



Sitzung vom: 12. Januar 2021

Beschluss Nr.: 260

Interpellation betreffend Szenarien zur Verbesserung der Staatsrechnung: Beantwortung.

Der Regierungsrat beantwortet

die Interpellation betreffend Szenarien zur Verbesserung der Staatsrechnung (54.20.13), welche von Kantonsrat Marcel Jöri, Alpnach, und 15 Mitunterzeichnenden am 22. Oktober 2020 eingereicht wurde, wie folgt:

1. Gegenstand

Der Interpellant hält fest, dass an der Kantonsratssitzung vom 12. September 2019 der damalige Antrag über einen Nachtrag zum Finanzhaushaltsgesetz (Selbstfinanzierungsgrad) an den Regierungsrat zurückgewiesen worden sei. Das Parlament habe in der Diskussion über diese Rückweisung auch Aufträge und Erwartungen kommuniziert, die im neu auszuarbeitenden Nachtrag zum Finanzhaushaltsgesetz zu berücksichtigen seien. Ein wichtiger Punkt habe darin bestanden, dass auch aufgezeigt werden müsse, wie die Schulden in naher Zukunft wieder abgebaut werden sollen. Leider sei in der Botschaft des Regierungsrats zu einem Nachtrag zum Finanzhaushaltsgesetz vom 30. Juni 2020 zur Schuldenbegrenzung darüber nichts Konkretes nachzulesen und anlässlich der Kantonsratssitzung vom 10. September 2020 seien dazu auch keine Hinweise zu vernehmen gewesen.

Unter Punkt 2.4 der Botschaft zum Nachtrag Finanzhaushaltsgesetz (Schuldenbegrenzung) sei nur der Hinweis nachzulesen, dass ein tieferer Nettoverschuldungsquotient als der vorgeschlagene Wert von 130 Prozent umfangreiche Einschnitte in die Tätigkeit des Kantons unumgänglich machen würde und nicht als zielführend eingeschätzt werde. Diese Argumentation sei in der Vergangenheit bereits mehrmals als Begründung aufgeführt worden, ohne dass darauf näher eingegangen worden wäre.

Aufgrund der finanziellen Herausforderung, die sich durch die Corona-Pandemie noch verschärft habe, sei ein rasches Handeln mit nachhaltigen Entscheiden erforderlich. Im Grundsatz stünden dafür wohl die drei Szenarien zur Auswahl:

- die Einnahmen durch eine weitere Steuererhöhung zu steigern;
- Aufgaben vom Kanton an die Gemeinden zu delegieren;
- die Leistungen und Angebote des Kantons abzubauen.

Somit gelte es abzuklären, zu diskutieren und dann abzuwägen, mit welchem Lösungsansatz die finanziellen Herausforderungen des Kantons einer nachhaltigen Lösung zugeführt werden könnten. Dabei sei es auch wahrscheinlich, dass mit einer Kombination dieser Szenarien eine politische Machbarkeit erreicht werden könne, ja erreicht werden müsse.

2. Beantwortung der Fragen

- 2.1 An der Volksabstimmung vom 22. September 2019 ist einer Steuererhöhung von 0,3 Einheiten zugestimmt worden, wobei 0,1 Einheiten der Erhöhung befristet (bis 2024) zugestimmt wurde. In den Überlegungen des Regierungsrats kann auch in längerer Zukunft auf diese befristete Steuer von 0,1 Einheiten nicht verzichtet werden. Wann wird der Regierungsrat dem Stimmvolk diese Änderung beantragen, damit möglichst früh sowohl für den Kanton als auch für die Steuerzahler die Sicherheit über die langfristige Höhe des Steuerfusses bekannt ist?

Das Budget 2021 sowie die Integrierte Finanz- und Ausgabenplanung (IAFP) 2021 bis 2026 sind stark von den Unsicherheiten der Entwicklung des Steuerertrags infolge der Corona-Pandemie geprägt. Wie aus der IAFP 2021 bis 2026 zu entnehmen ist, wird beim Fiskalertrag für das Jahr 2021 ein Rückgang von knapp fünf Prozent und anschliessend wieder eine Erholung erwartet.

Im Zeitpunkt der Erstellung und der Beratung des Budgets durch den Kantonsrat waren die Auswirkungen der Corona-Pandemie nur bedingt bezifferbar, weshalb das Budget 2021 mit grösseren Unsicherheiten verbunden ist als in anderen Jahren. Eine verlässliche Schätzung der Steuererträge ist aufgrund der Krise nicht möglich. Ob der Regierungsrat die bis zum Steuerjahr 2024 geltende Befristung der Erhöhung um 0,1 Steuereinheiten aufheben will, ist entsprechend unsicher. Entsprechend hat der Regierungsrat diese in seiner IAFP 2021 bis 2026 weiterführend vorgesehen. Falls sich die Fiskalerträge nicht markant besser entwickeln als im IAFP aufgezeigt, wird der Regierungsrat dem Kantonsrat Anfang 2024 eine entsprechende Vorlage zum Steuergesetz unterbreiten müssen.

- 2.2 Wie beurteilt der Regierungsrat die generellen Auswirkungen, wenn der Steuerfuss um weitere Steuereinheiten (über 3,25 Einheiten) angehoben werden müsste, um die Aufgaben des Kantons nachhaltig erfüllen zu können?

Eine weitere Anhebung des Steuerfusses über 3,25 Einheiten ist vom Regierungsrat zurzeit nicht geplant.

Wie bereits in der Langfriststrategie 2022+ des Kantons festgelegt, soll ein Angebot von attraktiven und zuverlässigen Steuermodellen günstige Voraussetzungen für den Erhalt und die Ansiedlung von natürlichen und juristischen Personen bieten. Dadurch soll das Steuersubstrat bzw. der Steuerertrag im gesamtschweizerischen Vergleich überdurchschnittlich wachsen. Dieses Strategieziel wurde auch in die Finanzstrategie 2027+ wie folgt übernommen:

Der Kanton Obwalden ist ein attraktiver Standort mit steuerlich optimalen Rahmenbedingungen.

Um das Steuersubstrat zu erhalten, zu entwickeln und weiter zu stärken, soll die Steuerbelastung konkurrenzfähig bleiben.

Eine Anhebung des Steuerfusses wäre mit Blick auf diese Strategieziele kontraproduktiv. Die Strategie wurde in der Vergangenheit bei allen Steuergesetzrevisionen konsequent verfolgt und führte aus der Gesamtsicht des Kantons und der Gemeinden zu einem Erfolg, welcher mit einer weiteren Erhöhung des Steuerfusses über 3,25 Einheiten nicht aufs Spiel gesetzt werden soll.

- 2.3 Die Entwicklung aller Rechnungsabschlüsse bei den Einwohnergemeinden zeigen auf, dass diese in einem viel grösseren Ausmass von der Steuerstrategie des Kantons profitieren konnten als der Kanton selbst. Über welche Aufgabenbereiche könnten aus der

Sicht des Regierungsrats mit den Einwohnergemeinden eine Lösung diskutiert und allenfalls angestrebt werden, um die Kantonsfinanzen zu entlasten? Bei welchen Punkten könnte die aktuelle Kostenaufteilung mit den Einwohnergemeinden zu einer «Umverteilung» führen? Wie hoch wären bei den einzelnen Aufgabenbereichen und Positionen die finanzielle Umverteilung?

Wie im Bericht des Regierungsrats zur Finanzstrategie 2027+ zuhanden der Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission vom 2. Mai 2017 aufgezeigt, hat sich die Selbstfinanzierung der Gemeinden zu Beginn der Steuerstrategie 2005 bis 2013 praktisch nicht gesteigert. Dies, da die Gemeinden 60 Prozent der Steuersenkungen (2006 bis 2013) zu tragen hatten. Um diese Steuersenkungen bei den Gemeinden abzufedern, hatte der Kanton den Gemeinden in den Jahren 2006 bis 2015 einen Steuerstrategieausgleich von insgesamt 30,3 Millionen Franken ausgerichtet. Der Kanton konnte in den Jahren 2006 bis 2010 einerseits von den Erfolgen der Steuerstrategie profitieren und hatte auf der anderen Seite die Rückgänge beim Bundesfinanzausgleich/Ressourcenausgleich (NFA) noch nicht vollständig zu gewärtigen. Seit 2013 verläuft die Selbstfinanzierung bei den Gemeinden konstant positiver als beim Kanton, somit profitieren seit diesem Zeitpunkt vor allem die Gemeinden von der Steuerstrategie. Wie aus der Finanzstatistik der Einwohnergemeinden des Kantons Obwalden zu entnehmen ist, betrug die Nettoschuld der Einwohnergemeinden 2013 knapp 94 Millionen Franken (Kanton: Nettovermögen von 63 Millionen Franken). Ende 2019 konnte diese Nettoschuld in ein Nettovermögen von 25 Millionen Franken gewandelt werden (Kanton: Nettoschuld von 15 Millionen Franken).

Aufgrund dieser Tatsache wurden in den letzten Jahren auch zwei wichtige Parameter in der Finanzierung geändert. Mit der Gesamtrevision des innerkantonalen Finanzausgleiches tragen die ressourcenstarken Einwohnergemeinden ab 2017 teilweise und ab 2022 vollumfänglich den innerkantonalen Ressourcenausgleich. Ab 2020 leisten die Einwohnergemeinden auch ihren Anteil am interkantonalen Finanzausgleich NFA gemäss der Verordnung über die Beteiligung der Einwohnergemeinden am interkantonalen Finanzausgleich (GDB 630.51). Der ursprüngliche System-Fehler der Steuerstrategie, dass der Kanton einseitig durch den Wegfall des interkantonalen Finanzausgleichs belastet wird, wurde entsprechend ab dem Jahre 2020 behoben. Es sei an dieser Stelle erwähnt, dass beide Änderungen auch dank der kooperativen Mitarbeit der Einwohnergemeinden erfolgt sind.

Bezüglich der Aufgabenbereiche bzw. Schnittstellen zwischen Kanton und Gemeinden hat der Regierungsrat am 21. April 2020 den Abschlussbericht einer Arbeitsgruppe zur Kenntnis genommen, der auf der Grundlage des Evaluationsberichts „Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden“ vom 22. Januar 2013 sowie Anhang V, Punkt 5 des Berichts der BAK Economics AG¹ „Evaluation des Finanzhaushalts des Kantons Obwalden“ vom April 2019 basiert.

Es ergaben sich folgende Bereiche, die aufgrund des AKV-Prinzips, (Übereinstimmung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung) entflochten werden könnten:

| Bereich | Kanton | Einwohnergemeinden |
|------------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| | Belastung (+) /Entlastung (-) | Belastung (+) /Entlastung (-) |
| Heime | + 2,276 Mio. Fr. | - 2,276 Mio. Fr. |
| Familienergänzende Kinderbetreuung | - 0,530 Mio. Fr. | + 0,530 Mio. Fr. |
| Beiträge an Spitex | - 0,680 Mio. Fr. | + 0,680 Mio. Fr. |
| Arbeitsmarktliche Massnahmen | + 0,123 Mio. Fr. | - 0,123 Mio. Fr. |
| Total | + 1,189 Mio. Fr. | - 1,189 Mio. Fr. |

¹ Evaluation des Finanzhaushalts des Kantons Obwalden, April 2019

Bei diesen Bereichen wäre nach heutiger Sicht die Finanzierung nach dem AKV-Prinzip eigentlich vollumfänglich bei den Einwohnergemeinden bzw. beim Kanton anzusiedeln. Die Finanzierungsverschiebung würde aber den Kanton mit insgesamt rund 1,2 Millionen Franken zusätzlich belasten. Die Entflechtung müsste für den Kanton erfolgsneutral erfolgen und somit würde es zur Verschiebung von Steuereinheiten zulasten der Einwohnergemeinden kommen. Diese Verschiebung würde die einzelnen Einwohnergemeinden ganz unterschiedlich belasten und für entsprechende politische Diskussionen sorgen. Da das Aufwand-Nutzen-Verhältnis in diesem Zusammenhang nicht stimmte, hat der Regierungsrat auf eine Änderung zum jetzigen Zeitpunkt verzichtet.

Nichtsdestotrotz ist dies eine Thematik, die laufend vom Regierungsrat überprüft wird. Konkret sind momentan weitere, neue Projektaufträge und Auswirkungen auf die Aufgabenteilung/Finanzierung zwischen Kanton und Einwohnergemeinden vom Regierungsrat in folgenden Bereichen gesehen:

- Chemie und Strahlenschutz (Volkswirtschaftsdepartement), Umsetzung ab 2021;
- Volksschule / Aufgabenteilung Lehrpersonen Volksschule (Bildungs- und Kulturdepartement), die Überprüfung wird im Rahmen einer nächsten Revision der Bildungsgesetzgebung stattfinden;
- Allgemeine Verwaltung/Lohnadministration allgemein (Finanzdepartement), Überprüfung ab 2022;
- Kostenverteiler für die Programmvereinbarung 2025 bis 2028 ist ab dem Jahr 2022 zu überprüfen (Bau- und Raumentwicklungsdepartement).

2.4 In der Kommunikation teilte der Regierungsrat bereits mehrmals mit, dass weitere Sparmassnahmen aus seiner Sicht nicht mehr möglich sind, ohne dass dabei zum Teil einschneidende Kürzungen von Leistungen und Angeboten notwendig wären. Beim Studium der Staatsrechnung sind leicht einige Positionen ausfindig zu machen, die den Überlegungen des Regierungsrats entsprechen könnten. Um auch hier eine politische Diskussion rechtzeitig führen zu können, wird der Regierungsrat aufgefordert, alle möglichen Positionen wertungsneutral aufzulisten, die diesem Szenario zugeordnet werden könnten. Welche Aufgaben und Angebote könnten wertungsneutral einer politischen Diskussion unterstellt werden und welcher Betrag steht dahinter?

Der Regierungsrat hat sich – wie dem IAFP entnommen werden kann – für 2021 als Ziel gesetzt, Lösungsansätze zur Beseitigung des durch die Corona-Pandemie verstärkten strukturellen Defizits zu erarbeiten. Der Regierungsrat wird ca. Ende Januar 2021 einen entsprechenden Projektauftrag erlassen und voraussichtlich im Frühjahr 2022 werden entsprechende Anträge dem Kantonsrat unterbreitet werden. Ziel dieser Arbeit wird es auch sein, entsprechende Bereiche / Positionen in die politische Diskussion zu geben. Bereits in der Botschaft des Regierungsrats zum Nachtrag zum Finanzhaushaltsgesetz (Schuldenbegrenzung) vom 30. Juni 2020 sind unter Punkt 2.4, Seite 5, verschiedene mögliche Bereiche erwähnt, bei denen es zu einem Leistungsabbau kommen könnte. Es sind dies: Gesundheitsversorgung (Spital), Alter und Invalidität (Spitex), Prämienverbilligung, Kultur und Sport, Familien (Kinderbetreuung) oder öffentlicher Verkehr (Streichung von Angeboten). Dieser Leistungsabbau hätte teilweise sehr direkte Auswirkungen auf die Bevölkerung. Zu prüfen wäre auch eine Reduktion der Investitionen, z.B. bei den Gewässerverbauungen und Wald sowie den Hochbauten, was mit Einschränkungen für die Sicherheit der Bevölkerung, aber auch mit der Verschiebung teilweise dringender Investitionen in Hochbauten verbunden ist.

2.5 In der Vergangenheit sind vom Volk auch Vorschläge zur Verbesserung der Staatsrechnung abgelehnt worden. In der Zwischenzeit hat sich die Ausgangslage jedoch nicht wesentlich verbessert und der Blick in die Zukunft lässt auch keine automatisch

eintretende Verbesserung erwarten. Ist der Regierungsrat bereit, diese Vorlagen nochmals zu prüfen und allenfalls angepasst dem Volk unter den nun aktuellen Kenntnissen vorzulegen?

Das Gesetz über die Umsetzung von Massnahmen der Finanzstrategie 2027+, welches als Mantelerlass/Gesamtpaket sowohl Einsparungen als auch steuerliche Anpassungen und eine Anpassung der Abschreibungssätze enthielt, wurde am 23. September 2019 vom Stimmvolk abgelehnt. Im Nachgang wurde den meisten Anpassungen in gleicher oder ähnlicher Form durch den Kantonsrat bzw. in Volksabstimmungen zugestimmt. Finanziell nicht mehr in gleichem Umfang wurden aber die Anpassung des Steuergesetzes bzw. die Anpassung der Individuellen Prämienverbilligung umgesetzt. Trotz dieser nicht vollständigen Umsetzung der ursprünglich in der Finanzstrategie 2027+ enthaltenen Massnahmen konnte für das Jahr 2021 ein akzeptables Budget vorgelegt werden. Die Rechnung 2020 wird zudem aller Voraussicht nach besser abschliessen als budgetiert. Die Ausgangslage hat sich 2020 verbessert und die Grundlage bzw. Altlasten sind zu einem guten Teil bereinigt.

Mit der Corona-Pandemie und der daraus resultierenden unsicheren Entwicklung der Steuererträge ist eine neue Situation eingetreten. Inwieweit die Vorlagen der IPV bzw. des Steuergesetzes erneut angepasst werden sollen, kann im heutigen Zeitpunkt noch nicht abschliessend beurteilt werden. Der Regierungsrat hat sich – wie dem IAFP entnommen werden kann – für 2021 als Ziel gesetzt, Lösungsansätze zur Beseitigung des strukturellen Defizits zu erarbeiten. Spezifische Vorlagen, wie z.B. die IPV oder eine Erhöhung der Kantonssteuern werden im Rahmen des Projektauftrags geprüft. Vorgezogene bzw. einseitige Vorlagen zu einzelnen Bereichen vor Abschluss des Projektes sind nicht vorgesehen,

2.6 Gäbe es aus der Sicht des Regierungsrats auch Positionen über die Kantonsgrenzen hinaus, die in einer Gesamtabwägung entsprechend den obigen Szenarien auch erwähnt und hinterfragt werden müssten?

In der Finanzstrategie 2027+ wurde als Leitsatz festgehalten:

Gewinnbringende Zusammenarbeiten mit anderen Gemeinwesen sind zu suchen und zu nutzen.

Mit Blick auf diesen Leitsatz der Finanzstrategie 2027+ prüft der Regierungsrat laufend mögliche Zusammenarbeitsformen. Dies ist ein andauernder Prozess, der sowohl kantonsübergreifend als auch innerhalb des Kantons (z.B. KESB, Gesundheitsversorgung im Akutbereich) geführt wird. Verstärkt sind Zusammenarbeitsformen aufgrund regulativer Vorgaben des Bundes für einen kleinen Kanton wie Obwalden zwingend, aber oft auch mit höheren Kosten verbunden.

Die interkantonale Zusammenarbeit kann aber auch aus anderen Gründen höhere Kosten verursachen. So musste bei der Überprüfung einer allfälligen Zusammenlegung des Bevölkerungsschutzes mit dem Kanton Nidwalden festgestellt werden, dass dies keine Kosteneinsparung zur Folge hätte, da unter anderem das Lohngefüge im Kanton Nidwalden höher liegt als im Kanton Obwalden.

Protokollauszug an:

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

Im Namen des Regierungsrats



Nicole Frunz Wallimann
Landschreiberin



Versand: 14. Januar 2021