



Bericht des Regierungsrats zum Postulat „Wirkung des innerkantonalen Finanzausgleichs“

2. Dezember 2014

Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

Wir unterbreiten Ihnen Bericht und Antrag zum Postulat betreffend Wirkung des innerkantonalen Finanzausgleichs (53.13.01), welches der Kantonsrat am 20. März 2014 überwiesen hat.

Im Namen des Regierungsrats

Landammann: Hans Wallimann

Landschreiber: Dr. Stefan Hossli

Zusammenfassung.....	3
I. Ausgangslage.....	4
1. Bedeutung des Finanzausgleichs.....	4
2. Bundesfinanzausgleich.....	5
3. Innerkantonaler Finanzausgleich Obwalden.....	5
3.1 Geschichte der Finanzausgleichsgesetzgebung.....	5
3.2 Das Modell des Obwaldner Finanzausgleichs und seine Wirkung.....	9
II. Studie avenir suisse – „Irrgarten Finanzausgleich“	17
4. Ziel der Studie	17
5. Verständnis des Finanzausgleichs gemäss avenir suisse Studie.....	17
6. Vergleichsansatz und Beurteilung des Obwaldner Finanzausgleichs durch avenir suisse	18
6.1 Grundstruktur des Finanzausgleichs	18
6.2 Intensität der Umverteilung.....	20
6.3 Anreizwirkung der Transfers	21
6.4 Gesamtranking	23
III. Beurteilung der Studie durch den Regierungsrat bzw. Beantwortung der Fragen des Postulats	24
7. Handlungsbedarf	24
8. Kein Handlungsbedarf.....	25
9. Beantwortung der Fragen des Postulats.....	25
9.1 Kann der Finanzausgleich mit den ihm zufließenden Mitteln wirkungsvoller gestaltet werden?	25
9.2 Hält der Finanzausgleich mit den neuesten Entwicklungen der Steuerstrategie bezüglich der zunehmenden Disparität der Steuerkraft der Gemeinden stand?	25
9.3 Kann der Finanzausgleich in Bezug auf die Verteilung des Ressourcenausgleichs (insbesondere bei der Zuteilung des Vorausanteils) bezüglich der Auswirkungen auf die finanzschwachen Gemeinden optimiert werden?	26
IV. Fazit	26
V. Antrag des Regierungsrats	26
Glossar	27

Zusammenfassung

Die Schweiz ist mit ihren drei Staatsebenen Bund, 26 Kantonen 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 Finanzausgleich über ein Ausgleichsinstrument für seine Gemeinden. Nach dem heute in Kraft stehenden Gesetz über den Finanzausgleich soll ein Ausgleich zur Milderung stärkerer Unterschiede in der Steuerbelastung finanzschwacher Gemeinden durch eine gewisse Mindestausstattung an Ressourcen (im Vergleich zu den übrigen Gemeinden) sowie eine Entlastung der überdurchschnittlichen Belastung aus der Führung der Volksschule innerhalb des Kantons erreicht werden.

Dieser gesetzlichen Zielsetzung kommt das bestehende Finanzausgleichsgesetz sehr gut nach. Dank dem Finanzausgleich erhalten die Gemeinden mit dem höchsten Steuerfuss zweckfreie Mittel im Umfang von rund 20 Prozent ihres Steuerertrags. Dies entspricht zum Teil mehr als einer ganzen Steuereinheit. Dadurch kann die Steuerdisparität zwischen den Gemeinden erheblich gesenkt werden. Auch ist im Kanton Obwalden der Unterschied in der Steuerbelastung zwischen den einzelnen Gemeinden einiges tiefer als in den meisten anderen Innerschweizer Kantonen. Der horizontale Ausgleich zwischen den Gemeinden trägt aber praktisch nichts zum Ausgleich der Steuerdisparität zwischen den Gemeinden bei.

Die 2013 erschienene Studie von avenir suisse „Irrgarten Finanzausgleich. Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität“ vergleicht die in den Kantonen angewandten innerkantonalen Finanzausgleiche. In dieser Studie wurde auch eine entsprechende Rangliste erstellt. Der Finanzausgleich des Kantons Obwalden belegt darin den achten Schlussrang. Die wesentlichen Elemente eines Finanzausgleichs sind vorhanden und erbringen die erwünschten Effekte.

Nichtsdestotrotz enthält der innerkantonale Finanzausgleich gemäss der erwähnten Studie und nach Ansicht des Regierungsrats Verbesserungspotenzial. Insbesondere sollten folgende Punkte Einfluss in den kantonalen Finanzausgleich finden:

- *Verlagerung von vertikaler (Kanton – Gemeinden) zu horizontaler (Gemeinde – Gemeinde) Dotierung des Finanzausgleichs*
- *Lastenausgleich „Volksschule“ ohne Gewichtung der Finanzkraft respektive des Normsteuernertrags*
- *Wegfall der Berücksichtigung des Steuerfusses einer Gemeinde bei der Berechnung des Ressourcenausgleichs*
- *Wegfall der neutralen Zone, in welcher weder ein Finanzausgleich einbezahlt noch ausbezahlt wird*
- *Prüfung zusätzlicher Lastenausgleich „Verkehr“*

I. Ausgangslage

1. Bedeutung des Finanzausgleichs

Die Schweiz ist mit ihren drei Staatsebenen Bund, 26 Kantonen 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. Der Föderalismus hat eine Reihe von Vorteilen:

- a. Föderale Systeme sind besser in der Lage, auf die unterschiedlichen Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger einzugehen.
- b. Der Wettbewerb zwischen den Gemeinden begünstigt neue Ideen. Oft werden neue Ansätze in einzelnen Gemeinden entwickelt und auf ihre Tauglichkeit geprüft, bevor andere Gemeinden oder der gesamte Kanton die Lösungen übernehmen.
- c. Von einem funktionierenden Steuerwettbewerb und den direktdemokratischen Instrumenten geht eine mässige Wirkung auf staatliche Aktivitäten und Ausgaben aus.

Der Föderalismus ist jedoch auch mit Unterschieden in der Wirtschaftskraft und der finanziellen Leistungsfähigkeit der beteiligten Gemeinwesen verbunden. So verfügen aus unterschiedlichen Gründen nicht alle Gemeinden über gleich gute Voraussetzungen im Standortwettbewerb. Insbesondere periphere Regionen weisen aufgrund ihrer Lage eine tiefere Standortattraktivität auf. Weiter fallen wegen topografischer Gegebenheiten und einer dünnen Besiedlung höhere Kosten der Bereitstellung von staatlichen Gütern und Dienstleistungen an. Aber auch dicht besiedelte Gebiete sind durch ihre Bevölkerungsstruktur, ihrer Funktion als Zentren und wegen wirtschaftlicher, sozialer und politischer Aktivitäten in zahlreichen staatlichen Aufgabengebieten mit höheren Kosten konfrontiert.

Der Föderalismus bringt somit Ungleichheiten zwischen den Gemeinwesen sowohl bezüglich Art und Umfang der Leistungen als auch bezüglich Steuerbelastung mit sich. Ohne Korrektur-eingriffe kann der Föderalismus zu extremen finanziellen Unterschieden zwischen ressourcenstarken und ressourcenschwachen Gemeinden führen. Dies kann soziale und politische Spannungen verursachen. In direktdemokratischen Staaten sind die Chancen gut, dass Korrektur-eingriffe gutgeheissen werden. Ohne den Einsatz ausgleichender Instrumente würde die Schweiz anders aussehen. Abgelegene Täler oder sonstige Regionen mit ungünstigen Voraussetzungen würden sich in einem Rückkoppelungseffekt von steigendem Steuerfuss und Abwanderung von Einwohnern mit nennenswertem Steuersubstrat schnell entvölkern. An privilegierten Lagen würden Hotspots mit sehr tiefen Steuerfüssen und dafür umso höheren Immobilienpreisen entstehen. Eine solche Entwicklung wäre aus staatspolitischen und letztlich auch aus ökonomischen Gründen mit Skepsis zu betrachten.

Massnahmen im Bereich des Finanzausgleichs stellen die mildeste Form einer Korrektur der Unterschiede zwischen Gemeinden hinsichtlich Leistungen und Steuerbelastung dar. Die Kosten eines wirksamen Finanzausgleichssystems sind der Preis für die politische Akzeptanz des mit vielen Vorteilen verbundenen föderalistischen Systems. Diese Kosten sind teilweise durch die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler der ressourcenstarken Gemeinden aufzubringen. Ein ausreichend wirksamer Finanzausgleich begünstigt also nicht nur die Bevölkerung von Gemeinden in finanziell schwierigen Verhältnissen, sondern liegt auch im Interesse der Bewohnerinnen und Bewohner reicher Gemeinden.¹

In der Schweiz besteht ein Finanzausgleich des Bundes. Dieser regelt einerseits den vertikalen Ausgleich vom Bund zu den Kantonen aber auch den horizontalen Ausgleich unter den Kantonen.

¹ Quellen: Terenzio Angelini, Alexander Gulde, IFF – Institut für Finanzwissenschaft und Finanzrecht, Universität St. Gallen, Häufig gestellte Fragen zum Finanzausgleich Kanton Zürich, 2007; NFA Faktenblatt 2, Eidg. Finanzdepartement, Konferenz der Kantonsregierungen, 2004

Nebst dem Bundesfinanzausgleich existieren weitere Kantonsfinanzausgleiche, die den Ausgleich innerhalb der jeweiligen Kantonsgrenzen regeln. Auch diese kantonalen Finanzausgleiche beinhalten eine vertikale (Kanton – Gemeinden) wie auch eine horizontale (Gemeinde – Gemeinde) Komponente.

2. Bundesfinanzausgleich

Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen beruht auf der am 28. November 2004 angenommenen Verfassungsgrundlage betreffend Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Der Bundesrat schrieb dazu in seiner Botschaft vom 14. November 2001:

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

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

Die zwei Instrumente des „Finanzausgleichs im engeren Sinn“ sind der Ressourcen- und der Lastenausgleich.

Über den Ressourcenausgleich soll sichergestellt werden, dass auch die ressourcenschwachen Kantone genügend frei verfügbare finanzielle Mittel haben, um die ihnen übertragenen Aufgaben zu erfüllen. Zudem sollen sich die kantonalen Unterschiede in der Steuerbelastung mittelfristig wieder annähern. Der Steuerwettbewerb bleibt jedoch erhalten. Anhand des Ressourcenindex werden die Kantone in ressourcenstarke und ressourcenschwache Kantone eingeteilt. Ressourcenschwache Kantone erhalten von den ressourcenstarken Kantonen (horizontaler Ressourcenausgleich) und vom Bund (vertikaler Ressourcenausgleich) zweckfreie finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt.

Der Lastenausgleich des Bundes entschädigt die Kantone für unverschuldete und unbeeinflussbare Strukturlasten. Zu diesem Zweck stehen zwei Ausgleichsgefässe - der geografisch-topografische und der soziodemografische Lastenausgleich - zur Verfügung.²

3. Innerkantonomer Finanzausgleich Obwalden

3.1 Geschichte der Finanzausgleichsgesetzgebung

3.1.1 Finanzausgleichsgesetzgebungen von 1973 und 1987

Der Kanton Obwalden regelte die Ausgleichsverteilung zwischen den Gemeinden bereits früh mit dem Gesetz vom 4. März 1973 über Finanzausgleichsbeiträge und der Verordnung zum Gesetz über Finanzausgleichsbeiträge vom 9. März 1973 (OGS 1974, 56 und 57). Die Gesetzgebung von 1973 sah folgende Verteilung vor:

- 1/3 nach Wohnbevölkerung
- 1/3 nach Steuerkraft (unter dem Mittel aller Gemeinden);
- 1/3 nach Steuerbelastung (über dem Mittel aller Gemeinden).

Aufgrund eines Gegenvorschlags zu einem Initiativbegehren wurde mit einem neuen Finanzausgleichsgesetz vom 18. Oktober 1987 (OGS 1989, 37) und einer neuen Verordnung über den

² Faktenblatt EFD „Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)“

Finanzausgleich vom 13. November 1987 (OGS 1989, 38) die folgende Finanzausgleichsverteilung getroffen:

- Steuerkraftausgleich vorab bis 75 Prozent (höchstens $\frac{1}{4}$ von 1,3 Millionen Franken je Einwohnergemeinde);
- vom Rest: 4/9 nach unterdurchschnittlicher Steuerkraft,
 4/9 nach überdurchschnittlicher Steuerbelastung,
 1/9 nach überdurchschnittlicher Nettozinsbelastung.

3.1.2 *Finanzausgleichsgesetzgebung von 1993*

Infolge verschiedener grösserer Investitionsvorhaben (Schul- und Verwaltungsbauten, Mehrzweckanlagen, Abwasserbeseitigung, Strassenbauten usw.) war die Verschuldung in den Gemeinden von 1986 bis Ende 1991 von 58 Millionen Franken auf 101,4 Millionen Franken angestiegen.

Davon ausgehend stellten die Einwohnergemeinden Kerns, Sachseln, Alpnach, Giswil und Lungern am 25. Oktober 1990 ein Initiativbegehren für die „Gewährleistung der gleichen Schulbildung in allen Obwaldner Gemeinden“, welches die Forderung enthielt, je Schülerin und Schüler der Volksschule und des Kindergartens Fr. 2 500.– auszurichten. Der Kanton sollte sich die erforderlichen Mittel von rund neun Millionen Franken durch die Erhöhung der Staatssteuern um 0,8 Einheiten beschaffen. Gleichzeitig sollten die Einwohnergemeinden ihre Steuerfüsse entsprechend senken.

Eine vom Regierungsrat als Gegenvorschlag ausgearbeitete Vorlage wurde in einem Vernehmlassungsverfahren mehrheitlich abgelehnt. Der Kantonsrat hat daraufhin durch die Erheblicherklärung einer Motion und eines Postulats am 19. Dezember 1991 eine neue Finanzausgleichsgesetzgebung unter Berücksichtigung eines horizontalen Finanzausgleichs verlangt. Die Motion verlangte, dass den Anliegen der finanzschwachen Gemeinden Rechnung getragen werden müsse und verlangte daher eine grundsätzliche Neuordnung des Finanzausgleichs.

Das in der Folge erarbeitete Finanzausgleichsgesetz vom 26. September 1993 (GDB 630.1) sowie die Finanzausgleichsverordnung vom 15. Oktober 1993 (GDB 630.11) haben in ihren Grundzügen bis heute Gültigkeit. Sie zeichneten sich bereits damals durch wesentliche Elemente aus, die auf Stufe Bund und auch in vielen Kantonen erst in den letzten Jahren eingeführt wurden:

- a. zweckfreie Ausrichtung an die Gemeinden;
- b. kein Zusammenhang mit Ausgaben;
- c. transparent;
- d. nur sehr begrenzt steuerbar durch die Gemeinden (Steuerfuss).

Entsprechend der guten Ausgangslage einerseits und der in Obwalden homogenen Gemeindestruktur andererseits mussten im kantonalen Finanzausgleichsgesetz nur kleinere Anpassungen vorgenommen werden, um der schweizerischen Entwicklung standhalten zu können. Seit 1993 erfuhr das Finanzausgleichsgesetz drei Anpassungen, die nachfolgend kurz beschrieben werden.

1. *Revision 2001*

Von 1998 bis 2001 wurde im Kanton Obwalden analog zur Entwicklung der NFA auf Bundesebene eine Entwirrung der starken Aufgaben- und Kompetenzverflechtung zwischen dem Kanton und den Gemeinden erarbeitet.

Es wurde dabei festgestellt, dass in über 100 Bereichen Transferzahlungen innerhalb des Kantons eher zufällig und ohne Koordination festgelegt worden waren. Die Gemeinden waren in verschiedensten Bereichen an den finanziellen Aufwendungen beteiligt, ohne dass sie in den meisten Fällen mitbestimmen konnten. Andererseits leistete der Kanton Beiträge an Aufgaben, welche eindeutig Sache der Gemeinden waren. Diese Transferzahlungen trugen dazu bei, dass

viel Zeit und Ressourcen benötigt wurden, um die Verteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden vorzunehmen. Die finanziellen Belastungen der Aufgaben wurden damit wohl auf verschiedene Staatsebenen verteilt, was einen zusätzlichen administrativen Aufwand bedeutete. Es bestand zudem die Gefahr, dass bei der generellen Infragestellung der Staatsaufgaben jedes für die Ausführung verantwortliche Gemeinwesen nicht die Gesamtkosten des Projekts, sondern nur die in seinem Bereich anfallenden Teilkosten berücksichtigte und dadurch allenfalls falsche Schlüsse gezogen wurden.

Ausgehend von diesen Feststellungen wurden die Aufgaben von Kanton und Gemeinden

- a. ganzheitlich überprüft;
- b. der Handlungsspielraum aller Beteiligten erhöht;
- c. die Eigenverantwortung von Kanton und Gemeinden gestärkt;
- d. die finanziellen Verflechtungen reduziert.

Die Aufgabenteilung wurde von einer Projektgruppe in systematischer Weise aufgrund finanzwissenschaftlich begründeter Kriterien vorgenommen. Die Hauptschlüsse aus diesen Analysen mündeten im Gesetz zur Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden (Finanzpaket) vom 20. September 2001 (OGS 2001, 83). Im Rahmen dieses Mantelerlasses erfuhr auch das Finanzausgleichsgesetz in Art. 2 eine Anpassung.

Durch das Aufgabenteilungspaket wurde die Finanzierung von Aufgaben von rund elf Millionen Franken zum Kanton verlagert. Grösstenteils wurden diese Kosten mit einer Steuerumlagerung in der Höhe von 0,65 Steuereinheiten von den Gemeinden zum Kanton finanziert. Nach der Verschiebung der Steuereinheiten sollte wiederum ein annähernd gleich hoher Finanzausgleich ausgerichtet werden. Deshalb wurde der vertikale Beitrag des Kantons von 5,5 Prozent auf 4,1 Prozent gesenkt.

Ebenso wurde bei der Aufgabenteilung dem Umstand Rechnung getragen, dass die finanzstarken Gemeinden (Sarnen, Engelberg) mit der Steuerumlagerung einen höheren Beitrag leisteten, als die finanzschwachen Gemeinden. Deshalb wurden diese Gemeinden, deren Steuerkraft dannzumal um die 120 Prozent lag, durch die höhere Limite des Beitrags an den horizontalen Ausgleich entlastet. Art. 2 wurde wie folgt geändert:

Art. 2 Finanzierung

¹ *Der Kanton leistet jährliche Beiträge in der Höhe von ~~5,5~~ 4,1 Prozent des Nettoertrages der Staatssteuern des Vorjahres samt Nebensteuern.*

² *Einwohnergemeinden, deren Steuerkraft mehr als ~~105~~ 130 Prozent des Mittels aller Gemeinden beträgt, leisten Beiträge an den Finanzausgleich.*

2. Revision 2006

2006 wurden die Finanzausgleichssysteme sowohl beim Bund (NFA) als auch bei verschiedenen Zentralschweizer Kantonen (LU, SZ, NW, ZG) angepasst. Ziel dieser Anpassungen war in den meisten Fällen, von bestehenden indirekten, ausgabenabhängigen Finanzausgleichsmechanismen zu verstärkten direkten, zweckfreien Finanzausgleichszahlungen zu gelangen. Bei Gemeinwesen mit besonderen Lasten wurde dabei meist eine zusätzliche Abgeltung in Form eines Lastenausgleichs eingeführt. Wie bereits erwähnt, bestand im Kanton Obwalden nur ein direkter Finanzausgleich, dessen Ziel es war, Gemeinden zur Milderung stärkerer Unterschiede in der Steuerbelastung zusätzliche zweckfreie Mittel zukommen zu lassen. Im Rahmen des neuen Bildungsgesetzes wurde aufgrund der Tatsache, dass die Volksschule den Gemeindehaushalt am höchsten belastete, das Element des Lastenausgleiches eingeführt (Art. 130 und 131, Bildungsgesetz, OGS 2006, 95).

Die Berechnung für die Verteilung dieses zusätzlichen Finanzausgleichs lehnte sich dem Modell Nidwalden an. Die Verteilung bzw. die Ermittlung der beitragsberechtigten Gemeinden erfolgte nach einem ermittelten Normaufwand für die Volksschulen (d. h. unabhängig von den effektiven Kosten der Gemeinden) und dem Normsteuerertrag. Gemeinden, bei welchen der Normauf-

wand höher ist als der Normsteuerertrag, sollen in den Genuss eines Finanzausgleichs kommen.

Was als *Normaufwand* in der Volksschule gilt, wird im Finanzausgleichsgesetz und der Finanzausgleichsverordnung definiert. Anstelle der direkt beeinflussbaren Aufwendungen in der Volksschule wird ein Standard- oder eben Normaufwand erhoben. Der Normaufwand wird, gestützt auf die Kostenstellenrechnung, die im Rahmen des Projekts „Aufgabenteilung und Finanzierung im Volksschulbereich“ erstmals erarbeitet wurde, als durchschnittliche direkte Kosten je Schülerin bzw. Schüler und Schulstufe definiert.

In den Berechnungen wird pro Gemeinde aufgrund der effektiven Schülerzahl (mindestens jedoch 350 Schülerinnen bzw. Schüler) und dem festgelegten Pauschalbeitrag je Schülerin bzw. Schüler der Normaufwand errechnet. Die Summe stellt den gesamten Normaufwand jeder Gemeinde dar, der für einen allfälligen Normaufwandausgleich berücksichtigt wird. Die Summe des Normaufwands jeder Gemeinde zeigt auf, mit welchem Betrag sie ihre Aufgaben nach kantonalen Erfahrungswerten theoretisch erfüllen kann.

Der *Normsteuerertrag* umfasst die Steuererträge, die bereits für den heutigen Finanzausgleich herangezogen werden (Durchschnitt der Staatssteuerablieferungen der zwei Vorjahre). Für alle Gemeinden zusammen wird errechnet, wie viele Steuereinheiten insgesamt benötigt würden, um den definierten Normaufwand zu finanzieren. Anschliessend wird pro Gemeinde der sich aus dem Steuerfuss ergebende theoretische Steuerertrag errechnet.

Normaufwand und -ertrag jeder Gemeinde werden einander gegenübergestellt, was zur *Differenz zwischen Normaufwand und Normsteuerertrag* führt. Übersteigt der Normaufwand einer Gemeinde den Normsteuerertrag, hat sie grundsätzlich im Umfang dieser Differenz Anspruch auf einen Lastenausgleich. Gemeinden, deren Normsteuerertrag höher ist als der Normaufwand, haben kein Anrecht auf einen Lastenausgleich Schule. Da der Normaufwand und nicht der effektive Aufwand ausschlaggebend ist, haben die Gemeinden weiterhin einen Entscheidungs- und Handlungsspielraum, wie sie ihre Volksschule gestalten wollen.

Im Prinzip ist dieser Lastenausgleich für die Belange der Volksschule zweckgebunden einzusetzen. Da die Volksschule aber insgesamt aus zweckfreien Gemeindesteuern finanziert wird und der Lastenausgleich nur einen Teil der Gesamtkosten ausmachen wird, vermindert sich der Anteil der zu verwendenden Steuern um den erhaltenen Lastenausgleich, sodass der Lastenausgleich zweckfrei ausgerichtet werden könnte.

3. Revision 2009

Die nächste Revision des Finanzausgleichsgesetzes wurde vom Kantonsrat am 10. September 2009 (OGS 2009, 42) verabschiedet. Der Regierungsrat nahm damals die Erneuerung der Finanzhaushaltsgesetzgebung zum Anlass, auch den kantonalen Finanzausgleich zu überprüfen. Aus diesem Grund wurden in der Finanzausgleichsgesetzgebung folgende Anpassungen vorgenommen:

- a. Anhebung des Vorabanteils an die Gemeinden auf ~~80~~ 85 Prozent des Mittels (Art. 5 Finanzausgleichsverordnung);
- b. Beschränkung des Vorabanteils je Gemeinde auf neu höchstens einen ~~Viertel~~ Drittel des gesamten Ressourcenausgleich (Art. 5 Finanzausgleichsverordnung);
- c. Anhebung des zu verteilenden Ressourcenbetrages durch (Art. 2 Finanzausgleichsgesetz):
 - Anhebung des Kantonsanteils an den Netto-Steuereinnahmen des Kantons auf ~~4,1~~ 5,4 Prozent, rückwirkend ab 1. Januar 2009;
 - Herabsetzung des Grenzwertes, ab welchem steuerstarke Gemeinden einen horizontalen Finanzausgleich leisten müssen, auf ~~430~~ 120 Prozent des Mittels aller Gemeinden ab 1. Januar 2010.

4. Revision 2010

Die bisher letzte Änderung des Finanzausgleichsgesetzes wurde mit der Inkraftsetzung des neuen Finanzhaushaltsgesetzes beschlossen. Im Finanzhaushaltsgesetz vom 11. März 2010 (FHG; GDB 610.1) wurden die Haushaltsführung und Rechnungslegung der Gemeinden sowie die Finanzaufsicht über die Gemeinden geregelt, so dass Art. 4 des Finanzhaushaltsgesetzes (Finanzaufsicht) sowie Art. 6 (Rechnungswesen) und Art. 8 Abs. 2 (Zuständigkeit der Finanzkontrolle) aufgehoben werden konnten.

3.2 Das Modell des Obwaldner Finanzausgleichs und seine Wirkung

3.2.1 Ziel des Finanzausgleichs

Die Kantonsverfassung vom 19. Mai 1968 (GDB 101.0) definiert unter Art. 43 die Grundlage des Finanzausgleichs:

¹ *Zur Milderung stärkerer Unterschiede in der Steuerbelastung der Gemeinden können Massnahmen zugunsten eines Finanzausgleichs getroffen werden.*

² *Die Beschaffung der notwendigen Grundlagen für die Feststellung der Finanzkraft der Gemeinden sowie Art und Verfahren des Finanzausgleichs regelt die Gesetzgebung.*

Davon ausgehend hält Art. 1 des Finanzausgleichsgesetzes zum Zweck des Finanzausgleichs fest:

- a. einen Ausgleich zur Milderung stärkerer Unterschiede in der Steuerbelastung finanzschwacher Gemeinden;
- b. eine Entlastung überdurchschnittlicher Belastung aus der Führung der Volksschule innerhalb des Kantons.

Das Grundanliegen gemäss Art. 1 Abs. 1 Bst. a – ein Ausgleich zur Milderung stärkerer Unterschiede in der Steuerbelastung finanzschwacher Gemeinden – bewirkte 1993 die Einführung des Gesetzes. Art. 1 Abs. 1 Bst. b – die Entlastung überdurchschnittlicher Belastung aus der Führung der Volksschule innerhalb des Kantons – wurde erst im Zuge des neuen Bildungsgesetzes auf den 1. August 2006 in Kraft gesetzt.

3.2.2 Das Modell in Kürze

Der Finanzausgleich im Kanton Obwalden erfolgt nur über die zwei Instrumente Ressourcenausgleich und Lastenausgleich. D. h., weitere finanzkraftabhängige Subventionen existieren nicht.

Bis zu einer bestimmten Höhe gleicht der Ressourcenausgleich die unterschiedlichen Erträge der Gemeinden aus. Der Kanton und die ressourcenstarken Gemeinden finanzieren den Ressourcenausgleich.

Mit dem Lastenausgleich werden überdurchschnittliche Kosten der Volksschule teilweise abgegolten. Der Lastenausgleich wird vom Kanton finanziert.

Folgende Abbildung verschafft einen Überblick über das Modell des Obwaldner Finanzausgleichs.

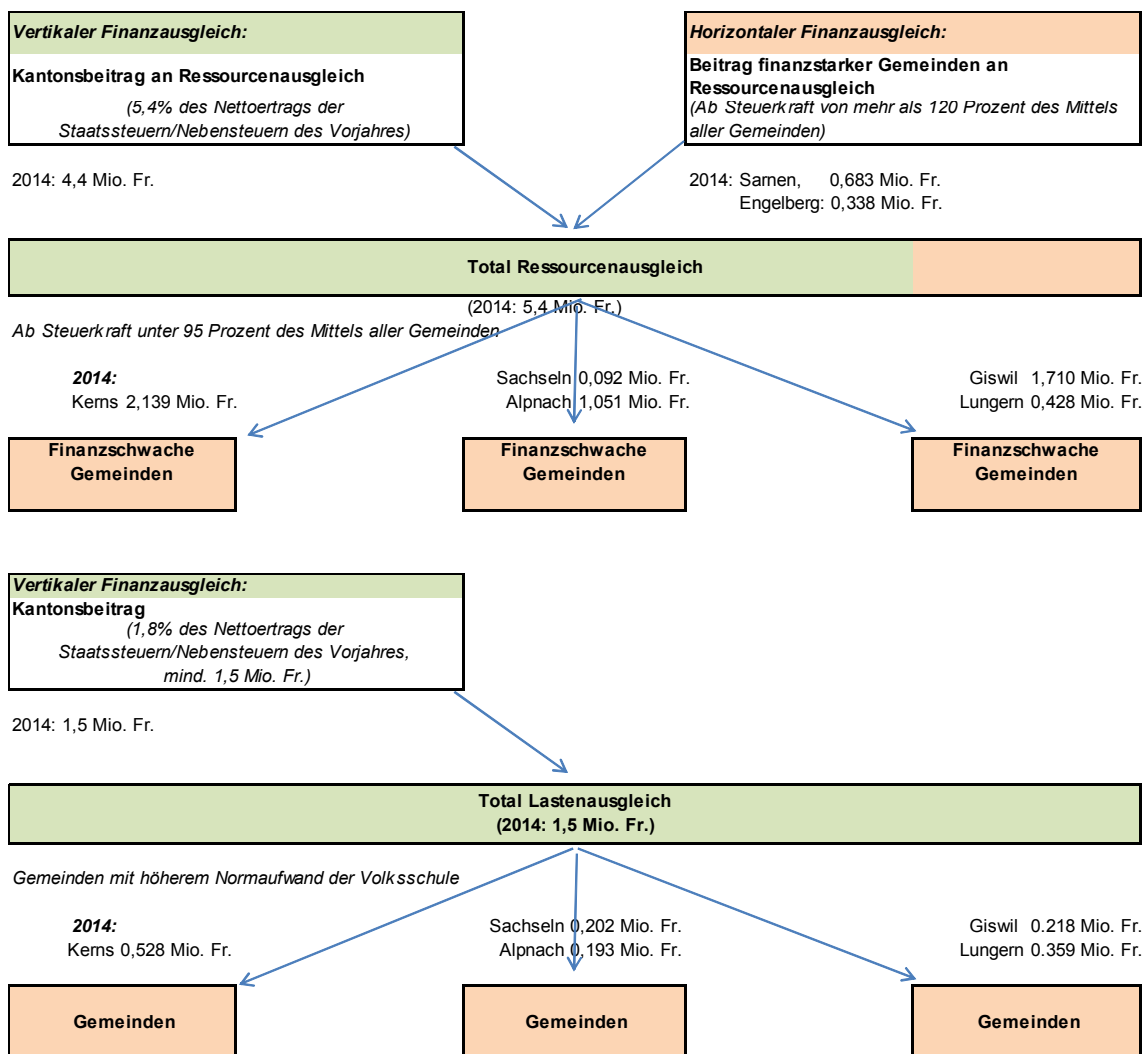


Abbildung 1: Modell des Finanzausgleichs

3.2.3 Ressourcenausgleich: Ressourcenausstattung bzw. Mindestausstattung

Mit dem Ressourcenausgleich wird für die Gemeinden eine einheitliche Mindestausstattung an nicht zweckgebundenen Finanzmitteln angestrebt. Der Ressourcenausgleich verringert die festgestellten Unterschiede zwischen den Gemeinden durch zwei Mechanismen. Erstens erhalten ressourcenschwache Gemeinden eine garantierte Mindestausstattung, die zweitens durch die ressourcenstarken Gemeinden mitfinanziert wird.

Beide Gemeindegruppen rücken dadurch näher an das kantonale Mittel heran. Indem die Mindestausstattung zweckungebunden zur Verfügung gestellt wird, kann die Autonomie der Empfängergemeinden erhöht werden. Die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden werden durch das Ressourcenpotenzial und dem daraus abgeleiteten Ressourcenindex ermittelt.

Bis zum Nachtrag des kantonalen Finanzausgleichsgesetzes 2001 bestand keine Zielgrösse bei der Ausgestaltung einer Mindestausstattung. Seit der Inkraftsetzung des Nachtrages von 2001 (per 1. Januar 2003) garantiert der Kanton eine Mindestausstattung von 85 Prozent des kantonalen Ressourcenpotenzials pro Einwohner und Einwohnerin (Art. 2 Abs. 1 FHG). Der Wert von 85 Prozent ist in Anlehnung an den Finanzausgleich des Bundes gewählt worden. Art. 6 des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich vom 3. Oktober 2003 (FiLaG; SR 613.2) stipuliert als Zielgrösse ebenfalls ein Ressourcenpotenzial von 85 Prozent. Die Mindestausstattung soll finanzschwachen Gemeinden ausreichende Mittel garantieren, damit sie ihre Aufgaben wahrnehmen können, jedoch zugleich nicht zu einer übermässigen

Umverteilung führen. Durch den Ressourcenausgleich erhalten finanzschwache Gemeinden zusätzlich zu ihren Steuereinnahmen finanzielle, zweckfreie Mittel, die sie sonst in erster Linie über zusätzliche Steuereinnahmen, d. h. einen höheren Steuerfuss, erzielen müssten. Damit werden die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit gemindert und der Unterschied in der Steuerbelastung reduziert.

Wie aus nachfolgenden Grafiken ersichtlich ist, bewegte sich das Ressourcenpotenzial der Gemeinden seit 2006 immer in einer Spannweite zwischen knapp 60 und 160 Prozent des Mittels.

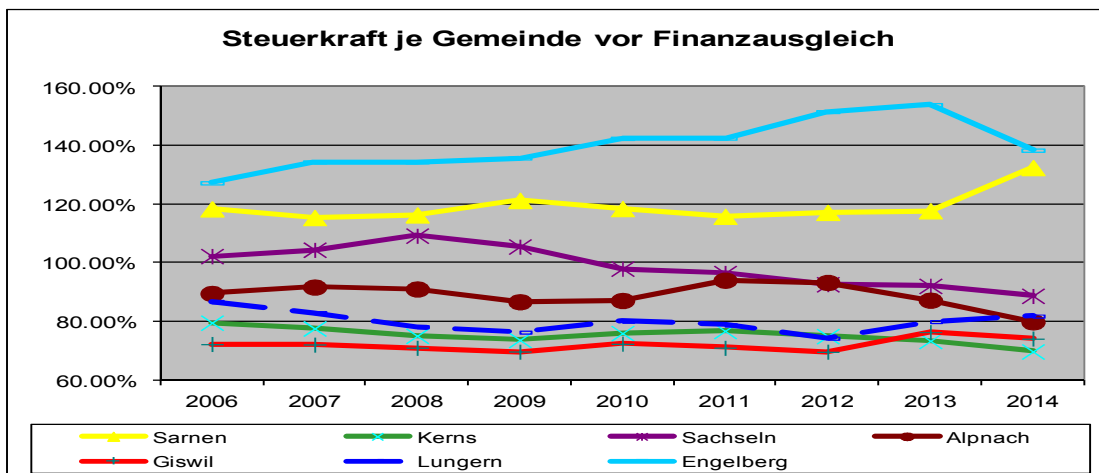


Abbildung 2: Ressourcenpotenzial der Gemeinden

Der vertikale Ausgleich des Kantons ist während den letzten Jahren praktisch kontinuierlich von 2,5 Millionen Franken auf 3,9 Millionen Franken angestiegen. Dies ist einerseits auf die Entwicklung der Steuererträge und andererseits auf die Gesetzesrevision 2009 zurückzuführen. Auch der horizontale Ausgleich verzeichnete in den letzten Jahren einen stetigen Anstieg auf nunmehr eine Million Franken. Während die Gemeinde Engelberg seit 2007 jährlich Beiträge leistete, steuert die Gemeinde Sarnen 2014 wieder einen Beitrag in den horizontalen Finanzausgleich bei. Nachstehend die Dotation des Finanzausgleichs während den letzten Jahren:

Statistik Finanzausgleich 2006-2014

Jahr	Vertikaler Ausgleich (Kanton)		Horizontaler Ausgleich (Gemeinden)						Total Finanzausgleich
			Sarnen		Engelberg		Total		
			Fr.	%	Fr.	%	Fr.	%	
	Fr.	%	Fr.	%	Fr.	%	Fr.		
2006	2'546'445.00	100	0.00	0	0.00	0	0.00	0	2'546'445.00
2007	2'448'970.70	91	0.00	0	237'252.95	9	237'252.95	9	2'686'223.65
2008	2'551'468.00	92	0.00	0	230'466.75	8	230'466.75	8	2'781'934.75
2009	3'402'202.00	93	0.00	0	246'233.45	7	246'233.45	7	3'648'435.45
2010	3'342'200.00	88	0.00	0	450'072.00	12	450'072.00	12	3'792'272.00
2011	3'789'386.00	89	0.00	0	477'454.05	11	477'454.05	11	4'266'840.05
2012	3'844'634.00	82	0.00	0	824'937.95	18	824'937.95	18	4'669'571.95
2013	3'933'612.00	82	0.00	0	876'783.50	18	876'783.50	18	4'810'395.50
2014	4'400'143.00	81	683'146.55	13	337'989.25	6	1'021'135.80	19	5'421'278.80

Tabelle 1: Dotation Finanzausgleich 2006 - 2014

Nach Ausrichtung des Ressourcenausgleichs erreichen auch die finanzschwachen Gemeinden eine Steuerkraft zwischen knapp 85 Prozent und 92 Prozent. Gemeinden mit einem Ressourcenindex über 130 Prozent bzw. 120 Prozent, also über dem kantonalen Mittel, leisten einen Beitrag an den horizontalen Finanzausgleich.

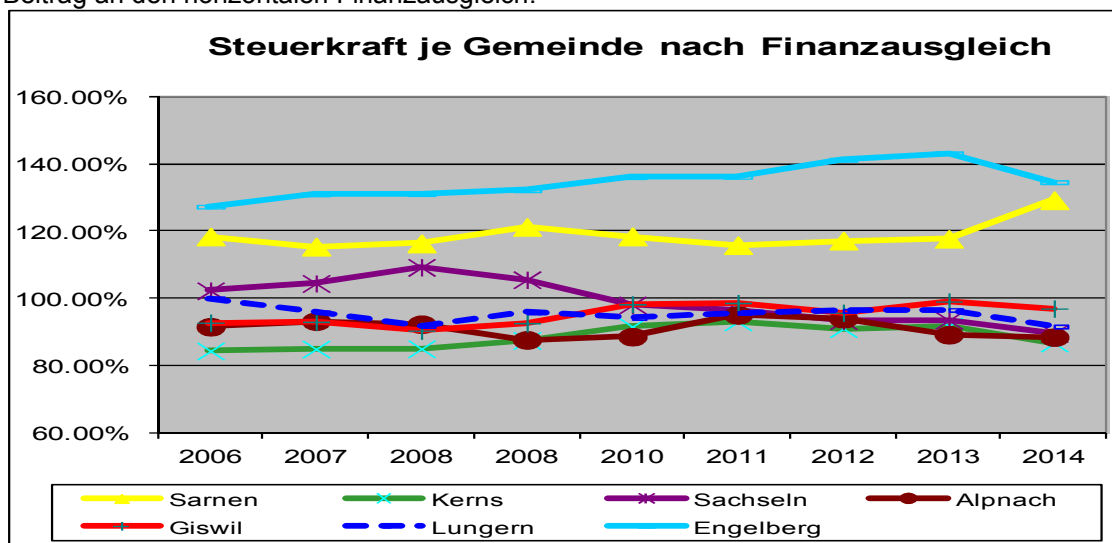


Abbildung 3: Steuerkraft je Gemeinde nach Finanzausgleich

Fazit: Das gesetzliche Ziel einer Mindestausstattung, d.h. eine Steuerkraft von 85 Prozent des Mittels aller Gemeinden, hat der bestehende Finanzausgleich erreicht und teilweise wesentlich übertroffen.

Die Zielerreichung wird vom Regierungsrat jedes Jahr anlässlich der Verabschiedung der Finanzausgleichszahlungen überprüft.

3.2.4 Ausgleichswirkung des Ressourcenausgleichs: Steuerbelastung

Die Steuerbelastung einer Gemeinde ist nicht nur von ihrer Steuerkraft abhängig. Fast ebenso wichtig ist, wie haushälterisch die Gemeinden mit ihren Ausgaben umgehen bzw. wie hoch die Ansprüche sind. Im innerschweizerischen Vergleich sind die Steuerbelastungsunterschiede in Obwalden nicht sehr ausgeprägt – wie nachfolgender Vergleich zeigt.

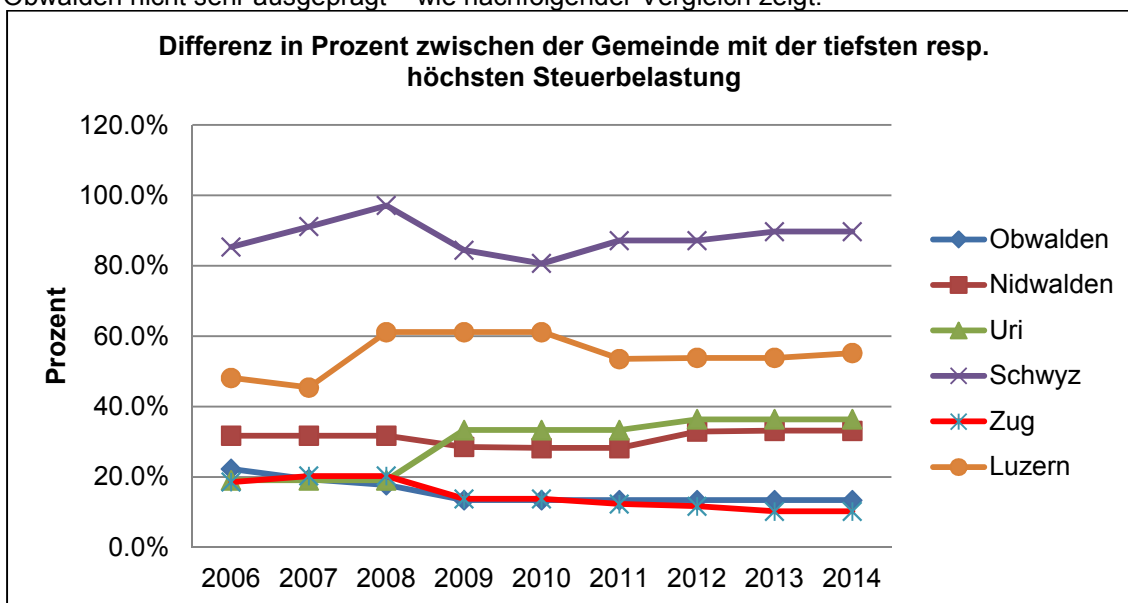


Abbildung 4: Vergleich Steuerfussunterschiede in Zentralschweizer Kantonen

Die Differenz der Steuerfüsse für die Kantons- und Gemeindesteuern betrug in Obwalden in den letzten Jahren rund 15 Prozent, d. h. der Steuerfuss in den Gemeinden Giswil und Lungern (Steuereinheiten von 7.95) lag 2013 13,4 Prozent höher als in Sarnen (7,01 Steuereinheiten). Diese Disparität ist in der Innerschweiz nur noch im Kanton Zug tiefer. In allen übrigen Kantonen der Innerschweiz ist der Unterschied zwischen der tiefsten und höchsten Steuerbelastung zwischen den Gemeinden um einiges ausgeprägter.

Der relativ kleine Unterschied der Steuerbelastung zwischen der Gemeinde mit dem tiefsten Steuerfuss (Sarnen) und den Gemeinden mit den höchsten Steuerfüssen (Giswil/ Lungern) ist einerseits durch die homogenen Gemeindestrukturen in Obwalden und die Ausgaben der Gemeinden sowie andererseits durch den Finanzausgleich begründet. Wie die nachfolgende Tabelle zeigt, konnten die Gemeinden mit dem höchsten Steuerfuss (Giswil/Lungern) dank dem Ressourcenausgleich zweckfreie Mittel bis rund 25 Prozent ihres Steuerertrags zufließen lassen. Dies entspricht ungefähr einer ganzen Steuereinheit.

Jahr	Kerns			Sachseln			Alpnach			Giswil			Lungern		
	Ertrag Finanzaus- gleich in Steuerein- heiten	Steuer- fuss Gde	Ertrag in % des Steuer- fusses	Ertrag Finanzaus- gleich in Steuerein- heiten	Steuer- fuss Gde	Ertrag in % des Steuer- fusses	Ertrag Finanzaus- gleich in Steuerein- heiten	Steuer- fuss Gde	Ertrag in % des Steuer- fusses	Ertrag Finanzaus- gleich in Steuerein- heiten	Steuer- fuss Gde	Ertrag in % des Steuer- fusses	Ertrag Finanzaus- gleich in Steuerein- heiten	Steuer- fuss Gde	Ertrag in % des Steuer- fusses
2006	0.37	4.70	7.8	0.00	4.45	0.0	0.14	4.55	3.2	1.17	5.15	22.8	0.86	5.50	15.7
2007	0.47	4.70	10.1	0.00	4.45	0.0	0.10	4.55	2.1	1.11	5.15	21.5	0.88	5.30	16.6
2008	0.63	4.70	13.4	0.00	4.45	0.0	0.11	4.55	2.4	1.01	5.00	20.2	1.03	5.30	19.4
2009	0.73	4.70	15.6	0.03	4.45	0.6	0.11	4.30	2.6	1.06	5.00	21.3	1.19	5.00	23.9
2010	0.72	4.70	15.4	0.04	4.45	1.0	0.10	4.30	2.4	1.11	5.00	22.2	0.84	5.00	16.7
2011	0.81	4.70	17.1	0.06	4.45	1.3	0.05	4.30	1.1	1.23	5.00	24.6	1.07	5.00	21.5
2012	0.81	4.70	17.1	0.10	4.45	2.3	0.03	4.30	0.6	1.05	5.00	21.1	1.14	5.00	22.8
2013	0.91	4.70	19.4	0.11	4.45	2.5	0.09	4.30	2.0	1.09	5.00	21.7	0.98	5.00	19.6
2014	0.87	4.70	18.4	0.09	4.45	2.1	0.36	4.30	8.3	1.07	5.00	21.5	0.72	5.00	14.4

Tabelle 2: Auswirkungen Finanzausgleich auf Steuerfuss / Bezügergemeinden 2006–2014

In den letzten Jahren hat fast ausschliesslich die Gemeinde Engelberg in den horizontalen Ausgleich einbezahlt. Die Einzahlungen lagen dabei zwischen 1,5 und 4,5 Prozent ihres Steuerertrags, welche rund 0,1 bis 0,2 Steuereinheiten entsprachen. 2014 wird auch die Gemeinde Sarnen, die den tiefsten Steuerfuss im Kanton aufweist, einen horizontalen Ausgleich im Umfang von rund zwei Prozent leisten.

Jahr	Sarnen			Engelberg		
	Einzahlung in Finanzausgleich in Steuereinheiten	Steuerfuss Gde	Zahlung in % des Steuerfusses	Einzahlung in Finanzausgleich in Steuereinheiten	Steuerfuss Gde	Zahlung in % des Steuerfusses
2006		3.96	0.0	0.00	5.05	0.0
2007		3.96	0.0	-0.08	5.05	-1.5
2008		4.06	0.0	-0.07	5.05	-1.4
2009		4.06	0.0	-0.07	4.85	-1.5
2010		4.06	0.0	-0.12	4.85	-2.4
2011		4.06	0.0	-0.11	4.85	-2.3
2012		4.06	0.0	-0.21	4.85	-4.3
2013		4.06	0.0	-0.22	4.85	-4.5
2014	-0.08	4.06	-2.0	-0.08	4.85	-1.7

Tabelle 3: Auswirkungen Finanzausgleich auf Gebergemeinden 2006–2014

Da die Abschöpfung durch den horizontalen Ausgleich nur im kleinen Umfang stattfindet, hat dies praktisch keinen Einfluss auf die Steuerdisparität zwischen den Gemeinden – dies ganz im Gegensatz zum vertikalen Ausgleich.

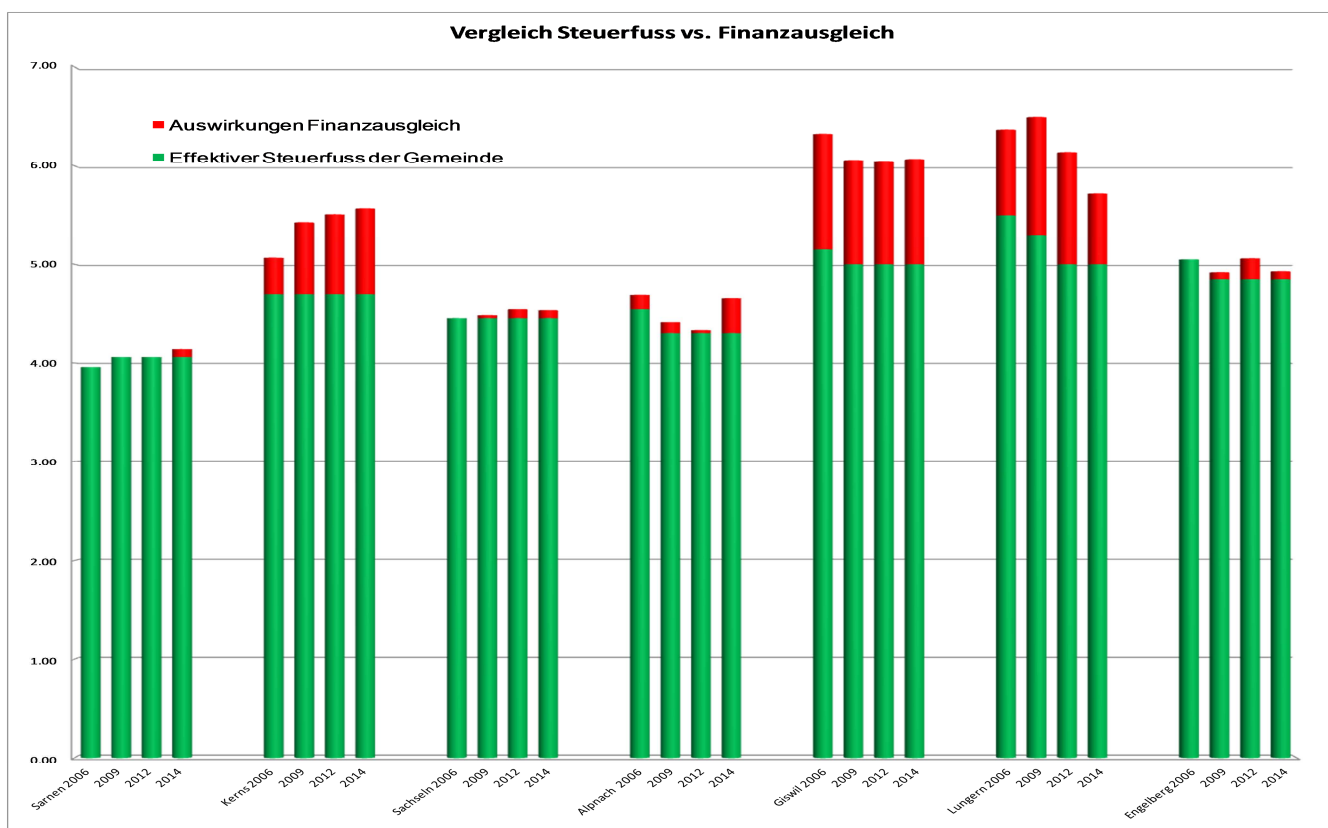


Abbildung 5: Auswirkung Finanzausgleich auf Steuerfuss (2014)

Fazit: Das gesetzliche Ziel, stärkere Unterschiede in der Steuerbelastung finanzschwacher Gemeinden zu mildern, hat der bestehende Finanzausgleich erreicht. Die Milderung erfolgt aber fast ausschliesslich durch den vertikalen Kantonsausgleich.

3.2.5 Lastenausgleich

Wie unter Punkt 3.1.2 erwähnt, wurde bei der Einführung des neuen Bildungsgesetzes das Element des Lastenausgleichs eingeführt. Dies aufgrund der Tatsache, dass die Volksschule den Gemeindehaushalt am höchsten belastete: Wie aus der Gemeinde-Finanzstatistik ersichtlich ist, flossen 2013 bei Totalausgaben im Rahmen von 117,6 Millionen Franken über 62,5 Millionen Franken (53 Prozent) in den Bildungsbereich. Die Pro-Kopf-Ausgaben je Gemeindegewohner schwankten dabei zwischen Fr. 1 548.– in Engelberg und Fr. 2 000.– in Lungern. Damit ist die Volksschule der mit Abstand ausgabenstärkste Bereich in den Gemeinden. Der Lastenausgleich Volksschule hat bezüglich der Wichtigkeit und Höhe der Auslagen in den Gemeinden nach wie vor seine Berechtigung.

Zahlen in 1'000 Franken												
Gemeinde	Einw. 31.12.13	0 Allgemeine Verwaltung	1 Öffentliche Ordnung, Sicherheit	2 Bildung	3 Kultur, Sport, Freizeit, Kirche	4 Gesundheit	5 Soziale Sicherheit	6 Verkehr	7 Umwelt- schutz, Raumord.	8 Volks- wirtschaft	9 Finanzen ohne Steuern	Total Nettoaufwand ER
Sarnen	10'035	2'402 239.36	361 35.97	18'316 1'825.21	6'486 646.34	2'734 272.45	4'016 400.20	1'937 193.02	1'234 122.97	181 18.04	3'472 345.99	41'139 4'099.55
Kerns	6'020	1'274 211.63	16 2.66	9'931 1'649.67	226 37.54	1'005 166.94	1'676 278.41	660 109.63	193 32.06	134 22.26	-2'906 -482.72	12'209 2'028.07
Sachselt	5'022	1'450 288.73	415 82.64	7'785 1'550.18	1'446 287.93	1'036 206.29	1'312 261.25	1'127 224.41	501 99.76	150 29.87	-532 -105.93	14'690 2'925.13
Alpnach	5'812	1'740 299.38	235 40.43	9'270 1'594.98	369 63.49	1'227 211.11	2'158 371.30	1'356 233.31	264 45.42	160 27.53	-336 -57.81	16'443 2'829.15
Giswil	3'571	1'109 310.56	151 42.29	6'539 1'831.14	99 27.72	562 157.38	1'129 316.16	850 238.03	450 126.02	102 28.56	-2'076 -581.35	8'915 2'496.50
Lungern	2'087	1'105 529.47	77 36.90	4'176 2'000.96	142 68.04	561 268.81	890 426.45	647 310.01	164 78.58	83 39.77	-1'600 -766.65	6'245 2'992.33
Engelberg	4'191	2'259 539.01	575 137.20	6'491 1'548.80	1'429 340.97	999 238.37	1'116 266.28	3'244 774.04	1'541 367.69	537 128.13	-197 -47.01	17'994 4'293.49
Alle Gemeinden	36'738	11'339 308.64	1'830 49.81	62'508 1'701.45	10'197 277.56	8'124 221.13	12'297 334.72	9'821 267.33	4'347 118.32	1'347 36.67	-4'175 -113.64	117'635 3'202.00

Bemerkung: ohne ausserordentlicher Aufwand und ausserordentlicher Ertrag

Tabelle 4: Gliederung der Ausgaben nach Aufgabenbereichen

Ebenfalls auffällig sind die Unterschiede in der Pro-Kopf-Belastung je Gemeinde sowohl im Bereich „Kultur, Sport, Freizeit, Kirche“ sowie „Verkehr“.

Im Bereich Kultur, Sport, Freizeit, Kirche weist die Gemeinde Sarnen mit einer Pro-Kopf-Belastung von Fr. 646.– eine um Fr. 619.– höhere Belastung aus als die Gemeinde Giswil. Bei den Ausgaben der Gemeinde Sarnen ist jedoch zu erwähnen, dass der Hauptanteil auf eine einmalige Wertberichtigung von 2,8 Millionen Franken (Fr. 280.–/Einw.) beim Camping/Lido zurückzuführen ist.

Im Bereich Verkehr ist die Differenz zwischen Engelberg und den übrigen Gemeinden erwähnenswert. Während in den Talgemeinden die Pro-Kopf-Ausgaben zwischen Fr. 109.– (Kerns) und Fr. 310.– (Lungern) noch relativ nahe beieinanderliegen, sind die Ausgaben in Engelberg Fr. 774.– mehr als doppelt so hoch. Diese Abweichung erklärt sich durch mehrere Faktoren. Einerseits fallen durch die Lage von Engelberg (Engelberg 1 000 m ü. M, Lungern 712 m ü. M, Sarnen 473 m ü. M.), die Aufwendungen für den (Winter-) Strassenunterhalt und für den öffentlichen Verkehr höher aus. Ebenso hat die Gemeinde im Sommer und Winter einen Busbetrieb,

der für die Benutzer und Benutzerinnen unentgeltlich ist. Und auch der Kostenanteil der Gemeinde für die Zentralbahn wird im Vergleich zu anderen Gemeinden höher ausfallen.

Fazit: Der Lastenausgleich Volksschule ist nach wie vor gerechtfertigt. Allenfalls wäre es prüfenswert, ob zusätzlich ein Lastenausgleich „Verkehr“ einzuführen ist.

II. Studie avenir suisse – „Irrgarten Finanzausgleich“

4. Ziel der Studie

Ein Kantonsmonitoring von avenir suisse aus dem Jahr 2013 „Irrgarten Finanzausgleich. Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität“ widmet sich dem innerkantonalen Finanzausgleich. Fünf Jahre nach Einführung der NFA auf Bundesebene wurde angestrebt, die Systeme zum interkommunalen Finanzausgleich „auf Herz und Nieren zu prüfen“. Die Kantone haben bei der Ausgestaltung des interkommunalen Finanzausgleichs freie Hand. Der Bund schreibt nicht vor, dass sie überhaupt einen durchführen müssen. Dass alle 26 Kantone ein System zum interkommunalen Finanzausgleich haben, dürfte gemäss Studie auf das Bedürfnis der Kantone zurückzuführen sein, womit all ihre Gemeinden zumindest die ihnen übertragenen Aufgaben in einer akzeptablen Qualität erfüllen können. Dem ist hinzuzufügen, dass die interkommunalen Finanzausgleiche auch ein Spiegelbild sowohl der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden und der historisch gewachsenen Zuteilung der Steuereinnahmen bildet. D. h. je höher der Anteil des Kantons an den Gesamtsteuereinnahmen von Kanton und Gemeinden ist, desto grösser wird der Anreiz zu einer vermehrten Steuerung über den Finanzausgleich.

In vielen Kantonen datieren die ersten Finanzausgleichsgesetze aus den Jahren 1970 bis 1985. Vermutlich gab es schon früher Ausgleichsmechanismen, welche aber nicht in einem Finanzausgleichsgesetz verankert waren, sondern in aufgabenspezifischen Gesetzen oder Steuergesetzen.

Seit 2008 ist die NFA in Kraft, die in vielen Aspekten Vorbild für die Neugestaltung der Finanzausgleiche in diversen Kantonen ist.

Aus der NFA lassen sich für die Finanzbeziehungen zwischen Kanton und Gemeinden wichtige Erkenntnisse und Empfehlungen ableiten. Denn das Grundproblem ist das gleiche: Es geht darum, durch geschickte Ausgestaltung der finanziellen Beziehungen zwischen Gemeinwesen die finanziellen Unterschiede zu verringern und die öffentlichen Leistungen effektiver und effizienter bereitzustellen. Im Hinblick darauf ist das NFA-System in seiner Grundstruktur auch für die innerkantonalen Finanzbeziehungen brauchbar. Besonders wichtig ist die saubere Trennung von Ressourcen- und Lastenausgleich. Die Vermischung dieser beiden Anliegen hat unnötige Streuverluste zur Folge und beeinträchtigt die Steuerbarkeit des Finanzausgleichs.

Die heutigen Finanzausgleichssysteme unterscheiden sich jedoch trotz Einfluss der NFA markant, sei es in Bezug auf die grundsätzliche Struktur des Systems, auf die Intensität mit der Steuereinnahmen umverteilt werden, auf die eingesetzten Instrumente oder auf die (Fehl)-Anreize, die damit verbunden sind. Ziel der Studie von avenir suisse war es, eine umfassende und aktuelle Beurteilung der kantonalen Finanzausgleichssysteme vorzunehmen.

5. Verständnis des Finanzausgleichs gemäss avenir suisse Studie

Unter Finanzausgleich wird der Ausgleich von Ressourcen- und Lastenunterschieden zwischen Kantonen und Gemeinden verstanden.

Das Grundprinzip umfasst jene Einnahmen und Aufgaben (bzw. Lastenfaktoren), die von den betroffenen Gebietskörperschaften selbst kaum beeinflusst werden können, bzw. die von ihnen nicht „verursacht“ werden. Was auf Kantonsebene gilt, gilt auf Gemeindeebene noch viel ausgeprägter. Eine einzelne Gemeinde hat auf ihre Standortattraktivität einen deutlich kleineren Einfluss als ein ganzer Kanton. Sowohl die geografisch-topografischen Rahmenbedingungen wie auch die Infrastruktur und Angebote der übergeordneten Staatsebenen geben einen wesentlichen Teil der Standortgunst vor. Eine Abschwächung der Folgen solcher exogener Einflüsse auf das Ressourcenpotenzial einer Gemeinde durch den Ressourcenausgleich ist sicher gerechtfertigt. Die Kompensation selbsterarbeiteter Stärke bzw. selbstverschuldeter Schwäche dagegen nicht. Da aber nie objektiv ermittelt werden kann, in welchem Ausmass eine ausgeprägte Ressourcenstärke oder Ressourcenschwäche hausgemacht ist,

bietet sich sozusagen als Zweitbestlösung eine generelle, teilweise Kompensation von Ressourcenunterschieden an.

Ein Finanzausgleich ist somit nicht nur nach Effizienzkriterien zu beurteilen. Er ist in erster Linie als Solidaritätsbeitrag zum Zusammenhalt und zur Stabilität der heterogenen Schweiz zu sehen. Er dient letztlich dem in der Bundesverfassung verankerten Ziel der zentralen Besiedelung, aber auch der sozialen Durchmischung.

6. Vergleichsansatz und Beurteilung des Obwaldner Finanzausgleichs durch avenir suisse

Die Studie von avenir suisse vergleicht die interkommunalen Finanzausgleichssysteme systematisch und bewertet sie aufgrund folgender ausgewählter Kriterien:

- a. Grundstruktur des Finanzausgleichs (Kapitel 6.1);
- b. Intensität der Umverteilung (Kapitel 6.2);
- c. Anreizwirkung der Transfers (Kapitel 6.3).

6.1 Grundstruktur des Finanzausgleichs

6.1.1 Diskrepanz zwischen Finanzierung und Vollzug kommunaler Aufgaben

Eine mangelnde Kongruenz zwischen Finanzierung und Vollzug kommunaler Aufgaben führt zu Fehlanreizen – vor allem, wenn der Kanton Aufgaben finanziert, die durch die Gemeinden erbracht werden, aber auch umgekehrt. In beiden Fällen sinkt der Anreiz, eine Aufgabe möglichst kostengünstig zu realisieren. avenir suisse hat in allen Kantonen zuständige Personen zu insgesamt zwölf Aufgabenbereichen bezüglich Kompetenzen in Sachen Rechtsetzung, Finanzierung und Ausführung zwischen Gemeinden und Kanton befragt.

Fazit (der Studie) betreffend Diskrepanz zwischen Finanzierung und Vollzug kommunaler Aufgaben: OW sehr gut (2 von 2 Punkten).

6.1.2 Indirekter Finanzausgleich

Als indirekter Finanzausgleich wird ein Vorgehen bezeichnet, bei dem der Kanton die Subventionierung kommunaler Aufgaben oder das Ausmass der kommunalen Mitfinanzierung kantonaler Aufgaben individuell anhand der Finanzkraft der Gemeinden abstuft. Beispielsweise würde der Kanton finanzschwachen Gemeinden einen höheren Anteil ihrer Lehrergehälter, ihrer Sozialhilfekosten oder der Kosten zum Betrieb der Feuerwehr zahlen als finanzstarken. Dieses Vorgehen hat verschiedene Schwächen. Erstens wird versucht, zwei Fliegen mit einer Klappe zu schlagen: Mit nur einem Instrument werden zwei völlig verschiedene Zielsetzungen – ein Förderungs- und ein Ausgleichsziel – verfolgt. Zweitens wird der indirekte Finanzausgleich intransparent: Das Ausmass der Umverteilung lässt sich nicht direkt aus dem Umfang der betroffenen Transferzahlungen herleiten, sondern muss berechnet werden. Dabei muss bei allen Gemeinden die Differenz zwischen dem Solltransferbetrag bei einem einheitlichen, finanzkraftunabhängigen Subventionssatz und dem tatsächlichen Transfer aufsummiert werden. Das kann schnell sehr aufwändig oder gar unmöglich werden. Drittens ist die Umverteilungswirkung des indirekten Finanzausgleichs politisch schlecht steuerbar und viertens setzt er falsche Anreize: Schon die gemischte Aufgabenfinanzierung an sich ist oft verbunden mit Fehlanreizen, denn die Verantwortung ist selten gleich verteilt wie die Finanzierung.

Fazit betreffend indirektem Finanzausgleich: OW sehr gut (3 von 3 Punkten).

6.1.3 Trennung zwischen Ressourcen- und Lastenausgleich

Die Nachteile einer Kombination beider Ausgleichsabsichten in einem einzigen Instrument wurden vorhin angesprochen. Hauptprobleme sind die fehlende Transparenz und Konsistenz. In einem Mischsystem wird nie exakt feststellbar sein, welcher Anteil der Transfers aufgrund der Ressourcenunterschiede erfolgt und welcher aufgrund der Lastenunterschiede. Ebenso ist dadurch meist unklar, was überhaupt ausgeglichen wird und wie stark es ausgeglichen bzw.

abgegolten wird. Als positive Eigenschaft von Mischsystemen wird zuweilen die niedrigere Gesamttransfersumme genannt, mit welcher diese normalerweise auskommen. Dieser Vorteil erweist sich aber schnell als vermeintlich, da im Mischsystem jeweils nur die Nettobeträge sichtbar und aufaddierbar sind, während im Trennsystem die Beträge verschiedener Ausgleichsinstrumente unabhängig von ihrem Vorzeichen separat aufaddiert werden.

Nur AG, GE und SO operieren heute noch umfassend mit einem Mischsystem. Vier Kantone führen zwar einen separaten Ressourcenausgleich durch, berücksichtigen die Ertragskraft aber noch einmal im Rahmen des Lastenausgleichs. In NW, OW und TG beschränkt sich dieses Vorgehen auf das Volksschulwesen. Bei diesem Vorgehen gelten im Wesentlichen dieselben Kritikpunkte wie bei umfassenden Mischsystemen. Es ist aber zu betonen, dass ein gut ausgestalteter Normalaufwandausgleich auf der Ausgabenseite die Anreize punkto Sparsamkeit richtig setzt. Problematisch ist je nach exakter Ausgestaltung eher die Anreizwirkung auf der Einnahmenseite.

Drei weitere Kantone führen zwar einen grundsätzlich modernen Ausgleich von Sonderlasten durch, Die Empfangsberechtigung wird aber mit der Bedingung einer unterdurchschnittlichen Steuerkraft verknüpft: AR, LU, SG.

Fazit betreffend Trennung zwischen Ressourcen- und Lastenausgleich: OW gut, aber mit Verbesserungspotenzial (1 von 3 Punkten).

6.1.4 Horizontale versus vertikale Finanzierung

Basiert der Finanzausgleich ausschliesslich auf vertikalen Transfers, gibt es zu den Empfängergemeinden kein Gegengewicht: Jene Gemeinden, über welche sich der Transferkelch des Kantons nicht ergiesst, werden zwar von den Zahlungen an ihre Nachbarn nicht begeistert sein, werden sich aber kaum entschieden dafür einsetzen, diese in Grenzen zu halten. Sondern sie werden ihrerseits darauf hinarbeiten, dass neue Kriterien in das Finanzausgleichssystem aufgenommen werden, welche sie ebenfalls zum Empfang von Zuschüssen berechtigen. Finden die Zahlungen hingegen rein horizontal statt, so steht den Empfängergemeinden, die sich naturgemäss für einen Ausbau der Transfersumme einsetzen, immer eine ebenso stark betroffene Gruppe von Gebergemeinden gegenüber, deren Interesse in einer möglichst geringen Umverteilung liegt.

Politökonomisch gesehen sind folglich Systeme mit vorwiegend horizontalem Ausgleich vorzuziehen, da die systeminhärente Tendenz zum ständigen Ausbau des Instrumentariums bei Ersteren deutlich kleiner ist. Auch aus Gründen der Transparenz sind horizontale Transfers vorzuziehen, denn ihr Umverteilungsausmass ist immer ohne grosse Rechnerei bekannt: Es beträgt das Doppelte des Gesamttransfers. Bei vertikalen Transfers hängt das Umverteilungsausmass hingegen von deren Verteilung ab, es kann grundsätzlich zwischen null und dem zweifachen der Transfersumme liegen.

Es fällt auf, dass in den Kantonen alle Ausprägungen von vollständig horizontal bis vollständig vertikal ziemlich gleich verteilt oder ausgeglichen vorkommen.

Ein deutlicher Unterschied in der Umverteilungsmethodik lässt sich zwischen Ressourcen- und Lastenausgleich ausmachen. Im Ressourcenausgleich dominiert die horizontale Umverteilung, im Lastenausgleich die vertikale vom Kanton zu den Gemeinden. Eine geteilte Finanzierung des Ressourcenausgleichs und eine vollständige oder grossmehrheitlich vertikale Finanzierung des Lastenausgleichs ist in OW Fakt. Im Ranking der Kantone weisen nur noch die Kantone SG, AI und GL eine anteilmässige tiefere Dotierung des horizontalen Ausgleiches auf.

Fazit betreffend horizontale versus vertikale Finanzierung: OW mit Verbesserungspotenzial (0 von 1 Punkt).

6.1.5 Geber versus Empfänger, neutrale Zone

Die Empfängergemeinden sind in fast allen Kantonen in der Überzahl.

Einige Kantone versuchen, die Übermacht der Empfängergemeinden zu senken und die Ausgleichsgelder gezielter zu verteilen, indem sie eine Bandbreite der Steuerkraft festlegen (neutrale Zone), in der weder abgeschöpft noch unterstützt wird. Ob eine neutrale Zone die in sie gesetzten Hoffnungen erfüllen kann, ist alles andere als klar. Zwar ist es richtig, dass Gelder nicht mit der Giesskanne verteilt werden sollten. Ordnungspolitisch besteht also wenig Anlass auch Gemeinden, deren Steuerkraft nur knapp unter dem Durchschnitt liegt, zu stützen. Mit Blick auf die Grenzabschöpfungsquoten können sich neutrale Zonen aber als problematisch erweisen. Sie machen unter den verbleibenden Empfängergemeinden oft eine 100-prozentige Abschöpfung zusätzlicher Steuerkraft nötig, damit die wirklich finanzschwachen Gemeinden immer noch ein akzeptables Niveau erreichen können. Zudem ist es etwas naiv zu glauben, die Gemeinden in einer neutralen Zone würden sich durchwegs neutral verhalten. Realistisch ist, dass Gemeinden im unteren Bereich einer neutralen Zone auf einen Ausbau der Transfers hinarbeiten werden, damit auch sie neu in den Genuss von Zahlungen kommen werden.

Fazit betreffend Geber versus Empfänger und neutraler Zone: OW mit Verbesserungspotenzial (1 von 2 Punkten).

6.1.6 Wirksamkeitsbericht zum Finanzausgleich

Periodische Wirksamkeitsberichte erleichtern die frühzeitige Erkennung von unvorhergesehenen Entwicklungen und die laufende Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen.

Gemäss avenir suisse ist im Kanton Obwalden kein Wirksamkeitsbericht über den Finanzausgleich vorhanden.

Dies ist jedoch nur teilweise korrekt. Einerseits sind Teile des Wirksamkeitsberichts im jährlichen Wirkungsbericht zu den steuerlichen Massnahmen (kantonale Steuerstrategie) enthalten. Andererseits prüft der Regierungsrat jährlich die Zielerreichung der Steuerkraft bei der Verabschiedung des Finanzausgleichs.

Fazit betreffend Wirksamkeitsbericht zum Finanzausgleich: OW mit Verbesserungspotenzial (0 von 3 Punkten).

6.2 Intensität der Umverteilung

6.2.1 Umverteilungsausmass

Das Umverteilungsausmass vergleicht die Umverteilungsfreudigkeit der kantonalen Finanzausgleichssysteme. Es wird zuerst das absolute Ausmass der Umverteilung ermittelt und in Bezug zu den aggregierten kommunalen Steuereinnahmen gesetzt. Diese Umverteilungsquote wird dann der Steuerkraftdisparität der Gemeinden der Kantone gegenübergestellt.

Fazit betreffend Umverteilungsausmass: OW sehr gut (4 von 4 Punkten).

6.2.2 Unterstützungsquoten

Eine zu starke Unterstützung finanzschwacher Gemeinden kann Reformen hinauszögern oder verhindern. Vor allem solche, die dazu dienen würden, die Gemeindelandschaft langfristig zu stärken und damit fit zu machen für die immer komplexeren Herausforderungen.

Fazit betreffend Unterstützungsquoten: OW sehr gut (3 von 3 Punkten).

6.3 Anreizwirkung der Transfers

6.3.1 Wie viel Standortwettbewerb für die Gemeinden?

Entscheidend dafür ist die Grenzabschöpfungsquote. Sie sagt aus, um wie viele Rappen der Finanzausgleichsbetrag einer Empfängergemeinde gekürzt wird bzw. wie sich die Beitragszahlung einer Gebergemeinde erhöht, wenn die Steuerkraft der Gemeinde um einen Franken steigt. 100 minus die Grenzabschöpfungsquote zeigt auf, wie viele Rappen einer Gemeinde bei einem Anstieg ihrer Steuerkraft um einen Franken nach dem Finanzausgleich bleiben.

Nicht nur die Gebergemeinden sind also mit Grenzabschöpfungsquoten konfrontiert, sondern auch die Empfängergemeinden. Wenngleich bei ihnen nicht im wörtlichen Sinne abgeschöpft wird, sondern bei einem Anstieg der Ressourcenstärke ihre Beitragszahlungen reduziert werden.

Hohe Grenzabschöpfungsquoten senken für die kommunalen Exekutiven den Anreiz, ihre Gemeinde für Steuerzahlende attraktiv zu halten oder zu machen. Bei Abschöpfungsquoten zwischen 80 und 100 Prozent, wenn einer Gemeinde von einem zusätzlichen Franken Steuerkraft also weniger als 20 Rappen übrig bleiben, kann von einer weitgehenden Eliminierung des Standortwettbewerbs für die betroffene Gemeinde gesprochen werden.

Zwar wird im wörtlichen Sinn nur bei Gebergemeinden abgeschöpft. Diese ressourcenstarken Gemeinden klagen über die hohen Abgaben. Anreiztechnisch sind die resultierenden Grenzabschöpfungsquoten auf Geberseite jedoch nur selten problematisch.

Deutlich unproblematischer in Bezug auf die Grenzabschöpfungsquoten sind natürlich Systeme, die gänzlich auf eine Mindestausstattung verzichten (FR und VD). Der dritte Kanton mit Bestwertung, GL, verdankt diese nicht dem Verzicht auf eine Mindestausstattung, sondern seiner umfassenden Gemeindestrukturreform. Da derzeit alle drei neuen sehr homogenen Grossgemeinden die Mindestausstattung aus eigener Kraft erreichen, kann gänzlich auf einen Ressourcenausgleich verzichtet werden. Die eigentliche Errungenschaft in GL ist darum die Gemeindestrukturreform und nicht der Ressourcenausgleich.

In den wenigsten Kantonen dürfte der Verzicht auf ein generelles Mindestniveau an Ressourcenausstattung politisch auf Akzeptanz stossen. Positiv hervorzuheben sind deshalb auch die Ressourcenausgleiche der Kantone JU, BE und NE. Sie garantieren zwar allesamt eine Mindestausstattung, die Anhebung auf dieses Niveau erfolgt jedoch erst nach einem davon trennbaren Disparitätenabbau. Diese Strategie hat den Vorteil, dass auch Gemeinden unterhalb der Mindestausstattung einen Anreiz haben ihr Steuersubstrat zu erhöhen (sich also nicht einer Grenzabschöpfungsquote von 100 Prozent gegenübersehen), und zwar genau dann, wenn schon der Disparitätenabbau reicht um sie zumindest auf das Niveau der Mindestausstattung zu heben.

Fazit der Studie betreffend Standortwettbewerb für die Gemeinden: OW im Mittelfeld (2 von 4 Punkten).

6.3.2 Der Steuerfuss im Finanzausgleich

In alten Ausgleichssystemen war dieses Vorgehen Usus. Der Steuerfuss war sozusagen Lastenindikator. Wer hohe Steuern erheben musste, war offensichtlich mit grossen Lasten konfrontiert und hatte darum ein Anrecht auf Entschädigung. Dass unter diesen Bedingungen nicht gerne Steuern gesenkt wurden, verwundert deshalb nicht. Ob die kantonalen Steuersenkungen, die nach Einführung der NFA in einigen Kantonen erfolgten, in erster Linie auf den Wegfall dieses Mechanismus zurückzuführen ist, lässt sich nicht klar beantworten. Die neue Ausgangslage, bei der tiefe Steuerfüsse nicht mehr vom Finanzausgleich bestraft werden, dürfte bei diesem Prozess aber zumindest nicht geschadet haben.

In verschiedenen kantonalen Ausgleichssystemen haben die kommunalen Steuerfüsse aber immer noch einen direkten Einfluss auf die Höhe der Zahlungen.

Manchmal spielt der Steuerfuss aber auch in modernen, teilweise erst kürzlich revidierten Finanzausgleichssystemen eine Rolle, und zwar in Form einer sogenannten Steuerdumpingregel. Diese sieht eine Kürzung oder komplette Streichung der Zuschüsse an Empfängergemeinden vor, sollten sie ihren Steuerfuss unter einem bestimmten Grenzwert ansetzen. Dieser Prozess suggeriert, dass Empfängergemeinden mit Hilfe der Finanzausgleichsgelder über ungerechtfertigt tiefe Steuerfüsse unlauteren Wettbewerb betreiben können. Dieser wiederum würde den anderen Gemeinden schaden. Da ein normal funktionierender Ressourcenausgleich aber die Reihenfolge von arm zu reich nicht verändert (sondern nur die Unterschiede verkleinert), kann ein systematisch tieferer Steuerfuss der ärmeren im Vergleich zur reicheren Gemeinde gar nicht nachhaltig sein. Es sei denn, erstere erbringe ihre Leistungen besonders effizient oder deren Stimmbürger hätten eine Präferenz für ein geringeres öffentliches Angebot. In beiden Fällen ist eine Bestrafung dieser Gemeinde durch Entzug der Finanzausgleichstransfers völlig unangebracht und untergräbt die Gemeindeautonomie. Im Weiteren leuchtet auch nicht ein, wo überhaupt der Anreiz einer Empfängergemeinde liegen soll, einen „Dumping“-Steuerfuss festzulegen: Die kurzfristige Einnahmeneinbusse dieser Massnahme hat die Gemeinde zu 100 Prozent selbst zu tragen. Mittelfristig kann sie zwar auf eine Erweiterung des Steuersubstrats hoffen, welche diese Einbusse möglicherweise kompensiert. Sollte die Steuerkraft tatsächlich steigen, wird dieser Anstieg nicht selten vollständig durch die Reduktion von Zuschüssen aus dem Ressourcenausgleich kompensiert.

avenir suisse attestiert OW keine Steuerdumpingregel im eigentlichen Sinn. Ein hoher Steuerfuss gilt „lediglich“ als Bedingung für den Erhalt von Zuschüssen in einer „zweiten Stufe“. Die Mindestausstattung von 85 Prozent ist allen Gemeinden sicher. Bleibt noch Geld aus den Beiträgen des Kantons und der Gebergemeinden übrig, wird dieses unter allen Gemeinden mit einer Steuerkraft von höchstens 95 Prozent verteilt. Die Auszahlung erfolgt erstens nur an Gemeinden mit überdurchschnittlichem Steuerfuss und zweitens wird nicht nur die Steuerkraft, sondern zu gleichen Teilen auch die Steuerbelastung (Steuerfuss) der empfangsberechtigten Gemeinden berücksichtigt

Fazit betreffend Steuerfuss im Finanzausgleich: OW mit Verbesserungspotenzial (1 von 3 Punkten).

6.3.3 Einwohnerzahl und Finanzausgleich

Eine Abhängigkeit zwischen Einwohnerzahl und Finanzausgleich lässt sich ökonomisch nicht rechtfertigen. Sollte die Leistungserbringung in bevölkerungsarmen Gemeinden aufgrund von Pro-Kopf-Fixkosten der Gemeindeverwaltung teurer sein als in grösseren Gemeinden, würde dies einen Zusammenschluss mit Nachbargemeinden nahelegen und sicher nicht die Abgeltung dieser Sonderlasten der Kleinheit, um die offenbar ineffiziente Struktur zu zementieren. Genau so falsch ist die gegenteilige Massnahme: Mit der Einwohnerzahl steigende Pro-Kopf-Zuschüsse, die mit den Zentrumslasten bevölkerungsreicher Gemeinden begründet wird. In OW besteht kein Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl und dem Finanzausgleich.

Fazit betreffend Einwohnerzahl und Finanzausgleich: OW sehr gut (2 von 2 Punkten).

6.3.4 Fehlanreize auf der Ausgabenseite

Wo effektive Kosten ausgeglichen werden, besteht kein Anreiz zur Sparsamkeit. Sollten diese in einem Gebiet anfallen, in dem die Gemeinden kaum Einfluss auf die Kostenentwicklung nehmen können, wiegt dieser Fehlanreiz nicht so schwer. Hingegen stellt sich dann die Frage, ob es nicht sinnvoll wäre, den Gemeinden eine grössere Autonomie bei der Ausführung dieser Aufgaben einzuräumen. Im Vergleich zu den letzten Jahren sind Fortschritte sichtbar: Kaum ein Kanton gleicht heute noch in grösserem Umfang effektive Ausgaben der Gemeinden aus. In Obwalden bestehen keine Abgeltungen nach effektiven Kosten.

Fazit betreffend Fehlanreize auf der Ausgabenseite: OW sehr gut (3 von 3 Punkten).

6.4 Gesamtranking

Die Auswertungen von avenir suisse attestieren dem Finanzausgleich des Kantons Obwalden gesamtschweizerisch den guten achten Platz (22 von 33 Punkten).

III. Beurteilung der Studie durch den Regierungsrat bzw. Beantwortung der Fragen des Postulats

Der Regierungsrat erachtet die Studie von avenir suisse als Aussensicht grundsätzlich als wertvoll. Der innerkantonale Finanzausgleich Obwaldens wird positiv beurteilt. Es sind keine grundlegenden Mängel ersichtlich, Ziel und Zweck des Finanzausgleichs können grossmehrheitlich sachgerecht und effizient erfüllt werden.

Die von der Studie als verbesserungsfähig aufgeführten Punkte hat der Regierungsrat analysiert und wie folgt beurteilt.

7. Handlungsbedarf

a. Trennung zwischen Ressourcen- und Lastenausgleich

Der Regierungsrat stützt die Ansicht von avenir suisse, dass die Berücksichtigung des Normsteuerertrags beim Lastenausgleich wegfallen soll, um eine klare Trennung zwischen Ressourcen- und Lastenausgleich zu erreichen. D. h., bei der Berechnung des Lastenausgleichs ist die Finanzkraft einer Gemeinde nicht mehr zu berücksichtigen.

b. Horizontale versus vertikale Finanzierung; Dotierung

Wie in der Studie von avenir suisse ausgewiesen wird, verringern Systeme mit einer stärkeren horizontalen Finanzierung die Tendenz, den Finanzausgleich stetig auszubauen. Die Dotierung des Finanzausgleichs im Kanton Obwalden wird als sehr gut bewertet. Deshalb besteht in der Höhe der Dotierung auch kein Handlungsbedarf. Jedoch ist der Anteil des horizontalen Ausgleichs im Verhältnis zum vertikalen Ausgleich tief. Eine höhere Dotierung des horizontalen Ausgleichs würde tendenziell auch zu einer (noch besseren) Angleichung der Steuersätze zwischen den Gemeinden führen. Ausgehend von diesen Überlegungen soll auch in Obwalden eine Stärkung des horizontalen Ausgleichs unter gleichzeitiger Entlastung des vertikalen Ausgleichs angestrebt werden.

c. Steuerfuss im Finanzausgleich

avenir suisse hält richtigerweise fest, dass der Steuerfuss im Finanzausgleich des Kantons Obwalden zwar eine Rolle spielt, aber erst auf einer nachgelagerten „zweiten Stufe“. Die Mindestausstattung von 85 Prozent ist allen Gemeinden sicher. Bleibt noch Geld aus den Beiträgen des Kantons und der Gebergemeinden übrig, nachdem alle Gemeinden auf eine Mindestausstattung von 85 Prozent gehoben wurden (erste Stufe), wird der Restbetrag unter allen Gemeinden mit einer Steuerkraft von höchstens 95 Prozent verteilt (zweite Stufe). Die Auszahlung der zweiten Stufe erfolgt jedoch nur unter folgenden Bedingungen:

- nur an Gemeinden mit überdurchschnittlichem Steuerfuss und
- nicht nur gemäss Steuerkraft, sondern zu gleichen Teilen auch gemäss Steuerbelastung (Steuerfuss) der empfangsberechtigten Gemeinden.

Der Regierungsrat ist ebenfalls der Meinung, dass der Ressourcenausgleich in modernen Finanzausgleichssystemen ohne Berücksichtigung der Steuerbelastung (Steuerfuss) zu erfolgen hat.

d. Neutrale Zone

Im heute bestehenden Finanzausgleich hat eine finanzschwache Gemeinde einerseits erst Anrecht auf den Ressourcenausgleich ab einer Finanzkraft von 95 Prozent des Mittels. Andererseits muss eine ressourcenstarke Gemeinde erst ab einer Finanzkraft von 120 Prozent Beiträge entrichten. Die unterschiedlichen Limiten sind im politischen Prozess eher willkürlich eingeführt worden. Bei einer Überarbeitung des Finanzausgleichs wäre es angebracht, diese Limiten grundsätzlich zu überdenken und dem Bundesfinanzausgleich anzupassen, d. h. dass auf eine neutrale Zone verzichtet würde.

e. Prüfung Lastenausgleich „Verkehr“

Im Bereich Verkehr zeigen sich deutliche Ausgabendifferenzen zwischen Engelberg und den übrigen Gemeinden. Während in den Talgemeinden die Pro-Kopf-Ausgaben zwischen Fr. 109.– (Kerns) und Fr. 310.– (Lungern) noch relativ nahe beieinanderliegen, sind die Ausgaben in Engelberg Fr. 774.– doppelt so hoch wie in den übrigen Gemeinden.

Es ist näher zu prüfen, ob ein Lastenausgleich „Verkehr“ einzuführen bzw. gerechtfertigt ist.

8. Kein Handlungsbedarf

In folgenden Bereichen sieht der Regierungsrat entgegen der Studie von avenir suisse im Moment keinen Handlungsbedarf:

a. Wirkungsbericht

Wie bereits erwähnt, stimmt die Beurteilung von avenir suisse bezüglich Berichterstattung zur Wirksamkeit des Finanzausgleichs im Kanton Obwalden nur bedingt.

Einerseits sind Teile des Wirksamkeitsberichts im jährlichen Wirkungsbericht zu den steuerlichen Massnahmen (kantonale Steuerstrategie) enthalten. Andererseits prüft der Regierungsrat jährlich die Zielerreichung der Steuerkraft bei der Verabschiedung des Finanzausgleichs. Der Regierungsrat hält fest, dass die Nützlichkeit eines eigenständigen Wirksamkeitsberichts zum Finanzausgleich im Vergleich zum administrativen Aufwand zur Erstellung eines entsprechenden Berichts viel zu niedrig ist. Entwicklungen oder sich verändernde Rahmenbedingungen können mit den bereits bestehenden Instrumenten ebenfalls frühzeitig erkannt und entsprechende Massnahmen getroffen werden. Der Kanton Obwalden ist mit seinen sieben Gemeinden übersichtlich und der Aufwand eines Wirkungsberichts steht in keinem Verhältnis zum Aussage- bzw. Ertragswert.

b. Standortwettbewerb der Gemeinden

Der Ansatz der Studie betreffend Auswirkung des Finanzausgleichs auf den Standortwettbewerb unter den Gemeinden ist in der Studie sehr theoretisch abgehandelt und die Rückschlüsse daraus können vom Regierungsrat nicht geteilt werden. Die im Finanzausgleich erwähnte Mindestausstattung bzw. die Anzahl der Gemeinden, die vom Finanzausgleich profitieren, haben keine direkte Auswirkung auf den Standortwettbewerb zwischen den Gemeinden. In der Praxis konnte in Obwalden diesbezüglich kein direkter Zusammenhang festgestellt werden.

9. Beantwortung der Fragen des Postulats

Im eingereichten Postulat werden drei Fragen zum aktuellen Finanzausgleich gestellt. Die Antworten des Regierungsrates können bereits aus den vorangegangenen Ausführungen abgeleitet werden. Zum besseren Verständnis werden die Fragen bzw. Antworten nochmals kurz zusammengefasst.

9.1 Kann der Finanzausgleich mit den ihm zufließenden Mitteln wirkungsvoller gestaltet werden?

Ja, der Finanzausgleich kann mit den vorhandenen Mitteln wirkungsvoller gestaltet werden. Ein erklärtes Ziel des Finanzausgleichs ist es, die Steuerbelastung innerhalb des Kantons zu mildern. Dieses Ziel kann mit der stärkeren horizontalen Dotierung des Finanzausgleichs besser erreicht werden.

9.2 Hält der Finanzausgleich mit den neuesten Entwicklungen der Steuerstrategie bezüglich der zunehmenden Disparität der Steuerkraft der Gemeinden stand?

Ja, der Finanzausgleich hält stand. Die Finanzkraft der finanzstarken Gemeinde Engelberg ist seit Beginn der Steuerstrategie stark angestiegen, was sehr erfreulich ist. Auch die finanzstarke Gemeinde Sarnen hat 2014 einen starken Anstieg erfahren.

Die Steuerkraft der finanzschwachen Gemeinden nach Verteilung des Finanzausgleichs konnte aber seit Beginn der Steuerstrategie auf den im Gesetz vorgegebenen Steuerkraft von

85 Prozent des Mittels gehalten werden. Der Finanzausgleich hat diesbezüglich ausgleichend gewirkt.

9.3 Kann der Finanzausgleich in Bezug auf die Verteilung des Ressourcenausgleichs (insbesondere bei der Zuteilung des Vorausanteils) bezüglich der Auswirkungen auf die finanzschwachen Gemeinden optimiert werden?

Ja, der Finanzausgleich kann optimiert werden. Insbesondere prüft der Regierungsrat diesbezüglich, das Element der Steuerbelastung nicht mehr zu berücksichtigen und den Finanzausgleich nur noch nach dem Element der Steuerkraft zu berechnen.

Zusätzlich zu diesen Fragen wird im Postulat erwähnt, dass die Reihenfolge der Gemeinden bezüglich ihrer Steuerkraft durch den Ausgleich durcheinandergewürfelt wird und ungewollte Besserstellungen der finanzschwachen Gemeinden entstehen. Diese „Problematik“ ist einerseits durch das Berechnungselement der Steuerbelastung und andererseits die „neutrale Zone“ bedingt, die im heutigen Gesetz vorgegeben sind. Durch die Abschaffung der „neutralen Zone“ und den Wegfall der Berücksichtigung der Steuerbelastung wird es keine Änderungen der Rangliste in der Steuerkraft mehr geben.

IV. Fazit

Anhand der vorliegenden Ausführungen unterstützt der Regierungsrat eine Überarbeitung des innerkantonalen Finanzausgleichs. Er wird Verbesserungsvorschläge prüfen, die Auswirkungen auf die einzelnen Gemeinden aufzeigen und die notwendigen gesetzlichen Anpassungen vorbereiten.

V. Antrag des Regierungsrats

Vom Bericht wird zustimmend Kenntnis genommen.

Beilagen:

– Beschlussantrag

Glossar

Ressourcenausgleich

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

Vertikaler Finanzausgleich / Vertikaler Transfer

Transfer zwischen Gebietskörperschaften unterschiedlicher Ebenen, also vom Kanton zu den Gemeinden oder von den Gemeinden zum Kanton.

Horizontaler Finanzausgleich / Horizontaler Transfer

Transfer zwischen Gebietskörperschaften der gleichen Ebene, also zwischen Gemeinden oder zwischen Kantonen.

Lastenausgleich

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

Finanzkraft (OW)

Die Finanzkraft einer Einwohnergemeinde bemisst sich aus der Steuerkraft und der Steuerbelastung (Art. 3 Abs. 2 Finanzausgleichsgesetz vom 26. September 1993, GDB 630.1).

Steuerkraft (OW)

Gesamthaft abgerechnete Staatssteuern einer Einwohnergemeinde (eingeschlossen die Nebensteuern wie Grundstückgewinn-, Handänderungs-, Erbschafts- und Schenkungssteuern sowie Steuerbussen) geteilt durch die Einwohnerzahl (Art. 1 der Finanzausgleichsverordnung vom 15. Oktober 1993, GDB 630.11).

Steuerbelastung (OW)

Gesamtsteuerfuss der Staats- und Gemeindesteuern, eingeschlossen Kultussteuern (Art. 2 der Finanzausgleichsverordnung vom 15. Oktober 1993, GDB 630.11).

Harmonisierter Steuerertrag

Der (hypothetische) Steuerertrag einer Gemeinde, wenn sie den vom Kanton definierten, einheitlichen Steuerfuss erheben würde. Als Referenzsteuerfuss wird meist der mittlere Steuerfuss aller Gemeinden oder der Kantonssteuerfuss gewählt.

Ressourcenindex / Steuerkraftindex

Die Steuerkraft einer Gemeinde / eines Kantons in % der mittleren Steuerkraft.

Mindestausstattung

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

Umverteilungsausmass

Zeigt, welches Mass an Umverteilung mit einem Gesamttransfer (horizontal oder vertikal) tatsächlich erreicht wird. Das Umverteilungsausmass von horizontalen Instrumenten beträgt immer exakt das Doppelte der Transfersumme, das Umverteilungsausmass von vertikalen Instrumenten ist von der Ungleichverteilung der Transfers abhängig.