



Sitzung vom: 12. August 2019

Beschluss Nr.: 20

Interpellation betreffend finanzielle Lage des Kantons Obwalden: Beantwortung.

Der Regierungsrat beantwortet

die Interpellation betreffend finanzielle Lage des Kantons Obwalden (54.19.12), welche von der Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission (GRPK) und weiteren Mitunterzeichnenden am 23. Mai 2019 eingereicht wurde, wie folgt:

1. Gegenstand der Interpellation

Mit der Interpellation wird der Regierungsrat ersucht, die offenen Fragen, die sich aus der finanziellen Lage und der Studie der BAK Economics AG vom April 2019 betreffend Evaluation des Finanzhaushalts des Kantons Obwalden (BAK-Studie) im Speziellen ergeben, möglichst schnell zu klären. Die GRPK erachtet es als wichtig, dass sich sowohl das Kantonsparlament als auch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ein umfassendes Bild der tatsächlichen finanziellen Lage des Kantons machen und somit in den anstehenden Abstimmungen die entsprechenden politischen Entscheide fällen können. Diesbezüglich werden acht Fragen gestellt.

2. Beantwortung der Fragen

1. Frage: Eine Graphik aus der Studie Evaluation des Finanzhaushalts des Kantons Obwalden der BAK Economics AG vom April 2019 zeigt die prozentuale Aufteilung von Einnahmen und Ausgaben zwischen dem Kanton und den sieben Gemeinden insgesamt. Die Zahlen basieren auf den Werten der Jahresrechnung 2016. Welchen Einfluss werden die bereits umgesetzten und die geplanten Massnahmen (wie beispielsweise die Erhöhung des kantonalen Steuerfusses, die Beteiligung der Einwohnergemeinden am NFA oder die Sparmassnahmen beim Kanton) auf dieses Verhältnis voraussichtlich haben?

Basis der vorliegenden BAK- Studie ist ein interkantonales Benchmarking der öffentlichen Kosten auf der Grundlage der Finanzstatistik der Eidgenössischen Finanzverwaltung. Bei der Erstellung der Studie wurde diesbezüglich auf die aktuellsten zur Verfügung stehenden Zahlen zurückgegriffen und diese stammen aus dem Jahr 2016.

Anhand des Berechnungsrasters, welches von der BAK Economics AG für die Studie angewandt wurde, hat das Finanzdepartement für die finanziell gewichtigen Aufgabenfelder „Obligatorische Schulen und Sonderschulen“, „Alter“ und „Invalidität“ die Finanzierungsanteile Kanton/Gemeinden auf der Basis der Rechnungen 2018 so gut wie möglich berechnet. Daraus ist ersichtlich, dass sich die Finanzierungsanteile zwischen Kanton und Gemeinden auch auf der Basis der Zahlen von 2018 nicht oder nur unwesentlich verändern.

Aufgabenfeld	Finanzierungsanteil 2016 in %		Finanzierungsanteil 2018 in %	
	Kanton	Gemeinden	Kanton	Gemeinden
Obligatorische Schulen und Sonderschulden	12%	88%	12%	88%
Alter	49%	51%	48%	52%
Invalidität	77%	23%	76%	24%

Die im Nachtrag zum Steuergesetz per 1. Januar 2020 (vorbehältlich der Annahme durch das Stimmvolk am 22. September 2019) enthaltenen Massnahmen wie die Erhöhung des Steuerfusses und die Anpassung der Aufteilung des Ertrags der Gewinn- und Kapitalsteuer zwischen Kanton, Einwohner- und Kirchgemeinden werden zu einer leichten Verschiebung des Verhältnisses bei den Steuereinnahmen führen. Der Kanton rechnet für das Jahr 2020 deshalb mit Mehreinnahmen von gesamthaft rund elf Millionen Franken. Bei den Einwohnergemeinden wird mit Mehreinnahmen von insgesamt zwei Millionen Franken ausgegangen.

Aufgabenfeld	Finanzierungsanteil 2016 in %		Finanzierungsanteil 2018 in % (unter Berücksichtigung der vorgesehe- nen Steuererhöhung 2020)	
	Kanton	Gemeinden	Kanton	Gemeinden
Steuereinnahmen	43,6%	56,4%	45,6%	54,4%

Das Verhältnis bei den gesamten Steuereinnahmen wird sich durch die vorgesehene Steuergesetzvorlage des Kantons um rund zwei Prozentpunkte verschieben.

Bei der zukünftigen Beteiligung der Einwohnergemeinden an den Zahlungen in den interkantonalen Finanzausgleich (NFA) ist zu unterscheiden zwischen dem Vergleichsjahr 2016 und der zukünftigen Wirkungen. Im Referenzjahr 2016 hat der Kanton Obwalden noch einen Beitrag aus dem NFA erhalten. Die Einnahmen sind entsprechend unter den „weiteren ungebundenen Einnahmen“ eingeflossen.

Aufgabenfeld	Finanzierungsanteil 2016 in %		Finanzierungsanteil 2018 in %		Finanzierungsanteil 2018 in % (unter Berücksichtigung der Beteiligung der Einwohner- gemeinden am NFA 2020)	
	Kanton	Gemein- den	Kanton	Gemein- den	Kanton	Gemeinden
Weitere ungebundene Einnahmen	78%	22%	77%	23%	79%	21%

Das Verhältnis der „weiteren ungebundenen Einnahmen“ hätte sich 2018 um rund zwei Prozentpunkte verschoben, wäre der Beitrag der Einwohnergemeinden am NFA bereits in Kraft gewesen. Diese Verschiebung ist aber sehr volatil, da die „weiteren ungebundenen Einnahmen“ stark schwanken können.

Die bei der Auftragsvergabe bereits bekannten Einsparungen seitens des Kantons sind in die textlichen Ausführungen seitens der BAK Economics AG miteinbezogen worden.

2. Frage: Nebst den erwähnten Elementen, die sich zu Gunsten des Kantons auswirken, gibt es auch Bereiche mit entgegengesetzten Auswirkungen (etwa bei der notwendigen Lohnsummenentwicklung oder im Unterhalt der Infrastruktur). Welchen Einfluss hätten diese auf die prozentuale Aufteilung zwischen Kanton und Gemeinden?

Die Beantwortung dieser Frage ist direkt nicht möglich. Das in der Studie verwendete Jahr 2016 ist als Referenzjahr zu verstehen. In den Folgejahren hat diesbezüglich nicht nur beim Kanton eine Entwicklung stattgefunden, sondern auch bei den Einwohnergemeinden. Betrachtet man zum Beispiel die Entwicklung der Lohnsummen (Verwaltungs- und Betriebspersonal sowie Lehrkräfte) zeigt dies folgendes Bild:

Aufgabenfeld	2016		2018	
	Kanton	Gemeinden	Kanton	Gemeinden
Gesamtlohnsumme in Mio. Fr.	44,64	61,02	43,32	61,56
Zuwachs 2016 – 2018 in %			- 3%	+ 1%

Es gilt zu beachten, dass sich die Lohnsummenentwicklung beim Kanton ebenfalls direkt auf die Einwohnergemeinden auswirken würde (Volksschule). Bei den Einwohnergemeinden ist der Anteil der Löhne der Lehrkräfte im Verhältnis zur Verwaltung erheblich grösser als beim Kanton.

3. Frage: Gibt es einen Grund, warum der Regierungsrat gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit nicht aktiver kommuniziert und solche Informationen von sich aus verständlich und auf Basis der aktuellsten Werte zur Verfügung stellt?

Die BAK-Studie wurde in Auftrag gegeben um im Hinblick auf die Evaluation möglicher Massnahmen zur Entlastung des Finanzhaushalts wichtige Informationen zu erhalten. Ziel der BAK-Studie ist es, Potenzial für nachhaltige Kostensenkungen zu identifizieren und dabei eine unangemessene Senkung des Leistungsniveaus zu vermeiden. Hierfür wurde ein interkantonales Benchmarking der öffentlichen Kosten auf Grundlage der Finanzstatistik der Eidgenössischen Finanzverwaltung durchgeführt. Die BAK Economics AG hat diesbezüglich bei der Erstellung der Studie auf die aktuellsten zur Verfügung stehenden Zahlen zurückgegriffen. Diese stammen aus dem Jahr 2016.

Die Studie wurde im April 2019 fertiggestellt. Anschliessend wurde durch den Regierungsrat zeitnah und aktiv kommuniziert. So erfolgte die Abgabe der Studie an die GRPK am 1. Mai 2019. Am 7. Mai 2019 wurde die Studie den Einwohnergemeinden und am 8. Mai 2019 dem Kader präsentiert. Zudem wurden die Mitarbeitenden am 8. Mai 2019 mit einem Newsletter informiert und dem Kantonsrat wurde sie per E-Mail zugestellt. Die Öffentlichkeit wurde per Medienmitteilung am 9. Mai 2019 informiert. Aus Transparenzgründen ist die gesamte Evaluation auf der Kantonswebseite aufgeschaltet.

Aufgrund der Komplexität der Studie lud der Regierungsrat für die Präsentation der Studienergebnisse vor der GRPK vom 7. Mai 2019 den Verfasser, Marco Vincenzi von der BAK Economics AG. Dieses Vorgehen ermöglichte eine verständliche Vorstellung des Inhalts und bot der GRPK zudem die Möglichkeit direkte Fragen an den Ersteller zu richten, welche kompetent beantwortet wurden.

4. Frage: Der Regierungsrat hat den Schluss gezogen, dass die durchschnittlichen Ausgaben im Bereich Allgemeine Verwaltung nach Umsetzung des geplanten Stellenabbaus im Rahmen vergleichbarer Kantone liegen, weshalb keine weiteren Massnahmen geplant sind. Wie verhält es sich mit den anderen untersuchten Bereichen, die gemäss der Studie ein sogenanntes Kostendifferenzial aufweisen? Das Vorhandensein eines Kostendifferenzials ist ein Hinweis, dass entweder Ineffizienzen vorhanden sind oder sich der Kanton ein überdurchschnittliches Leistungsniveau "leistet".

Dass ein Kostendifferenzial automatisch gleichbedeutend mit Ineffizienzen oder einem überdurchschnittlichen Leistungsniveau ist, stimmt nicht. Das Kostendifferenzial ergibt sich aus dem Finanzierungspotenzial des Kantons oder der Frage, was sich der Kanton aufgrund des tiefen ausgeschöpften Finanzierungspotenzials leisten kann. Aus der Kombination von Finanzstärke und Strukturbelastung hat die BAK den Zielwert von 85 Indexpunkten abgeleitet. Bei gegebener Finanzkraft und derzeitiger Steuerauserschöpfung muss der Kanton ein um 15 Prozent tieferes Fallkostenniveau erreichen, um langfristig einen ausgeglichenen Kantonshaushalt erreichen zu können. Der Kanton bräuchte somit, um das Kostendifferenzial zu erreichen, in den überprüften Bereichen ein um 15 Prozent effizienteres oder unterdurchschnittlicheres Leistungsniveau gegenüber dem Durchschnitt der jeweiligen Vergleichsgruppen.

Im Bereich der allgemeinen Verwaltung weist die BAK-Studie ein Kostendifferenzial vom 1 Million Franken aus. Durch die im Rahmen der Finanzstrategie vorgesehenen Sparmassnahmen von 2,8 Millionen Franken werden die Ausgaben des Kantons sogar deutlich unter dem Niveau vergleichbarer Kantone liegen.

Der Regierungsrat hat die Handlungsmöglichkeiten in allen anderen Bereichen ebenfalls geprüft. Dabei ist er zum Schluss gekommen, dass in mehreren Bereichen mit den seit 2016 getroffenen Massnahmen (KAP, bereits umgesetzte Massnahmen der Finanzstrategie 2027+) die Kostendifferenziale gemäss BAK Studie ebenfalls erreicht sind. Dies trifft zu bei

- a. der Landwirtschaft (Streichung Beiträge Wohnbausanierung, Streichung Beiträge arbeitsteilige Aufzucht, Reduktion Beiträge Viehschauen und Schlachtviehmärkte)
- b. Industrie, Gewerbe und Handel (Kürzung Kantonsbeitrag an Wirtschaftsförderung sowie ans CSEM (über Fr. 150 000.–), Kündigungen von Mitgliedschaften und Studien (z. B. SAB, SQI))
- c. Öffentlicher Verkehr (Abgeltung im Bereich Angebotsbestellung wurden maximal gesenkt)
- d. Tourismus (Beiträge an die OT AG und ETT AG werden um 10 Prozent gekürzt)
- e. Ausgleichskasse (Einsparungen durch Effizienzsteigerung vollzogen; Anpassung der Berechnungsgrundlagen für ELG-Anspruchsberechtigung)
Raumordnung
- f. Arten- und Landschaftsschutz
- g. Denkmalpflege (Reduktion Beiträge)

In diesen Bereichen konnte das Kostendifferenzial im Vergleich zu 2016 eliminiert werden.

In weiteren Bereichen sind die Kostendifferenziale voraussichtlich nicht realisierbar, da

- a. vertragliche Bindungen (ausserkantonale Hospitalisationen, Universitäten, Beteiligung im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit wie beispielsweise IPH Verpflichtungen, Hochschulen, ausserkantonale Sonderschule)
- b. politische Vorgaben (Individuelle Prämienverbilligung IPV, Hochwasserschutz, Waldbewirtschaftung, Gewässerverbauung)
- c. strukturelle Rahmenbedingungen (Kosten des Parlaments / der Regierung im Verhältnis zu Kantonsgrösse, Kosten der Volksschulen fallen fast vollständig bei den Gemeinden nicht beim Kantons an, Schutz Naturgefahren)
- d. bunderechtliche Vorgaben (z.B. Umwelt- und Gewässerschutz, RAV und ALK, AHV/IV/ELG, Migration, Handelsregister, Grundbuch und amtliche Vermessung, Stiftungsaufsicht)

die Handlungsmöglichkeiten einschränken.

5. Frage: Im Zusammenhang mit der Medienmitteilung vom 09.05.2019 wurde auch eine Graphik veröffentlicht, gemäss der die Nettoverschuldung des Kantons 2020 auf rund 100 Millionen Franken ansteigen wird. Ist es korrekt, dass ein derart starker Anstieg der Verschuldung nicht konform mit dem geltenden Art. 34 Abs. 3 FHG ist?

Ein Anstieg der Nettoverschuldung in dieser Grössenordnung ist nicht konform mit dem geltenden Art. 34 Abs. 3 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 11. März 2010 (FHG; GDB 610.1). Der Regierungsrat ist sich diesem Umstand bewusst. Anlässlich seiner Klausur vom 26. März 2019 hat er dem Finanzdepartement den Auftrag erteilt, eine Gesetzesvorlage mit Anpassung von Art. 34 Abs. 3 FHG zu erarbeiten. Gemäss Beschluss vom 11. Juni 2019 (Nr. 483) hat das Finanzdepartement eine Vorlage zur Anpassung von Art. 34 Abs. 3 FHG erarbeitet. Diese sieht vor, dass neu die Investitionen zu 100 Prozent selbstfinanziert sein sollen, falls die Nettoverschuldung 80 Prozent des Fiskalertrags übersteigen würde. Weitere Ausführungen sind in den Erläuterungen des Finanzdepartements zu einem Nachtrag zum Finanzhaushaltsgesetz (Selbstfinanzierungsgrad) vom 11. Juni 2019 ersichtlich.

6. Frage: In der Finanzstrategie 2027+ (Volksabstimmung vom 23. September 2018) und in der Finanzvorlage 2019 (Kantonsratssitzung vom 5. und 17. Dezember 2018) wurden bereits verschiedene Ansätze zur Lockerung der Schuldenbremse diskutiert. Muss davon ausgegangen werden, dass vorgeschlagen wird, Art. 34 Abs. 3 FHG ersatzlos zu streichen oder werden auch Alternativen geprüft?

Wie bereits unter Frage 5 ausgeführt, hat sich der Regierungsrat in der Zwischenzeit mit der Schuldenbremse befasst und am 11. Juni 2019 die entsprechenden Erläuterungen mit dem Nachtrag zum Finanzhaushaltsgesetz mit der Anpassung des Selbstfinanzierungsgrads (Art. 34 Abs. 3 FHG) in erster Lesung zuhanden der Anhörung verabschiedet. Eine ersatzlose Streichung von Art. 34 Abs. 3 FHG ist dabei nicht vorgesehen.

Alternativ befasst sich der Regierungsrat zudem mit einer möglichen Regelung und Ausgestaltung von Steuerungs- und Sanktionsmechanismen. Er wird diese Thematik in der Klausur im August 2019 weiter vertiefen. Es ist dem Regierungsrat ein Anliegen, anschliessend mit den politischen Parteien und Behörden diese Thematik zu erörtern und mögliche Alternativen und Szenarien weiterzuverfolgen. Voraussichtlich wird dies frühestens im Herbst 2019 in den politischen Prozess gegeben.

7. Frage: Bis wann werden der Kantonsrat und die Öffentlichkeit über die Vorschläge informiert? Findet beispielsweise eine Vernehmlassung statt?

Wie bereits erwähnt, wurden der Kantonsrat sowie die Öffentlichkeit zwischenzeitlich über die Vorschläge informiert. Folgender Zeitplan ist für den Nachtrag zum Finanzhaushaltsgesetz vorgesehen:

Informationsveranstaltung für die Parteien	24. Juni 2019
Newsletter an alle Mitarbeitenden	25. Juni 2019
Mediengespräch	26. Juni 2019
Anhörung Parteien	Bis 31. Juli 2019
2. Lesung Regierungsrat	20. August 2019
Kommissionssitzung (GRPK)	29. August 2019
Beratung Kantonsrat	12. September 2019 / 24. Oktober 2019

8. Frage: Setzt sich die Regierung auch mit der Frage auseinander, was geschehen wird, wenn geplante Massnahmen aufgrund einer Volksabstimmung nicht umgesetzt werden können? Wenn ja, wie würden diese Massnahmen aussehen?

Mit der Annahme des Nachtrags zum Finanzhaushaltsgesetz sowie des Bundesgesetzes über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF) an der Volksabstimmung vom 19. Mai 2019 wurden bereits wichtige Massnahmen umgesetzt. Ebenfalls wurden weitere wichtige Vorlagen wie die Verordnung über die Beteiligung der Einwohnergemeinden am interkantonalen Finanzausgleich (NFA) sowie der Nachtrag zum Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz (IPV) in der Zwischenzeit umgesetzt.

Dem Regierungsrat ist bewusst, dass die Volksabstimmung vom 22. September 2019 über den Nachtrag zum Steuergesetz ein wesentlicher Bestandteil ist, um das strukturelle Defizit des Kantons Obwalden zu beheben und somit die Kantonsfinanzen zu stabilisieren. Sollte das Obwaldner Stimmvolk die Steuererhöhung ablehnen, hat der Regierungsrat verschiedene Szenarien definiert, deren Umsetzung er an die Hand nehmen würde. Diese reichen von einer Anpassung der Vorgaben für die Schuldenbegrenzung und den Selbstfinanzierungsgrad im Finanzhaushaltsgesetz bis hin zu einem Leistungsabbau. Davon könnten auch Bereiche mit sehr direkten Auswirkungen auf die Bevölkerung wie etwa Gesundheitsversorgung, Alter und Invalidität, Sicherheit oder Verkehr betroffen sein.

Parallel dazu führt der Regierungsrat die Gespräche mit den Einwohnergemeinden weiter, um die Finanzierung der Aufgaben besser ins Gleichgewicht zu bringen. Der Regierungsrat wird die Öffentlichkeit laufend über die weiteren Schritte orientieren

Protokollauszug an:

- Mitglieder des Kantonsrats sowie übrige Empfänger der Kantonsratsunterlagen (mit Interpellationstext)
- Mitglieder des Regierungsrats
- Finanzdepartement
- Personalamt
- Staatskanzlei
- Ratssekretariat Kantonsrat

Im Namen des Regierungsrats



Nicole Frunz Wallimann

Landschreiberin



Versand: 22. August 2019