer (sekundär Steuerpflichtige) fliessen in die Ressourcen der Einwohnergemeinden ein. Bei der Berechnung des Ressourcenindex erfolgt die Division lediglich durch die ständige Wohnbevölkerung der Einwohnergemeinde. In Einwohnergemeinden mit einem hohen Anteil an Zweitwohnungen könnte dieser Umstand dazu führen, dass ein hohes Ressourcenpotenzial pro Einwohner ausgewiesen wird, ohne dass die Aufwendungen im Bereich der Infrastruktur berücksichtigt werden, welche die Einwohnergemeinden sowohl für die Einwohner wie

auch für die Gäste aufbringen müssen. Es stellt sich damit zurecht die Frage, inwieweit Zweitwohnungen bei der Berechnung berücksichtigt werden sollen. Dieses Problem wurde bereits bei der Totalrevision des Finanzausgleichsgesetzes im Jahr 2016/2017 diskutiert.

Innerhalb der Arbeitsgruppe wurde dieses Thema auch aufgegriffen und es wurden verschiedene Möglichkeiten der Integration geprüft. Die ursprünglich angestrebte Lösung, die Steuererträge von Zweitwohnungsbesitzern vom kantonalen Steueramt berechnen zu lassen, konnte nicht umgesetzt werden, da das Steueramt nicht die notwendige Granulierung in der Auswertung zur Verfügung stellen konnte. Als Folge wurde die Möglichkeit geprüft, die Anzahl der Zweitwohnungen in den jeweiligen Einwohnergemeinden für die Berechnung des Ressourcenausgleichs heranzuziehen.

Aus Sicht der Arbeitsgruppe ist es zentral, dass die Daten, welche für die Berücksichtigung der Zweitwohnungen zugrunde gelegt werden, transparent und öffentlich zugänglich sein müssen. Als mögliche Lösung schlägt die Arbeitsgruppe deshalb vor, auf die Zahlen des Bundesamts für Statistik<sup>4</sup> zurückzugreifen. Mit der Annahme der Zweitwohnungsinitiative im Jahr 2012 haben sich die Schweizer Stimmberechtigten dafür ausgesprochen, den Zweitwohnungsbau zu beschränken. Alle Einwohnergemeinden haben die Pflicht, jährlich ein Wohnungsinventar zu erstellen. Grundlage für dieses Inventar bildet das eidgenössische Gebäude- und Wohnungsregister (GWR). Die Einwohnergemeinden müssen im Wohnungsinventar die Gesamtzahl der Wohnungen sowie die Erstwohnungen ausweisen. Das GWR wird von den Einwohnergemeinden geführt und durch das Bundesamt für Raumentwicklung per Stichtag 31. Dezember ausgewertet. Jeweils Ende März werden die Daten publiziert.

So könnte z.B. bei der Berechnung des Finanzausgleichs (erfolgt jeweils im Januar) auf die zuletzt vom Bund publizierten Daten zurückgegriffen werden.

Da sich die Zweitwohnungsbesitzer – wie von der BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG auch festgestellt wurde – nicht gleich stark auf eine Einwohnergemeinde auswirken, wie es deren Einwohner tun, sollen die Zweitwohnungen mit einem Faktor zur Einwohnerzahl der Einwohnergemeinde dazugezählt werden. Möglich wäre beispielsweise die Berücksichtigung der Zweitwohnungsbesitzer mit dem Faktor 0,2, so wie es der Kanton Graubünden vorsieht.

Aufgrund der vom Bund publizierten Daten und unter Berücksichtigung des obgenannten Faktors würde sich im Kanton Obwalden folgendes Bild ergeben:

BFS Nr.	Gemeinde	Total der Wohnungen	Anzahl Erstwohnungen	Anzahl Erstwohnungen gleichgestellt	Anzahl Zweitwohnungen	Erstwohnungsanteil in %	Zweitwohnungsanteil in %	Pro Zweitwohnung = 0,2 Einwohner
1401	Alpnach	2864	2570	3	291	89.8	10.2	58.2
1402	Engelberg	4602	1946		2656	42.3	57.7	531.2
1403	Giswil	2060	1617	139	304	85.2	14.8	60.8
1404	Kerns	3287	2574	133	580	82.4	17.6	116
1405	Lungern	1429	924	272	233	83.7	16.3	46.6
1406	Sachseln	2517	2168	5	344	86.3	13.7	68.8
1407	Samen	5410	4595	1	814	85.0	15.0	162.8
Total								1'044.40

Tabelle 2: Übersicht Zweitwohnungen im Kanton Obwalden

Aufgrund der Daten des Finanzausgleichs 2021 würde sich die Berücksichtigung der Zweitwohnungen wie folgt auf den Ressourcenausgleich auswirken:

<sup>4</sup> <https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/raumplanungsrecht/zweitwohnungen.html>

Aktuelle Regelung:

Gemeinden	Einwohner (31.12.20)	Ressourcenindex vor Ausgleich	Ressourcenpotenzial je Einwohner vor Ausgleich in Fr.	Ausgleichs- Betrag (mit Kürzung 6 Mio.) in Fr.	Ausgleichs- Betrag (85 % ohne Kürzung) in Fr.	Ressourcenindex nach Ausgleich (Kürzungsregel 6 Mio.)
Sarnen	10'504	141.60	5'600.31	(6'263'541.80)	(7'691'813.52)	126.52
Kerns	6'327	66.55	2'631.88	3'984'041.94	4'617'675.94	82.47
Sachseln	5'141	83.88	3'317.58	-	226'925.22	83.88
Alpnach	6'109	73.61	2'911.21	2'140'363.36	2'752'165.18	82.47
Giswil	3'676	63.65	2'517.32	2'735'869.88	3'104'012.54	82.47
Lungern	2'137	80.70	3'191.56	149'611.65	363'627.12	82.47
Engelberg	4'202	146.08	5'777.35	(2'746'345.04)	(3'372'592.47)	129.55
Total / Durchschnitt	38'096		3'954.96	-	-	
Benötigtes Kapital				9'009'886.84	11'064'405.99	
Grenzabschöpfung				32.35	39.73	

Abbildung 8: Finanzausgleich 2021 ohne Berücksichtigung Zweitwohnungen

Berücksichtigung der Zweitwohnungen:

Gemeinden	Einwohner (31.12.20) inkl. Zweitwohnungs- besitzer	Ressourcenindex vor Ausgleich	Ressourcenpotenzial je Einwohner vor Ausgleich in Fr.	Ausgleichs- Betrag (mit Kürzung 6 Mio.) in Fr.	Ausgleichs- Betrag (85 % ohne Kürzung) in Fr.	Ressourcenindex nach Ausgleich (Kürzungsregel 6 Mio.)
Sarnen	10'667	143.26	5'514.73	(6'401'195.59)	(7'488'973.45)	127.67
Kerns	6'443	67.14	2'584.50	3'918'167.13	4'429'361.17	82.94
Sachseln	5'210	85.04	3'273.64	-	-	85.04
Alpnach	6'167	74.92	2'883.83	1'904'346.57	2'393'642.50	82.94
Giswil	3'737	64.33	2'476.23	2'677'175.71	2'973'673.01	82.94
Lungern	2'184	81.13	3'122.88	152'328.09	325'608.83	82.94
Engelberg	4'733	133.25	5'129.18	(2'250'821.91)	(2'633'312.06)	120.89
Total / Durchschnitt	39'141		3'849.37	-	-	
Benötigtes Kapital				8'652'017.50	10'122'285.51	
Grenzabschöpfung in %				32.30	37.79	

Abbildung 9: Finanzausgleich 2021 mit Berücksichtigung Zweitwohnungen

Ohne die Kürzungsregel von Art. 6 Abs. 3 FiAG würde sich der Ausgleichsbetrag bei der Berücksichtigung der Zweitwohnungen von 11,06 Millionen Franken auf 10,1 Millionen Franken reduzieren, was einer Reduktion von rund Fr. 942 000.– entspricht. Bei Berücksichtigung der Kürzungsregel beträgt die Differenz noch rund Fr. 358 00.–.

Die grösste Veränderung ist - wie zu erwarten - bei der Einwohnergemeinde Engelberg festzustellen. Ohne Kürzung des Ausgleichsbeitrags würde sich der Beitrag von Engelberg um rund Fr. 740 000.– bzw. um knapp Fr. 500 000.– bei Berücksichtigung der Kürzungsregelung reduzieren.

Beträge in 1 000 Fr. Gebergemeinden	Ohne Zweitwohnungen		Mit Zweitwohnungen	
	Ausgleichsbetrag (mit Kürzung 6 Mio. Fr.)	Ausgleichsbetrag (85 Prozent ohne Kür- zung)	Ausgleichsbetrag (mit Kürzung 6 Mio. Fr.)	Ausgleichsbetrag (85 Prozent ohne Kür- zung)
Sarnen	Fr. 6 264	Fr. 7 692	Fr. 6 402	Fr. 7 489
Engelberg	Fr. 2 746	Fr. 3 373	Fr. 2 251	Fr. 2 633
Total	Fr. 9 010	Fr. 11 065	Fr. 8 653	Fr. 10 122

Tabelle 3: Vergleich Ausgleichszahlungen der Gebergemeinden mit und ohne Berücksichtigung der Zweitwohnungen

Die Arbeitsgruppe schlägt vor, die Zweitwohnungen nur für die Berechnung des Ressourcenpotenzials zur Einwohnerzahl dazuzuzählen. Werden im Rahmen des Finanzausgleichs die Einwohner für weitere Berechnungen herangezogen, so soll weiterhin die Einwohnerzahl ohne Zweitwohnungsbesitzer als Grundlage dienen.

Die vorgeschlagene Lösung wäre aus Sicht der Arbeitsgruppe ein möglicher Weg, die Zweitwohnungsthematik in den Finanzausgleich einfließen zu lassen.

Fazit Arbeitsgruppe:

Berücksichtigung der Zweitwohnungen der jeweiligen Einwohnergemeinde mit einem zu definierenden Faktor (Vorschlag 0,2). Dieser Wert wird dann der Einwohnerzahl dazugeschlagen und für die Berechnung des Ressourcenpotenzials pro Einwohner verwendet.

## 12. Definition Steuererträge und Periodizität

Das Ressourcenpotenzial kann entweder aufgrund eines Jahres- oder anhand eines mehrjährigen Durchschnittswerts ermittelt werden. Mit der Totalrevision des Finanzausgleichsgesetzes im Jahr 2016/2017 wurde der Wechsel von einem zweijährigen Durchschnittswert zu einem Einjahreswert vollzogen. Der damit zugrunde gelegte Grundsatz des Einbezugs der jeweils aktuellen Werte hat sich aus Sicht der Arbeitsgruppe bewährt. Zwar findet bei einem Durchschnittswert eine Glättung der Schwankungen statt, die Berücksichtigung der aktuellen Einjahreswerte hat hingegen den Vorteil, dass beispielsweise ausserordentlich hohe Steuererträge der Einwohnergemeinden im gleichen Jahr in die Berechnung des Finanzausgleichs einfließen. Da der Finanzausgleich jeweils bis Ende Januar des Folgejahres vorliegt, können die Einwohnergemeinden ihre Beitragszahlungen somit dem gleichen Jahr belasten, in welchem sie den ausserordentlichen Steuerertrag verbucht haben. Dies fördert die Transparenz des Rechnungsergebnisses.

Art. 4 Abs. 2 FiAG bestimmt, dass auch die Nebensteuern wie Grundstückgewinn- oder Handänderungssteuern für die Berechnung des Ressourcenpotenzials herangezogen werden. Die Arbeitsgruppe spricht sich dafür aus, die Nebensteuern auch weiterhin einzubeziehen. Art. 4 Abs. 2 FiAG könnte allerdings aus Sicht der Arbeitsgruppe dahingehend präzisiert werden, dass beispielsweise auf den Steuern gebildete Delkrederepositionen, vorgenommene Abschreibungen und Erlasse, verhängte Bussen etc. ebenfalls in die Berechnung einfließen sollen. Mit einer Präzisierung würde der Raum für Interpretationen verkleinert, was der Rechtssicherheit dient.

Fazit Arbeitsgruppe:

Beibehaltung der jetzigen Periodizität der Steuererträge bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials. Die Nebensteuern werden weiterhin für das Ressourcenpotenzial berücksichtigt, Art. 4 FiAG ist dahingehend zu präzisieren, dass sämtliche Berechnungskomponenten im Gesetzestext aufgeführt werden.

## 13. Abschreibungen/Investitionen

Im Rahmen der Analyse der verschiedenen Berichte wurde seitens der Einwohnergemeinde Engelberg der Vorschlag eingebracht, zukünftig bei der Berechnung der Ressourcenstärke auch die Abschreibungen und die Investitionen der Einwohnergemeinden einfließen zu lassen. Dieser Vorschlag wurde innerhalb der Arbeitsgruppe diskutiert, schliesslich aber mit dem Argument verworfen, dass eine solche Einbindung systemfremd sei. Weiter kann auch über die Investitionshöhe und die Abschreibungen direkten Einfluss auf den Ressourcenausgleich genommen werden.

Fazit Arbeitsgruppe:

Keine Berücksichtigung von Abschreibungen und Investitionen bei der Berechnung der Ressourcenstärke einer Einwohnergemeinde.

## 14. Deckelung Ressourcenindex

Je grösser die Disparitäten und damit die für die Mindestausstattung nötige Ausgleichssumme wird, desto grösser ist die Wahrscheinlichkeit, dass eine Kürzung aufgrund der Deckelungsregelung von Art. 6 FiAG eintritt. Mit zunehmendem Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum wird selbst wenn die Disparitäten konstant bleiben - die Mindestausstattung sinken. Dieser Effekt ist

dadurch bedingt, dass der für die Kürzung massgebende Betrag nominal bei sechs Millionen konstant festgeschrieben ist, während das durchschnittliche Ressourcenpotenzial mit dem Wirtschaftswachstum steigen wird. Eine garantierte Mindestausstattung von 85 Prozent wird damit aufgrund der Kürzungsregel in Zukunft immer unwahrscheinlicher. Es besteht die Gefahr, dass aufgrund des Wachstums die Kürzung zum Dauerzustand wird und die relative Belastung der ressourcenstarken Einwohnergemeinden daher abnimmt. Die Kürzungsregel wurde 2017 eingeführt und seit 2018 liegt der benötigte Ressourcenausgleich immer über sechs Millionen Franken, wodurch seitdem die Kürzungsregel angewendet werden muss.

Die Hochschule Luzern analysierte dies in ihrem Bericht und mittels zwei Simulationen bestätigt. Beide Simulationen der Hochschule Luzern basieren auf den effektiven Werten des Jahres 2020 und gehen von einem durchschnittlichen Wachstum des Pro-Kopf-Ressourcenpotenzials der Einwohnergemeinden von jährlich zwei Prozent sowie einem Bevölkerungswachstum in jeder Einwohnergemeinde von einem Prozent aus. Das gesamte Ressourcenpotenzial wächst somit jährlich um drei Prozent. In der ersten Simulation wurde angenommen, dass das Wachstum des Pro-Kopf-Ressourcenpotenzials ungleich auf die Einwohnergemeinden verteilt ist. Das heisst, das Pro-Kopf-Ressourcenpotenzial einzelner Einwohnergemeinden wächst überdurchschnittlich stark, während es in den anderen Einwohnergemeinden schwächer ist oder gar stagniert.

14.1 Simulation 1 / Hochschule Luzern

<b>Annahmen</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>
Wachstumsrate Wohnbevölkerung alle Gemeinden		1.0%	1.0%	1.0%	1.0%	1.0%
Wachstumsrate Ressourcenpotential pro Kopf Engelberg und Sarnen		3.0%	3.0%	3.0%	3.0%	3.0%
Wachstumsrate Ressourcenpotential pro Kopf Alpnach, Kerns und Sachseln		1.0%	1.0%	1.0%	1.0%	1.0%
Wachstumsrate Ressourcenpotential pro Kopf Giswil und Lungern		0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Wachstumsrate Ressourcenpotenzial pro Kopf alle Gemeinden		2.0%	2.0%	2.0%	2.0%	2.0%
<b>Ressourcenindex</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>
Sarnen	130.9	132.2	133.5	134.9	136.2	137.5
Kerns	65.0	64.4	63.7	63.1	62.5	61.9
Sachseln	97.1	96.2	95.2	94.3	93.4	92.4
Alpnach	77.0	76.2	75.5	74.8	74.0	73.3
Giswil	58.5	57.3	56.2	55.1	54.0	53.0
Lungern	82.2	80.7	79.1	77.5	76.0	74.5
Engelberg	156.8	158.4	159.9	161.5	163.1	164.6
Mittelwert*	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Standardabw.	33.5	34.5	35.5	36.5	37.5	38.6
Minimum	58.5	57.3	56.2	55.1	54.0	53.0
Maximum	156.8	158.4	159.9	161.5	163.1	164.6
<b>Ressourcenindex nach Ausgleich ohne Kürzung</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>
Sarnen	115.5	115.8	116.0	116.3	116.7	117.0
Kerns	85.0	85.0	85.0	85.0	85.0	85.0
Sachseln	96.2	95.7	95.1	94.3	93.4	92.4
Alpnach	85.0	85.0	85.0	85.0	85.0	85.0
Giswil	85.0	85.0	85.0	85.0	85.0	85.0
Lungern	85.0	85.0	85.0	85.0	85.0	85.0
Engelberg	130.3	130.3	130.4	130.6	130.8	131.1
Mittelwert*	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Standardabw.	17.0	17.1	17.1	17.3	17.4	17.6
Reduktion Standardabw. durch Ausgleich	-16.4	-17.4	-18.4	-19.3	-20.1	-21.0
Minimum	85.0	85.0	85.0	85.0	85.0	85.0
Maximum	130.3	130.3	130.4	130.6	130.8	131.1
Grenzabschöpfung ressourcenstarke Gemeinden	-42.9%	-44.2%	-45.5%	-46.5%	-47.4%	-48.1%
<b>Ressourcenindex nach Ausgleich mit Kürzung</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>
Sarnen	117.9	118.7	119.4	120.3	121.3	122.2
Kerns	82.6	82.1	81.6	81.1	80.6	80.0
Sachseln	96.3	95.7	95.2	94.3	93.4	92.4
Alpnach	82.6	82.1	81.6	81.1	80.6	80.0
Giswil	82.6	82.1	81.6	81.1	80.6	80.0
Lungern	82.6	82.1	81.6	81.1	80.6	80.0
Engelberg	134.4	135.3	136.2	137.3	138.4	139.6
Mittelwert*	100.0	98.1	96.0	93.7	91.3	88.7
Standardabw.	19.5	20.1	20.7	21.3	22.0	22.8
Reduktion Standardabw. durch Ausgleich	-13.9	-14.4	-14.8	-15.2	-15.5	-15.8
Minimum	82.6	82.1	81.6	81.1	80.6	80.0
Maximum	134.4	135.3	136.2	137.3	138.4	139.6
Grenzabschöpfung ressourcenstarke Gemeinden	-36.2%	-36.4%	-36.6%	-36.5%	-36.2%	-35.9%

Abbildung 10: Simulation Wachstum bei unterschiedlichen Disparitäten. Quelle: Berechnungen der Hochschule Luzern

Diese Simulation zeigt, dass – wenn das Wachstum ungleich auf die Einwohnergemeinden verteilt ist – die Disparitäten steigen. Die Standardabweichung des Ressourcenindex vor Ausgleich nimmt deshalb im Verlauf der Jahre von 33,5 Indexpunkten auf 38,6 Punkte zu. Das Minimum des Ressourcenindex sinkt und das Maximum steigt. Ohne die Kürzung der Mindestausstattung werden die zunehmenden Disparitäten durch den Ressourcenausgleich fast vollständig ausgeglichen. Das Minimum des Ressourcenindex nach Ausgleich entspricht der Mindestausstattung von 85 Punkten, das Maximum liegt trotz Zunahme der Disparitäten in sämtlichen Jahren bei rund 130

Punkten. Die Kompensation der Zunahme der Disparitäten erfolgt durch eine stärkere Abschöpfung bei den ressourcenstarken Einwohnergemeinden. Die Grenzabschöpfung steigt von 42,9 Prozent im Jahr 2020 auf 48,1 Prozent im Jahr 2025. Eine Zunahme der Disparitäten wird somit durch entsprechend höherer Ausgleichszahlungen fast vollständig kompensiert.

Mit der Kürzung der Mindestausstattung wird die Zunahme der Disparitäten nur teilweise ausgeglichen. Bereits im Ausgangsjahr 2020 wird die Standardabweichung lediglich auf 19,5 Punkte reduziert. Im Jahr 2025 würde sie mit etwas über 22 Punkten um rund fünf Punkte höher liegen als ohne Kürzung. Das Minimum des Ressourcenindex nach Ausgleich und somit die Mindestausstattung liegt bereits im Ausgangsjahr unter 85 Punkten und sinkt kontinuierlich auf 80 Punkte. Die Grenzabschöpfung bei den ressourcenstarken Einwohnergemeinden bleibt hingegen relativ konstant bei 36 Prozent. Durch die Kürzungsregel wird somit eine Zunahme der Disparitäten nur teilweise kompensiert, umgekehrt kann die Belastung der ressourcenstarken Einwohnergemeinden relativ zu ihrem Ressourcenpotenzial konstant gehalten werden.

#### 14.2 Simulation 2 / Hochschule Luzern

In der zweiten Simulation wurde angenommen, dass das jährliche Wachstum des Pro-Kopf-Ressourcenpotenzials in allen Einwohnergemeinden gleich hoch ist (zwei Prozent). Somit bleiben die Disparitäten real konstant. Aufgrund des Wirtschaftswachstums verändern sich jedoch die nominalen Werte und Unterschiede zwischen den Einwohnergemeinden, weshalb für die angestrebte Mindestausstattung proportional mehr finanzielle Mittel benötigt werden. Die für die Mindestausstattung notwendigen Ausgleichszahlungen wachsen deshalb proportional zum Wirtschaftswachstum pro Einwohner mit zwei Prozent jährlich und insgesamt um drei Prozent jährlich. Ohne Kürzung der Mindestausstattung wird die Standardabweichung des Ressourcenindex in allen Jahren auf 17 Indexpunkte reduziert. Das Minimum des Ressourcenindex nach Ausgleich entspricht der Mindestausstattung von 85 Punkten, das Maximum liegt in sämtlichen Jahren bei rund 130 Punkten. Die Grenzabschöpfung beträgt konstant 42,9 Prozent. Obwohl die gesamte Ausgleichssumme steigt, bleiben die Ausgleichszahlungen im Verhältnis zum Ressourcenpotenzial konstant.

Aufgrund der Kürzungsregel, welche auf dem nominal fixen Betrag von sechs Millionen Franken basiert, sinkt hingegen die Ausgleichswirkung im Verlaufe der Jahre. Weil die notwendige Ausgleichssumme zur Sicherstellung einer Mindestausstattung von 85 Punkten steigt, vergrößert sich die Differenz zu den sechs Millionen, wodurch die Mindestausstattung immer stärker gekürzt wird. Trotz gleichbleibender Disparitäten sinkt die Mindestausstattung bis im Jahr 2025 auf 81,8 Prozent. Auch die Grenzabschöpfung der ressourcenstarken Einwohnergemeinden sinkt kontinuierlich. Das heisst die Ausgleichszahlungen nehmen im Verhältnis zum Ressourcenpotenzial und somit zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit kontinuierlich ab.

<b>Annahmen</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>
Wachstumsrate Wohnbevölkerung alle Gemeinden		1.0%	1.0%	1.0%	1.0%	1.0%
Wachstumsrate Ressourcenpotential pro Kopf alle Gemeinden		2.0%	2.0%	2.0%	2.0%	2.0%
<b>Ressourcenindex</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>
Sarnen	130.9	130.9	130.9	130.9	130.9	130.9
Kerns	65.0	65.0	65.0	65.0	65.0	65.0
Sachseln	97.1	97.1	97.1	97.1	97.1	97.1
Alpnach	77.0	77.0	77.0	77.0	77.0	77.0
Giswil	58.5	58.5	58.5	58.5	58.5	58.5
Lungern	82.2	82.2	82.2	82.2	82.2	82.2
Engelberg	156.8	156.8	156.8	156.8	156.8	156.8
Mittelwert*	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Standardabw.	33.5	33.5	33.5	33.5	33.5	33.5
Minimum	58.5	58.5	58.5	58.5	58.5	58.5
Maximum	156.8	156.8	156.8	156.8	156.8	156.8
<b>Ressourcenindex nach Ausgleich ohne Kürzung</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>
Sarnen	115.5	115.5	115.5	115.5	115.5	115.5
Kerns	85.0	85.0	85.0	85.0	85.0	85.0
Sachseln	96.2	96.2	96.2	96.2	96.2	96.2
Alpnach	85.0	85.0	85.0	85.0	85.0	85.0
Giswil	85.0	85.0	85.0	85.0	85.0	85.0
Lungern	85.0	85.0	85.0	85.0	85.0	85.0
Engelberg	130.3	130.3	130.3	130.3	130.3	130.3
Mittelwert*	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Standardabw.	17.0	17.0	17.0	17.0	17.0	17.0
Reduktion Standardabw. durch Ausgleich	-16.4	-16.4	-16.4	-16.4	-16.4	-16.4
Minimum	85.0	85.0	85.0	85.0	85.0	85.0
Maximum	130.3	130.3	130.3	130.3	130.3	130.3
Grenzabschöpfung ressourcenstarke Gemeinden	-42.9%	-42.9%	-42.9%	-42.9%	-42.9%	-42.9%
<b>Ressourcenindex nach Ausgleich mit Kürzung</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>
Sarnen	117.9	118.1	118.2	118.4	118.5	118.7
Kerns	82.6	82.5	82.3	82.1	81.9	81.8
Sachseln	96.3	96.3	96.4	96.4	96.4	96.4
Alpnach	82.6	82.5	82.3	82.1	81.9	81.8
Giswil	82.6	82.5	82.3	82.1	81.9	81.8
Lungern	82.6	82.5	82.3	82.2	82.2	82.2
Engelberg	134.4	134.7	135.0	135.2	135.5	135.8
Mittelwert*	100.0	98.0	95.9	93.7	91.2	88.7
Standardabw.	19.5	19.7	19.9	20.0	20.2	20.3
Reduktion Standardabw. durch Ausgleich	-13.9	-13.8	-13.6	-13.4	-13.3	-13.1
Minimum	82.6	82.5	82.3	82.1	81.9	81.8
Maximum	134.4	134.7	135.0	135.2	135.5	135.8
Grenzabschöpfung ressourcenstarke Gemeinden	-36.2%	-35.8%	-35.3%	-34.9%	-34.4%	-34.0%

Abbildung 11: Simulation Wachstum konstante Disparitäten. Quelle: Berechnungen der Hochschule Luzern

### 14.3 Fazit Simulation

Mit der bestehenden Deckelung gemäss Art. 6 Abs. 3 FiAG wird die Minimalausstattung bei einem Wachstum immer weiter zurückgehen, was dem grundsätzlich angestrebten Ziel einer Minimalausstattung von 85 Prozent entgegenläuft. Als mögliche Lösungsvarianten wurden in der Arbeitsgruppe verschiedene Modelle diskutiert, die diesem Problem entgegenwirken sollen. Das erste Modell sieht eine max. Grenzabschöpfung bei den ressourcenstarken Einwohnergemeinden vor, das zweite Modell versucht mittels einer Indexierung des „gekappten“ Betrags der negativen Entwicklung entgegenzuwirken und im letzten Modell wird eine Ausstattung der Einwohnergemeinden mit 85 Prozent mit gleichzeitiger Neuberechnung der Einwohnergemeindebeteiligungen am nationalen Finanzausgleich (NFA) aufgezeigt.

#### 14.4 Übersicht aktueller Finanzausgleich

Wie in der Analyse der Hochschule Luzern festgestellt wurde, schwankte die Grenzabschöpfung in den Jahren 2017 bis 2020 zwischen 30 und 40 Prozent<sup>5</sup>.

Auf Basis des Finanzausgleichs 2021<sup>6</sup> beträgt die Grenzabschöpfung bei den ressourcenstarken Einwohnergemeinden ohne eine Kürzung des Ressourcenbeitrags gemäss Art. 6 Abs. 3 FiAG 39,73 Prozent. Mit Anwendung der Kürzungsregelung liegt die Grenzabschöpfung bei 32,35 Prozent.

Aktueller Finanzausgleich:

Gemeinden	Einwohner (31.12.20)	Ressourcenindex vor Ausgleich	Ressourcenpotenzial je Einwohner vor Ausgleich in Fr.	Ausgleichs- Betrag (mit Kürzung 6 Mio.) in Fr.	Ausgleichs- Betrag (85 % ohne Kürzung) in Fr.	Ressourcenindex nach Ausgleich (Kürzungsregel 6 Mio. Fr.)
Samen	10'504	141.60	5'600.31	(6'263'541.80)	(7'691'813.52)	126.52
Kerns	6'327	66.55	2'631.88	3'984'041.94	4'617'675.94	82.47
Sachseln	5'141	83.88	3'317.58	-	226'925.22	83.88
Alpnach	6'109	73.61	2'911.21	2'140'363.36	2'752'165.18	82.47
Giswil	3'676	63.65	2'517.32	2'735'869.88	3'104'012.54	82.47
Lungern	2'137	80.70	3'191.56	149'611.65	363'627.12	82.47
Engelberg	4'202	146.08	5'777.35	(2'746'345.04)	(3'372'592.47)	129.55
Total / Durchschnitt	38'096		3'954.96	-	-	
Benötigtes Kapital				9'009'886.84	11'064'405.99	
Grenzabschöpfung in %				32.35	39.73	

Abbildung 12: Aktueller Finanzausgleich 2021

**14.4.1 Veränderung des Ressourcenpotenzials um 10 Prozent bei allen Einwohnergemeinden**  
Steigt das Ressourcenpotenzial linear um zehn Prozent bei allen Einwohnergemeinden, so liegt die Grenzabschöpfung bei Anwendung der Kürzungsregel bei 30,92 Prozent. Die Grenzabschöpfung bei einer Mindestausstattung von 85 Prozent liegt weiterhin bei 39,73 Prozent. Obwohl alle Einwohnergemeinden über mehr Ressourcen verfügen und für den Ressourcenausgleich auch mehr Mittel zur Verfügung gestellt werden, sinkt der Ressourcenindex bei den Einwohnergemeinden von 82,47 Punkten (vgl. Abbildung 12) auf 81,91 Punkte.

Finanzausgleich bei linearer Steigerung des Ressourcenpotenzials:

Gemeinden	Einwohner (31.12.20)	Ressourcenindex vor Ausgleich	Ressourcenpotenzial je Einwohner vor Ausgleich in Fr.	Ausgleichs- Betrag (mit Kürzung 6 Mio.) in Fr.	Ausgleichs- Betrag (85 % ohne Kürzung) in Fr.	Ressourcenindex nach Ausgleich (Kürzungsregel 6 Mio. Fr.)
Samen	10'504	141.60	6'160.34	(6'584'563.76)	(8'460'994.87)	127.19
Kerns	6'327	66.55	2'895.07	4'230'170.38	5'079'443.53	81.91
Sachseln	5'141	83.88	3'649.33	-	249'617.74	83.88
Alpnach	6'109	73.61	3'202.33	2'207'370.69	3'027'381.70	81.91
Giswil	3'676	63.65	2'769.05	2'920'984.35	3'414'413.79	81.91
Lungern	2'137	80.70	3'510.71	113'140.34	399'989.83	81.91
Engelberg	4'202	146.08	6'355.09	(2'887'101.99)	(3'709'851.72)	130.29
Total / Durchschnitt	38'096		4'350.46	-	-	
Benötigtes Kapital				9'471'665.76	12'170'846.59	
Grenzabschöpfung in %				30.92	39.73	

Abbildung 13: Finanzausgleich 2021 bei linearer Steigerung des Ressourcenpotenzials um 10 Prozent

<sup>5</sup> Seite 15, letzter Absatz, Bericht Hochschule Luzern

<sup>6</sup> Im Bericht wird auf den Finanzausgleich 2021 abgestellt. Im Finanzausgleich 2021 hat sich der Kanton aber letztmalig am Ressourcenausgleich beteiligt. Diese Beteiligung wurde korrigiert, damit der Finanzausgleich 2021 eine reine horizontale Ausgestaltung aufweist.

#### 14.4.2 Veränderung des Ressourcenpotenzials um 10 Prozent bei den Einwohnergemeinden Sarnen und Engelberg

Steigt das Ressourcenpotenzial nur bei den Gebergemeinden um zehn Prozent, so liegt die Grenzabschöpfung bei Anwendung der Kürzungsregel bei 32,66 Prozent. Sollen alle Einwohnergemeinden eine Mindestausstattung von 85 Prozent aufweisen, würde sich die Grenzabschöpfung bei den Gebergemeinden auf 46,5 Prozent erhöhen.

Gegenüber dem vorerwähnten Fall müssen die ressourcenstarken Einwohnergemeinden rund 1,3 Millionen Franken mehr in den Ressourcenausgleich einzahlen (total 10,8 Millionen Franken vs. 9,5 Millionen Franken; Spalte mit Kürzungsregel), ihr Ressourcenindex ist nach dem Ausgleich aber höher, als dies im Ziffer 14.4.1, Veränderung des Ressourcenpotenzials um 10 Prozent bei allen Einwohnergemeinden, der Fall gewesen ist. Der Ressourcenindex der anderen Einwohnergemeinden sinkt von 81,91 Punkten auf 80,3 Punkte.

Finanzausgleich bei Steigerung des Ressourcenpotenzials der Gebergemeinden:

Gemeinden	Einwohner (31.12.20)	Ressourcenindex vor Ausgleich	Ressourcenpotenzial je Einwohner vor Ausgleich in Fr.	Ausgleichs-Betrag (mit Kürzung 6 Mio.) in Fr.	Ausgleichs-Betrag (85 % ohne Kürzung) in Fr.	Ressourcenindex nach Ausgleich (Kürzungsregel 6 Mio. Fr.)
Sarnen	10'504	147.62	6'160.34	(7'532'525.56)	(10'728'768.18)	130.44
Kerns	6'327	63.07	2'631.88	4'549'688.47	5'790'813.68	80.30
Sachseln	5'141	79.50	3'317.58	1'716'82.04	1'180'157.58	80.30
Alpnach	6'109	69.76	2'911.21	2'686'520.26	3'884'881.87	80.30
Giswil	3'676	60.32	2'517.32	3'064'511.68	3'785'607.98	80.30
Lungern	2'137	76.48	3'191.56	340'663.75	759'864.73	80.30
Engelberg	4'202	152.29	6'355.09	(3'280'540.64)	(4'672'557.67)	133.58
Total / Durchschnitt	38'096		4'173.10	-	-	
Benötigtes Kapital				10'813'066.20	15'401'325.85	
Grenzabschöpfung in %				32.66	46.51	

Abbildung 14: Finanzausgleich 2021 bei Steigerung des Ressourcenpotenzials bei den Einwohnergemeinden Sarnen und Engelberg um 10 Prozent

#### 14.5 Finanzausgleich bei einem Modell mit Grenzabschöpfung

##### 14.5.1 Grenzabschöpfung bei 36 Prozent

Die nachfolgende Aufstellung zeigt, wie sich der Finanzausgleich 2021 darstellen würde, wäre eine Abschöpfungsquote von beispielsweise max. 36 Prozent festgelegt worden. Wie bereits erwähnt, benötigt eine Mindestausstattung von 85 Punkten eine Grenzabschöpfung von 39,73 Prozent, was einem Ausgleichsbetrag von 11,07 Millionen Franken entspricht. Bei einer maximalen Grenzabschöpfungsquote von 36 Prozent würde der Ausgleichsbetrag 10,03 Millionen Franken betragen.

Finanzausgleich bei Grenzabschöpfung:

Gemeinden	Einwohner (31.12.20)	Ressourcenindex vor Ausgleich	Ressourcenpotenzial je Einwohner vor Ausgleich in Fr.	Ausgleichs-Betrag (mit Kürzung 6 Mio. Fr.)	Ausgleichs-Betrag (85 % ohne Kürzung) in Fr.	Ausgleichs-Betrag (Fixe Quote z.B. 36 %) in Fr.	Ressourcenindex nach Ausgleich (Fixe Quote)
Sarnen	10'504	141.60	5'600.31	(6'263'541.80)	(7'691'813.52)	(6'969'544.97)	124.83
Kerns	6'327	66.55	2'631.88	3'984'041.94	4'617'675.94	4'336'140.92	83.87
Sachseln	5'141	83.88	3'317.58	-	226'925.22	-	83.88
Alpnach	6'109	73.61	2'911.21	2'140'363.36	2'752'165.18	2'480'330.60	83.87
Giswil	3'676	63.65	2'517.32	2'735'869.88	3'104'012.54	2'940'440.12	83.87
Lungern	2'137	80.70	3'191.56	149'611.65	363'627.12	268'536.19	83.87
Engelberg	4'202	146.08	5'777.35	(2'746'345.04)	(3'372'592.47)	(3'055'902.85)	127.69
Total / Durchschnitt	38'096	100.00	3'954.96	-	-	-	
Benötigtes Kapital				9'009'886.84	11'064'405.99	10'025'447.82	
Grenzabschöpfung in %				32.35	39.73	36.00	

Abbildung 15: Modell Grenzabschöpfung / Finanzausgleich 2021 und fixer Ausgleichsquote von 36 Prozent (Basis)

#### 14.5.2 Modell Grenzabschöpfung / Veränderung des Ressourcenpotenzials bei allen Einwohnergemeinden um 10 Prozent

Steigt das Ressourcenpotenzial linear bei allen Einwohnergemeinden um zehn Prozent an, erhöht sich der Ressourcenausgleich von 10,0 Millionen Franken (Abbildung 15: Modell Grenzabschöpfung - Basis) auf 11,0 Millionen Franken. Anders als in Ziffer 14.4.1, Veränderung des Ressourcenpotenzials um 10 Prozent bei allen Einwohnergemeinden, dargestellt, verändern sich bei diesem Modell die Ressourcenindizes nach dem Ausgleich trotz Steigerung des Ressourcenpotenzials um zehn Prozent nicht. Sie verbleiben auf dem gleichen Level wie vor der Ressourcenerhöhung.

Finanzausgleich bei linearer Steigerung des Ressourcenpotenzials (Grenzabschöpfung):

Gemeinden	Einwohner (31.12.20)	Ressourcenindex vor Ausgleich	Ressourcenpotenzial je Einwohner vor Ausgleich in Fr.	Ausgleichs-Betrag (85 % ohne Kürzung) in Fr.	Ausgleichs-Betrag (Fixe Quote z.B. 36 %) in Fr.	Ressourcenindex nach Ausgleich (Fixe Quote)
Sarnen	10'504	141.60	6'160.34	(8'460'994.87)	(7'666'499.47)	124.83
Kerns	6'327	66.55	2'895.07	5'079'443.53	4'769'755.01	83.87
Sachseln	5'141	83.88	3'649.33	2'496'17.74	-	83.88
Alpnach	6'109	73.61	3'202.33	3'027'381.70	2'728'363.66	83.87
Giswil	3'676	63.65	2'769.05	3'414'413.79	3'234'484.13	83.87
Lungern	2'137	80.70	3'510.71	3'999'89.83	2'953'89.80	83.87
Engelberg	4'202	146.08	6'355.09	(3'709'851.72)	(3'361'493.14)	127.69
Total / Durchschnitt	38'096		4'350.46	-	-	
Benötigtes Kapital				12'170'846.59	11'027'992.60	
Grenzabschöpfung in %				39.73	36.00	

Abbildung 16: Modell Grenzabschöpfung / Finanzausgleich 2021 bei linearer Steigerung des Ressourcenpotenzials um 10 Prozent

#### 14.5.3 Modell Grenzabschöpfung / Veränderung des Ressourcenpotenzials bei den Einwohnergemeinden Sarnen und Engelberg um 10 Prozent

Nehmen nur die Ressourcenpotenziale der Einwohnergemeinden Sarnen und Engelberg um zehn Prozent zu, so erhöht sich der Ressourcenausgleich von 10,0 Millionen Franken (Abbildung 15: Modell Grenzabschöpfung - Basis) auf 11,9 Millionen Franken. Der Ressourcenindex bei den Gebergemeinden erhöht sich ebenfalls, während er bei den Nehmbergemeinden von 83,8 Punkten auf 81,43 Punkte sinkt.

Finanzausgleich bei Steigerung des Ressourcenpotenzials der Gebergemeinden (Grenzabschöpfung):

Gemeinden	Einwohner (31.12.20)	Ressourcenindex vor Ausgleich	Ressourcenpotenzial je Einwohner vor Ausgleich in Fr.	Ausgleichs-Betrag (85 % ohne Kürzung) in Fr.	Ausgleichs-Betrag (Fixe Quote z.B. 36 %) in Fr.	Ressourcenindex nach Ausgleich (Fixe Quote)
Sarnen	10'504	147.62	6'160.34	(10'728'768.18)	(8'303'633.09)	128.68
Kerns	6'327	63.07	2'631.88	5'790'813.68	4'849'115.36	81.43
Sachseln	5'141	79.50	3'317.58	1'180'157.58	414'981.18	81.43
Alpnach	6'109	69.76	2'911.21	3'884'881.87	2'975'630.25	81.43
Giswil	3'676	60.32	2'517.32	3'785'607.98	3'238'479.32	81.43
Lungern	2'137	76.48	3'191.56	759'864.73	441'797.82	81.43
Engelberg	4'202	152.29	6'355.09	(4'672'557.67)	(3'616'370.85)	131.66
Total / Durchschnitt	38'096		4'173.10	-	-	
Benötigtes Kapital				15'401'325.85	11'920'003.93	
Grenzabschöpfung in %				46.51	36.00	

Abbildung 17: Modell Grenzabschöpfung / Finanzausgleich 2021 bei Steigerung des Ressourcenpotenzials bei den Einwohnergemeinden Engelberg und Sarnen um 10 Prozent

Beim Modell der fixen Grenzabschöpfung bleibt der Ressourcenindex bei den Nehmbergemeinden trotz linearer Erhöhung konstant. Er reduziert sich lediglich, wenn nur die ressourcenstarken Einwohnergemeinden ein Wachstum verzeichnen.

**Fazit Arbeitsgruppe:**

Mit dem Modell einer fixen Grenzabschöpfung könnte der aktuellen Gefahr besser begegnet werden, wenn aufgrund des Wachstums die Kürzung des Ressourcenausgleichs zum Dauerzustand wird und die relative Belastung der ressourcenstarken Einwohnergemeinden deshalb stetig abnimmt. Die Arbeitsgruppe empfiehlt jedoch die Verfolgung des nachfolgend vorgestellten Modells (Ziffer 15), mit welchem ein ähnliches Resultat erreicht werden kann, wie dies beim Modell der fixen Grenzabschöpfung der Fall ist. Dieses Modell orientiert sich jedoch stärker am bestehenden System, wodurch eine breitere Akzeptanz besteht und deshalb der Vorzug gegeben wird.

**15. Finanzausgleich bei einem Modell, in welchem das Ergebnis der Kürzungsregel indexiert wird**

Wie weiter vorne aufgezeigt, sinkt die Ausgleichswirkung aufgrund des nominal fixierten Betrags von sechs Millionen Franken im Verlaufe der Jahre. Dieser Tendenz könnte etwas entgegengewirkt werden, wenn der aufgrund der Kürzungsregel definierte Betrag indexiert wird. Als mögliche Indexgrössen wurden in der Arbeitsgruppe verschiedene Varianten diskutiert. So wurde beispielsweise die Angleichung an den Konsumentenpreisindex diskutiert, dann aber verworfen. Der Konsumentenpreisindex gibt die Teuerung anhand eines vordefinierten Warenkorbs wieder. Er ist somit eher kostengetrieben. Vorliegend soll aber vor allem das Wachstum aufgrund gesteigerter Steuereinnahmen abgebildet werden, welche beispielsweise infolge grösserer Wertschöpfung gestiegen sind.

Das Bruttoinlandprodukt (BIP) drückt die Leistungsfähigkeit eines Landes aus und an dieser Kennzahl ist das Wachstum einer Volkswirtschaft ablesbar. Die Erhöhung des gekürzten Betrags um die Veränderung des BIP scheint daher die bessere Lösung als der Konsumentenpreisindex zu sein. So könnte z.B. auf die vom Bundesamt für Statistik publizierte jährliche Veränderung des nominalen BIP abgestellt werden. Ist die Veränderung negativ, so wird auf eine Anpassung des gekürzten Betrags verzichtet.

Übersicht Entwicklung nominales BIP / Veränderung in Prozent gegenüber Vorjahr<sup>7</sup>

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1,8	1,2	1,8	2,3	1,6	2,1	1,4	2,9	1,1	-2,4	4,2

Tabelle 4: Veränderung nominales BIP zu Vorjahr

Diskutiert wurde auch eine allfällige Kumulation der Wachstumsraten des nominalen BIPs mit entsprechender Durchschnittsermittlung. Diese Variante wurde in der Diskussion allerdings wieder verworfen mit der Begründung, dass sich der aktuelle Finanzausgleich u.a. gerade auch dadurch auszeichnet, dass immer die aktuellen Werte einbezogen werden. Vor diesem Hintergrund wurde beispielsweise auch vom Vorschlag Abstand genommen, die Steuererträge der vorangegangenen Jahre für die Berechnung des Ressourcenausgleichs heranzuziehen (vgl. Kapitel 12 Definition Steuererträge und Periodizität). Dieser Grundsatz soll auch bei der Ermittlung der Indexierung beibehalten werden.

Eine weitere Möglichkeit einer Indexierung stellt die Veränderung des Ressourcenpotenzials gegenüber dem Vorjahr dar. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung des Ressourcenpotenzials der letzten Jahre auf. So ist das Ressourcenpotenzial im Jahr 2021 gegenüber dem Vorjahr um 2,69 Prozent gestiegen. Ein allfälliger gemäss Art. 6 FiAG gekürzter Betrag könnte so beispielsweise für das Jahr 2021 mit einem Wachstum von 2,69 Prozent ausgeglichen werden.

<sup>7</sup> Quelle: [Bruttoinlandprodukt nach Verwendungsarten - 1995-2021 | Tabelle | Bundesamt für Statistik \(www.admin.ch\)](https://www.admin.ch)

Gemeinden	Ressourcenpotenzial									
	2017	2018 <sup>1)</sup> in %	2019 <sup>1)</sup> in %	2020 <sup>1)</sup> in %	2021 <sup>1)</sup> in %	2017	2018 <sup>1)</sup> in %	2019 <sup>1)</sup> in %	2020 <sup>1)</sup> in %	2021 <sup>1)</sup> in %
Samen	44'917'018.59	51'812'577.51	15.35	55'432'751.86	6.99	52'598'397.75	-5.11	58'825'604.19	11.84	
Kerns	15'623'603.63	15'110'408.53	-3.28	16'189'054.72	7.14	15'988'346.52	-1.24	16'651'902.38	4.15	
Sachseln	15'809'712.96	17'472'611.27	10.52	17'862'971.29	2.23	19'256'285.06	7.80	17'055'657.10	-11.43	
Alpnach	16'774'593.29	17'310'191.73	3.19	17'482'448.34	1.00	17'903'121.47	2.41	17'784'559.01	-0.66	
Giswil	8'412'900.54	8'535'381.78	1.46	8'922'956.93	4.54	8'239'727.09	-7.66	9'253'656.17	12.31	
Lungern	7'154'389.34	6'736'469.16	-5.84	6'255'751.96	-7.14	6'682'964.61	6.83	6'820'360.37	2.06	
Engelberg	20'928'813.77	20'733'829.15	-0.93	21'138'009.50	1.95	26'052'143.45	23.25	24'276'424.74	-6.82	
<b>Total</b>	<b>129'621'032.12</b>	<b>137'711'469.13</b>	<b>6.24</b>	<b>143'283'944.60</b>	<b>4.05</b>	<b>146'720'985.95</b>	<b>2.40</b>	<b>150'668'163.96</b>	<b>2.69</b>	

<sup>1)</sup> Veränderung in Prozent gegenüber dem Vorjahr

Abbildung 18: Entwicklung des Ressourcenpotenzials in den letzten Jahren

Aus Sicht der Arbeitsgruppe ist das Abstellen auf die Entwicklung des Ressourcenpotenzials der Indexierung mittels BIP vorzuziehen, zumal gerade das Wachstum beim Ressourcenpotenzial das Dilemma mit der Kürzungsregel gem. Art. 6 Abs. 3 FiAG auslöst.

### 15.1 Modell Kürzungsregel indexiert (z.B. 2,69 Prozent)

Mit den Zahlen des Finanzausgleichs 2021 und der Annahme der Erhöhung des Ressourcenpotenzials um 2,69 Prozent (z.B. aufgrund der Veränderung des Ressourcenpotenzials Jahr 2021), werden 9,25 Millionen Franken für den Ressourcenausgleich benötigt. Gegenüber der Ausgangslage erhöht sich der Ressourcenindex bei den Nehmergemeinden von 82,47 Punkten auf 82,80 Punkte.

Finanzausgleich mit Kürzungsregel indexiert:

Gemeinden	Einwohner (31.12.20)	Ressourcenindex vor Ausgleich	Ressourcenpotenzial je Einwohner vor Ausgleich in Fr.	Ausgleichsbetrag (mit Kürzung 6 Mio.) in Fr.	Ausgleichsbetrag (85 % ohne Kürzung) in Fr.	Ausgleichsbetrag (6 Mio. indexiert z.B. 2,69 %) in Fr.	Ressourcenindex nach Ausgleich (6 Mio. indexiert)
Samen	10'504	141.60	5'600.31	(6'263'541.80)	(7'691'813.52)	(6'432'031.07)	126.12
Kerns	6'327	66.55	2'631.88	3'984'041.94	4'617'675.94	4'068'071.17	82.80
Sachseln	5'141	83.88	3'317.58	-	226'925.22	-	83.88
Alpnach	6'109	73.61	2'911.21	2'140'363.36	2'752'165.18	2'221'497.32	82.80
Giswil	3'676	63.65	2'517.32	2'735'869.88	3'104'012.54	2'784'691.04	82.80
Lungern	2'137	80.70	3'191.56	149'611.65	363'627.12	177'993.26	82.80
Engelberg	4'202	146.08	5'777.35	(2'746'345.04)	(3'372'592.47)	(2'820'221.72)	129.11
Total / Durchschnitt	38'096	100.00	3'954.96	-	-	-	
Benötigtes Kapital				9'009'886.84	11'064'405.99	9'252'252.79	
Grenzabschöpfung in %				32.35	39.73	33.22	

Abbildung 19: Modell Kürzungsregel indexiert / Finanzausgleich 2021

### 15.2 Modell Kürzungsregel indexiert / Veränderung des Ressourcenpotenzials bei allen Einwohnergemeinden um 10 Prozent

Steigt das Ressourcenpotenzial linear bei allen Einwohnergemeinden um zehn Prozent an, erhöht sich der Ressourcenausgleich von 9,25 Millionen Franken auf 9,7 Millionen Franken. Der Ressourcenindex der finanzschwachen Einwohnergemeinden sinkt von 82,8 Punkten auf 82,24 Punkte.

Finanzausgleich bei linearer Steigerung des Ressourcenpotenzials (Kürzungsregel indexiert):

Gemeinden	Einwohner (31.12.20)	Ressourcenindex vor Ausgleich	Ressourcenpotenzial je Einwohner vor Ausgleich in Fr.	Ausgleichs- Betrag (mit Kürzung 6 Mio.) in Fr.	Ausgleichs- Betrag (85 % ohne Kürzung) in Fr.	Ausgleichs- Betrag (6 Mio. indexiert z.B. 2,69%) in Fr.	Ressourcenindex nach Ausgleich (6 Mio. indexiert)
Sarnen	10'504	141.60	6'160.34	(6'584'563.76)	(8'460'994.87)	(6'761'688.53)	126.81
Kems	6'327	66.55	2'895.07	4'230'170.38	5'079'443.53	4'318'506.32	82.24
Sachseln	5'141	83.88	3'649.33	-	249'617.74	-	83.88
Alpnach	6'109	73.61	3'202.33	2'207'370.69	3'027'381.70	2'292'662.96	82.24
Giswil	3'676	63.65	2'769.05	2'920'984.35	3'414'413.79	2'972'307.71	82.24
Lungern	2'137	80.70	3'510.71	113'140.34	399'989.83	142'976.58	82.24
Engelberg	4'202	146.08	6'355.09	(2'887'101.99)	(3'709'851.72)	(2'964'765.04)	129.86
Total / Durchschnitt	38'096		4'350.46	-	-	-	
Benötigtes Kapital				9'471'665.76	12'170'846.59	9'726'453.57	
Grenzabschöpfung in %				30.92	39.73	31.75	

Abbildung 20: Modell Kürzungsregel indexiert / Finanzausgleich 2021 bei linearer Steigerung des Ressourcenpotenzials um 10 Prozent

### 15.3 Modell Kürzungsregel indexiert / Veränderung des Ressourcenpotenzials bei den Einwohnergemeinden Sarnen und Engelberg um 10 Prozent

Nehmen nur die Ressourcenpotenziale der Einwohnergemeinden Sarnen und Engelberg um zehn Prozent zu, so erhöht sich der Ressourcenausgleich auf 11,1 Millionen Franken. Der Ressourcenindex bei den Gebergemeinden erhöht sich ebenfalls, während er bei den Nehmergemeinden von 82,8 Punkten auf 80,6 Punkte sinkt.

Finanzausgleich bei Steigerung des Ressourcenpotenzials der Gebergemeinden (Kürzungsregel indexiert):

Gemeinden	Einwohner (31.12.20)	Ressourcenindex vor Ausgleich	Ressourcenpotenzial je Einwohner vor Ausgleich in Fr.	Ausgleichs- Betrag (mit Kürzung 6 Mio.) in Fr.	Ausgleichs- Betrag (85 % ohne Kürzung) in Fr.	Ausgleichs- Betrag (6 Mio. indexiert z.B. 2,69%) in Fr.	Ressourcenindex nach Ausgleich (6 Mio. indexiert)
Sarnen	10'504	147.62	6'160.34	(7'532'525.56)	(10'728'768.18)	(7'735'150.49)	129.97
Kems	6'327	63.07	2'631.88	4'549'688.47	5'790'813.68	4'628'369.27	80.60
Sachseln	5'141	79.50	3'317.58	171'682.04	1'180'157.58	235'614.08	80.60
Alpnach	6'109	69.76	2'911.21	2'686'520.26	3'884'881.87	2'762'490.07	80.60
Giswil	3'676	60.32	2'517.32	3'064'511.68	3'785'607.98	3'110'225.39	80.60
Lungern	2'137	76.48	3'191.56	340'663.75	759'864.73	367'238.88	80.60
Engelberg	4'202	152.29	6'355.09	(3'280'540.64)	(4'672'557.67)	(3'368'787.19)	133.08
Total / Durchschnitt	38'096		4'173.10	-	-	-	
Benötigtes Kapital				10'813'066.20	15'401'325.85	11'103'937.68	
Grenzabschöpfung in %				32.66	46.51	33.54	

Abbildung 21: Modell Kürzungsregel indexiert / Finanzausgleich 2021 bei Steigerung des Ressourcenpotenzials bei den Einwohnergemeinden Engelberg und Sarnen um 10 Prozent

Die Arbeitsgruppe empfiehlt die Weiterverfolgung der bisherigen Lösung mit entsprechender Kürzungsregel, diese aber jeweils, um das Wachstum des Ressourcenpotenzials zu erhöhen. Damit kann an der bisherigen Lösung, welche unter den Einwohnergemeinden akzeptiert ist, festgehalten werden, und die aufgrund des Wachstums und der fixen Kappgrösse eintretende Reduzierung des Ressourcenindex der Nehmergemeinden etwas abgefedert werden.

#### Fazit Arbeitsgruppe:

Die bestehende Kürzungsregel soll wie vorgestellt indexiert werden. Als Index wird das durchschnittliche Wachstum des Ressourcenpotenzials angenommen. Damit können die Folgen des Wachstums und der fixen Kappgrösse etwas abgefedert werden.

## 16. Neuregelung Gemeindebeteiligung am nationalen Finanzausgleich (NFA)

Die Einwohnergemeinden beteiligen sich aufgrund der Verordnung über die Beteiligung der Einwohnergemeinden am interkantonalen Finanzausgleich (GDB 630.51) seit dem Jahr 2020 anhand ihres Kantonssteuerertrags an den Einzahlungen in oder Auszahlungen aus dem Ressourcenausgleich des nationalen Finanzausgleichs (NFA) gemäss dem Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG, SR 613.2).

Die nachfolgende Aufstellung zeigt die Beteiligung der Einwohnergemeinden am NFA in den Jahren 2021 und 2022:

Gemeinde	Beteiligung NFA 2021 in Fr.	Beteiligung NFA 2022 in Fr.
Sarnen	2 449 073	316 789
Kerns	649 149	98 705
Sachseln	718 389	107 986
Alpnach	740 065	113 703
Giswil	354 114	54 673
Lungern	268 514	42 848
Engelberg	879 474	131 227
Total (ca. 56 Prozent Totalkosten)	6 058 778	865 931
Gesamtanteil Kanton an NFA	10 908 200	1 542 000

Tabelle 5: Aktuelle Beteiligung der Einwohnergemeinden an den NFA

Die Beteiligung der Einwohnergemeinden an den nationalen Finanzausgleich (NFA) wurde in der Arbeitsgruppe als sachrichtig beurteilt. Diskutiert wurde hingegen eine mögliche Anpassung der Beteiligung der Einwohnergemeinden.

Aus Sicht der Arbeitsgruppe wäre es eine Möglichkeit, dass beim kantonalen Finanzausgleich die genannte Kürzungsregel (Art. 6 FiAG) fallen gelassen wird und sich die Einwohnergemeinden im Gegenzug anhand ihrer Einwohnerzahl am nationalen Finanzausgleich (NFA) beteiligen. Eine Aufteilung der obgenannten Beteiligung anhand der Einwohnerzahl würde zu folgender Beteiligung der Einwohnergemeinden führen:

Gemeinde	Beteiligung NFA 2021 in Fr.	Beteiligung NFA 2022 in Fr.
Sarnen	1 670 553	238 758
Kerns	1 006 244	143 814
Sachseln	817 623	116 856
Alpnach	971 574	138 859
Giswil	584 630	83 556
Lungern	339 868	48 575
Engelberg	668 285	95 513
Total (ca. 56 Prozent Totalkosten)	6 058 778	865 931
Gesamtanteil Kanton an NFA	10 908 200	1 542 000

Tabelle 6: Mögliche Beteiligung der Einwohnergemeinden am NFA aufgrund der Einwohnerzahl

Die nachfolgende Übersicht vergleicht die Zahlströme der aktuellen Regelung mit den Zahlströmen im Falle einer Aufteilung der NFA-Beteiligung anhand der Einwohnerzahl, wobei im Gegenzug im Ressourcenausgleich bei den Nehmergemeinden der Ressourcenindex bis 85 Prozent ausgeglichen wird:

## Wirkungsbericht zum innerkantonalen Finanzausgleich

Gemeinden	Aktuelle Regelung			Mögliche neue Lösung			
	A) Ausgleichs- Betrag (mit Kürzung 6 Mio.) in Fr.	B) Beteiligung NFA 2021 (geltende Regelung) in Fr.	C) Netto (Spalte A zuzgl. Spalte B) in Fr.	D) Ausgleichs- Betrag (85 % ohne Kürzung) in Fr.	E) Beteiligung NFA 2021 (anhand Einwohnerzahl) in Fr.	F) Netto (Spalte D zuzgl. Spalte E) in Fr.	G) Differenz Nettospalten (Spalte C abzgl. Spalte F) in Fr.
Sarnen	(6'263'541.80)	(2'449'073.00)	(8'712'614.80)	(7'691'813.52)	(1'670'553.00)	(9'362'366.52)	649'751.72
Kerns	3'984'041.94	(649'149.00)	3'334'892.94	4'617'675.94	(1'006'244.00)	3'611'431.94	(276'539.00)
Sachseln	-	(718'389.00)	(718'389.00)	226'925.22	(817'623.00)	(590'697.78)	(127'691.22)
Alpnach	2'140'363.36	(740'065.00)	1'400'298.36	2'752'165.18	(971'574.00)	1'780'591.18	(380'292.82)
Giswil	2'735'869.88	(354'114.00)	2'381'755.88	3'104'012.54	(584'630.00)	2'519'382.54	(137'626.66)
Lungern	149'611.65	(268'514.00)	(118'902.35)	363'627.12	(339'868.00)	23'759.12	(142'661.47)
Engelberg	(2'746'345.04)	(879'474.00)	(3'625'819.04)	(3'372'592.47)	(668'285.00)	(4'040'877.47)	415'058.43
<b>Total</b>	-	<b>(6'058'778.00)</b>	<b>(6'058'778.00)</b>	-	<b>(6'058'777.00)</b>	<b>(6'058'777.00)</b>	

Abbildung 22: Übersicht Ressourcenausgleich und Gemeindebeteiligungen NFA – Aktuelle Lösung (Spalten A bis C) und NFA-Beteiligung der Einwohnergemeinden anhand der Einwohnerzahl mit Ressourcenausgleich 85 Prozent (Spalten D bis F)

Würde auf die aktuelle Regelung verzichtet werden, so müsste die Einwohnergemeinde Sarnen rund Fr. 650 000.– und die Einwohnergemeinde Engelberg rund Fr. 415 000.- mehr aufbringen. Bei allen Nehmergemeinden würde sich ein Wechsel zu einer NFA-Beteiligung anhand der Einwohnerzahl positiv auswirken und sie hätten mehr Geld zur Verfügung. Die Gebergemeinden müssten bei einem Wechsel erhebliche zusätzliche Mittel aufbringen.

Es stellt sich die Frage, wie sich die Beteiligung verhält, wenn sich der Kanton in Zukunft stärker am nationalen Finanzausgleich (NFA) beteiligen muss. Aufgrund der Prognose der BAK Economics AG dürften sich die Ausgleichszahlungen im NFA in den nächsten Jahren wie folgt entwickeln:

Zahlung in Mio. CHF	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Zürich	-611	-561	-485	-412	-387	-360
Bern	993	1'163	1'257	1'296	1'401	1'494
Luzern	66	39	20	13	17	25
Uri	54	54	54	54	56	58
Schwyz	-202	-226	-250	-268	-276	-282
Obwalden →	-5	-9	-13	-16	-17	-17
Nidwalden	-44	-47	-52	-55	-57	-58
Glarus	54	49	42	36	40	42
Zug	-368	-386	-409	-427	-469	-502
Freiburg	489	491	485	478	455	426
Solothurn	408	397	393	377	381	386
Basel-Stadt	-182	-195	-212	-187	-198	-210
Basel-Landschaft	8	-4	-28	-54	-62	-70
Schaffhausen	1	-3	-12	-24	-34	-44
Appenzell A.Rh.	27	22	19	16	18	20
Appenzell I.Rh.	0	-1	-2	-2	-2	-2
St. Gallen	293	293	316	338	374	406
Graubünden	124	98	77	61	70	79
Aargau	497	457	452	423	472	514
Thurgau	219	196	183	183	208	234
Tessin	46	88	126	135	122	114
Waadt	5	8	10	4	1	-16
Wallis	750	749	751	734	743	765
Neuenburg	174	208	259	288	296	298
Genf	-326	-350	-376	-400	-432	-458
Jura	137	143	155	174	181	187

Anmerkung: Positive Werte = Auszahlung, Negative Werte (in rot markiert) = Einzahlung

Abbildung 23: Prognose 2023-2028 der Zahlungsströme im NFA, Quelle: BAK Economics AG, Juni 2022

Entsprechend wurde eine Beteiligung des Kantons an den NFA in Höhe von 17 Millionen Franken simuliert.

Gemeinden	Aktuelle Regelung			Mögliche neue Lösung			
	A)	B)	C)	D)	E)	F)	G)
Simulation Beteiligung bei Anstieg NFA-Beitrag Kanton Obwalden auf Fr. 17 Mio.							
	Ausgleichs-Betrag (mit Kürzung 6 Mio.) in Fr.	Beteiligung NFA 2021 (geltende Regelung bei NFA-Beitrag Kanton von 17 Mio.) in Fr.	Netto (Spalte A zuzgl. Spalte B) in Fr.	Ausgleichs-Betrag (85 % ohne Kürzung) in Fr.	Beteiligung NFA 2021 (anhand Einwohnerzahl bei NFA-Beitrag Kanton von 17 Mio.) in Fr.	Netto (Spalte D zuzgl. Spalte E) in Fr.	Differenz Nettospalten (Spalte C abzgl. Spalte F) in Fr.
Sarnen	(6'263'541.80)	(3'848'936.00)	(10'112'477.80)	(7'691'813.52)	(2'624'897.10)	(10'316'710.62)	204'232.83
Kerns	3'984'041.94	(1'019'592.00)	2'964'449.94	4'617'675.94	(1'581'085.68)	3'036'590.26	(72'140.32)
Sachseln	-	(1'129'072.00)	(1'129'072.00)	226'925.22	(1'284'710.21)	(1'057'784.99)	(71'287.01)
Alpnach	2'140'363.36	(1'162'392.00)	977'971.36	2'752'165.18	(1'526'608.57)	1'225'556.61	(247'585.25)
Giswil	2'735'869.88	(555'968.00)	2'179'901.88	3'104'012.54	(918'614.03)	2'185'398.51	(5'496.63)
Lungern	149'611.65	(421'736.00)	(272'124.35)	363'627.12	(534'025.62)	(170'398.50)	(101'725.85)
Engelberg	(2'746'345.04)	(1'382'304.00)	(4'128'649.04)	(3'372'592.47)	(1'050'058.80)	(4'422'651.27)	294'002.23
<b>Total</b>	-	<b>(9'520'000.00)</b>	<b>(9'520'000.00)</b>	-	<b>(9'520'000.00)</b>	<b>(9'520'000.00)</b>	

Abbildung 24: Übersicht Ressourcenausgleich und Gemeindebeteiligungen NFA bei simulierter Kantonsbeteiligung NFA in Höhe von 17 Mio. Franken

Eine höhere Beteiligung des Kantons am nationalen Finanzausgleich (NFA) wirkt sich entlastend auf die ressourcenstarken Einwohnergemeinden aus. Die Einwohnergemeinde Sarnen würde mit Mehrkosten von rund Fr. 204 000.– und die Einwohnergemeinde Engelberg mit solchen in der Höhe von rund Fr. 294 000.– konfrontiert werden.

Aus Sicht der Arbeitsgruppe stellt die Ausstattung der ressourcenschwachen Einwohnergemeinden mit 85 Prozent und die Entkoppelung des NFA-Beitrags von den Steuereinnahmen – gerade im Hinblick auf die steigende Kantonsbeteiligung an den NFA – eine interessante Möglichkeit dar, dem in der Analyse aufgezeigten Problem der abnehmenden Ressourcenstärke aufgrund der aktuellen Kürzungsregel zu begegnen. Aufgrund der jetzigen Beteiligung am NFA dürfte die zusätzliche Belastung bei den finanzstarken Einwohnergemeinden aber noch zu hoch ausfallen.

**Fazit Arbeitsgruppe:**

Die Anhebung der ressourcenschwachen Einwohnergemeinden auf einen Indexwert von 85 Punkten mit gleichzeitigem Verzicht auf eine Kappung des Ausgleichsbetrags und einer Beteiligung der Einwohnergemeinden an den NFA-Zahlungen anhand der Einwohnerzahl ist ein interessantes Modell. Aufgrund der aktuellen Beteiligung des Kantons und der Einwohnergemeinden am NFA sind die entstehenden Mehrbelastungen bei den finanzstarken Einwohnergemeinden aktuell jedoch zu hoch. Dieses Modell könnte beim nächsten Wirkungsbericht wieder analysiert werden.

**17. Lastenausgleich Bildung und Strukturausgleich von Steuereinnahmen trennen**

Sowohl der Lastenausgleich Bildung als auch der Strukturausgleich sollen aus Sicht der Arbeitsgruppe unabhängig vom Steuerertrag berechnet werden. Für das Jahr 2021 wurden aktuell für den Lastenausgleich Bildung 1,55 Millionen Franken und 1,9 Millionen Franken für den Strukturausgleich bezahlt. Diese Ausschüttungen basieren aber teilweise auf der im Gesetz definierten Übergangsregelung. Diese Übergangsregelung ist im Jahr 2021 ausgelaufen.

Zukünftige Ausgleichsbeträge beim Strukturausgleich entsprechen aufgrund der aktuellen Rechtsgrundlage 2,6 Prozent der Staatssteuern, müssen aber mindestens zwei Millionen Franken betragen (Art. 13 FiAG). Wäre keine Übergangsregelung in Kraft, würde der Strukturausgleich im Jahr 2021 2,9 Millionen Franken betragen.

## Wirkungsbericht zum innerkantonalen Finanzausgleich

	Einwohner per 31.12.2020	Differenz zu Mittelwert	Unterdeckung		Ausgleichsbetrag (2,6 % der Staatssteuern) in Fr.	1,9 Mio. Fr. 5. Übergangsjahr
			Zahl	in Prozenten		
Sarnen	10'504	5'062	0	0.00%	-	-
Kerns	6'327	885	0	0.00%	-	-
Sachseln	5'141	-301	-301	4.56%	131'431.49	86'561.39
Alpnach	6'109	667	0	0.00%	-	-
Giswil	3'676	-1'766	-1'766	26.71%	770'516.32	507'465.65
Lungern	2'137	-3'305	-3'305	49.98%	1'441'882.57	949'630.61
Engelberg	4'202	-1'240	-1'240	18.75%	541'056.51	356'342.35
<b>Total</b>	<b>38'096</b>	<b>0</b>	<b>-6'613</b>	<b>100.00%</b>	<b>2'884'886.88</b>	<b>1'900'000.00</b>

Abbildung 25: Übersicht Verteilung Lastenausgleich Struktur

Der Lastenausgleich Bildung beträgt gemäss aktueller Regelung 1,4 Prozent des Steuerertrags, mindestens jedoch 1,2 Millionen Franken (Art. 10 FiAG). Folgende Einwohnergemeinden haben vom Bildungsausgleich profitiert.

	Einwohner per 31.12.2020	Normaufw. pro Einw.	Ausgleich in Fr. (1,4%, mind. 1,2 Mio. Fr.)
Sarnen	10'504	910.18	-
Kerns	6'327	1'218.36	1'015'956.04
Sachseln	5'141	1'054.47	176'881.73
Alpnach	6'109	1'048.37	181'520.51
Giswil	3'676	1'038.84	82'237.09
Lungern	2'137	1'068.62	96'805.26
Engelberg	4'202	778.54	-
<b>Total</b>	<b>38'096</b>	<b>1'009.78</b>	<b>1'553'400.63</b>

Abbildung 26: Übersicht Verteilung Lastenausgleich Bildung

In der Arbeitsgruppe wurde auch die Einführung eines Jugendquotienten (Altersgruppe 5 bis 15 Jahren) für die Berechnung des Lastenausgleichs Bildung besprochen. Dieser Ansatz wurde aber wieder verworfen, da es vorliegend nur um den Ausgleich des Bereichs Bildung geht. Damit liegt ein engerer Bereich vor, als dies bei einem Lastenausgleich „Jugend“ der Fall wäre. Ausserdem müsste dann konsequenterweise auch über einen Ausgleich für die Lasten im Zusammenhang mit betagten Menschen (Altersquotient) nachgedacht werden. Die Arbeitsgruppe schlägt vor, am bisherigen Verteilmechanismus festzuhalten. Gekappt werden soll lediglich die Koppelung vom Steuerertrag. Entsprechend wird vorgeschlagen für den Strukturausgleich bspw. 2,9 Millionen und für den Bildungsausgleich 1,6 Millionen Franken als Fixbetrag zu definieren.

### Fazit Arbeitsgruppe:

Die beiden Lastenausgleiche werden unabhängig von den Steuererträgen festgelegt. An der sonstigen Verteilung wird nichts geändert. Die zu definierenden fixen Beträge für den Lastenausgleich Bildung und den Lastenausgleich Struktur können mit einer Indexklausel versehen werden.

## **IV. Fazit, Handlungsempfehlungen und weiteres Vorgehen des Regierungsrats**

### **18. Fazit des Regierungsrats**

Der Regierungsrat teilt die Meinungen der Arbeitsgruppe und auch die Kernaussagen der beiden Wirkungsberichte der Hochschule Luzern sowie der BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG, wonach der Kanton Obwalden über ein gutes und wirksames Finanzausgleichsmodell verfügt, das aber noch optimiert werden kann. Auf der Basis der beiden genannten Wirkungsberichte hat die Arbeitsgruppe die Optimierungsempfehlungen analysiert und entsprechende Massnahmen vorgeschlagen.

Bei seiner Beurteilung hat sich der Regierungsrat immer an folgende Grundsätze orientiert:

- Beim aktuellen innerkantonalen Finanzausgleich handelt es sich um eine Kompromisslösung zwischen den Geber- und Nehmergemeinden sowie dem Kanton. Darum müssen die Empfehlungen im Rahmen des Wirkungsberichts ausgewogen sein und durch eine grosse Mehrheit der Einwohnergemeinden solidarisch getragen werden.
- Ebenfalls zu beachten ist, dass die Belastung für die Gebergemeinden im Rahmen des innerkantonalen Finanzausgleichs tragbar bleibt. Zu grosse Eingriffe ins System könnten dazu führen, dass eine Gebergemeinde ihre Steuern erhöhen müsste, dies würde wiederum zulasten der Attraktivität von Ansiedelungen gehen.

Mit den nachfolgenden Handlungsempfehlungen wird massvoll in das bisherige System eingegriffen. Während den letzten Jahren konnten alle Einwohnergemeinden ihre Schulden zurückzahlen und das Eigenkapital stärken. Die Gemeinden haben sich in Bezug auf ihre finanzielle Leistungsfähigkeit angenähert. Dies, obwohl der angestrebte Ressourcenindex von 85 Prozent in den letzten Jahren unterschritten wurde.

### **19. Handlungsempfehlungen des Regierungsrats**

Aufgrund der durchgeführten Analysen wird der Regierungsrat folgende Handlungsempfehlungen weiterverfolgen:

- Berücksichtigung der Wasserzinsen für die Berechnung des Ressourcenausgleichs;
- Einbezug der Zweitwohnungen in die Berechnung des Ressourcenausgleichs;
- Verzicht auf eine neutrale Zone;
- Wird der Ressourcenausgleich aufgrund von Art. 6 FiAG gekürzt, so wird dieser gekürzte Betrag um den Anstieg des Ressourcenpotenzials erhöht (indexierte Kürzungsregel);
- Präzisierung von Art. 4 FiAG mit detaillierter Umschreibung der für die Berechnung des Ressourcenpotenzials verwendeten Steuerarten: Hinweis, inwieweit beispielsweise Delkredere-Buchungen oder Abschreibungen und Erlasse von Steuerschulden zu berücksichtigen sind;
- Festlegung des Strukturausgleichs unabhängig von den Steuereinnahmen: Festhalten am bestehenden Verteilungsmodus; zur Verfügungstellung eines fixen Betrags, der unter Umständen indexiert werden kann;
- Festlegung des Lastenausgleichs Bildung unabhängig von den Steuereinnahmen: Festhalten am bestehenden Verteilungsmodus; zur Verfügungstellung eines fixen Betrags, der unter Umständen indexiert werden kann.

Werden die oben aufgeführten Handlungsempfehlungen umgesetzt, würde sich der Ressourcenausgleich wie folgt darstellen:

Ressourcenausgleich 2021 nach Umsetzung aller Handlungsempfehlungen:

Gemeinden	Einwohner (31.12.20) inkl. Zweitwohnungs- besitzer	Ressourcenindex vor Ausgleich	Ausgleichs- Betrag (mit Kürzung 6 Mio.) indexiert in Fr.	Ressourcenindex nach Ausgleich (Kürzungsregel 6 Mio.) indexiert	Vergleich: <i>bisheriger Ausgleich - aktuelle Regelung</i>	Differenz Handlungs- empfehlungen vs. bisheriger Ausgleich in Fr.
Sarnen	10'667	141.45	(6'339'011.67)	126.22	(6'263'541.80) 126.52	75'469.88
Kerns	6'443	67.18	4'028'112.06	83.20	3'984'041.94 82.47	44'070.12
Sachseln	5'210	85.46	(24'974.23)	85.33	- 83.88	24'974.23
Alpnach	6'167	74.31	2'138'472.20	83.20	2'140'363.36 82.47	-1'891.17
Giswil	3'737	64.60	2'712'826.99	83.20	2'735'869.88 82.47	-23'042.89
Lungern	2'184	82.42	66'593.92	83.20	149'611.65 82.47	-83'017.73
Engelberg	4'733	136.82	(2'582'019.27)	122.84	(2'746'345.04) 129.55	-164'325.77
Total / Durchschnitt	39'141	100.00	-			
Benötigtes Kapital			8'946'005.17		9'009'886.84	
Grenzabschöpfung			26.98		32.35	

Abbildung 27: Übersicht Ressourcenausgleich nach Umsetzung der Handlungsempfehlungen (indexiert 2,69 Prozent; inkl. Wasserzins; inkl. Zweitwohnungen)

## 20. Weiteres Vorgehen

Das Finanzdepartement wird damit beauftragt, einen Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz an die Hand zu nehmen und dem Regierungsrat bis Ende 2023 einen Entwurf zuhanden der Vernehmlassung zu unterbreiten.

### Terminplan

Termin	Aktion
Bis Ende 2023	Der Nachtrag des FiAG wird dem Regierungsrat zuhanden der Vernehmlassung unterbreitet
Frühjahr 2024	Vernehmlassung
Vor den Sommerferien 2024	Verabschiedung der Vorlage zuhanden des Kantonsrats
Herbst 2024	Verabschiedung durch den Kantonsrat
1. Januar 2025	Inkrafttreten

Beilagen:

- Entwurf Kantonsratsbeschluss
- Analyse Hochschule Luzern vom 5. Oktober 2021 (elektronisch)
- Analyse BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG vom 19. August 2022 (elektronisch)

## Glossar

### **Grenzabschöpfungssatz**

*Anteil eines Zuwachses des Ressourcenpotenzials pro Einwohner, der durch den Ressourcenausgleich bei den ressourcenstarken Gemeinden zusätzlich abgeschöpft oder den ressourcenschwachen Gemeinden weniger ausbezahlt wird.*

### **Horizontaler Finanzausgleich / Horizontaler Transfer**

*Transfer zwischen Gebietskörperschaften der gleichen Ebene, also zwischen Einwohnergemeinden oder zwischen Kantonen.*

### **Lastenausgleich**

*Reduktion von Unterschieden in der Lastensituation, die sich aus unterschiedlichen Rahmenbedingungen ergeben.*

### **Mindestausstattung**

*Das gesetzliche Minimum an Ressourcenausstattung, auf das eine ressourcenschwache Gemeinde durch Zuschüsse aus dem Ressourcenausgleich gehoben wird (ausgedrückt in Prozent der mittleren Steuerkraft pro Einwohner).*

### **Neutrale Zone**

*Bereich des Ressourcenindex, in welchem eine Einwohnergemeinde weder einen Ausgleich erhält noch eine Ausgleichszahlung tätigen muss.*

### **Ressourcenausgleich**

*Reduktion von Unterschieden im Ressourcenpotenzial zwischen Kanton und Einwohnergemeinden (Bundesebene) respektive zwischen den Einwohnergemeinden (Kantonebene).*

### **Ressourcenpotenzial**

*Der (hypothetische) Steuerertrag einer Einwohnergemeinde, wenn sie einen einheitlichen Steuerfuss erheben würde. Als Referenzsteuerfuss wird der mittlere Steuerfuss aller Einwohnergemeinden gewählt.*

### **Ressourcenindex**

*Die Steuerkraft einer Einwohnergemeinde pro Einwohner in Prozent der mittleren Steuerkraft pro Einwohner.*

### **Vertikaler Finanzausgleich / Vertikaler Transfer**

*Transfer zwischen Gebietskörperschaften unterschiedlicher Ebenen, also vom Kanton zu den Einwohnergemeinden oder von den Einwohnergemeinden zum Kanton*