



Botschaft des Regierungsrats zu einem Nachtrag zum Finanzhaushaltsgesetz (Schuldenbegren- zung)

30. Juni 2020

Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zu einem Nachtrag zum Finanzhaushaltsgesetz (Schuldenbegrenzung) mit dem Antrag, auf die Vorlage einzutreten.

Im Namen des Regierungsrats

Landammann: Josef Hess

Landschreiberin: Nicole Frunz Wallimann

Inhaltsverzeichnis

1.	Ausgangslage.....	4
2.	Entwicklung der Nettoverschuldung	4
	2.1 Mechanismus	4
	2.2 Abbau der Verschuldung	4
	2.3 Stand der Verschuldung bzw. des Nettoverschuldungsquotienten.....	5
	2.4 Konsequenzen bei tieferem Nettoverschuldungsquotient	5
	2.5 Finanzperspektiven	6
3.	Verschärfung der Situation durch die Corona-Pandemie (Covid-19).....	6
	3.1 Steigende Ausgaben 2020 des Kantonshaushalts	7
	3.2 Drohende Defizite – tiefere Steuereinnahmen.....	7
4.	Ursprünglicher Auftrag	8
	4.1 Projektgruppe.....	9
	4.2 Vorgehen	9
	4.3 Vernehmlassungsvorlage	10
5.	Vernehmlassung	10
	5.1 Eingegangene Stellungnahmen	10
6.	Vorgeschlagene Anpassungen.....	15
	6.1 Grundsätzliches	15
	6.2 Einwohnergemeinden.....	16
	6.3 Vorgaben Kanton	16
	6.4 Finanzpolitische Steuerungsinstrumente.....	17
	6.5 Ausnahmen der Schuldenbegrenzung	17
	6.6 Funktionieren von Automatismen.....	18
7.	Anpassungen Kirchgemeinden	18
8.	Auswirkungen der Vorlage auf die Verschuldung und die Erfolgsrechnung	19
9.	Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	20
10.	Fazit und politische Würdigung.....	23
	10.1 Beschränkte Handlungsmöglichkeiten	23
	10.2 Neuverschuldung unausweichlich.....	24
	10.3 Schuldenzunahme angesichts der tiefen Zinssätze mittelfristig vertretbar	24

Zusammenfassung

Der in Art. 34 Abs. 3 des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG; GDB 610.1) vorgegebene Selbstfinanzierungsgrad bei den Investitionen von 100 Prozent wurde beim Kanton weder im Budget 2019 noch im Budget 2020 erreicht. Mit den Auswirkungen der Corona-Pandemie haben sich die finanzpolitischen Gegebenheiten zusätzlich markant verschlechtert.

Mit dem vorgeschlagenen Nachtrag zum FHG soll ermöglicht werden, dass der Kanton wieder ein gesetzeskonformes Budget erreichen und notwendige Investitionen über eine Zunahme der Verschuldung finanzieren kann.

Der Regierungsrat hatte ursprünglich eine Vorlage zuhanden der Vernehmlassung verabschiedet, welche auf den Vorschlägen einer aus Vertretern von Kanton und Einwohnergemeinden zusammengesetzten Arbeitsgruppe basierte. Diese Vorlage zeigte sich jedoch im Vernehmlassungsverfahren als nicht mehrheitsfähig.

Infolge der erwarteten zeitnahen Umsetzung des Nachtrags, der eingegangenen Vernehmlassungsantworten sowie der ungewissen Entwicklung der finanziellen Auswirkungen der Corona-Pandemie hat der Regierungsrat entschieden, sich auf einzelne Artikel zu beschränken und schlägt folgende Anpassungen vor:

- Die rollende Aufgaben- und Finanzplanung wird beim Kanton und den Gemeinden um zwei Jahre erweitert, damit künftige Entwicklungen frühzeitig erkannt werden können;
- Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse wird die bestehende Vorgabe betreffend Haushaltsgleichgewicht und Schuldenbegrenzung für die Einwohner- und Kirchgemeinden beibehalten. Die nachfolgenden materiellen Änderungen in der Schuldenbegrenzung werden nur für den Kanton vorgesehen – die Berechnungen für die Einwohner- und Kirchgemeinden bleiben bestehen;
 - der Fokus der Schuldenbegrenzung wird in erster Linie auf die Tragbarkeit der Verschuldung im Budget und die Ausgangslage (Nettoverschuldung) ausgerichtet;
 - in zweiter Linie wird zusätzlich eine ober(st)e Limite der Verschuldung festgelegt;
 - Ausnahmen von der Schuldenbegrenzung sind nicht mehr vorgesehen;
 - das maximal erlaubte zu budgetierende Defizit bzw. der mindestens zu budgetierende Überschuss der Erfolgsrechnung wird in Abhängigkeit zur Verschuldungssituation festgelegt.
- Die Möglichkeit der finanzpolitischen Buchungen wird beim Kanton und den Gemeinden beibehalten;

Es handelt sich dabei um den kleinsten gemeinsamen Nenner aus der Rückmeldung der Parteien und Gemeinden aus der Vernehmlassung. Mit dieser Anpassung des FHG werden keine Einsparungen erzielt und es werden keine Schulden abgebaut. Die Finanzen des Kantons werden dadurch nicht saniert. Es wird jedoch der Rahmen neu gesteckt, in welchem sich der Kanton bei seinen zukünftigen Ausgaben und Investitionen bewegen kann.

1. Ausgangslage

Seit der Erarbeitung der Grundlagen für den Nachtrag zum Finanzhaushaltsgesetz durch die vom Regierungsrat eingesetzte Arbeitsgruppe hat sich die Ausgangslage vollständig geändert. Mit den Auswirkungen der Corona-Pandemie haben sich die finanzpolitischen Gegebenheiten von einer berechenbaren in eine ungewisse Entwicklung gekehrt.

Die noch in der Vernehmlassung aufgezeigte Richtung der Finanzen muss aufgrund der gegenwärtigen ungewissen finanziellen Auswirkungen und Entwicklung zum jetzigen Zeitpunkt hinterfragt und überprüft werden.

Der vorliegende Nachtrag zum FHG beschränkt sich folglich und basierend auf den eingegangenen Vernehmlassungsantworten auf wenige wesentliche Änderungen.

Der Regierungsrat trägt mit der nun vorliegenden Gesetzesanpassung den aktuellen Gegebenheiten entsprechend Rechnung.

2. Entwicklung der Nettoverschuldung

2.1 Mechanismus

Sowohl ein Schuldenzuwachs als auch ein -abbau resultieren aus dem Zusammenspiel der (Netto-)Investitionen der Investitionsrechnung und der sich aus der Erfolgsrechnung ergebenden Selbstfinanzierung. Zur Veranschaulichung dienen die nachfolgenden Zahlen des Budgets 2020. Wie daraus ersichtlich ist, betragen die budgetierten Nettoinvestitionen 24,7 Millionen Franken. Durch die Eigenfinanzierung der Erfolgsrechnung von 2,5 Millionen Franken müssen die Nettoinvestitionen mit 22,2 Millionen fremdfinanziert werden, was zu einer entsprechenden Verschuldungszunahme führt.

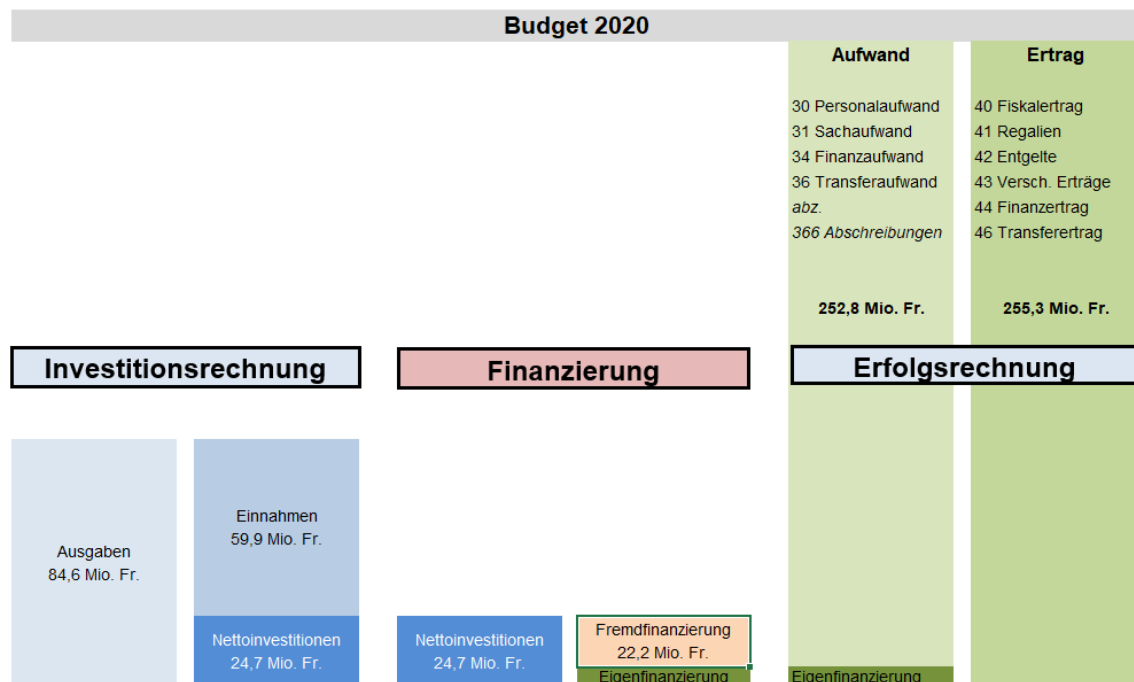


Abbildung: Finanzierungsrechnung Budget 2020

2.2 Abbau der Verschuldung

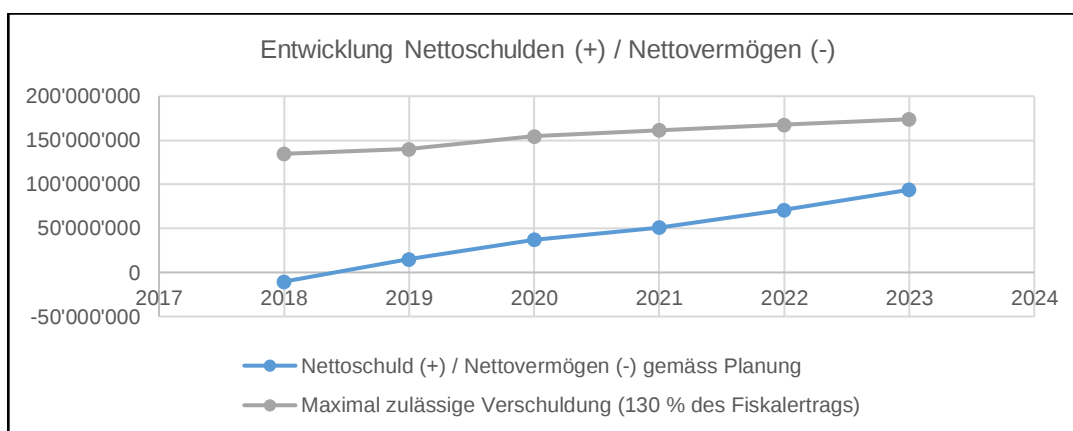
Ein Abbau der Verschuldung findet entsprechend erst statt, wenn die Nettoinvestitionen der Investitionsrechnung tiefer sind als die Eigenfinanzierung der Erfolgsrechnung. Die Zunahme der Verschuldung erfolgt im Umfang des Saldo der Nettoinvestitionen der Investitionsrechnung abzüglich der Eigenfinanzierung der Erfolgsrechnung.

2.3 Stand der Verschuldung bzw. des Nettoverschuldungsquotienten

Die Nettoschuld des Kantons wird stichtagsbezogen auf das Ende des Jahres ermittelt und in der Staatsrechnung transparent ausgewiesen. Anhand der Ausgangslage der Staatsrechnung 2019 bzw. der aktuellen Integrierten Aufgaben- und Finanzplanung (IAFP) hätten sich die Verschuldung bzw. der Nettoverschuldungsquotient wie folgt entwickelt:

Stichtag per 31.Dezember			(in Mio. Fr.)	Nettoschuld (in Mio. Fr.)	Fiskalertrag (in Mio. Fr.)	Nettoverschuldungsquotient
Staatsrechnung 2019				15,0	107,7	14%
Finanzplan	2020	Nettoinvestitionen 2020	+24,9			
		Eigenfinanzierung 2020	- 2,7			
		Veränderung Schuld	+22,2	37,6	118,9	32%
	2021	Nettoinvestitionen 2021	+ 18,8			
		Eigenfinanzierung 2021	- 5,1			
		Veränderung Schuld	+ 13,7	51,3	124,2	41%
	2022	Nettoinvestitionen 2022	+ 27,2			
		Eigenfinanzierung 2022	- 7,2			
		Veränderung Schuld	+ 20,0	71,3	128,9	55%
	2023	Nettoinvestitionen 2023	+ 30,6			
		Eigenfinanzierung 2023	- 7,7			
		Veränderung Schuld	+ 22,9	94,3	133,7	70%

Tabelle: Erwartete Entwicklung aufgrund der bestehenden Planzahlen



Grafik: Erwartete Entwicklung aufgrund der bestehenden Planzahlen

2.4 Konsequenzen bei tieferem Nettoverschuldungsquotient

Gemäss der dem Kantonsrat unterbreiteten Planung würde, basierend auf der Rechnung 2019, bereits Ende 2023 ein Nettoverschuldungsquotient von 70 Prozent erreicht. Würde der Nettoverschuldungsquotient – wie in der Vernehmlassung zum Teil gefordert – markant tiefer als die nun vorgeschlagenen 130 Prozent angesetzt, wären die vom Regierungsrat bereits einmal erwähnten umfangreichen Einschnitte in die Tätigkeiten des Kantons unumgänglich (aber auch nicht zielführend). Zu diesen zählen u.a. ein Leistungsabbau in Bereichen mit teilweise sehr direkten Auswirkungen auf die Bevölkerung, wie Gesundheitsversorgung (Spital), Alter und Invalidität (Spitex), Prämienverbilligung, Kultur und Sport, oder Familien (Kinderbetreuung).

Selbstredend müssten ebenso die vorgesehenen Investitionen, z.B. bei den Gewässerverbauungen und Wald sowie den Hochbauten entsprechend reduziert werden. Wie bereits früher

durch den Regierungsrat kommuniziert, sind auch grössere Desinvestitionen von Beteiligungen oder Anlagen zurzeit nicht vorgesehen und nicht zielführend.

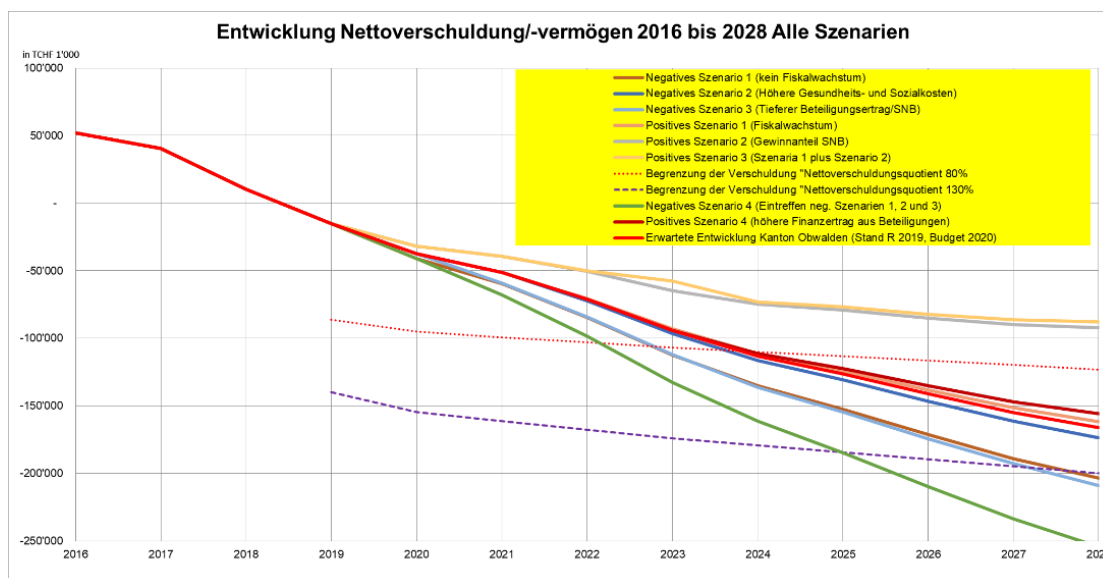
2.5 Finanzperspektiven

Nebst den auf dem Finanzplan beruhenden Planzahlen wurden im Vorfeld verschiedenste Szenarien aufgestellt, wie sich die Verschuldung entwickeln könnte, falls die im Finanzplan vorgesehenen Annahmen anders eintreffen würden als angenommen.

Auch zukünftig ist mit starken Schwankungen bei den Investitionen zu rechnen. Ausschlaggebend dafür sind einerseits die in der Finanzplanung/Finanzperspektiven enthaltenen grösseren Hochbauprojekte (Psychiatriegebäude [20,5 Millionen Franken], Polizeigebäude [25 Millionen Franken], Staatsarchiv [8 Millionen Franken], Historisches Museum [4 Millionen Franken], Kantonsspital Dienstgebäude [25 Millionen] u.a.), für die allein in den Jahren 2021 bis 2026 mit Investitionen von ca. 8,5 Millionen Franken pro Jahr gerechnet werden muss.

Auch belaufen sich die für die Jahre 2020 bis 2026 erforderlichen Investitionen in Schutzbauten (u.a. Sarneraa, Engelbergeraa, Kleine Schliere) und Schutzwaldpflege, im Mittel der kommenden Jahre (Finanzperspektiven), auf 9 bis 15 Millionen Franken pro Jahr (Anteil Kanton).

Daraus ergaben sich folgende mögliche Szenarien



Grafik: Mögliche Entwicklung aufgrund verschiedener Planszenarien (siehe Anhang 2 für grössere Darstellung)

Die Finanzierung ergibt sich aus den Nettoinvestitionen einerseits sowie der in der Erfolgsrechnung enthaltenen Selbstfinanzierung andererseits. Für die nächsten Jahre erfolgt eine Zunahme der Verschuldung. Diese wird bis 2028, je nach Szenario, zwischen 75 und 250 Millionen Franken betragen. Hauptgründe sind einerseits die notwendigen geplanten Investitionskosten sowie die tiefe Eigenfinanzierung der Erfolgsrechnung.

3. Verschärfung der Situation durch die Corona-Pandemie (Covid-19)

Seit der Verabschiedung des Budgets 2020 sowie der Staatsrechnung 2019 hat sich mit der weltweiten Ausbreitung des Coronavirus die Ausgangslage in mehreren Bereichen massiv verändert. Mit den Auswirkungen der Corona-Pandemie haben sich die finanzpolitischen Gegebenheiten von einer berechenbaren in eine ungewisse Entwicklung gekehrt.

Aufgrund des unsicheren weiteren Verlaufs der Pandemie und den noch nicht abschliessend absehbaren Auswirkungen auf die Wirtschaft ist derzeit eine Prognose für die mittel- bis längerfristige Entwicklung des Finanzhaushalts sowohl des Kantons als auch der Gemeinden mit grossen Unsicherheiten verbunden. Aus heutiger Sicht ist mit folgenden finanziellen Auswirkungen zu rechnen.

3.1 Steigende Ausgaben 2020 des Kantonshaushalts

Während im Jahr 2020 vor allem ausgabenseitige Belastungen ins Gewicht fallen (regionalpolitischer Beitrag an das Kantonsspital, medizinisches Schutzmaterial, wirtschaftliche Hilfe, zusätzlicher Beitrag an den öffentlichen Verkehr), werden sich die finanziellen Folgen ab dem Jahr 2021 vor allem auch auf die Einnahmen niederschlagen. Insbesondere die Entwicklung der Steuererträge ist höchst ungewiss. Bei den Steuererträgen der Steuerperiode 2020 ist von einem markanten Rückgang gegenüber der Steuerperiode 2019 auszugehen. Dieser wird sich sowohl im Rechnungsjahr 2021 als auch – aufgrund des Veranlagungsstands – im 2022 niederschlagen. Ab der Steuerperiode 2021 kann gemäss den aktuellen volkswirtschaftlichen Eckwerten des Bundes aber wieder mit einer nachhaltigen Erholung gerechnet werden. Wie schnell der erwartete Rückgang indessen aufgeholt werden kann, kann zum heutigen Zeitpunkt nicht mit Sicherheit gesagt werden.

Gemäss aktuellen Hochrechnungen wird beim Kanton für das Jahr 2020 mit einem Ergebnis in der budgetierten Grössenordnung gerechnet (Defizit der Erfolgsrechnung von rund 2 Millionen Franken). Die ausgabenseitigen Mehraufwendungen können durch Mehreinnahmen, insbesondere dank der höheren Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank (SNB) (Kantonsanteil von 12 Millionen Franken anstelle der budgetierten 6 Millionen Franken), noch aufgefangen werden. Die Höhe der zukünftigen Reingewinnablieferung der SNB an die Kantone ist aber mit Unsicherheiten behaftet. Nebst der volatilen Gewinnentwicklung der SNB selbst, sorgen insbesondere auch die politischen Begehrlichkeiten betreffend Gewinnverwendung der SNB für Ungewissheit.

3.2 Drohende Defizite – tiefere Steuereinnahmen

Für die kommenden Jahre ist aufgrund der erwarteten Steuerentwicklung mit Defiziten und Finanzierungsfehlbeträgen in der Grössenordnung von mehreren Millionen Franken zu rechnen. Zum heutigen Zeitpunkt ist bei den Steuererträgen von einer Lücke gegenüber den bisherigen Finanzplanzahlen von 10 bis 15 Millionen Franken auszugehen.

Die Prognoseunsicherheiten sind allerdings hoch und entsprechend breit ist das Band zwischen den Best- und Worstcase-Szenarien. So ist beispielsweise noch unklar, ob und in welchem Umfang sich der Bund an den coronabedingten Zusatzkosten im Spitalbereich beteiligen wird. Ebenso bestehen grosse Unsicherheiten in Bezug auf den weiteren konjunkturellen Verlauf und dessen Auswirkungen auf den Finanzhaushalt. Auch ist im Moment noch unsicher, in welchem Umfang sich die Ertragsausfälle, wie beispielsweise im öffentlichen Verkehr und beim Fachhochschulkonkordat etc., auf die Kantonsfinanzen auswirken werden.

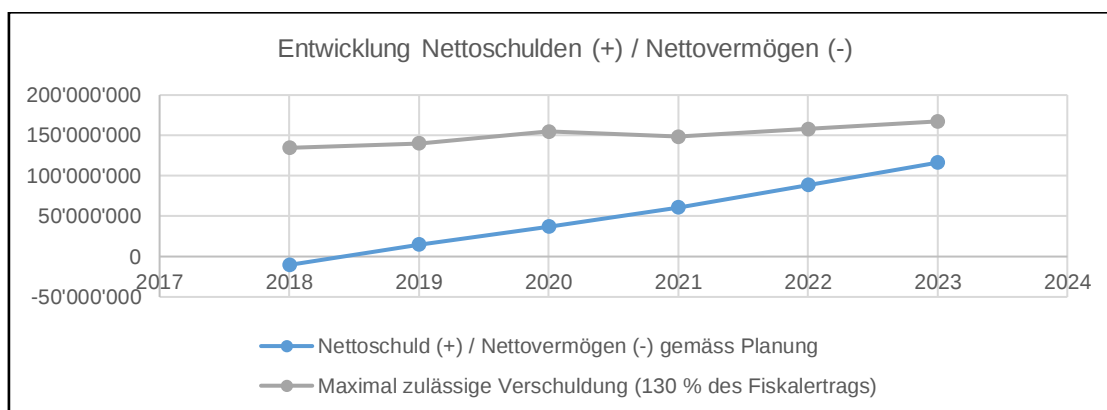
Anhand der zu erwartenden Ertragsrückgänge kann die eigentliche Zielvorgabe, wie sie dem Auftrag der Arbeitsgruppe zugrunde gelegen hat – eine ausgeglichene Erfolgsrechnung – für die Jahre 2021 und 2022 mit einer normalen Planung nicht mehr erreicht werden. Aus heutiger Sicht könnte die Zielvorgabe nur erreicht werden, wenn die Ausgaben der Erfolgsrechnung stark reduziert bzw. die Steuern erneut erhöht würden.

Um die finanziellen Auswirkung zu verdeutlichen, wird bei nachfolgender Tabelle gegenüber den unter Punkt 2.3 aufgezeigten Entwicklung von einem Rückgang des Steuerertrags von 10 Millionen Franken ausgegangen. Wenn dieser Rückgang in den Folgejahren gegenüber der

Planung jeweils um 2,5 Millionen Franken aufgeholt wird, hätte dies folgenden Einfluss auf die Planzahlen:

Stichtag per 31.12.			(in Mio. Fr.)	Nettoschuld (in Mio. Fr.)	Fiskalertrag (in Mio. Fr.)	Nettoverschuldungsquotient
Ausgangslage – Rechnung 2019				15,0	107,7	14%
Finanzplan	2020	Nettoinvestitionen 2020	+24,9			
		Eigenfinanzierung 2020	- 2,7			
		Veränderung Schuld	+22,2	37,6	118,9	32%
	2021	Nettoinvestitionen 2021	+ 18,8			
		Eigenfinanzierung 2021	+ 4,9			
		Veränderung Schuld	+23,7	61,3	114,2	54%
	2022	Nettoinvestitionen 2022	+ 27,2			
		Eigenfinanzierung 2022	+ 0,3			
		Veränderung Schuld	+ 27,5	88,8	121,4	73%
	2023	Nettoinvestitionen 2023	+ 30,6			
		Eigenfinanzierung 2023	- 2,7			
		Veränderung Schuld	+ 27,9	116,7	128,7	91%

Tabelle: Erwartete Entwicklung aufgrund der bestehenden Planzahlen unter Berücksichtigung eines Rückgangs der Steuererträge



Grafik: Erwartete Entwicklung aufgrund der bestehenden Planzahlen

Der in obiger Planrechnung aufgezeigte Verschuldungseffekt der Corona-Pandemie lässt die Verschuldung in den Jahren 2021 bis 2023 von 94,3 Millionen Franken auf 116,7 Millionen Franken ansteigen. Der Nettoverschuldungsquotient würde sich bis Ende 2023 von 70 auf 91 Prozent verschlechtern.

Die finanziellen Auswirkungen der Corona-Pandemie bewegen sich im Jahr 2023 gemäss heutigem Wissenstand im Rahmen der negativen Szenarien 1 bzw. 3 gemäss Tabelle unter Kapitel 2.5.

4. Ursprünglicher Auftrag

Wie bereits beim Budget 2019 kommuniziert werden musste, kann der heute noch vorgegebene Selbstfinanzierungsgrad bei den Investitionen in den nächsten Jahren beim Kanton nicht erreicht werden. Der Kantonsrat hat anlässlich der Sitzung vom 24. Januar 2019 das Budget 2019 und anlässlich der Sitzung vom 5. Dezember 2019 das Budget 2020 genehmigt. Beide Budgets erfüllen die Vorgaben bezüglich des in Art. 34 Abs. 3 FHG geforderten Selbstfinanzierungsgrads der Investitionsrechnung von 100 Prozent nicht.

Anlässlich der Sitzung vom 12. September 2019 beriet der Kantonsrat einen Nachtrag zum Finanzhaushaltsgesetz (Selbstfinanzierungsgrad), der sich lediglich auf die Anpassung von Art. 34 Abs. 3 FHG limitierte. Mit 52 zu 0 Stimmen wurde die Vorlage an den Regierungsrat, mit dem Auftrag eine umfassende und nachhaltige Lösung auszuarbeiten, zurückgewiesen.

Der Regierungsrat hatte das Vorgehen für eine Anpassung der Schuldenbegrenzung (Selbstfinanzierungsgrad) diskutiert und dem Finanzdepartement den Auftrag erteilt, eine Gesetzesvorlage mit umfassender Anpassung der Art. 33 und 34 FHG zu erarbeiten. Um eine fundierte Diskussion zu ermöglichen, setzte der Regierungsrat eine Projektgruppe aus Gemeinde- und Kantonsvertretern ein (Beschluss vom 10 September 2019 [Nr. 74]).

Folgende Punkte waren durch die Projektgruppe zu prüfen:

- gleiche Berechnungsmethode der Schuldenbegrenzung für Kanton und Gemeinden;
- Berücksichtigung nicht nur von „Sanktionsmechanismen“, sondern auch von „Automatismen zur Steuersenkung“;
- Zusammenspiel von Art. 33 FHG und Art. 34 FHG;
- Abweichungen gemäss Art. 34 Abs. 4 FHG;
- Abbau der Verschuldung.

Aus den Ergebnissen war ein Nachtrag zum Finanzhaushaltsgesetz zu erarbeiten.

Mit der Revision des FHG sollte zudem eine breite politische Diskussion über die Entwicklung der Nettoverschuldung, die Handhabung und den Umgang mit der Schuldenbegrenzung sowie möglichen Sanktionsmechanismen lanciert werden.

4.1 Projektgruppe

4.1.1 Zusammensetzung

Folgende Projektgruppe wurde durch den Regierungsrat unter Beizug der Gemeindepräsidienkonferenz eingesetzt:

Gemeindevertreter	Kantonsvertretung
Gemeindepräsident André Windlin, Kerns	Daniel Odermatt, Finanzverwalter (Leitung)
Gemeinderat Hansruedi Abächerli, Giswil	Peter Berchtold, Finanzkontrolleur (Leitung-Stv.)
Finanzverwalterin Pascale Küchler, Sarnen	Stefan Keiser, Leiter Rechtsdienst
Finanzverwalter Roland Lötscher, Sachseln	Peter Küchler, Stv. Finanzverwalter
Sekretariat: Finanzverwaltung	

4.2 Vorgehen

Die Projektgruppe hat sich eingehend mit den heute im FHG verankerten Vorgaben des Haushaltsgleichgewichts (Art. 33 FHG) und der Schuldenbegrenzung (Art. 34 FHG) auseinandergesetzt. Ebenfalls wurden die bestehenden Schuldenbremsen der übrigen Kantone konsultiert, insbesondere jene des Kantons Uri. Der Kanton Uri hat erst kürzlich (per 1. Januar 2019) ein neues Gesetz zum Haushaltsgleichgewicht (des Kantons) in Kraft gesetzt.

Weitere eventuell angebrachte Revisionspunkte des FHG wurden aufgrund des Auftrags nicht diskutiert.

Die Schlussfolgerungen und Anträge zur Anpassung des FHG wurden dem Regierungsrat mit Bericht der Projektgruppe vom 9. März 2020 unterbreitet. Basierend auf dem Arbeitsbericht der

Arbeitsgruppe hat das Finanzdepartement bei den Parteien und Gemeinden eine Vernehmlassung durchgeführt.

4.3 Vernehmlassungsvorlage

Die Vernehmlassungsvorlage sah im Wesentlichen folgende Anpassungen des FHG vor:

- Für die Entscheidungsorgane Regierungsrat/Kantonsrat bzw. Gemeinderat/Gemeindeversammlung wird der Fokus vermehrt auf den Finanzplan bzw. die rollende Aufgaben- und Finanzplanung gerichtet. Der kurzfristige Fokus vom jährlichen Budget wird auf eine Dauer von vier Jahren erweitert. Der Finanzplan wird damit zukünftig wesentlich an Bedeutung gewinnen;
- Der Fokus der Schuldenbegrenzung wird in erster Linie auf die Tragbarkeit der Verschuldung und die Ausgangslage des Gemeinwesens bezüglich seiner Verschuldung ausgerichtet;
- In zweiter Linie wird zusätzlich eine ober(st)e Limite der Verschuldung festgelegt;
- Im Sinne eines transparenten und vollständigen Ausweises der Nettoschulden bzw. des Nettovermögens umfassen die Vorgaben ebenfalls die Spezialfinanzierungen;
- Ausnahmen von der Schuldenbegrenzung sind nicht mehr vorgesehen;
- Das maximal erlaubte, zu budgetierende Defizit bzw. der mindestens zu budgetierende Überschuss der Erfolgsrechnung wird in Abhängigkeit zur Verschuldungssituation festgelegt;
- Auf die finanzpolitischen Steuerungsinstrumente (z.B. zusätzliche Abschreibungen, Rücklagen, Vorfinanzierung) wird verzichtet;
- Werden die Vorgaben der maximalen Verschuldung (150 Prozent Nettoverschuldungsquotient) nicht eingehalten bzw. umgesetzt, werden die Steuerfüsse unter Ausschluss des Referendums automatisch erhöht (Malus);
- Eine Senkung des erhöhten Steuerfusses wird automatisch vorgenommen, sofern die Vorgaben wieder eingehalten/erfüllt sind;
- Übersteigt das Nettovermögen eine bestimmte Grenze (-100 Prozent Nettoverschuldungsquotient), sind die Steuerfüsse automatisch zu senken (Bonus);
- Zwecksteuern sind zukünftig nicht mehr vorgesehen.

5. Vernehmlassung

5.1 Eingegangene Stellungnahmen

Die Vorlage wurde am 23. April 2020 vom Regierungsrat zuhanden der Vernehmlassung verabschiedet. Das Vernehmlassungsverfahren dauerte bis am 5. Juni 2020. An der Vernehmlassung teilgenommen haben:

- Politische Parteien: CVP, FDP, SVP, CSP, SP
- Einwohnergemeinden: Sarnen, Sachseln, Kerns, Alpnach, Giswil, Lungern, Engelberg
- Verband römisch-katholischer Kirchgemeinden Obwalden (KGV)

Es sind insgesamt 13 Stellungnahmen eingegangen. Auf eine Teilnahme verzichtet haben: Evangelisch-reformierte Kirchgemeinde Obwalden, Junge CVP Obwalden, Junge SVP Obwalden, JUSO Obwalden.

Eine Zusammenfassung der Stellungnahmen befindet sich in der Beilage.

5.1.1 Schuldenbremse

Sämtliche Vernehmlassungsteilnehmer haben dem Grundsatz zugestimmt, dass eine Schuldenbremse für Kanton und Gemeinden weiterhin gesetzlich verankert sein soll. Die Gemeinde Engelberg bringt vor, dass gerade für Krisenzeiten ein angemessener Spielraum vorhanden sein müsse. Die Gemeinde Sachseln wünscht sich, dass der Kantonsrat die Regelung für den Kanton nicht ausser Kraft setzen kann. Die Gemeinde Kerns erachtet es als nicht sinnvoll, dass

für Kanton und Einwohnergemeinden dieselben Vorgaben zur Schuldenbremse vorgesehen sind, weil sie unterschiedliche Investitionszyklen haben.

5.1.2 Sanktionsmechanismus

Der in der Vernehmlassung vorgeschlagene Sanktionsmechanismus mit einem Bonus-/Malus-System fand in der Vernehmlassung kaum Zustimmung. Einzig die Gemeinde Giswil und der KGV befürworten die vorgesehene Änderung. Alle anderen Einwohnergemeinden und alle Parteien lehnen den Vorschlag ab. Als Argumente werden insbesondere die verletzte Gemeindeautonomie bzw. die Einschränkung demokratischer Mitsprache sowie eine fehlende Planbarkeit genannt. Letztere hätte auch negative Auswirkungen auf die Steuerstrategie. Die CVP ist der Ansicht, dass mit der Anwendung der gegebenen Grundsätze sowie frühzeitiger Erkennung und entsprechender Einleitung von Massnahmen gar keine Sanktionen notwendig werden dürften. Die CSP könnte sich grundsätzlich einen Sanktionsmechanismus vorstellen, jedoch in anderer Form.

Die vorgeschlagenen Vorgaben für die maximalen Defizite bzw. die minimalen Überschüsse der Erfolgsrechnung werden mehrheitlich abgelehnt. Die FDP befürwortet zwar den Grundsatz, wonach sich das Ergebnis der Erfolgsrechnung an der Verschuldung zu orientieren hat, fordert aber eine Überarbeitung der Parameter des vorgeschlagenen Modells, z.B. einen Nettoverschuldungsquotienten von maximal 100 Prozent. Die CVP erachtet die maximal mögliche Verschuldung gemäss Vernehmlassungsvorlage ebenfalls als zu hoch. Die SP hingegen ist der Ansicht, dass die Limite für maximale Defizite heraufgesetzt werden müsste, genauso wie die meisten Gemeinden, welche die Bestimmungen als zu restriktiv bewerten. Kritisiert wird zudem, dass eine verschuldete Gemeinde bei einem ausserordentlichen Ereignis die geforderten Überschüsse kaum erreichen könnte und dadurch in ihrer Entwicklung behindert würde.

In der Vernehmlassung werden einige Alternativen und andere Möglichkeiten für einen Sanktionsmechanismus vorgeschlagen:

- Die SVP schlägt die Einführung des Finanzreferendums auf Gemeinde- und Kantons-ebene vor. Die „Sanktion“ würde dadurch direkt durch die Stimmbevölkerung vorgenommen.
- Die FDP schlägt vor, dass entsprechende Massnahmen nicht auf der Einnahmen-, sondern auf der Ausgabenseite ergriffen werden. Nicht gesetzeskonforme Budgets bzw. Finanzplanjahre sollen eine automatische Korrektur auf der Ausgabenseite erhalten.
- Die Gemeinde Kerns schlägt vor, dass der Kantonsrat oder der Regierungsrat bzw. der Einwohnergemeinderat bei Bedarf dazu gezwungen werden können, Sanierungsmassnahmen einzuleiten.
- Die Gemeinde Engelberg bringt vor, dass der Kanton seine Aufsicht und Kontrolle wahrnehmen würde und Sanktionen dort verfügen sollte, wo sie notwendig werden. Dabei sollen die Gegebenheiten der einzelnen Gemeinden berücksichtigt werden.
- Die Gemeinde Alpnach erwähnt ein Anpassen des heutigen Steuerungssystems.
- Der KGV schlägt höhere zwingende jährliche Abschreibungen auf Bilanzverluste vor, was den Konsolidierungsbedarf schneller aufzeigen würde. Ein Sanktionsmechanismus könnte dann als ultima ratio eingesetzt werden, bei Nichteinhaltung der Vorgaben über mehrere Jahre hinweg.

Zu den in der Vernehmlassung vorgebrachten Kritikpunkten gilt es aus Sicht des Regierungsrats Folgendes anzumerken.

- Der neu vorgeschlagene Mechanismus für die Zielgrösse des maximalen Budgetdefizits ist strikter als bisher. Bisher ist ein Budgetdefizit von drei Prozent erlaubt – auch bei einer hohen Verschuldung. Neu reduziert sich das erlaubte Budgetdefizit ab einer Verschuldung linear bis zu einem zu erzielenden Budgetüberschuss von vier Prozent.

- Gemäss Kantonsverfassung stehen die Ausgabenbeschlüsse des Kantonsrats bereits heute unter dem Vorbehalt des fakultativen Referendums (Art. 70 Ziff. 5 Kantonsverfassung [KV; GDB 101.0]). Die Grenze des Finanzreferendums liegt bei einer Millionen Franken bei einmaligen bzw. 0,2 Millionen Franken bei wiederkehrenden Ausgaben (Art. 59 Abs. 1 Bst. b KV).

5.1.3 *Nettoverschuldungsquotient*

Die vorgeschlagene maximale Verschuldung bis zu einem Nettoverschuldungsquotienten von 150 Prozent wird von den Gemeinden Engelberg, Giswil, Sachseln, dem KGV und der SP befürwortet. Die anderen Einwohnergemeinden und Parteien lehnen den Vorschlag hingegen ab. Die Grenze für den Bonus ab einem Nettovermögen von minus 100 Prozent Nettoverschuldungsquotient wird nur von der Gemeinde Lungern unterstützt, alle anderen Vernehmlassungsteilnehmer lehnen diese Grenze ab.

Als Begründung für die Ablehnung wird insbesondere angebracht, dass in diesem Bereich kein Systemwechsel gewünscht werde und das Nettovermögen generell nicht begrenzt werden soll. Es soll den Körperschaften ermöglicht bleiben, ein Vermögen aufzubauen, welches für Grossprojekte oder in Krisenzeiten verwendet werden kann.

Folgende anderen Begrenzungen/Möglichkeiten beim Nettoverschuldungsquotienten werden vorgeschlagen:

- die CVP schlägt vor, dass die Verschuldung des Kantons nicht höher als 50 Prozent des Fiskalertrags sein soll;
- die FDP schlägt einen Nettoverschuldungsquotienten von maximal 100 Prozent vor, auf der Vermögensseite soll es aber keine Begrenzung geben;
- für die SVP muss keine bestimmte Höhe definiert werden, sondern die Nettoschuld muss für die Körperschaft tragbar sein;
- die CSP schlägt vor, dass ab einer Nettoverschuldung in der Höhe von 100 Prozent zwingend eine Steuererhöhung zur Abstimmung gebracht wird;
- die Gemeinde Alpnach schlägt einen Nettoverschuldungsquotienten von 130 bis 150 Prozent, die Gemeinde Giswil von 150 Prozent vor, genauso wie die Gemeinde Engelberg, welche ebenfalls keine Beschränkungen beim Nettovermögen verlangt;
- die Gemeinde Sachseln schlägt vor, dass eine Reduktion des maximal erlaubten Budgetdefizits erst bei einem Nettoverschuldungsquotienten von 50 Prozent einsetzen sollte. Budgetüberschüsse müssten dadurch erst ab einem Nettoverschuldungsquotienten von ca. 121 Prozent ausgewiesen werden.

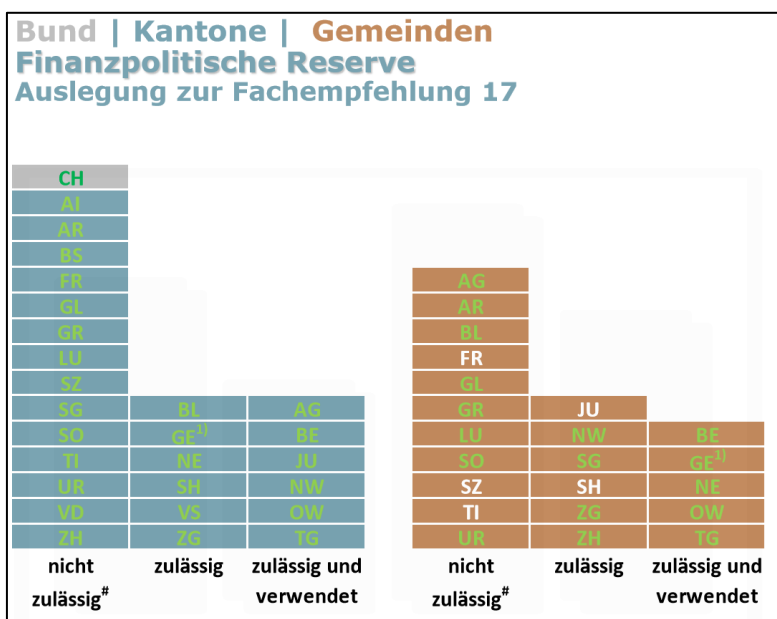
Aufgrund der eingegangenen Vernehmlassungsergebnisse verzichtet der Regierungsrat auf eine Änderung der geltenden Regelungen zum Haushaltsgleichgewicht und zur Schuldenbegrenzung für die Einwohner- und Kirchgemeinden. Bezüglich des erwähnten maximalen Nettoverschuldungsquotienten ist anzumerken, dass bereits im bestehenden Gesetz (Art. 34 Abs. 4 Bst. b FHG) ein Nettoverschuldungsquotient bei strategischen Investitionen von 130 Prozent erlaubt ist. Es ist deshalb konsequent, bei Aufhebung dieses Absatzes, diese Kenngrösse als generelle Schuldenbegrenzung für den Kanton zu übernehmen. Auf die Auswirkungen auf die Budgets bzw. Investitionen der nächsten Jahre, wurde unter Punkt 2.3 bzw. 3.2 näher eingegangen.

5.1.4 *Aufhebung finanzpolitischer Instrumente*

Die Aufhebung von finanzpolitischen Buchungen bzw. Reserven sowie die Streichung der Möglichkeit einer zeitlich befristeten Erhöhung des Gemeindesteuerfusses für bedeutende kommunale Infrastrukturanlagen (Art. 4a Steuergesetz [StG; GDB 641.4]) bzw. der zweckgebundenen Staatssteuer (Zwecksteuer) wird in der Vernehmlassung grösstenteils abgelehnt. Nur die Gemeinde Giswil und der KGV stimmen der Aufhebung zu. Die Gemeinde Engelberg würde der Aufhebung von Zwecksteuern zustimmen, möchte aber die anderen finanzpolitischen Steuerinstrumente beibehalten. Sämtliche Parteien und die anderen Einwohnergemeinden lehnen die

Aufhebung ab. Als Begründung wird angegeben, dass finanzpolitische Instrumente nach dem Harmonisierten Rechnungslegungsmodell HRM2 ausdrücklich zulässig seien. Ein Verzicht könnte zu Schwankungen und Instabilität beim Steuerfuss führen. Solange die Instrumente offen und transparent angewandt werden, sehen die meisten Vernehmlassungsteilnehmer kein Problem in der Beibehaltung. Die SP sieht aber eine grundsätzliche Problematik bei Zwecksteuern. Auch die FDP regt an, Bedingungen für den Einsatz von Zwecksteuern in speziellen Situationen zu definieren.

Aufgrund der eingegangenen Vernehmlassungsergebnisse verzichtet der Regierungsrat auf den Vorschlag zur Aufhebung der finanzpolitischen Instrumente. Diese Instrumente wurden sowohl vom Kanton als auch von den Gemeinden in den letzten Jahren angewandt. Wie aus der nachfolgenden Abbildung ersichtlich ist, kennen zurzeit 12 Kantone die Möglichkeit zur finanzpolitischen Reserve. In 14 Kantonen ist dies nicht gestattet.



Quelle: Schweizerisches Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor¹

Die Auswirkungen dieser Steuerungsinstrumente sind unterschiedlich zu gewichten. Mit den zusätzlichen Abschreibungen werden stille Reserven gebildet, die in der Regel nicht mehr aufgelöst werden können. Sie führen aber dazu, dass die zukünftige Erfolgsrechnung durch tiefere Abschreibungen weniger stark belastet und die Einhaltung des maximal erlaubten Defizits der Erfolgsrechnung vereinfacht wird. Es besteht aber die Gefahr, dass strukturelle Defizite nicht erkannt und entsprechende Massnahmen zu spät ergriffen werden.

Sowohl beim Bund als auch bei den Kantonen sind Zwecksteuern und Fondslösungen nicht gern gesehen. So schreibt der Bund in seinem Finanzleitbild vom 4. Oktober 1999. „Damit Steuerbarkeit und Transparenz des Haushalts gewährleistet bleiben, sind Zweckbindungen und Fondslösungen zu vermeiden“. Auch das Handbuch über das Harmonisierte Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden (HRM2) sieht Fonds nur in Ausnahmefällen vor. Die Zweckbindung von eigentlichen Hauptsteuern ist gemäss Art. 9 Abs.1 Bst. h FHG denn auch nicht erlaubt (vgl. auch Fachempfehlung 08 der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren und Finanzdirektoren zum Harmonisierten Rechnungslegungsmodell HRM2).

¹ https://www.srs-csppc.ch/sites/default/files/pages/2019-12_modalitaeten_umsetzung_hrm2.pdf

5.1.5 Erweiterung der Zielgrössen auf vier Jahre

Die vorgeschlagene Erweiterung der vorgegebenen Zielgrössen (maximal erlaubte zu budgetierende Defizite bzw. Ertragsüberschüsse) auf insgesamt vier Jahre wird von der SVP, den Gemeinden Giswil und Lungern und dem KGV begrüsst. Die SVP merkt an, dass im Gegenzug die Fiskalerträge der letzten vier Jahre berücksichtigt werden müssen und nicht nur die budgetierten Fiskalerträge. Die FDP würde im Grundsatz eine Erweiterung der Zielgrössen auf vier Jahre begrüssen, fordert aber eine Anpassung dieser Zielgrössen und lehnt den Vorschlag der Vernehmlassungsvorlage deshalb ab. Ähnlich argumentiert die Gemeinde Engelberg, welche die Zielgrösse für den Ertragsüberschuss ablehnt. Die CVP sieht bei einer Erweiterung der Zielgrössen auf vier Jahre die Gefahr einer Täuschung, da einige Jahre nur einen informellen Charakter haben. Genau wie die Gemeinde Sarnen weist sie auf einen Mehraufwand für die Verwaltungen hin. Die Gemeinden Sarnen und Sachseln schlagen aus diesem Grund vor, für die Berechnung das Budgetjahr plus ein Finanzplanjahr zu berücksichtigen.

Zu den in der Vernehmlassung vorgebrachten Kritikpunkten gilt es aus Sicht des Regierungsrats Folgendes anzumerken.

- Die Tragbarkeit der im Finanzplan aufgenommenen Investitionen bzw. der damit einhergehenden Entwicklung der Verschuldung soll einerseits aufgezeigt werden und andererseits auch eine Wirkung für die Steuerung aufweisen. Dadurch wird eine frühzeitige Priorisierung vorgenommen. Gleichzeitig werden von der Politik verbindlichere Aussagen zu den geplanten Projekten erwartet.
- Die Berechnung der Schuldenbegrenzung wird nur noch für das Budgetjahr verbindlich geregelt. Die zukünftige Tragbarkeit der geplanten Investitionen soll aber in der (verlängerten) Finanzplanung aufgezeigt werden. Die Entwicklung der Nettoverschuldung wird in der IAFP ausgewiesen.

5.1.6 Erweiterung der rollenden Aufgaben- und Finanzplanung

Die Ausweitung der rollenden Integrierten Aufgaben- und Finanzplanung (IAFP) von drei auf fünf Jahre findet in der Vernehmlassung mehrheitlich Unterstützung. Die SVP, die SP und die Gemeinde Sarnen lehnen den Vorschlag ab, da die Zahlen der IAFP immer mit Unschärfen behaftet sind, was dadurch noch zunehmen würde. Die CVP begrüsst zwar grundsätzlich die Erweiterung, ist aber der Ansicht, dass diese nur einen informellen Charakter hat, und deshalb auf einfachere Art als Information dargestellt werden soll. Die FDP, CSP, der KGV und alle anderen Einwohnergemeinden stimmen dem Vorschlag gemäss Vernehmlassungsvorlage hingegen zu. Die Gemeinde Sachseln weist darauf hin, dass dies in ihrer Gemeinde bereits so praktiziert werde.

5.1.7 Weitere Bemerkungen

Folgende weiteren Punkte und Vorschläge wurden vorgebracht:

- Die FDP erachtet die Vernehmlassungsvorlage zwar als visionär und fortschrittlich, jedoch nicht mehrheitsfähig. Sie schlägt vor, die Vorlage zurückzuweisen und die Überlegungen anzupassen und weiterzuentwickeln.
 - Der Regierungsrat beschränkt sich infolge der erwarteten zeitnahen Umsetzung der Teilrevision, der eingegangenen Vernehmlassungsantworten sowie der ungewissen Entwicklung der finanziellen Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Anpassung einzelner Artikel.
- Es wird verschiedentlich vorgebracht (u.a. durch die Gemeinden Sarnen und Sachseln), dass Kanton und Gemeinden nicht zwingend dieselben Regelungen bezüglich Finanzhaushalt haben müssen und daher je eine Lösung für beide Körperschaften erstellt werden könnten.

- Die Gemeinden Kerns und Engelberg fordern, dass die Spezialfinanzierungen (Art. 34 Abs. 4 FHG) für die Berechnung der Schuldenbegrenzung nicht berücksichtigt werden, da ansonsten bei den Gemeinden eine Ungleichbehandlung entsteht. Dies, da einzelne Gemeinden z.B. die Wasserversorgung ausgelagert haben.
 - Der Regierungsrat hat diese beiden Punkte übernommen.
- Von einigen Einwohnergemeinden wurde vorgebracht, dass die Zeit zur Beantwortung der Vernehmlassung zu kurz gewesen sei.
 - Die für die Vernehmlassung eingeräumte Frist von rund sechs Wochen war in der Tat kurz. Leider war dies – auch in Absprache mit der Ratsleitung des Kantonsrats – unumgänglich. Die Einwohnergemeinden wurden deshalb bei der Erarbeitung des Nachtrags so gut wie möglich involviert.

6. Vorgeschlagene Anpassungen

Die Vernehmlassungsantworten sind sehr unterschiedlich ausgefallen und ergaben kein einheitliches Bild. In der Zwischenzeit zeichnen sich nun auch die Auswirkungen der Corona-Pandemie ab. Aus diesem Grund wurde der Vorschlag der Arbeitsgruppe überarbeitet und angepasst. Der überarbeitete Entwurf einer Gesetzesänderung wird mit der vorliegenden Botschaft dem Kantonsrat unterbreitet. Es handelt sich dabei um den kleinsten gemeinsamen Nenner aus der Rückmeldung der Parteien und Einwohnergemeinden.

6.1 Grundsätzliches

Für die Entscheidungsgremien *sowohl auf Stufe Kanton als auch auf Stufe der Einwohner- und Kirchgemeinden* wird der Finanzplan um zwei weitere Jahre auf eine Dauer von fünf Jahren erweitert. Die Vorgaben für die Erfolgsrechnung bleibt in erster Linie auf dem jährlichen, verbindlichen Budget. In zweiter Linie wird mit der verlängerten Zeitdauer des Finanzplans aber auch aufgezeigt, welche Investitionen auf mittlere Sicht anstehen und wie die erwartete Entwicklung aussehen wird. Mit den zusätzlichen zwei Jahren wird der Planungszeitraum verlängert und er geht über eine Amtsdauerperiode hinaus. Mit jedem zusätzlichen Planungsjahr wird zwar die Planungsunschärfe grösser, dieser Planungshorizont zeigt aber für die wichtigen Ausgaben und Investitionsparameter die entsprechende Richtung auf.

Im heutigen Art. 34 Abs. 3 FHG werden beim Kanton ein Finanzplanjahr und bei den Gemeinden drei Finanzplanjahre für den zu erreichenden Selbstfinanzierungsgrad berücksichtigt (nebst den Budget- und Rechnungsjahren). Neu soll sich die Vorgabe für den Kanton nur noch auf die Erfolgsrechnung ausrichten und das aktuelle Budget umfassen. Jedoch wird mit den zusätzlichen aufgenommenen zwei Planjahren der Planungshorizont erweitert. Die Planungsgenauigkeit nimmt naturgemäss mit jedem weiteren Jahr ab. Der erweiterte Planungshorizont gibt aber eine Indikation, in welchem Umfang Investitionen anstehen. Die Investitionen, als massgeblicher Faktor der Verschuldungsentwicklung, müssen – je nach Verschuldungssituation – besser priorisiert und ihre zeitliche Umsetzung besser eingeschätzt werden. Durch eine bessere und längere, mittelfristige Planung soll der vorausschauende Dialog zwischen Regierungsrat und Parlament vermehrt auch auf die Finanzplanung und die darin verwendeten Parameter gelenkt werden.

Der Fokus der Schuldenbegrenzung wird in erster Linie auf die Tragbarkeit der Verschuldung und die Ausgangslage des Kantons bezüglich seiner Verschuldung ausgerichtet. In zweiter Linie wird zusätzlich eine ober(st)e Limite der Verschuldung festgelegt.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass sich die Verschuldung des Gemeinwesens nur aus seiner Investitionstätigkeit ergeben sollte. Investitionen sollen auch zukünftig über die Aufnahme von Fremdkapital möglich sein. Bei den Investitionen wird nun darauf abgestellt, ob die Erfolgsrechnung gemäss Budget die sich aus den Investitionen ergebenden Folgekosten (u.a. Abschreibungen, Kapitalkosten, Unterhalt usw.) tragen kann.

6.2 Einwohnergemeinden

Die Vorgaben zur Schuldenbegrenzung bleiben für die Einwohnergemeinden inhaltlich unverändert bestehen und sind neu in Art. 34a FHG umschrieben.

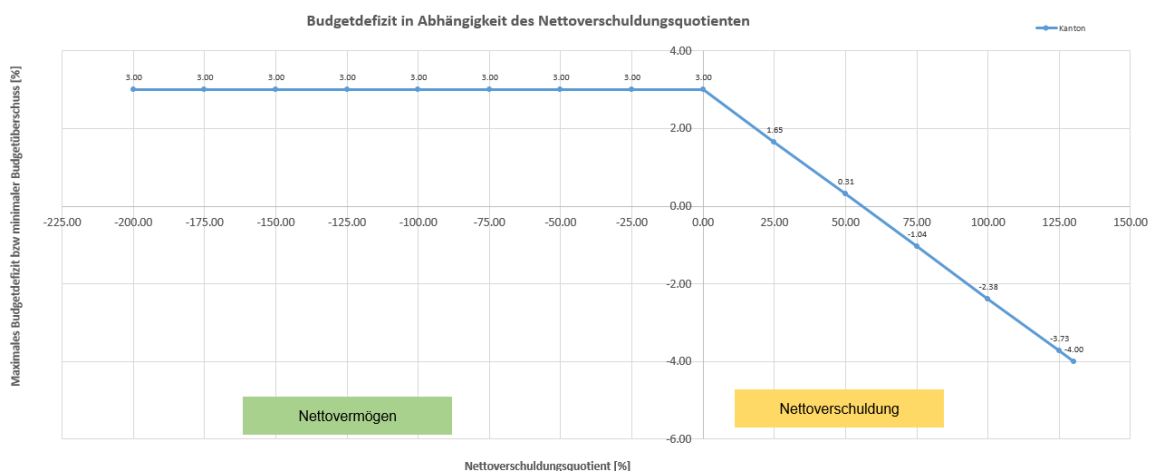
6.3 Vorgaben Kanton

6.3.1 Erfolgsrechnung

Als zentrales Element wird neu die Vorgabe des maximal möglichen Budgetdefizits an die Ausgangslage und somit die Nettoschuld bzw. an das Nettovermögen des Kantons geknüpft. Die bestehenden Vorgaben zum maximal möglichen Budgetdefizit von drei Prozent für den Kanton sind nur noch erlaubt, solange keine Nettoverschuldung ausgewiesen wird. Die Vorgabe wird neu im Verhältnis zum gesamten Fiskalertrag (Artengliederung 40) berechnet. Bisher wurden für die Berechnung die Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen sowie die Gewinn- und Kapitalsteuern der juristischen Personen verwendet. Durch die Bezugnahme auf den gesamten Fiskalertrag soll eine einfachere Handhabung gewährleistet werden, da auch beim Nettoverschuldungsquotienten Bezug zum gesamten Fiskalertrag genommen wird.

Bei einer Nettoverschuldung soll das erlaubte Budgetdefizit linear bis zu einem geforderten Budgetüberschuss von vier Prozent bei einem Nettoverschuldungsquotienten von 130 Prozent reduziert (Defizit) bzw. angehoben (Überschuss) werden. Massgebend für das maximale Defizit bzw. den minimal notwendigen Ertragsüberschuss ist jeweils die Nettoverschuldung per 31. Dezember des Vorjahres.

Das vorgeschlagene Modell bezüglich der maximal erlaubten zu budgetierenden Budgetdefizite lässt sich grafisch wie folgt darstellen:



Grafik: Maximal erlaubte zu budgetierende Defizite (siehe Anhang 3 für grössere Darstellung)

Im Vergleich zu den heute gültigen Vorgaben bedeutet der Vorschlag eine Verschärfung der Vorgaben, sofern eine Verschuldung ausgewiesen wird. Die prozentual erlaubten Defizite der Erfolgsrechnung für das Budget reduzieren sich linear bis zur Vorgabe eines Ertragsüberschusses der Erfolgsrechnung von vier Prozent.

Gemäss geltender Fassung von Art. 34 Abs. 2 FHG ist es dem Kanton unabhängig von der Höhe der Nettoverschuldung erlaubt, ein Budgetdefizit von drei Prozent zu beantragen. Wie bereits erwähnt, soll die Schuldenbegrenzung zukünftig in erster Linie über die Tragbarkeit der Investition gesteuert werden. Mit der Verknüpfung des zulässigen Budgetdefizits mit der Ausgangslage (Verschuldungssituation) des Kantons, erhält dieser mit einem bestehenden Vermögen einen grösseren Gestaltungsraum bei der Budgetierung, als mit einer bereits vorhandenen Verschuldung.

6.3.2 Verschuldung

Die gesetzliche Vorgabe einer maximalen Nettoverschuldung des Kantons soll nicht in absoluten Zahlen, sondern in Abhängigkeit seines Fiskalertrags vorgegeben werden. Diese Kennzahl – Nettoverschuldungsquotient – ist gemäss HRM2 zu erheben. Die Wertung des Nettoverschuldungsquotienten ist auch in den geltenden Ausführungsbestimmungen über die Finanzkennzahlen und die Finanzstatistik (AB FHG; GDB 610.112) festgehalten. Gemäss Art. 1 Abs. 1 dieser Ausführungsbestimmungen wird ein Nettoverschuldungsquotient bis 100 Prozent als „gut“ und ein Nettoverschuldungsquotient bis 150 Prozent als „genügend“ bezeichnet. Ein Nettoverschuldungsquotient über 150 Prozent ist „schlecht“.

Die Verschuldungslimite beim Kanton soll gemäss Nachtrag nicht über den Nettoverschuldungsquotienten von 130 Prozent des Fiskalertrags ansteigen, was gemäss HRM2 und den Ausführungsbestimmungen über die Finanzkennzahlen und die Finanzstatistik (GDB 610.112) „genügend“ ist. Die Festlegung auf 130 Prozent soll die Handlungsfreiheit gewährleisten, notwendige und zukunftsorientierte Investitionen tätigen zu können, sofern das Ergebnis der Erfolgsrechnung die Finanzierung dieser Investitionen erlaubt. Die Bezugsgrösse von 130 Prozent ist bereits heute im Finanzhaushaltsgesetz enthalten. Der heute in Art. 34 Abs. 3 FHG geforderte Selbstfinanzierungsgrad darf bei strategischen Investitionen unterschritten werden, wenn der Nettoverschuldungsquotient des Durchschnitts der letzten zwei abgeschlossenen Jahre unter 100 Prozent liegt, und mit der geplanten Investition nicht über 130 Prozent ansteigt (Art. 34 Abs. 4 Bst. b FHG).

Die Vorgabe der maximalen Verschuldung soll die gesamten Schulden des Kantons umfassen, inklusive jene aus Spezialfinanzierungen und ausserordentlichen Ereignissen.

6.4 Finanzpolitische Steuerungsinstrumente

In der vom Regierungsrat eingesetzten Projektgruppe wurde ebenfalls diskutiert, ob die heute vorgesehenen finanzpolitischen Steuerungsinstrumente auch zukünftig erlaubt sein sollten. Mehrheitlich setzte sich die Meinung durch, dass im Sinne eines transparenten Ausweises auf die finanzpolitischen Steuerungsinstrumente verzichtet werden sollte. Bestehende Rücklagen und Vorfinanzierungen (bzw. deren Auflösung) können dazu führen, dass strukturelle Defizite nicht erkannt, notwendige Massnahmen zur Verbesserung des Finanzhaushalts verschoben, oder im schlimmsten Fall zu spät eingeleitet werden. Wie die Vernehmlassung zeigte, ist diese fachliche Sicht zurzeit nicht mehrheitsfähig.

Die finanzpolitischen Steuerungsinstrumente bleiben deshalb für den Kanton sowie die Einwohner- und Kirchgemeinden bestehen.

Das bedingt, dass die Bewältigung von ausserordentlichen Ereignissen entweder durch einen bestehenden Spielraum finanziert (auch durch Auflösung von Reserven) werden kann, oder dass die Korrekturmassnahmen zeitnah umgesetzt werden. Eine zeitnahe Massnahme (z.B. Finanzierungslösung) durch die Entscheidungsgremien (Parlament, Bevölkerung) wird bei Vorhandensein von finanzpolitischen Reserven indessen verzögert.

6.5 Ausnahmen der Schuldenbegrenzung

Wie erwähnt, lässt die geltende Regelung der Schuldenbegrenzung durch Art. 34 Abs. 4 FHG bereits eine Zunahme der Nettoverschuldung zu. Mit der vorgeschlagenen Lösung wird im Vergleich zur bestehenden Regelung keine grössere Verschuldung möglich. Bis anhin war für strategische Investitionen eine Nettoverschuldung von maximal 130 Prozent erlaubt. Da der Vorschlag eine Nettoverschuldung von bis zu 130 Prozent des Fiskalertrags möglich macht, ist von weiteren Lockerungen in Form von Ausnahmen für den Kanton abzusehen. Würden Ausnahmen gewährt, könnte die Nettoverschuldung über einen Nettoverschuldungsquotienten von über 130 Prozent anwachsen.

Für die Einwohner- und Kirchgemeinden bleiben die Ausnahmen, welche neu in Art. 34a Abs. 4 FHG enthalten sind, bestehen.

6.6 Funktionieren von Automatismen

Der in der Vernehmlassung vorgestellte Mechanismus eines Malus/Bonus wurde grossmehrheitlich verworfen

Die Pflicht, den Finanzhaushalt im Gleichgewicht zu halten und die Vorgaben zur Schuldenbegrenzung einzuhalten, obliegt dem Parlament und dem Regierungsrat (zusammen mit der Verwaltung). Eine negative Sanktion mit dem Malus einer automatischen Steuererhöhung wurde in der Vernehmlassung verworfen.

7. Anpassungen Kirchgemeinden

Die Kirchgemeinden haben die Vorgaben des FHG teilweise umgesetzt. Auf Gesuch hin hat der Regierungsrat Fristverlängerungen gewährt. Die Gewährung der letzten Übergangsfrist bis 31. Dezember 2018 zur Umsetzung des FHG wurde mit der Auflage verbunden, dass die Kirchgemeinden bis Mitte 2018 detaillierte Vorstellungen über Erleichterungen bei der Umsetzung der Vorschriften des FHG einreichen. Dieser Aufforderung sind die römisch-katholischen Kirchgemeinden Sarnen, Kerns, Sachseln, Alpnach, Giswil und Lungern sowie die evangelisch-reformierte Kirchgemeinde Obwalden mit Schreiben vom April 2018 nachgekommen. Das Gesuch um Erleichterungen wurde für folgende Bereiche gestellt:

- Aufgaben- und Finanzplanung gemäss Art. 10 ff. FHG;
- Geldflussrechnung gemäss Art. 22 Abs. 1 Bst. d und Art. 26 FHG;
- Schuldenbegrenzung gemäss Art. 34 Abs. 3 FHG (Selbstfinanzierungsgrad);
- Finanzkennzahlen gemäss Art. 35, Art. 27 Bst. j und Art. 70 FHG.

Zusätzlich stellten die Kirchgemeinden die Forderung, die vollständige Unterstellung der Kirchgemeinden unter das FHG nochmals grundsätzlich zu überdenken.

Folgende Überlegungen zu den einzelnen Bereichen sind zu berücksichtigen:

- Generelle Unterstellung unter das FHG: Eine angemessene Umsetzung der Vorschriften des FHG ist notwendig, da die Kirchgemeinden über Steuerhoheit verfügen und diese auch ausüben. Die generelle Unterstellung der Kirchgemeinden ist deshalb auch in Zukunft beizubehalten. Mit dem Nachtrag zum Finanzhaushaltsgesetz, welcher per 1. Juli 2015 in Kraft getreten ist, wurden bereits die Erstellung eines Controllings und eines internen Kontrollsystems fakultativ. Im gleichen Nachtrag wurde bestimmt, dass der Regierungsrat Präzisierungen und Einschränkungen bezüglich der Pflicht zur Erstellung eines rollenden Aufgaben- und Finanzplanes, zur Gliederung der Rechnung sowie des Budgets und zum Anhang festlegen kann. Bis jetzt wurde davon kein Gebrauch gemacht.
- Aufgaben und Finanzplanung: Eine Vereinfachung mit dem Verzicht auf die integrierte Aufgaben- und Finanzplanung wurde bereits im Nachtrag zum Finanzhaushaltsgesetz per 1. Juli 2015 gewährt. Weitere Erleichterungen sollen nicht gewährt werden.
- Geldflussrechnung: Eine Geldflussrechnung wird von vielen „Laien“ kaum verstanden und in der Privatwirtschaft ist die Geldflussrechnung nur von grösseren Unternehmen zu erstellen. Dementsprechend ist für die Kirchgemeinden eine Erleichterung angebracht und soll gewährt werden. Damit der Regierungsrat entsprechende Ausführungsbestimmungen erlassen kann, wird Art. 103a Abs. 2 FHG mit diesem Bereich ergänzt.
- Schuldenbegrenzung (Selbstfinanzierungsgrad): Die Investitionstätigkeit bei den Kirchgemeinden ist sehr unregelmässig und oft fallen hohe Investitionsausgaben in zeitlich grösseren Abständen an. Die gesetzliche Vorgabe mit der Berechnung über zehn Jahre werden diesen Rahmenbedingungen nicht gerecht und hätten angepasst werden sollen. Die Vernehmlassungsvorlage sah vor, dass die Schuldenbegrenzung für Kanton und Gemeinden einheitlich geregelt wird und es keine Vorgabe zum Selbstfinanzierungsgrad mehr gegeben

hätte. Aufgrund der Ergebnisse aus der Vernehmlassung, bei welcher die meisten Parteien und Gemeinden den Vorschlag ablehnten, wurde auf eine Anpassung der Schuldenbegrenzung bei den Gemeinden verzichtet und die ursprüngliche Regelung belassen. Es erscheint nicht sinnvoll, für die Einwohner- und Kirchgemeinden unterschiedliche Regelungen für die Schuldenbegrenzung festzulegen. Damit ergibt sich für die Kirchgemeinden keine Erleichterung. Die Problematik der unregelmässigen Investitionstätigkeit mit hohen Ausgaben kann aber für die Kirchgemeinden über die Bildung und Auflösung von Rücklagen gemäss Art. 24 Abs. 3 FHG und von Vorfinanzierungen gemäss Art. 25 Abs. 3 FHG entschärft werden. Zudem bleibt die Ausnahmeregelung bei der Schuldenbegrenzung für grössere strategische Investitionen gemäss Art. 34 Abs. 4 FHG bestehen.

- **Finanzkennzahlen:** Eine generelle Ausnahme der Kirchgemeinden für die Berechnung und den Ausweis der Finanzkennzahlen ist nicht angebracht. Nebst dem Nettoverschuldungsquotienten sind die leichter zu verstehenden Kennzahlen des Selbstfinanzierungsgrads und der Nettoschuld in Franken je Konfessionsangehöriger beizubehalten. Auf die übrigen Finanzkennzahlen kann verzichtet werden. Damit der Regierungsrat entsprechende Ausführungsbestimmungen erlassen kann, wird Art. 103a Abs. 2 FHG mit diesem Bereich ergänzt.

Dieses Vorgehen wurde – ausser dem Festhalten an den bisherigen Vorgaben zur Schuldenbegrenzung aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse – an einer Sitzung des Finanzdepartements mit einer Delegation der Kirchgemeinden im Herbst 2019 abgesprochen.

8. Auswirkungen der Vorlage auf die Verschuldung und die Erfolgsrechnung

Es ist eine Tatsache, dass sich die Verschuldung in den nächsten Jahren aufgrund der anstehenden Investitionen, der vorhandenen Selbstfinanzierung und der Auswirkungen der Corona-Pandemie erhöht. Diese Erhöhung soll mit der Ergänzung in Art. 34 Abs. 2 FHG begegnet werden.

Befindet sich der Kanton in einer Nettoverschuldung, reduziert sich die gesetzliche Vorgabe für das erlaubte Budgetdefizit bis hin zu einem Budgetüberschuss von vier Prozent. Dieser Budgetüberschuss wird bei einem Nettoverschuldungsquotienten von 130 Prozent verlangt. Entsprechend kann mit dieser Massnahme die Verschuldungszunahme – in Abhängigkeit der Nettoinvestitionen und Selbstfinanzierung – reduziert werden.

Nach der Ausgangslage der aktuellen Integrierten Aufgaben- und Finanzplanung hätte sich das zu budgetierende Defizit resp. der zu budgetierende Ertragsüberschuss wie folgt entwickelt:

Stichtag per 31. Dezember		Nettoschuld (in Mio. Fr.)	Fiskalortrag (in Mio. Fr.)	Nettoverschuldungsquotient	Maximal erlaubte gesetzliche Vorgabe für das Budget in Prozent (gegenüber Defizit von 3 Prozent heute)
Finanzplan	2020	37,6	118,9	32%	Defizit 2,25%
	2021	51,3	124,2	41%	Defizit 1,30%
	2022	71,3	128,9	55%	Defizit 0,79%
	2023	94,2	133,7	70%	Defizit 0,03%

Tabelle: Erwartete Entwicklung aufgrund der bestehenden Planzahlen

Aufgrund der nun notwendigen, restriktiveren gesetzlichen Vorgabe bei der Budgetierung (und unter der Voraussetzung das dies auch zu effektiv tieferen Ausgaben führen wird), würde die Verschuldung weniger ansteigen.

Als Folge der bereits erwähnten möglichen Entwicklung aufgrund der Corona-Pandemie könnte sich das zu budgetierende Defizit resp. der zu budgetierende Ertragsüberschuss wie folgt entwickeln:

Stichtag per 31. Dezember		Netto-schuld (in Mio. Fr.)	Fiskaler-trag (in Mio. Fr.)	Netto-ver-schul-dungs-quotient	Maximal erlaubte gesetzliche Vorgabe für das Budget in Prozent <i>(gegenüber Defizit von 3 Prozent heute)</i>
Finanz-plan	2020	37,6	118,9	32%	Defizit 2,25%
	2021	61,3	114,2	54%	Defizit 1,30%
	2022	88,8	121,4	73%	Defizit 0,60%
	2023	116,7	128,7	91%	Budgetüberschuss 0.14%

Tabelle: Erwartete Entwicklung aufgrund der bestehenden Planzahlen unter Berücksichtigung der Corona-Pandemie

9. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Art. 10 Abs. 1

Die rollende Aufgaben- und Finanzplanung soll anstelle der heute geltenden vier Planungsjahre (Budgetjahr plus drei Finanzplanjahre) sowohl für den Kanton als auch die Einwohner- und Kirchgemeinden neu sechs Jahre (Budgetjahr plus fünf Finanzplanjahre) umfassen. Damit wird der Planungszeitraum um zwei Jahre verlängert und geht über eine Amtsdauer von vier Jahren hinaus. Mit jedem zusätzlichen Planungsjahr wird zwar die Planungsunschärfe grösser, dieser Planungshorizont zeigt aber für die wichtigen Ausgaben- und Investitionsparameter die entsprechende Richtung auf.

Art. 18 Abs. 1 Bst. c

Dient der Klarstellung, dass das Budget den Nachweis über die Einhaltung der Schuldenbegrenzung zu enthalten hat.

Art. 24 Abs. 3 Bst. b

Verpflichtungskredite sind mehrheitlich Ausgaben, welche über die Investitionsrechnung verbucht werden. Es macht deshalb keinen Sinn, eine Bildung von Vorfinanzierungen für Verpflichtungskredite über die Erfolgsrechnung zuzulassen. Im Weiteren wurden im Kanton Obwalden Vorfinanzierungen zugelassen, um den über fünf oder zehn Jahre notwendigen Selbstfinanzierungsgrad von mindestens 100 Prozent „glätten“ zu können. Gemäss Auslegung zur Fachempfehlung 08 „Vorfinanzierungen“ sind Vorfinanzierungen zweckgebundene Mittel für besonders bezeichnete Investitionsvorhaben und sind für Aufwendungen der Erfolgsrechnung nicht zulässig.

Gemäss Auslegung zur Fachempfehlung 17 „Finanzpolitische Steuerung“ soll es möglich sein, im Eigenkapital ein spezielles Reservekonto zu führen. Solche Reserven können je nach Regelung für Defizite der Erfolgsrechnung und/oder für neue Investitionen eingesetzt werden. Die Einlagen in und die Entnahmen aus dieser Reserve sollten aber möglichst verbindlich auf Gesetzesstufe geregelt werden (zum Beispiel, dass Einnahmen nur möglich sind im Falle einer Rezession, die offiziell als solche anerkannt wird, oder dass nach erfolgten Entnahmen auch wieder Einlagen zu erfolgen haben, nachdem sich die Konjunktur erholt hat).

Titel Art. 33 Haushaltsgleichgewicht beim Kanton

Es sind nun unterschiedliche Berechnungsmethoden für die Schuldenbegrenzung beim Kanton sowie den Einwohner- und Kirchgemeinden vorgesehen. Aus Gründen der Lesbarkeit wird in

Art. 33 nur der Grundsatz für den Kanton aufgeführt. Die bisherige Regelung für die Einwohner- und Kirchgemeinden findet sich neu unter dem Artikel 33a.

Art. 33 Abs. 1

Gemäss den Ausführungen zum Musterfinanzhaushaltsgesetz der Finanzdirektorenkonferenz befindet sich ein Haushalt im Gleichgewicht, wenn er im mittelfristigen Zyklus ausgeglichen ist. Mit mittelfristig wird dabei der Konjunkturzyklus gemeint. Im Musterfinanzhaushaltsgesetz wird zudem darauf verwiesen, dass jedes Gemeinwesen selber definieren muss, welchen Zeitraum es als mittelfristig ansieht. Ebenfalls liegt es in der Verantwortung der Gemeinwesen, den Inhalt einer detaillierten Budgetregel zu definieren. In der Fachempfehlung 18 wird darauf aufmerksam gemacht, dass dieser Ausgleich nicht jährlich zu betrachten ist. Ein jährlicher Ausgleich der Erfolgsrechnung würde eine kurzfristige Betrachtungsweise fördern und wäre volkswirtschaftlich nicht angemessen.

Im FHG hat der Kantonsrat die Regel zur Schuldenbegrenzung in Art. 34 festgelegt. Diese Regel hatte gemäss Abs. 1 zum Inhalt, die Zunahme des Fremdkapitals aus der Investitionstätigkeit zu begrenzen. Mit der neuen Formulierung soll der Bezug von Art. 33 zu Art. 34 klarer hergestellt werden.

Art. 33a Haushaltsgleichgewicht bei den Gemeinden

Enthält die unveränderte Beschreibung des heutigen Artikels 33, welcher als Grundsatz für die Einwohner- und Kirchgemeinden weiterhin gelten soll.

Titel Art. 34 Schuldenbegrenzung beim Kanton

Wie aus den Ausführungen ersichtlich ist, wird der Fokus der Schuldenbegrenzung für den Kanton neu in erster Linie auf die Tragbarkeit der Verschuldung ausgerichtet und in zweiter Linie auf die ober(st)e Limite einer Verschuldung. Entsprechend den Erläuterungen wird die Verschuldungslimite am Nettoverschuldungsquotienten gemessen. Dieser darf nicht über 130 Prozent (130 Prozent des Fiskalertrags) ansteigen. Die Festlegung auf 130 Prozent soll der Legislative und der Exekutive die Handlungsfreiheit lassen, notwendige und zukunftsgerichtete Investitionen tätigen zu können, sofern die Erfolgsrechnung die Finanzierung dieser Investitionen trägt. Die Limite von 130 Prozent Nettoverschuldungsquotient übernimmt die bereits heute geltende Limite von Art. 34 Abs. 4 Bst. b. Damit wird eine Begrenzung vorgegeben, die gemäss den geltenden Ausführungsbestimmungen über die Finanzkennzahlen und die Finanzstatistik (AB FGH; GDB 610.112) als „genügend“ qualifiziert ist. Gemäss Art. 1 Abs. 1 AB FHG wird ein Nettoverschuldungsquotient bis 100 Prozent als „gut“ und ein Nettoverschuldungsquotient bis 150 Prozent noch als „genügend“ bezeichnet.

Die Schuldenbegrenzung für die Einwohner- und Kirchgemeinden bleibt unverändert unter dem neuen Artikel 34a bestehen.

Art. 34 Abs. 2

In Art. 34 Abs. 2 wird festgehalten, dass sich die Vorgaben des maximalen Defizites für den Kanton weiterhin auf das kommende Budgetjahr beziehen.

Als zentrales Element wird neu die Vorgabe des maximal möglichen Budgetdefizites an die Ausgangslage und somit an die Nettoschuld bzw. das Nettovermögen des Kantons geknüpft. Konkret ist vorgesehen, dass das maximale Budgetdefizit des Kantons von drei Prozent nur erlaubt ist, solange noch keine Nettoverschuldung vorhanden ist. Ab einer Nettoverschuldung reduziert sich das erlaubte Budgetdefizit linear bis zu einem erforderlichen Budgetüberschuss von vier Prozent bei einem maximal zulässigen Nettoverschuldungsquotienten von 130 Prozent. Sollte der Nettoverschuldungsquotient dennoch über diese Grenze ansteigen, wird ebenfalls ein Budgetüberschuss von vier Prozent notwendig sein.

Im geltenden FHG ist es dem Kanton noch erlaubt, auch bei einer Nettoverschuldung von 130 Prozent ein Budgetdefizit von drei Prozent zu beantragen. Wie bereits erwähnt, soll die Schuldenbegrenzung zukünftig in erster Linie über die Tragbarkeit der Schulden gesteuert werden. Mit der Verknüpfung des zulässigen Budgetdefizites mit der Ausgangslage (Verschuldungssituation) wird dem Kanton mit einem Vermögen ein grösserer Gestaltungsraum bei der Budgetierung ermöglicht als mit einer bereits vorhandenen Verschuldung.

Dies Entwicklung der Verschuldung der Planjahre wird selbstredend jeweils aufgezeigt. Der Finanzplan bzw. die darin aufgenommenen Massnahmen zur Einhaltung der Vorgaben in den Planjahren sind nur informativ. Wie bisher nimmt die Legislative die Finanzplanung nur zur Kenntnis. Der Ausweis der von der Exekutive angedachten Massnahmen in den Finanzplanjahren ermöglicht jedoch bereits frühzeitig eine politische Diskussion. Bei der Beratung der IAFP wären auf Kantonsebene Anmerkungen zu den Massnahmen in den Finanzplanjahren gemäss Art. 62 des Kantonsratsgesetzes (KRG; GDB 132.1) möglich.

Art. 34 Abs. 3

Dieser neue Absatz dient zur Klarstellung, welche Ausgangslage für die Berechnung des Nettoverschuldungsquotienten herangezogen wird. Die Ausgangslage der Verschuldung für das Budget 2021 ist der Rechnungsabschluss 2019 zzgl. der budgetierten Vermögensveränderung 2020.

Art. 34 Abs. 4

Die im heutigen FHG vorgesehenen Ausnahmen von der Schuldenbegrenzung sollen für den Kanton aufgehoben werden.

Mit der Aufhebung der Abweichung aufgrund von ausserordentlichen Ereignissen, z. B. einer Hochwasserkatastrophe wie 2005, muss der Kanton früh klären, ob die (finanziellen) Folgen der entsprechenden Investitionen getragen werden können. Die Erfahrungen mit der Hochwasserkatastrophe 2005 zeigten, dass aufgrund der Ausnahmeregelung bis zum Jahr 2018 rund 55 Millionen Franken Nettovermögen abgebaut wurden. Die Investitionen/Ausgaben der Hochwasserkatastrophe kamen aber nicht unmittelbar, sondern zogen sich in Folge über einen längeren Zeitraum hinweg.

Mit der Aufhebung von Bst. c sind zwingend auch die Auswirkungen der Spezialfinanzierungen auf die Verschuldung des Kantons zu berücksichtigen. Spezialfinanzierungen liegen gemäss Art. 49 FHG vor, wenn die Mittel zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben zweckgebunden sind. Aufwand und Ertrag der Spezialfinanzierungen werden in der Erfolgsrechnung verbucht, die Erfolgsrechnung schliesst i.d.R. erfolgsneutral ab. Die Überschüsse/Defizite von Spezialfinanzierungen werden bilanziert.

Da die Vorgaben zur Schuldenbegrenzung neu in erster Linie über die Erfolgsrechnung gesteuert werden, haben die Spezialfinanzierungen keinen direkten Einfluss auf das Ergebnis. Die Investitionen der Spezialrechnungen werden ebenfalls bilanziert. Die Differenz der Bilanzierung der Investitionen (Anlagen) und der Bilanzierung der Saldi der Erfolgsrechnung hat einen Einfluss auf die Nettoverschuldung des Kantons. Im Sinne eines transparenten und vollständigen Ausweises der Nettoschulden/des Nettovermögens ist es notwendig, dass die Spezialfinanzierungen inskünftig mit in die Berechnung der Schuldenbegrenzung einfließen.

Art. 34a Schuldenbegrenzung bei den Gemeinden

Enthält die unveränderte Berechnungsweise des heutigen Artikels 34, welcher neu nur noch für die Einwohner- und Kirchgemeinden gelten soll.

Art. 35 Finanzkennzahlen

Es handelt sich um eine Präzisierung, die von den Kirchgemeinden gewünscht wurde. Der Ausweis der Nettoschulden ist bei diesen Gemeinwesen je Angehörige bzw. Angehöriger der Konfession vorzunehmen.

Art. 56 Konsolidierungskreis

Der Gemeinderat muss ebenfalls die Möglichkeit haben, Einzelheiten zu regeln. Die Gemeinden erlassen aber keine Ausführungsbestimmungen, sondern Reglemente.

Art. 56 Begriff

Die aktuelle Fassung ist unglücklich formuliert. Teilweise wurde aus dem zweiten Satz zu Unrecht abgeleitet, es müsse gar kein Controlling eingesetzt werden. Dies ist falsch. Deshalb wird der zweite Satz gestrichen.

Art. 71 Regierungsrat bzw. Gemeinderat, Abs. 3

Redaktionelle Anpassung (identische Formulierung mit vergleichbaren Artikeln).

Art. 103 Abs. 2

Mit der vorgeschlagenen Ergänzung wird dem Regierungsrat die Kompetenz übertragen, in Ausführungsbestimmungen für die Kirchgemeinden Präzisierungen und Einschränkungen in Bezug auf die Pflicht zur Erstellung einer Geldflussrechnung sowie zu den Finanzkennzahlen festzulegen (siehe Erläuterungen unter Punkt 7).

10. Fazit und politische Würdigung

Für den Regierungsrat hat eine zeitnahe Umsetzung der Teilrevision des FHG oberste Priorität. Aufgrund der eingegangenen Vernehmlassungsantworten sowie der ungewissen Entwicklung der finanziellen Auswirkungen der Corona-Pandemie beschränkt sich der Regierungsrat auf die Anpassung einzelner Artikel.

10.1 Beschränkte Handlungsmöglichkeiten

Der Regierungsrat strebt grundsätzlich einen Ausgleich zwischen Aufwand und Ertrag an. Dieser Ausgleich war in der Finanzplanung ab 2020 dank den ausgabenseitigen Anstrengungen, der 2018 vorgenommen Einmalabschreibung und der per 2020 vorgenommen Steuererhöhung vorgesehen. Durch die finanziellen Folgen der Corona-Pandemie verschärft sich die Problematik des strukturellen Defizits jedoch wieder.

Um die Erfolgsrechnung auszugleichen und die Verschuldung nicht weiter ansteigen zu lassen, sind Minderausgaben und/oder Mehreinnahmen notwendig.

Nach dem Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaket (KAP) sowie den bereits durchgeführten und sich noch in der Umsetzung befindenden Sparmassnahmen aus der Finanzstrategie 2027+ ist der Regierungsrat der Ansicht, dass es kein weiteres Potenzial für Minderausgaben gibt. Ausgabenseitig werden die Departemente weiterhin gefordert sein, die in den letzten Jahren eingeführte strenge Disziplin einzuhalten. Zusätzliche neue Ausgaben führen zu einer Erhöhung der Verschuldung.

In Anbetracht der per 2020 erfolgten Erhöhung der Kantonssteuer, der Steuerpolitik der umliegenden Kantone sowie der starken Verunsicherung, welche die Pandemie mit sich gebracht hat, ist aus Sicht des Regierungsrats zum heutigen Zeitpunkt eine generelle Steuererhöhung ebenso nicht angebracht. Auch wäre die politische Umsetzbarkeit mit grosser Wahrscheinlichkeit nicht gegeben. In der Planung muss aber entsprechend davon ausgegangen werden, dass die bis 2024 befristete Erhöhung des Kantonssteuerfusses von 0,1 Einheiten auch danach weitergeführt werden muss.

10.2 Neuverschuldung unausweichlich

Die Folgen der Corona-Pandemie werden in den kommenden Jahren mit Sicherheit deutliche Spuren im kantonalen Finanzhaushalt hinterlassen. Auch wenn die Wirtschaft aktuell wieder an Fahrt gewinnt, ist eine Rezession nicht gänzlich auszuschliessen. Die Vorgaben der heute noch bestehenden Schuldenbremse können nicht eingehalten werden. Die neue gesetzliche Vorgabe zum erlaubten Budgetdefizit, die mit dieser Teilrevision vorgeschlagen wird, wird wohl eingehalten. Dies jedoch nur durch die Auflösung der vorhandenen Schwankungsreserve. Die Zunahme der Verschuldung wird durch die Schwankungsreserve aber nicht gebremst.

Für den Regierungsrat ist es aus heutiger Sicht unausweichlich, dass in den kommenden Jahren eine Zunahme der Schulden des Kantons in Kauf genommen werden muss.

10.3 Schuldenzunahme angesichts der tiefen Zinssätze mittelfristig vertretbar

Auch wenn eine Schuldenzunahme aus finanzpolitischer Sicht schmerzt, so ist sie doch in Relation zu der aktuellen Corona-Pandemie und den dabei getroffenen Hilfsmassnahmen zu setzen. Selbst wenn die Schulden deutlich zunehmen, dürften sich in Anbetracht der nach wie vor historisch tiefen Zinssätze die Auswirkungen auf die Erfolgsrechnung zumindest mittelfristig in einem finanzpolitisch vertretbaren Ausmass halten.

Beilage:

- Synopse Nachtrag Finanzhaushaltsgesetz
- Zusammenfassung Stellungnahmen Vernehmlassung

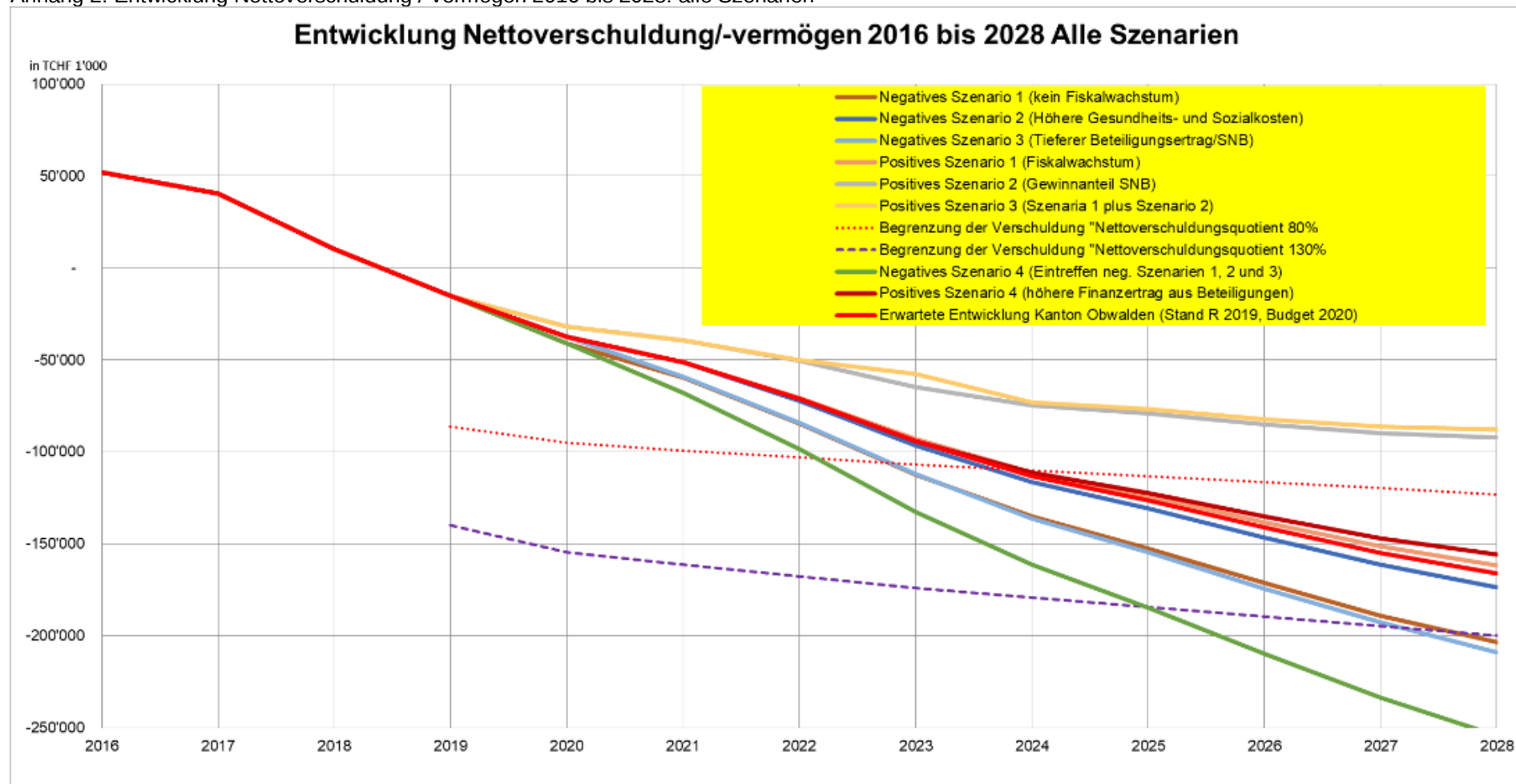
Anhang: Glossar und Darstellungen

- Anhang 1: Glossar
- Anhang 2: Entwicklung Nettoverschuldung /-vermögen 2016 bis 2028: alle Szenarien
- Anhang 3: Budgetdefizit in Abhängigkeit des Nettoverschuldungsquotienten

Anhang 1: Glossar

Nettoverschuldungsquotient	Ist die Differenz zwischen Fremdkapital und Finanzvermögen in Prozenten des Fiskalertrags. Der Nettoverschuldungsquotient zeigt auf, welcher Anteil der Fiskalerträge erforderlich wären, um die Nettoschuld abzutragen.
Nettovermögen	Ist die Differenz zwischen Fremdkapital und Finanzvermögen bzw. die Differenz zwischen Eigenkapital und Verwaltungsvermögen; das Finanzvermögen ist höher als das Fremdkapital bzw. das Eigenkapital ist höher als das Verwaltungsvermögen.
Nettoverschuldung	Ist die Differenz zwischen Fremdkapital und Finanzvermögen; das Fremdkapital ist höher als das Finanzvermögen bzw. die Differenz zwischen Eigenkapital und Verwaltungsvermögen; das Verwaltungsvermögen ist höher als das Eigenkapital.
Finanzvermögen	Jene Vermögenswerte eines Gemeinwesens, die ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung veräussert werden können.
Verwaltungsvermögen	Jene Vermögenswerte eines Gemeinwesens, die unmittelbar der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen.
Fiskalertrag	Unter Fiskalertrag werden die Steuern der Natürlichen und juristischen Personen (inkl. Motorfahrzeugsteuer) verstanden. Steuern sind vorbehaltlos geschuldete Abgaben. Sie sind an keine direkte Gegenleistung geknüpft.
Selbstfinanzierung	Die Selbstfinanzierung ergibt sich aus dem Saldo der Erfolgsrechnung zuzüglich der Abschreibungen und der Veränderung der Einlagen/Entnahmen aus Fonds und Spezialfinanzierungen. Ebenfalls sind die Wertberichtigungen der Darlehen und Beteiligungen des Verwaltungsvermögens sowie die Einlagen/Entnahmen aus dem Eigenkapital zu berücksichtigen.
Selbstfinanzierungsgrad	Die Selbstfinanzierung in Prozenten der Nettoinvestitionen.
Schuldenbremse	Mit der Schuldenbremse soll sichergestellt werden, dass die Einnahmen und Ausgaben im Gleichgewicht sind und sich der Staat nicht zu hoch verschuldet.
Bruttoschulden	Entsprechen den laufenden Verbindlichkeiten zuzüglich den kurzfristigen und langfristigen Finanzverbindlichkeiten.
Laufender Ertrag	Der Ertrag der Erfolgsrechnung ohne die „Durchlaufenden Beiträge“ und „Internen Verrechnungen“ sowie den Entnahmen aus dem Eigenkapital.
Bruttoverschuldungsanteil	Bruttoschulden in Prozenten des laufenden Ertrages.
Nettoinvestitionen	Bruttoinvestitionen (Total aller Investitionen) abzüglich der Beiträge von Dritten (beispielsweise vom Bund)

Anhang 2: Entwicklung Nettoverschuldung /-vermögen 2016 bis 2028: alle Szenarien



Anhang 3: Budgetdefizit in Abhängigkeit des Nettoverschuldungsquotienten

