



Botschaft des Regierungsrats zu einem Nachtrag zum Finanzhaushaltsgesetz

18. Oktober 2011

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen den Entwurf eines Nachtrags zum Finanzhaushaltsgesetz mit dem Antrag auf Eintreten.

Im Namen des Regierungsrats
Landammann: Niklaus Bleiker
Landschreiber-Stellvertreter: Dr. Notker Dillier

1. Ausgangslage.....	2
2. Anlass zur Revision des Finanzhaushaltsgesetzes	2
3. Finanzpolitische Rahmenbedingungen	3
3.1 Haushaltsgleichgewicht	3
3.2 Schwankungsreserven (Eigenkapital)	3
3.3 Schuldenbegrenzung.....	3
3.4 Ausgabenbremse	4
4. Kantonshaushalt	4
5. Nachtrag zum Finanzhaushaltsgesetz	5

1. Ausgangslage

Die Umsetzung der Strategie 2012+ stellte einen wichtigen Schritt zu einer zielgerichteten Nutzung des Handlungsspielraums dar, um zukünftig die Eigenständigkeit des kantonalen Finanzhaushalts und vor allem auch die Wettbewerbsfähigkeit des Kantons zu verbessern.

Dieses Ziel konnte, wie vom Regierungsrat im Wirkungsbericht zu den steuerlichen Massnahmen, zum Kantonsmarketing und zur Raumentwicklung (kantonale Steuerstrategie) dargelegt, in den letzten Jahren vollumfänglich erreicht werden.

Die Staatsrechnung konnte zudem seit der Jahrtausendwende ununterbrochen positiv abgeschlossen werden. Die Staatsverschuldung konnte kontinuierlich abgebaut werden und dank den in den letzten Jahren erzielten sehr positiven Rechnungsabschlüssen, der Ausschüttung der zurückbehaltenen Gewinne der Schweizerischen Nationalbank und damit einhergehend der Äufnung eines Eigenkapitals (samt Schwankungsreserve) wurde der finanzpolitische Handlungsspielraum zurückgewonnen.

Wie in der dem Kantonsrat vorliegenden Integrierten Finanz- und Aufgabenplanung 2012 - 2015 (IAFP 2012 - 2015) aufgezeigt, werden die nächsten Jahre den Kantonshaushalt aber speziell fordern. Dazu führen unter anderem:

- Der Erfolg der kantonalen Steuergesetzänderungen seit 2006 und die damit verbundene Steigerung des Volkseinkommens im Kanton wirken sich direkt auf den Umfang der Ausgleichszahlungen aufgrund der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) aus. Wegen der gestiegenen Ressourcenstärke verringert sich 2012 der Ressourcenausgleich auf den Kanton noch einmal um 9.7 Millionen Franken auf nunmehr 21.7 Millionen Franken (gegenüber 49.8 Mio. Fr. im 2009).
- Zusätzlich haben die Interventionen der Schweizerischen Nationalbank am Währungsmarkt direkte Folgen für den Reingewinn dieses Instituts. Nachdem der Kanton seit 2008 jeweils 7.4 Millionen Franken erhielt, wird diese Ausschüttung zukünftig wohl tiefer oder gänzlich ausfallen.
- Vor allem die Kosten der ausserkantonalen Hospitalisationen, der Heime, der Ergänzungsleistungen aber auch die Abgeltungen an den öffentlichen Verkehr nehmen weiter zu.
- Das wirtschaftliche Umfeld ist zurzeit gut, doch sehr schwankend und veränderlich und die Entwicklung ist sehr schwer vorauszusagen.

All diese Entwicklungen sind zusammen mit den übrigen geplanten Staatsaufgaben in den IAFP 2012–2015 eingeflossen.

2. Anlass zur Revision des Finanzhaushaltsgesetzes

Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat gleichzeitig mit diesem Nachtrag zum Finanzhaushaltsgesetz einen Baukredit von 40,4 Millionen Franken für das Kantonsspital Obwalden für den Ersatz und den Umbau des Bettentrakts. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass das Angebot einer angemessenen medizinischen Versorgung zu den Grundvoraussetzungen der wirtschaftlichen Entwicklung einer Region gehört. Das Kantonsspital Obwalden sichert zusammen mit den weiteren Anbietern im Gesundheitswesen eine bevölkerungsnaher Gesundheitsgrundversorgung und trägt damit wesentlich zur Standortattraktivität und -qualität der Region bei..

Im Zusammenhang mit der Vorlage für den Ersatz und Umbau des Bettentrakts des Kantonsspitals stellte der Regierungsrat fest, dass der Handlungsspielraum des Kantons aufgrund der Ausgabenbremse sehr begrenzt ist. In begründeten Fällen sollten – ergänzend zur Regelung in Art. 34 Abs. 4 des Finanzhaushaltsgesetzes – weitere Ausnahmen möglich sein.

3. Finanzpolitische Rahmenbedingungen

Als finanzpolitisch verbindlicher Rahmen gilt für den Kanton grundsätzlich die Ausgabenbremse, die im Finanzhaushaltsgesetz vom 11. März 2010 (FHG; ABI 2010, 480, ab 1. Januar 2012 GDB 610.1) in Artikel 33 und 34 umschrieben wird.

3.1 Haushaltsgleichgewicht

In Artikel 33 ist der Grundsatz verankert, dass ein Haushalt sich im Gleichgewicht befindet, wenn er im mittelfristigen Zyklus ausgeglichen ist. Bereits in der Botschaft des Regierungsrates zum Finanzhaushaltsgesetz ist ausgeführt, dass mit "mittelfristigem Zyklus" der Konjunkturzyklus gemeint ist. Ein ganzer Zyklus umfasst eine konjunkturelle Aufschwungs- und eine Rezessionsphase. Dieser Zyklus dauert gemäss Mustergesetz normalerweise maximal zehn Jahre. Gemäss Mustergesetz muss jedes Gemeinwesen allerdings selber definieren, welchen Zeitraum es als mittelfristig ansieht. In Anlehnung an die heutige Formulierung von Art. 26a des Staatsverwaltungsgesetzes (Eigenfinanzierung der Investitionen über fünf Jahre) sowie von Art. 4 FHV (Ausgleich der Laufenden Rechnung innerhalb von acht bis zehn Jahren) wurde in der Vernehmlassung für den Kanton Obwalden nun von einer mittelfristigen Zeitdauer von fünf bis acht Jahren ausgegangen.

Artikel 33 besagt, dass dem Ausgleich der Erfolgsrechnung eine wichtige Bedeutung zukommt. Ist die Erfolgsrechnung über längere Zeit nicht ausgeglichen heisst dies, dass die Konsumausgaben nicht mittels der Einnahmen gedeckt sind, d.h. auf Kredit finanziert werden müssten. Das Ergebnis der Erfolgsrechnung kann sowohl bei den kleineren als auch den grösseren Gemeinwesen nicht „punktgenau“ gesteuert werden. Die Steuereinnahmen bzw. der Steuerfuss wird immer im vornherein auf Grund der Annahmen von Ausgaben und Einnahmen festgelegt. Da die Annahmen jedoch nie alle gleichzeitig und im vorhergesehenen Ausmass eintreffen, schliesst die Rechnung nie genau wie budgetiert ab. Das Resultat der Erfolgsrechnung kann demzufolge nie ganz genau vorausgesagt werden. Ein Gewinn in der Erfolgsrechnung führt zur Äufnung des Eigenkapitals – ein Verlust belastet das Eigenkapital oder führt zu einem Verlustvortrag, sofern kein Eigenkapital vorhanden ist. Das Eigenkapital ist somit wie ein Ausgleichsgefäss für den Ausgleich der Erfolgsrechnung.

3.2 Schwankungsreserven (Eigenkapital)

Da der Regierungsrat den Einfluss des Erfolges der kantonalen Steuergesetzänderungen auf die Ressourcenstärke bzw. auf den Ressourcenausgleich entsprechend vorausgesehen hat, wurden aus den Rechnungsergebnissen 2009 und 2010 entsprechende zweckbestimmte Schwankungsreserven gebildet. Diese Schwankungsreserven betragen Ende 2010 39 Millionen Franken und sind nach dem neuen Finanzhaushaltsgesetz ein Teil des Eigenkapitals. Sie werden nun gemäss dem IAFP 2012–2015 in den kommenden Jahren wiederum aufgelöst und helfen damit die Erfolgsrechnung ausgeglichen zu gestalten.

3.3 Schuldenbegrenzung

In Art. 34 Abs. 1 wird festgelegt, dass die Zunahme des Fremdkapitals aus der Investitionstätigkeit zu begrenzen ist. Damit wird verdeutlicht, dass die Schulden (=Fremdkapital) nicht ins unermessliche ansteigen können bzw. sollen. In Absatz 3 wird definiert, wie hoch die maximale Schwankung sein darf. In diesem Absatz wird gefordert, dass die Selbstfinanzierung über die

Zeitdauer von fünf Jahren ausgeglichen zu sein hat bzw. eine Selbstfinanzierung von 100 Prozent zu erreichen hat.

In Absatz 4 wurde formuliert, dass die Abweichungen aufgrund grösserer ausserordentlicher Ereignisse vorbehalten bleiben. Anlässlich der kantonsrätlichen Beratung zum Finanzhaushaltsgesetz vom 11. März 2010 wurde seitens der vorberatenden Kommission auch eingebracht, was unter dem Begriff der Ausserordentlichkeit zu verstehen ist. Gemäss Kantonsratsprotokoll gelten nebst Naturkatastrophen auch Vorkommnisse, welche in der Regel einmalig, nicht planbar und in einem grösseren finanziellen Umfang sind als ausserordentliche Ereignisse. So könnten beispielsweise die Folgen der Finanzkrise darunter fallen, wenn der Kanton die Stützung einer Bank in Betracht ziehen müsste, um die Gesamtwirtschaft nicht zu gefährden. Auf eine abschliessende Aufzählung wurde bewusst verzichtet.

3.4 Ausgabenbremse

Der Handlungsspielraum des Kantons ist damit seit Einführung der Ausgabenbremse im Jahre 2005 begrenzt und die Grenzen sind definiert.

Es besteht nun der Zielkonflikt, dass einzelne grössere Investitionen volkswirtschaftlich sinnvoll und strategisch wichtig sein können, die finanziellen Mittel sogar vorhanden sind, der Selbstfinanzierungsgrad gemäss Art. 34 Abs. 1 aber nicht erreicht wird.

Im Bericht des Regierungsrats zum Planungskredit für den Umbau und Ersatz des Bettentrakts wurde dem Kantonsrat vorgeschlagen, die Investition wie beim letzten Spitalausbau über eine zweckgebundene Staatssteuer zu finanzieren. Diese Finanzierung wurde vom Kantonsrat anlässlich der Beratung aber kritisiert und für falsch befunden.

4. Kantonshaushalt

Der Finanzhaushalt des Kantons weist zurzeit eine gesunde Bilanz auf. Seit 2005 weist der Kanton Obwalden – anders als die meisten Kantone – nicht eine Nettoverschuldung auf, sondern hat ein Nettovermögen erwirtschaftet. Die Definition der Nettoverschuldung ergibt sich aus Art. 35 FHG, d.h. sie wird berechnet aus der Differenz zwischen Fremdkapital und Finanzvermögen oder alternativ berechnet aus dem Verwaltungsvermögen abzüglich das Eigenkapital (gleiches Ergebnis nach HRM2).

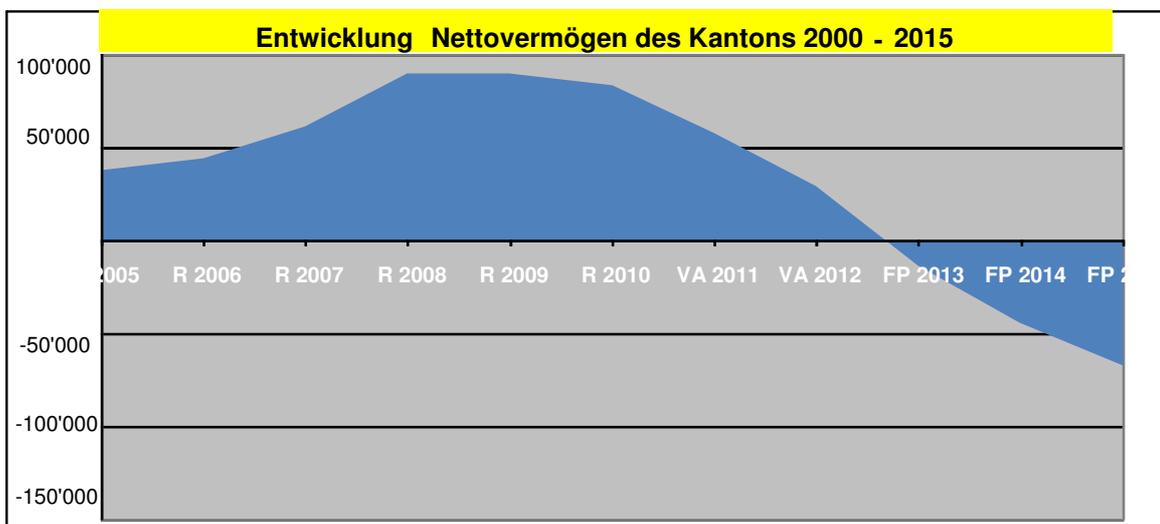
Dank den sehr guten Rechnungsergebnissen der letzten Jahre und der Ausschüttung der zurückbehaltenen Gewinne der Schweizerischen Nationalbank ist es dem Kanton gelungen, nicht nur die vor 2005 vorhandenen Schulden abzubauen, sondern auch ein Nettovermögen zu aufbauen.

Der Kanton stellt seine Rechnungslegung auf den 1. Januar 2012 gemäss FHG um. Beim letzten Rechnungsabschluss (30. Dezember 2010) konnte der Kanton ein Nettovermögen von approximativ 85 Millionen Franken ausweisen.

Da mit der Umstellung auf das neue Finanzhaushaltsgesetz das Finanzvermögen per 1. Januar 2012 zu Verkehrswerten bilanziert werden muss bzw. die Zuteilung der heutigen Spezialfinanzierungen noch nicht vollständig definiert ist, wird es mit der Umstellung noch zu Anpassungen kommen.

Die Nettoverschuldung wird sich gemäss heutigem Planungsstand wie folgt darstellen:

In 1 000 Franken



5. Nachtrag zum Finanzhaushaltsgesetz

Bezüglich Art. 34 Abs. 3 FHG stellt sich nun die Problematik, dass die Berechnung des Selbstfinanzierungsgrades keinen tieferen Selbstfinanzierungsgrad zulässt, auch wenn, wie zurzeit, keine Verschuldung vorliegt.

Der Regierungsrat ist deshalb zum Schluss gekommen, dass grössere strategische Investitionen – wie z.B. der Neubau des Bettentraktes – getätigt werden können, wenn die finanzielle Situation des Kantons Haushaltes dies ermöglicht. Im Entwurf des Kantonsratsbeschlusses über den Neubau und Ersatz des Bettentraktes des Kantonsspitals Obwalden ist vorgesehen, dass dieser Beschluss der Schuldenbegrenzung nicht untersteht. Das heisst, dass solche Investitionen für die Berechnung der Ausgabenbremse nicht mitgerechnet werden und die Folgekosten (Abschreibungen, Zinsendienst) ebenso in der Laufenden Rechnung nicht berücksichtigt werden. Das Stimmvolk beschliesst eine Ausnahme, ändert gleichsam Art. 34 Abs. 4 FHG im Einzelfall ab. Künftig sollen aber auch weitere Ausnahmen möglich sein.

Entsprechend soll Abs. 4 des FHG ergänzt werden.

⁴ Vorbehalten bleiben Abweichungen aufgrund grösserer ausserordentlicher Ereignisse sowie grösserer strategischer Investitionen und sofern ein Nettovermögen vorhanden ist.

Als grössere strategische Investitionen sollen dabei insbesondere Investitionen gelten, die für den Kanton den Betrag von zwei Prozent des Volkseinkommens übersteigen. Über solche Investitionen beschliesst der Kantonsrat, er bestimmt dann gleichzeitig darüber, ob die Ausgabe eine grössere strategische Investition darstellt. Auf Stufe Gemeinde beschliesst darüber die Gemeindeversammlung. Da das Volkseinkommen nicht je Gemeinde bekannt ist, soll für die Gemeinde das kantonale Volkseinkommen dividiert durch die Bevölkerung und gewichtet mit der Finanzkraft einer Gemeinde gelten.

Gemäss der letzten vorliegenden Publikation des Bundesamts für Statistik betrug das Volkseinkommen 2005 1,311 Milliarden Franken. Zwei Prozent davon sind demnach zurzeit 26.22 Millionen Franken.

in Mio. Fr.	Kanton	Sarnen	Kerns	Sachseln	Alpnach	Giswil	Lungern	Engelberg
Einwohner 31.12.10	35 779	9 945	5 635	4 864	5 581	3 603	2 089	4 062
Finanzkraft	100%	118%	76%	98%	87%	72%	80%	142%
Volkseinkommen	1 311							
Grösseres Ereignis	26,22	8,600	3,138	3,494	3,558	1,902	1,224	4,228

Es wird geprüft, wie das Volkseinkommen künftig erhoben wird, wenn das Bundesamt für Statistik auf eine Publikation verzichtet.

Beilage:

- Entwurf eines Nachtrags zum Finanzhaushaltsgesetz

Finanzhaushaltsgesetz

Nachtrag vom ...

Der Kantonsrat des Kantons Obwalden

beschliesst:

I.

Das Finanzhaushaltsgesetz vom 11. März 2010¹ wird wie folgt geändert:

Art. 34 Abs. 4

⁴ Vorbehalten bleiben Abweichungen aufgrund grösserer ausserordentlicher Ereignisse sowie grösserer strategischer Investitionen und sofern ein Nettovermögen vorhanden ist.

II.

Der Regierungsrat bestimmt, wann dieser Nachtrag in Kraft tritt. Er unterliegt dem fakultativen Referendum.

Sarnen,

Im Namen des Kantonsrats
Der Ratspräsident:
Die Ratssekretärin:

¹ GDB 610.1 (ABI 2010, 480)

P.S.: Änderungen und Ergänzungen gegenüber dem Finanzhaushaltsgesetz vom 11. März 2010 sind randvermerkt und unterstrichen, Wegfallenes ist durchgestrichen.