



Botschaft des Regierungsrats zu einem Nachtrag zum Finanzhaushaltsgesetz (Selbstfinanzierungsgrad)

20. August 2019

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

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

Im Namen des Regierungsrats
Landammann: Josef Hess
Landschreiberin: Nicole Frunz Wallimann

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage.....	3
2. Selbstfinanzierungsgrad nach heute geltendem Prinzip.....	3
3. Bisherige Anpassungsvorschläge für den Selbstfinanzierungsgrad (Finanzstrategie 2027+ und Finanzvorlage 2019).....	4
4. Neuer Anpassungsvorschlag für den Selbstfinanzierungsgrad (Finanzvorlage 2020)	4
5. Desinvestitionen keine Alternative.....	6
6. Erläuterungen zum Nachtrag zum Finanzhaushaltsgesetz	6
7. Anhörung der Parteien.....	6
7.1 Eingabe.....	6
7.2 Stellungnahme des Regierungsrats	7
7.2.1 Anpassung Finanzhaushaltsgesetz	7
7.2.2 Einsparungen.....	8
7.2.3 Zeitliche Befristung.....	9
7.2.4 Erläuterung zur Verschuldungsentwicklung	9
7.2.5 Desinvestitionen.....	9
7.2.6 Erkenntnis aus dem Anhörungsverfahren.....	9
8. Auswirkungen auf die Einwohnergemeinden	9
9. Fazit und Ausblick.....	9
Beilage 1: Übersicht Massnahmen, Ausgaben- und Ertragsentwicklung sowie Entwicklung Nettovermögen.....	10
a. Übersicht bereits umgesetzte und geplante Massnahmen	10
b. Ausgabenentwicklung Kanton Obwalden	10
c. Ertragsentwicklung Kanton Obwalden.....	11
d. Entwicklung Nettovermögen von Kanton und Einwohnergemeinden	12
Beilage 2: Finanzplan 2020 bis 2023 / Finanzperspektiven	14
a. Erfolgsrechnung.....	14
b. Investitionen	15
c. Finanzierung.....	16
Beilage 3: Glossar	17
Beilage 4: Nachtrag zum Finanzhaushaltsgesetz (Selbstfinanzierungsgrad; Finanzvorlage 2020); Resultate der Anhörung.....	18

1. Ausgangslage

Die Obwaldner Stimmbevölkerung hat am 23. September 2018 das Gesetz über die Umsetzung von Massnahmen der Finanzstrategie 2027+ abgelehnt. Die Notwendigkeit, das strukturelle Defizit des Kantons zu beseitigen, bleibt damit weiterhin bestehen. Ende 2019 wird der Kanton bereits eine Verschuldung ausweisen.

Nach einer eingehenden Situationsanalyse und Gesprächen mit Parteien und Sozialpartnern hat der Regierungsrat beschlossen, an verschiedenen nicht oder kaum bestrittenen Elementen des Gesamtpakets der Finanzstrategie 2027+ festzuhalten. Zu den umstrittensten Elementen des Gesamtpakets wurden separate Vorlagen erarbeitet. Diese sind teilweise bereits umgesetzt oder befinden sich mitten im politischen Prozess.

Diese Massnahmen und Vorlagen sollten es dem Kanton in den nächsten Jahren ermöglichen, mit einer ausgeglichenen Rechnung abzuschliessen (siehe Beilage 1 und Beilage 2) und die Vorgaben der Schuldenbegrenzung bezüglich der Erfolgsrechnung einzuhalten (Art. 34 Abs. 2 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 11. März 2010 [FHG; GDB 610.1]). Die notwendigen Investitionen hingegen können auch mit den geplanten sowie bereits umgesetzten Massnahmen und Vorlagen auf längere Zeit nicht wie im Finanzhaushaltsgesetz (Art. 34 Abs. 3 FHG) vorgesehen zu 100 Prozent eigenfinanziert werden. Einen Teil davon muss der Kanton fremdfinanzieren. Dafür ist eine Anpassung des Finanzhaushaltsgesetzes notwendig.

Der vorliegende Nachtrag sieht vor, dass die Investitionen erst dann zu 100 Prozent selbstfinanziert werden müssen, wenn die Nettoverschuldung 80 Prozent des Fiskalertrages übersteigt. Damit wird eine Fremdfinanzierung ermöglicht, welche es dem Kanton erlaubt, auch in den nächsten Jahren seine notwendigen Investitionen zu tätigen.

2. Selbstfinanzierungsgrad nach heute geltendem Prinzip

Der Kanton Obwalden hat im Finanzhaushaltsgesetz die Vorgaben zum Selbstfinanzierungsgrad in Art. 34 Abs. 3 FHG geregelt. Dabei ist eine Zielgrösse von 100 Prozent für den Selbstfinanzierungsgrad vorgesehen.

Mit den Vorgaben zum Selbstfinanzierungsgrad soll erreicht werden, dass die Investitionen mit eigenen Mitteln erfolgen und entsprechend die Zunahme des Fremdkapitals aus der Investitionsstätigkeit begrenzt wird. Die sogenannte Schuldenbremse ist für den Kanton in Art. 34 Abs. 3 FHG wie folgt umschrieben:

³ Der Selbstfinanzierungsgrad der Investitionsrechnung hat über die Zeitdauer von fünf Jahren mindestens 100 Prozent zu betragen. Beim Kanton werden die dem Budget vorangegangenen zwei letzten Rechnungsabschlüsse, das Budget des laufenden Jahres, das zu erstellende Budget sowie das dem zu erstellenden Budget folgende Finanzplanjahr gerechnet.

Bei der Einführung der sogenannten Schuldenbremse (Art. 34 FHG) im Jahr 2005 hat der Regierungsrat in seiner Botschaft zur Selbstfinanzierung ausgeführt, dass ein Selbstfinanzierungsgrad von 100 Prozent auch im kantonalen Vergleich ein ambitioniertes Ziel darstelle. Der angestrebte Selbstfinanzierungsgrad von 100 Prozent sei über eine gewisse Periode zu betrachten. Einzelne, grössere Projekte würden dazu führen, dass in einzelnen Jahren der Selbstfinanzierungsgrad unter 100 Prozent fallen werde. Der Selbstfinanzierungsgrad solle aber über eine Amtsdauer hinaus, jeweils über eine Periode von fünf Jahren, 100 Prozent betragen. Vorbehalten blieben in der Investitionsrechnung sowie auch in der Erfolgsrechnung grössere ausserordentliche Ereignisse (z.B. Ersatzinvestitionen bei grösseren Unwetterkatastrophen).

Mit den bisherigen gesetzlichen Vorgaben hat der Kanton Obwalden, insbesondere was den geforderten Selbstfinanzierungsgrad von 100 Prozent über fünf Jahre angeht, eine sehr restriktive Regelung. Einige Kantone kennen keine eigentliche Beschränkung der Investitionen. Mehrere Kantone stützten sich bei der Selbstfinanzierung auf das Musterfinanzhaushaltsgesetz zum HRM2 der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) ab. Dieses sieht vor, dass die Selbstfinanzierung der Nettoinvestitionen im Budget mindestens 80 Prozent zu betragen hat, wenn der Nettoverschuldungsquotient (Fremdkapital abzüglich Finanzvermögen bezogen auf den Fiskalertrag) mehr als 200 Prozent beträgt.

Eine ähnliche Bezugsgrösse ist bereits heute im Obwaldner Finanzhaushaltsgesetz enthalten. Der heute in Art. 34 Abs. 3 FHG geforderte Selbstfinanzierungsgrad darf bei strategischen Investitionen überschritten 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).

3. Bisherige Anpassungsvorschläge für den Selbstfinanzierungsgrad (Finanzstrategie 2027+ und Finanzvorlage 2019)

Die Anpassung des Selbstfinanzierungsgrads im Finanzhaushaltsgesetz war bereits Bestandteil des vom Volk abgelehnten Gesamtpakets zur Finanzstrategie 2027+. Der Regierungsrat wies in der Beratung zur Gesetzesvorlage darauf hin, dass die Bestimmung zum Selbstfinanzierungsgrad ohne Anpassung in Zukunft nicht mehr eingehalten werden könne. Mit dem damaligen Antrag sollte mittels einer verbindlichen Regelung eine tiefere Nettoverschuldungsgrenze festgelegt werden.

Die Ablehnung des Gesamtpakets im Herbst 2018 führte zu einer Verschärfung der Problematik bezüglich Einhaltung des Selbstfinanzierungsgrads. Aufgrund der zeitlichen Verzögerung der drei wichtigsten Faktoren, namentlich die Steuererhöhung, die Beteiligung der Einwohnergemeinden am Nationalen Finanzausgleich (NFA) sowie die Budgetreduktion bei der Individuellen Krankenkassenprämienverbilligung (IPV), die eine Verbesserung des Selbstfinanzierungsgrads erlaubt hätten, kann die massgebende Limite sowohl im Budget 2019 wie auch in den folgenden Jahren nicht eingehalten werden. Folglich unterbreitete der Regierungsrat dem Kantonsrat im Dezember 2018 einen Nachtrag zum Finanzhaushaltsgesetz (Finanzvorlage 2019), in welchem der Selbstfinanzierungsgrad angepasst worden wäre. Der Kantonsrat entschied jedoch, den Selbstfinanzierungsgrad im Sinne einer Ausnahmeregelung nur für das Jahr 2019 anzupassen. Der Kantonsrat argumentierte, dass für eine längerfristige Anpassung des Selbstfinanzierungsgrades zuerst klarere Aussagen zu den eingeleiteten Sparmassnahmen sowie zu den Steueranpassungen vorliegen müssten. Dieser Forderung ist der Regierungsrat inzwischen nachgekommen (siehe Beilage 1 und Beilage 2).

4. Neuer Anpassungsvorschlag für den Selbstfinanzierungsgrad (Finanzvorlage 2020)

Gemäss heute geltender Gesetzesregelung ist eine Selbstfinanzierung der Investitionsrechnung über fünf Jahre (aktuelle Zeitspanne: Rechnung 2017 und 2018, Budget 2019 und 2020 sowie Finanzplan 2021) gefordert. Diese Selbstfinanzierung ist in Anbetracht der negativen Selbstfinanzierungen der Jahre 2017 und 2018 bzw. des Budgetjahres 2019 nicht realistisch. Die fehlende Selbstfinanzierung dieser Jahre müsste vollständig und umgehend in den Jahren 2020 und 2021 kompensiert werden. Aufgrund der aktuellen Planzahlen fehlen für den geforderten Selbstfinanzierungsgrad von 100 Prozent über die Jahre 2017 bis 2021 rund 75 Millionen Franken.

Auch wenn im zu budgetierenden Jahr 2020 bzw. Finanzplanjahr 2021 keine Investitionen (ausser jenen, die nicht unter die Schuldenbegrenzung fallen) getätigt würden, könnte die geforderte Selbstfinanzierung von 100 Prozent nicht erreicht werden.

Die gesetzlich geforderte 100-prozentige Selbstfinanzierung ist somit nicht realistisch umsetzbar. Die Praxis zeigt, dass die Regelung trotz der Ausnahmen unter Art. 34 Abs. 4 FHG nicht eingehalten werden kann.

Der Regierungsrat schlägt deshalb vor, die Schuldenbremse in Bezug auf den Selbstfinanzierungsgrad der Investitionen grundlegend anzupassen. Im Zentrum steht jedoch nach wie vor eine auf Dauer ausgeglichene Erfolgsrechnung und eine Beschränkung der Verschuldung.

Der heute geltende Art. 34 Abs. 1 FHG, wonach die Zunahme des Fremdkapitals aus der Investitionstätigkeit zu begrenzen ist, wird beibehalten.

Neu soll die Vorgabe zum Selbstfinanzierungsgrad für den Kanton Obwalden auf den Nettoverschuldungsquotienten ausgerichtet werden. Somit soll für den Kanton der Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen im Budget mindestens 100 Prozent betragen, wenn der Nettoverschuldungsquotient (Fremdkapital abzüglich Finanzvermögen bezogen auf den Fiskalertrag) mehr als 80 Prozent beträgt. Der Mindestselbstfinanzierungsgrad wirkt entsprechend erst dann, wenn sich die Nettoschuld auf 80 Prozent der Fiskaleinnahmen beläuft. In der nachfolgenden Abbildung zeigt die rote Linie auf, bei welcher Limite der Selbstfinanzierungsgrad von 80 Prozent gefordert wäre.

Auch nach dieser Gesetzesanpassung weist der Kanton Obwalden im interkantonalen Vergleich immer noch eine der strengsten Regeln auf.

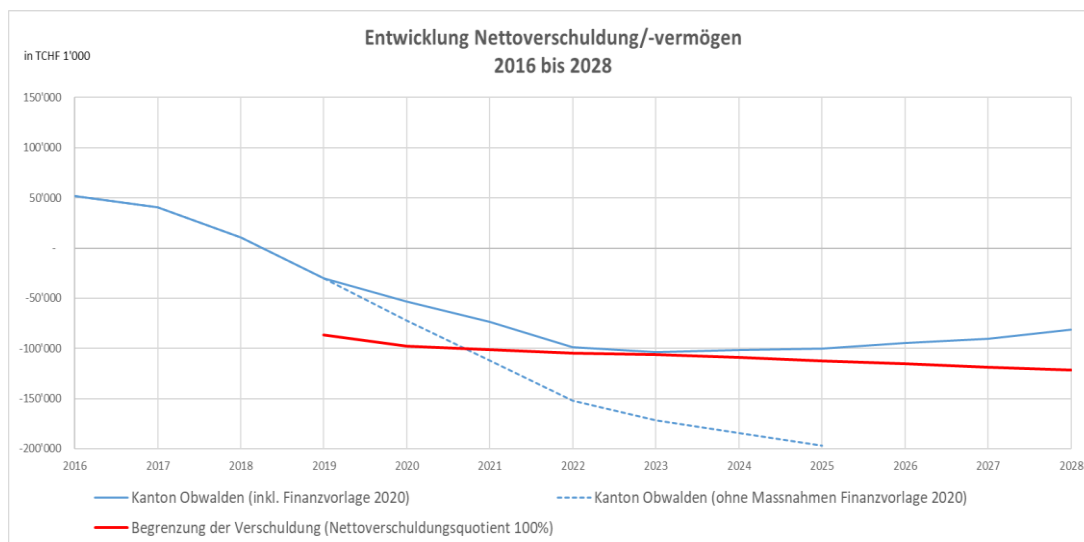


Abbildung 1: Entwicklung Verschuldung gemäss Finanzplan 2020 bis 2022 / Finanzperspektiven 2023 bis 2028

Lesebeispiel:

Im Budget 2019 beträgt der budgetierte Fiskalertrag 107,7 Millionen Franken. 80 Prozent davon ergeben eine Verschuldungslimite von 86,2 Millionen Franken. Die budgetierte Verschuldung ist mit 29,6 Millionen Franken innerhalb der Limite. Die geforderte Selbstfinanzierung von 100 Prozent kommt entsprechend nicht zum Tragen.

2022 ist der Fiskalertrag gemäss Finanzplanung bei 130,5 Millionen Franken. 80 Prozent davon ergeben eine Verschuldungslimite von 104,4 Millionen Franken. Die budgetierte Verschuldung ist mit 98,8 Millionen Franken innerhalb der Limite. Die geforderte Selbstfinanzierung von

100 Prozent kommt entsprechend nicht zum Tragen. Weitere Informationen zur Abbildung 1 sind in der Beilage 2 ersichtlich.

5. Desinvestitionen keine Alternative

Wie bereits oben umschrieben, kann die momentan gesetzlich geforderte Selbstfinanzierung von 100 Prozent selbst dann nicht erreicht werden, wenn im zu budgetierenden Jahr 2020 bzw. Finanzplanjahr 2021 keine Investitionen (ausser jenen, die nach Art. 34 Abs. 4 FHG nicht unter die Schuldenbegrenzung fallen) getätigt würden. Zur Erreichung des geforderten Selbstfinanzierungsgrads fehlen gegenwärtig 75 Millionen Franken.

Desinvestitionen von Beteiligungen oder Anlagen sind in dieser Grössenordnung und in diesem Zeitraum kaum umsetzbar. Aus dem Anlagen- bzw. Beteiligungsspiegel des Kantons ist ersichtlich, dass wohl nur die Beteiligungen an der Obwaldner Kantonalbank und dem Elektrizitätswerk Obwalden überhaupt einen Ertrag erzielen könnten, der ausreichen würde um den Fehlbetrag zu kompensieren.

Der Regierungsrat erachtet aber eine (Teil-)Veräusserung dieser beiden Beteiligungen als weder zielführend noch politisch umsetzbar. Auch ist anzumerken, dass beide Anstalten in den vergangenen Jahren mit ihren Gewinnablieferungen einen ansehnlichen Finanzertrag für den Kanton brachten.

6. Erläuterungen zum Nachtrag zum Finanzhaushaltsgesetz

Anpassung Art. 34 Abs. 3 FHG (Selbstfinanzierungsgrad)

Der Artikel 34 Abs. 3 FHG wird angepasst und die Vorgabe zum Selbstfinanzierungsgrad für den Kanton auf den Nettoverschuldungsquotienten ausgerichtet. Der Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen im Budget soll für den Kanton mindestens 100 Prozent betragen, wenn der Nettoverschuldungsquotient (Fremdkapital abzüglich Finanzvermögen bezogen auf den Fiskalertrag) mehr als 80 Prozent beträgt. Die Vorgabe zum Selbstfinanzierungsgrad wird entsprechend erst wirken, wenn sich die Nettoschuld auf 80 Prozent der Fiskaleinnahmen beläuft. Da gemäss Budget 2019 die Fiskaleinnahmen rund 107 Millionen Franken betragen, wäre die tolerierte Nettoschuld 2019 bei 86 Millionen Franken. Die Verschuldungslimite entwickelt sich entsprechend den Fiskaleinnahmen.

7. Anhörung der Parteien

Zu den vorgesehenen Änderungen hat der Regierungsrat bei den kantonalen Parteien eine Anhörung durchgeführt. Von den vorgesehenen Änderungen sind die Einwohnergemeinden nicht direkt betroffen, weshalb auf deren Anhörung verzichtet wurde. Sie wurden indessen durch die Vorsteherin des Finanzdepartements über die Gemeindepräsidienkonferenz informiert.

7.1 Eingabe

Die FDP, CSP, CVP und SVP haben an der Anhörung teilgenommen. Von der SP ist keine Stellungnahme eingegangen (siehe Beilage 4 für die detaillierte Übersicht der Stellungnahmen).

In der durchgeführten Anhörung bei den Parteien wurden folgende Fragen und Anmerkungen vorgebracht.

Die FDP ist mit der vorgesehenen Anpassung grundsätzlich einverstanden. Sie schlägt jedoch vor, die Gesetzesanpassung zeitlich zu befristen, da ab den Jahren 2022 mit einer Normalisierung der finanziellen Situation gerechnet werden könne. Ausserdem wurden detailliertere Ausführungen und Informationen zur Entwicklung der Nettoverschuldung bzw. des Nettovermögens

gewünscht. Des Weiteren vertritt die FDP die Ansicht, dass ein unzureichender Selbstfinanzierungsgrad kein Argument für Desinvestitionen bei Anlagen und Beteiligungen – im Speziellen dem Elektrizitätswerk Obwalden und der Obwaldner Kantonalbank – sein dürfe. Zudem empfiehlt die Partei, dass für den Kanton und die Einwohnergemeinden dieselben Regeln gelten sollen.

Auch die CSP ist mit der Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes einverstanden. Eine moderate Verschuldung könne in Kauf genommen werden, jedoch erscheinen die erwarteten rund 100 Millionen Franken an Verschuldung sehr hoch. Es gelte auch, die Zinsentwicklung zu beobachten und gegebenenfalls die Schuldenbremse wieder anzupassen. Ausserdem ist die CSP der Ansicht, dass eine Verbesserung der finanziellen Lage nur erreicht werden könne, wenn auch die Steuerpolitik angepasst werde.

Die CVP erwähnt, dass es unklar sei, welche Konsequenzen eintreten würden, falls die neuen Vorgaben in den nächsten Jahren nicht eingehalten werden könnten. Sie würde die Publikation der anzustrebenden Kennzahlen gemäss Art. 35 Abs. 4 FHG, welche der Regierungsrat definiert, als informativ für die weitere Diskussion begrüßen. Obwohl die CVP bereit ist, die vorgeschlagene Anpassung von Art. 34 Abs. 3 FHG zu diskutieren, ist sie mit der Höhe der damit möglichen Schuldenlast grossmehrheitlich nicht einverstanden. Sie können keine genügend nachvollziehbaren Begründungen erkennen, um eine so hohe Schuldenlast zu bilden. Zudem fehlt der Partei eine verbindliche Vorgabe, wie und bis wann die kommende Schuldenlast wieder abgetragen werden muss. Die vorgeschlagene Anpassung des Finanzhaushaltsgesetzes sei nicht zielführend. Zudem sei zu erwarten, dass in absehbarer Zukunft noch weitere Anpassungen im Finanzhaushaltsgesetz vorgeschlagen würden. Der Kantonsrat könne auch ein Budget verabschieden, das nicht gesetzeskonform ist. Für das Budget 2020 können die Vorgaben analog dem Budget 2019 wiederholt werden, damit alle notwendigen gesetzlichen Anpassungen gesamtheitlich vorgeschlagen, diskutiert und vorgenommen werden können.

Die SVP sieht durch die Vorlage die Gefahr eines „Schulden-Freipasses“ auf unbestimmte Zeit. Die benötigte Verschuldung in den kommenden Jahren werde mit zu wenig konkreten Zahlen und Ausgaben unterlegt. Die Auswirkungen der bereits eingeleiteten Massnahmen sollen zudem aufgezeigt werden. Die SVP schlägt vor, die Anpassung des Finanzhaushaltsgesetzes strenger auszugestalten, indem der Nettoverschuldungsquotient auf maximal 50 Prozent statt 80 Prozent begrenzt werde. Zudem soll die Möglichkeit der Verschuldung zeitlich begrenzt gelten. Die Partei regt an, zu prüfen, ob die schlechten Jahre 2018 und 2019 gänzlich aus der Berechnung gestrichen werden können und stattdessen die aktuelle Schuldenbremse beibehalten werde. Zudem begrüsst die SVP die Bestrebungen, mögliche Steuerungs- und Sanktionsregeln aufzustellen.

7.2 Stellungnahme des Regierungsrats

Zu den vorgebrachten Anmerkungen der Vernehmlassung nimmt der Regierungsrat wie folgt Stellung:

7.2.1 Anpassung Finanzhaushaltsgesetz

a. Gleiche Regelung für Kanton und Einwohnergemeinden

Die unterschiedliche Regelung von Kanton und Einwohnergemeinden wurde bei der Erarbeitung des Finanzhaushaltsgesetzes im Jahr 2009 aufgrund der damaligen Vernehmlassungsergebnisse aufgenommen.

Der Regierungsrat wird dieses Anliegen aufnehmen und zusammen mit den Einwohnergemeinden diskutieren. Ebenso soll die Diskussion einer generellen Schuldenbegrenzung sowie allfälliger Sanktionsmechanismen vertieft geführt werden (Steuerungs- und Sanktionsregeln).

b. Kennzahlen

Die in Art. 35 Abs. 4 FHG geforderten Limiten, bis zu welcher eine gesunde Entwicklung des Finanzhaushalts gegeben sind, wurden in den Ausführungsbestimmungen über die Finanzkennzahlen und die Finanzstatistik vom 27. November 2012 (GDB 610.112) definiert. Sie beruhen grösstenteils auf den Empfehlungen der Finanzdirektorenkonferenz. Es ist nicht vorgesehen, diese Kennzahlen anzupassen.

Bezüglich der Nettoverschuldung wird ein Nettoverschuldungsquotient bis 100 Prozent als „gut“ beurteilt. Eine mittlere Verschuldung je Einwohnerin und Einwohner besteht von Fr. 1 001.– bis Fr. 2 500.–, eine hohe Verschuldung von Fr. 2 501.– bis Fr. 5 000.–. Beispiel: Bei einer Verschuldung von 80 Millionen Franken liegt die Pro-Kopf-Verschuldung bei 38 000 Einwohnerinnen und Einwohnern bei Fr. 2 105.–, dementsprechend bei einer mittleren Verschuldung.

c. Art. 33 Abs. 1 des Finanzhaushaltsgesetzes

Der Regierungsrat geht davon aus, dass die Erfolgsrechnung ab dem Jahr 2020 wieder gesetzeskonform abschliessen wird. Voraussetzung dafür ist, dass der Nachtrag zum Steuergesetz in der Volksabstimmung vom 22. September 2019 angenommen wird. In der Staatsrechnung 2018 wurden ausserordentliche Einmalabschreibungen von 81 Millionen Franken vorgenommen, die Staatsrechnung schloss mit einem Aufwandüberschuss von 111 Millionen Franken ab.

d. Berechnungslücke 2018 / 2019

Die Verschuldungshöhe ergibt sich aus der in der Erfolgsrechnung enthaltenen Eigenfinanzierung sowie der vorgesehenen Investitionen. Wird die Nettoverschuldungsquote tiefer angesetzt, werden entsprechend die notwendigen Investitionen noch tiefer ausfallen und können nicht im vorgesehenen Umfang realisiert werden. Dies würde einem Leistungsabbau gleichkommen. Die beiden Anträge, die „schlechten“ Jahre 2018 und 2019 nicht zu berücksichtigen, beziehungsweise die Budgets 2020 und 2021 nicht gesetzeskonform zu verabschieden, sind für den Regierungsrat keine Alternativen zur vorgeschlagenen Anpassung. Der Regierungsrat wünscht in dieser Angelegenheit klare gesetzliche Grundlagen.

e. Reduktion Nettoverschuldungsquotient auf 50 Prozent

Auch für den Regierungsrat ist es wichtig, die Verschuldung zu begrenzen. Jedoch ist es für die nachhaltige Entwicklung des Kantons unerlässlich, auch in den kommenden Jahren dringend notwendige Investitionen zu tätigen (siehe auch Beantwortung des Regierungsrats vom 16. April 2019 zur Interpellation betreffend Immobilien und Strasseninfrastruktur).

Einerseits handelt es sich um für die Sicherheit des Lebensraums wichtige Investitionen in die Schutzwaldpflege, den Hochwasserschutz und das Kantonsstrassennetz. Andererseits stehen auch verschiedene Investitionen in Hochbauprojekte an, die aufgrund sachlicher und zeitlicher Dringlichkeit keinen weiteren Aufschub zulassen. Nebst generellen Unterhalts- und Instandhaltungsarbeiten an sämtlichen kantonalen Liegenschaften sowie dem Abschluss des Logistikzentrums, handelt es sich um die Objekte Staatsarchiv, Historisches Museum, Polizeigebäude, Kantonsspital (Psychiatrie und Bettentrakt) sowie Professorenheim. Diese sind in der Finanzplanung bis 2023 aufgenommen und in einer Investitionsplanung bis 2028 dargestellt.

In der Beilage 2 sind die sich daraus ergebenden Finanzperspektiven ersichtlich. Unter Punkt c. Finanzierungen (Seite 17) ist die zu erwartende Verschuldung abgebildet. Diese wird sich bis 2023 auf voraussichtlich rund 100 Millionen Franken erhöhen. Mit einer Begrenzung des Nettoverschuldungsquotienten auf 50 Prozent statt 80 Prozent ist es nicht möglich, die anstehenden Investitionen zeitgerecht zu tätigen.

7.2.2 Einsparungen

Dem Regierungsrat ist bewusst, dass der positive Ausgang der Volksabstimmung vom 22. September 2019 über den Nachtrag zum Steuergesetz entscheidend ist, um das strukturelle Defizit

des Kantons Obwalden zu beheben und somit die Kantonsfinanzen zu stabilisieren. Sollte das Obwaldner Stimmvolk die Steuererhöhung ablehnen, hat der Regierungsrat verschiedene Szenarien definiert, deren Umsetzung er an die Hand nehmen würde. Diese reichen von einer Anpassung der Vorgaben für die Schuldenbegrenzung und den Selbstfinanzierungsgrad im Finanzhaushaltsgesetz bis hin zu einem Leistungsabbau. Davon werden auch Bereiche mit sehr direkten Auswirkungen auf die Bevölkerung wie etwa Gesundheitsversorgung, Alter und Invalidität, Sicherheit oder Verkehr betroffen sein.

7.2.3 *Zeitliche Befristung*

Die Verschuldung ergibt sich durch die Eigenfinanzierung der Erfolgsrechnung sowie der vorgesehenen Investitionen. Der Kantonsrat beschliesst jeweils das Budget und genehmigt die Investitionen. Er hat es entsprechend in der Hand, die Verschuldung zu steuern.

7.2.4 *Erläuterung zur Verschuldungsentwicklung*

Detailliertere Ausführungen zur Schuldenentwicklung sind in der Beilage 2 der Botschaft ersichtlich.

7.2.5 *Desinvestitionen*

Die ablehnende Haltung des Regierungsrats (siehe Ziffer 5) wird in der Rückmeldung der FDP geteilt.

7.2.6 *Erkenntnis aus dem Anhörungsverfahren*

Der Regierungsrat stellt fest, dass eine Anpassung des Finanzhaushaltsgesetzes durch die Parteien im Grundsatz unterstützt wird.

8. Auswirkungen auf die Einwohnergemeinden

Der vorgeschlagene Nachtrag zum Finanzhaushaltsgesetz hat keine Auswirkungen auf die Einwohnergemeinden.

9. Fazit und Ausblick

Aus Sicht des Regierungsrats ist die Anpassung der Vorgaben zum Selbstfinanzierungsgrad im heutigen Finanzhaushaltsgesetz zwingend notwendig, um im Kanton auch zukünftig die notwendigen Investitionen vornehmen zu können. Der Regierungsrat ist überzeugt, dass mit dieser Anpassung realistische Leitplanken festgelegt werden.

Der Regierungsrat verfolgt weiterhin das Ziel einer auf die Dauer ausgeglichenen Erfolgsrechnung sowie einer Beschränkung der Verschuldung. Mit dem Nachtrag wird ein klares Zeichen für die Schuldenbegrenzung gesetzt.

Der Regierungsrat erachtet es als wichtig, die Diskussion einer generellen Schuldenbegrenzung sowie allfälliger Sanktionsmechanismen vertieft zu führen. Bereits in der Klausur im Frühling 2019 hat sich der Regierungsrat mit möglichen Steuerungs- und Sanktionsregeln auseinandergesetzt. Er wird diese Thematik in der Klausur im August 2019 weiter vertiefen. Es ist dem Regierungsrat ein Anliegen, anschliessend mit den politischen Parteien und Behörden sowie den Einwohnergemeinden diese Thematik zeitnah gemeinsam zu erörtern und mögliche Alternativen und Szenarien weiterzuverfolgen.

– Synopse Nachtrag zum Finanzhaushaltsgesetz (Selbstfinanzierungsgrad; Finanzvorlage 2020)

Beilage 1: Übersicht Massnahmen, Ausgaben- und Ertragsentwicklung sowie Entwicklung Nettovermögen

a. Übersicht bereits umgesetzte und geplante Massnahmen

Mit dem Ziel, die Kantonsfinanzen um rund 40 Millionen Franken zu entlasten und nachhaltig ins Gleichgewicht zu bringen, hat der Regierungsrat die Finanzstrategie 2027+ erarbeitet. Die Obwaldner Stimmbevölkerung hat am 23. September 2018 das Gesetz über die Umsetzung von Massnahmen der Finanzstrategie 2027+ abgelehnt. Die Notwendigkeit, das strukturelle Defizit des Kantons zu beseitigen, bleibt damit weiterhin bestehen.

Um sicherzustellen, dass der Kanton Obwalden auch in Zukunft attraktiv bleibt und auf einem stabilen finanziellen Fundament steht, sind Massnahmen sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite unumgänglich. Der Regierungsrat hat deshalb nach einer eingehenden Situationsanalyse und Gesprächen mit Parteien und Sozialpartnern beschlossen, einige der Massnahmen der Finanzstrategie 2027+ zu überarbeiten und in separaten Vorlagen noch einmal aufzunehmen.

- Nachtrag zum Finanzhaushaltsgesetz: Anpassung Abschreibungssätze sowie Einmalabschreibung in der Staatsrechnung 2018 (durch Stimmbevölkerung am 19. Mai 2019 angenommen)	12,7 Mio. Fr.
- Nachtrag zum Steuergesetz (Abstimmungsvorlage 22. September 2019):	
Anpassung des Steuerfusses des Kantons	6,7 Mio. Fr.
Begrenzung des Fahrkostenabzugs	0,2 Mio. Fr.
Anpassung der Grundstückgewinnsteuer	0,2 Mio. Fr.
Anpassung bei den juristischen Personen	2,7 Mio. Fr.
Anpassung bei den Berufsauslagen (bereits in Kraft, Auswirkungen ab 2020)	1,2 Mio. Fr.
<hr/> Total erwartete Mehreinnahmen	<hr/> 11,0 Mio. Fr.
- Neue Verordnung über die Beiträge der Einwohnergemeinden an den NFA (Beschluss Kantonsrat vom 28. Juni 2019):	
Entlastung der Rechnung 2020:	5,7 Mio. Fr.
- Nachtrag zum Einführungsgesetz zum KVG: Individuelle Krankenkassenprämienverbil- ligung IPV (Beschluss Kantonsrat vom 28. Juni 2019)	
Anpassungen	2,2 Mio. Fr.

Insgesamt werden von diesen Massnahmen **Entlastungen der Erfolgsrechnung** in der Höhe von rund **31,7 Millionen Franken** erwartet.

b. Ausgabenentwicklung Kanton Obwalden

In den vergangenen Jahren sind dem Kanton und den Einwohnergemeinden verschiedene neue Aufgaben zugefallen. Dies war häufig die Folge von Entscheidungen auf Bundesebene, wie beispielsweise die Heim- und Sonderpädagogikfinanzierung, die Spitalfinanzierung, die Finanzierung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde oder die Finanzierung des Bahninfrastrukturfonds (BiF). Daraus erwachsen grosse Mehrkosten für den Kanton. Gleichzeitig stiegen die Kosten in bestehenden Aufgabenbereichen wie im Gesundheitswesen samt Prämienverbilligung oder Beiträge an ausserkantonale Schulbesuche aus demographischen und gesellschaftlichen Gründen. In den vom Bund vorgegebenen Aufgabenbereichen verfügt der Kanton nur über einen begrenzten Handlungsspielraum. Tabelle 1 zeigt jene Bereiche, die den Hauptteil der Aufwandsteigerung der gebundenen Ausgaben von 46 Millionen Franken zwischen 2008 und 2019 verursachten:

<i>Betrag in Mio. Fr.</i>	Re 2008	Re 2018	Budget 2019	Zu- wachs 2008 - 2019	Fi- nanz- plan 2021	Zu- wachs 2018 - 2021
Gebundene Ausgaben						
Spital OW/Spitalversorgung Engelberg (Spital NW)	14.0	21.4	21.9	+7.9	22.6	1.2
Spital Ausserkantonale	8.3	17.3	17.2	+8.9	18.2	0.9
Heime, Sonderschulung	16.5	19.4	18.4	+1.9	19.3	-0.1
Schulbeiträge Ausserkantonale	10.0	15.4	16.1	+6.1	16.1	0.7
Sozialversicherung (EL), Nettoaufwand	8.4	12.3	12.7	+4.3	13.4	1.1
öV Abgeltungen/BIF	5.0	8.3	8.8	+3.8	8.8	0.5
Nationaler Finanzausgleich (Ressourcenausgleich)	-	1.6	13.2	+13.2	5.0	3.4
Zuwachs Gebundene Ausgaben	62.2	95.7	108.3	+46.1	103.4	7.7
Beeinflussbare Ausgaben						
Personal/Behörden	49.7	55.6	55.9	+6.2	56.5	0.9
Prämienvorbereitung	14.3	22.0	24.5	+10.2	25.8	3.8
Kant. Finanzausgleich - Ressourcen- / Lastenausgleich	4.0	6.2	5.3	+1.3	4.1	-2.1
Zuwachs beeinflussbare Ausgaben	68.0	83.8	85.7	+17.7	86.4	2.6
Kostenentwicklung der aufgezeigten Bereiche				+63.8		

Tabelle 1: Kostenentwicklungen in einzelnen Bereichen in Millionen Franken

Wie aus der Tabelle ersichtlich ist, sind rund 75 Prozent des Kostenzuwachses auf gebundene Ausgaben zurückzuführen, bei denen für den Kanton praktisch kein Handlungsspielraum vorhanden ist. Gemäss der Finanzplanung werden zudem die Ausgaben in fast allen Bereichen auch in den nächsten Jahren weiter ansteigen.

Bei den beeinflussbaren Ausgaben bleiben die Kosten in verschiedenen Verwaltungsbereichen konstant oder konnten gar gesenkt werden. Beispielsweise blieben die Kosten der Kantonschule trotz Bezug des grösseren Schulhauses zwischen 2008 und 2016 konstant. Die Nettokosten des Berufs- und Weiterbildungszentrums sanken im gleichen Zeitraum um fast 30 Prozent.

Mit dieser Entwicklung der Ausgaben steht der Kanton Obwalden nicht alleine da. In zahlreichen Kantonen wurden und werden deshalb Aufgaben analysiert sowie Sparprogramme entwickelt. Die kantonale Verwaltung Obwalden wurde verschiedentlich von Kantonen in ähnlicher Grösse als positive Vergleichsgrösse (Benchmark) beigezogen. Diese Analysen zeigen, dass die fünf Departemente und die Staatskanzlei des Kantons Obwalden bereits heute sehr effizient arbeiten.

c. Ertragsentwicklung Kanton Obwalden

Massgebliche Einnahmequellen sind für den Kanton:

- die Kantonssteuern;
- der Kantonsanteil an den direkten Bundessteuern;

- der ordentliche Kantonsanteil am Reingewinn der Schweizerischen Nationalbank (SNB);
- die Vermögenserträge (vor allem Reingewinnanteile am Elektrizitätswerk Obwalden [EWO] und der Obwaldner Kantonalbank [OKB]);
- der Nationale Finanz- und Ressourcenausgleich (NFA).

Diese Bereiche wiesen zwischen der Rechnung 2005 bzw. 2008 und dem Budget 2019 folgende Erträge auf:

Betrag in Mio. Fr.	Re 2005	Re 2008	Re 2018	Bdgt 2019	Veränderung	
					2005 - 2019	2008 - 2019
Kantonssteuern, davon	66.0	62.9	92.3	96.1	30.1	+33.2
Natürliche Personen	58.2	53.8	75.6	80.6	22.4	+26.8
Firmen	4.8	5.0	10.9	11.2	6.4	+6.2
übrige	3.0	4.1	5.8	4.3	1.3	+0.2
Anteil direkte Bundessteuern	4.9	9.4	14.6	15.8	10.9	+6.4
Regalien und Konzessionen (u.a. SNB)	15.8	11.4	10.7	10.7	-5.1	-0.7
Vermögenserträge (u.a. EWO/OKB)	10.5	18.1	22.3	18.8	8.3	+0.7
Nationaler Finanzausgleich						
(ab 2008):						
Ressourcenausgleich		47.5	-1.6	-13.2		-60.7
Lastenausgleich		5.3	6.3	6.1		+0.8
Härteausgleich		9.4	-	-		-9.4

Tabelle 2: Entwicklung Kantonssteuern, direkte Bundessteuern, Regalien und Konzessionen sowie Vermögenserträge (in Millionen Franken)

Während die Ausgaben des Kantons stetig anstiegen, entwickelten sich die Erträge stark unterschiedlich. Die Erträge aus den Kantonssteuern sowie die Einnahmen durch den Anteil des Kantons an den direkten Bundessteuern entwickelten sich zwar positiv, wurden allerdings vom Rückgang des NFA resp. die Einzahlung in den NFA mehr als wettgemacht. Daraus resultieren letztlich Mindereinnahmen von rund 30 Millionen Franken.

d. Entwicklung Nettovermögen von Kanton und Einwohnergemeinden

Die Entwicklung des Nettovermögens des Kantons und der Einwohnergemeinden wurde durch die ausserordentliche Ausschüttung der Nationalbankgewinne (SNB) im Jahr 2005 sowie der Steuerstrategie bzw. deren Einfluss auf den NFA (2006 bis 2019) massgeblich beeinflusst. Seit den 90er Jahren und bis zu diesem Zeitpunkt verliefen die Bruttoschulden (unter HRM1)¹ bzw. die Nettoverschuldung (gemäss HRM2) von Kanton und Einwohnergemeinden ähnlich.

2004 wiesen Kanton und Einwohnergemeinden zusammen noch eine Nettoverschuldung von knapp 220 Millionen Franken auf. Die ausserordentliche Ausschüttung der SNB-Gewinne 2005 von 135 Millionen Franken führte beim Kanton zu einer einmaligen Reduktion der Verschuldung. Ab 2006 wurde die Steuerstrategie umgesetzt. Die aus der Senkung der Steuersätze (2006, 2007, 2008, 2012) resultierenden Ertragsausfälle fielen zu gut 40 Prozent beim Kanton an. Die Einwohnergemeinden sowie die Kirchgemeinden hatten den Rest zu tragen.

Damit die Einwohnergemeinden die höheren Steuerertragsausfälle tragen konnten, richtete der Kanton in den Jahren 2006 bis 2015 einen Steuerstrategieausgleich in der Höhe von insgesamt 30,3 Millionen Franken aus. Für den Kanton wirkte sich positiv aus, dass sich der Erfolg der Steuerstrategie auf den NFA zeitlich verzögert auswirkte.

¹ Bruttoschuld des Kantons und der Gemeinden 1990 bis 2004

Diese Thematik bzw. die Auswirkungen des im 2008 in Kraft getretenen NFA war dem Regierungsrat bewusst. Es wurde diesbezüglich festgehalten, dass der Einfluss der Steuergesetzrevision auf den Ressourcenausgleich grundsätzlich abhängig sei vom Erfolg der Steuerstrategie. Eine genaue Berechnung war zum damaligen Zeitpunkt aber nicht möglich, da verschiedenste Parameter des neuen NFAs noch unbekannt waren (z.B. Dotierung des Ressourcenausgleichs, Positionierung der bevölkerungsstarken Kantone usw.). Es konnte aber vorausgesagt werden, dass der Ressourcenausgleich zeitlich verzögert wirkt. (So wirkten sich Steuererträge in den Jahren 2006 bis 2009 erst im Jahr 2011 auf die Berechnung des NFA aus.

Der Kanton hatte die Ausfälle aus dem NFA bisher alleine zu tragen. Aus seinem Anteil an den steigenden Steuererträgen konnte dieser Rückgang nicht aufgefangen werden. Entsprechend entwickelte sich das Nettovermögen des Kantons bzw. jenes der Einwohnergemeinden. Die nachfolgende Grafik zeigt auf, wie sich die Nettoverschuldung von Kanton und Einwohnergemeinden unterschiedlich entwickelt haben.

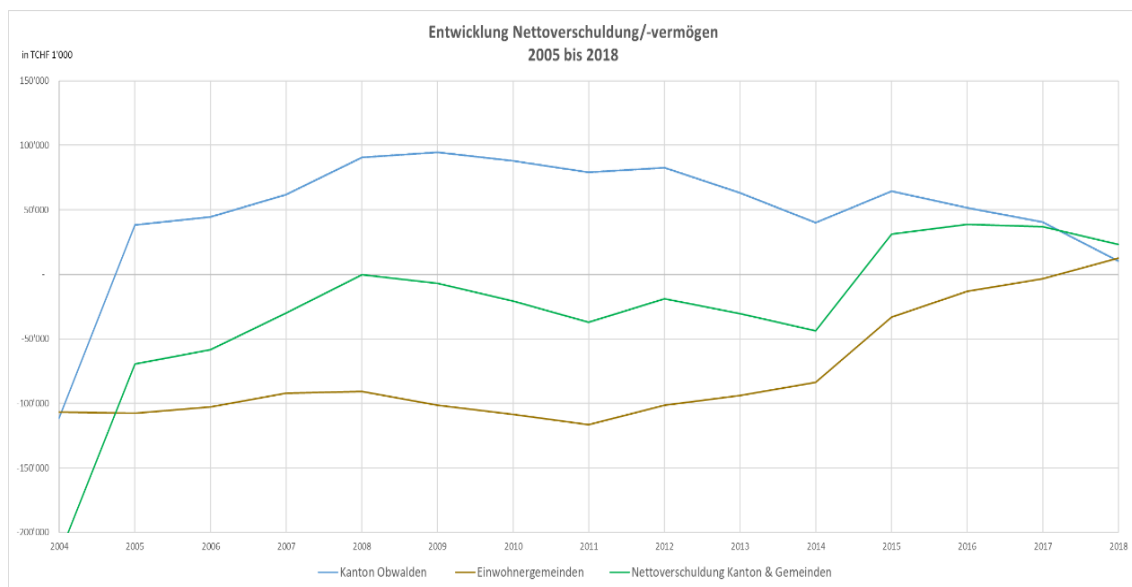


Abbildung 2: Entwicklung des Nettovermögens des Kantons / Gemeinden

Wie aus dieser Grafik ersichtlich ist, lag die Nettoverschuldung sowohl des Kantons als auch der Einwohnergemeinden Ende 2004 bei je rund 100 Millionen Franken. 2005 konnte der Kanton seine Verschuldung abtragen und hat ein Nettovermögen von knapp 30 Millionen Franken ausgewiesen. Dieses Nettovermögen konnte bis 2009 kontinuierlich auf fast 100 Millionen ge-
 äufnet werden. Dies ist einerseits dem Erfolg der Steuerstrategie und andererseits der Tatsache zuzuschreiben, dass der Rückgang des NFA zeitverzögert erst ab 2011 vollumfänglich wirksam wurde. Die Einwohnergemeinden mussten aufgrund der Steueraufteilung (60 Prozent der Steuereinnahmen fallen bei den Einwohnergemeinden an) die höheren Investitionen in die Steuerstrategie (Steuersenkungen 2006, 2007, 2008, 2012) tragen. Unter anderem auch dank des Steuerstrategieausgleiches konnten sie ihre Nettoverschuldung aber praktisch bis Ende 2013 halten. Seither reduzierten sich die Schulden kontinuierlich und im Jahr 2018 erreichten die Gemeinden insgesamt ein Nettovermögen. Demgegenüber reduziert sich das Vermögen des Kantons seit 2011 kontinuierlich und wechselt 2019 in eine Verschuldung.

Beilage 2: Finanzplan 2020 bis 2023 / Finanzperspektiven

Der Finanzplan als Teil der Integrierten Aufgaben- und Finanzplanung 2019 bis 2022 steckt grundsätzlich den finanzpolitischen Handlungsspielraum des Kantons für die nächsten vier Jahre ab. In der IAFP wird in rollender Planung die Umsetzung der Wirkungsziele und Massnahmen der Amtsdauerplanung für das Jahr 2019 konkretisiert und nach den Verantwortlichkeiten auf Stufe Departement sichtbar gemacht. Er stellt aber kein Mehrjahresbudget dar. Die IAFP zeigt als Führungs- und Informationsinstrument die wesentlichen Tendenzen und Schwerpunkte auf. Sie enthält in diesem Sinne auch erwartete Investitionen, Ausgaben und Einnahmen, welche durch die Departemente eingegeben wurden, aber weder im Regierungsrat noch allenfalls im Kantonsrat bereits behandelt worden sind. Dieser rollenden Planung kommt nicht die Verbindlichkeit eines Mehrjahresbudgets zu. Die darin aufgezeigte Aufgabenentwicklung und die entsprechenden Massnahmen bedürfen im Einzelfall der Beschlussfassung durch die zuständigen Behörden sowie der jeweiligen Konkretisierung in den kommenden Budgets. Im Besonderen, weil die Realisierung dieser Investitionen vor allem auch in zeitlicher Hinsicht noch offen und auch von den zuständigen Instanzen nicht abschliessend bewilligt sind. Die Zahlen der IAFP sind vor diesem Hintergrund als Planzahlen zur Kenntnis zu nehmen.

Die Finanzperspektiven beruhen auf der Weiterschreibung der Entwicklung des Finanzplans (Erfolgsrechnung) sowie den erwarteten Investitionen der Departemente. Die längerfristige Betrachtungsweise beruht bezüglich wichtiger Parameter auf der Fortschreibung der im Finanzplan enthaltenen Entwicklungen. Diese Entwicklungen sind nicht nur auf der Seite der Einnahmen (Steuerentwicklung), sondern auch auf der Seite der Ausgaben zu einem grossen Teil von externen Faktoren abhängig. Die Finanzperspektiven zeigen entsprechend die aus heutiger Sicht erwarteten Tendenzen auf.

a. Erfolgsrechnung

Die unter Ziffer 4 in der Botschaft gezeigte Entwicklung der letzten Jahre würde sich ohne Gegenmassnahmen auch in den nächsten Jahren fortsetzen. In den nächsten Jahren ist, basierend auf dem aktuellen Finanzplan (Grundlage Budget 2019) sowie den anstehenden bzw. teilweise bereits erfolgten Finanzentscheiden, mit folgender Entwicklung der Erfolgsrechnung zu rechnen:

Gesamtübersicht in Mio. Fr.	Rechnung	Budget	Finanzplan		
	2018	2019	2020	2021	2022
Erfolgsrechnung					
Betrieblicher Aufwand	298.1	295.5	297.0	301.9	298.0
Betrieblicher Ertrag	247.1	251.3	256.1	263.4	268.5
Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit	-51.0	-44.3	-40.9	-38.5	-29.5
Ergebnis aus Finanzierung	21.9	18.3	18.3	18.3	18.2
Operatives Ergebnis	-29.1	-26.0	-22.6	-20.2	-11.4
Mehrertrag Steuergesetz (Nachtrag SteG 1. Lesung vom 23.05.2019)			11.1	11.5	12.0
Minderaufwand IPV (Individuelle Prämienverbilligung, 1. Lesung KR 23.05.2019)			2.2	2.2	2.2
Beitrag der Gemeinden an NFA (KR-Kommissionssitzung 22.05.2019)			5.7	5.8	0.4
Operatives Ergebnis	-29.1	-26.0	-3.6	-0.7	3.3

Tabelle 3: Entwicklung Erfolgsrechnung gemäss Finanzplan 2020 bis 2022

Auf der Basis des Finanzplans wird die Erfolgsrechnung (vorbehältlich der Annahme des Nachtrags zum Steuergesetz durch das Stimmvolk am 22. September 2019) ab 2020 gesetzeskonform abschliessen. Dabei ist zu beachten, dass der Selbstfinanzierungsgrad tief ist.

Die Artengliederung des dem Kantonsrat zu Kenntnis gebrachten Finanzplans sieht folgende Entwicklung vor:

Artengliederung	Budget 2019	Finanzplan 2020	Finanzplan 2021	Finanzplan 2022
3 Aufwand	320'604'800.00	322'076'100.00	326'929'800.00	323'150'500.00
30 Personalaufwand	55'898'000.00	56'023'400.00	56'458'900.00	56'621'600.00
31 Sach- und Übriger Betriebsaufwand	23'316'700.00	23'198'200.00	23'467'200.00	24'009'200.00
33 Abschreibungen Verwaltungsvermögen	776'000.00	1'964'400.00	3'284'600.00	3'819'800.00
34 Finanzaufwand	470'000.00	470'000.00	470'000.00	520'000.00
35 Einlagen in Fonds und Spezialfinanzierungen	2'889'700.00	2'889'700.00	2'889'700.00	2'891'500.00
36 Transferaufwand	173'888'200.00	174'164'200.00	176'993'200.00	171'922'200.00
37 Durchlaufende Beiträge	38'773'100.00	38'773'100.00	38'773'100.00	38'773'100.00
39 Interne Verrechnungen	24'593'100.00	24'593'100.00	24'593'100.00	24'593'100.00
4 Ertrag	-309'151'200.00	-299'475'300.00	-306'719'800.00	-311'783'600.00
40 Fiskalertrag	-107'741'500.00	-111'186'500.00	-114'771'500.00	-118'501'500.00
41 Regalien und Konzessionen	-10'654'300.00	-7'669'300.00	-7'669'300.00	-7'669'300.00
42 Entgelte	-14'437'700.00	-13'587'000.00	-13'693'700.00	-13'805'000.00
43 Verschiedene Erträge	-3'497'400.00	-3'748'400.00	-3'782'400.00	-3'647'400.00
44 Finanzertrag	-18'801'000.00	-18'751'000.00	-18'721'000.00	-18'691'000.00
45 Entnahmen aus Fonds und Spezialfinanzierungen	-552'700.00	-1'079'400.00	-1'749'200.00	-1'898'700.00
46 Transferertrag	-75'600'400.00	-80'087'500.00	-82'966'500.00	-84'204'500.00
47 Durchlaufende Beiträge	-38'773'100.00	-38'773'100.00	-38'773'100.00	-38'773'100.00
48 Ausserordentlicher Ertrag	-14'500'000.00			
49 Interne Verrechnungen	-24'593'100.00	-24'593'100.00	-24'593'100.00	-24'593'100.00
Gesamtergebnis	11'453'600.00	22'600'800.00	20'210'000.00	11'366'900.00

b. Investitionen

Der aktuelle Finanzplan zeigt über die nächsten Jahre folgende Nettoinvestitionen, die der Kanton zu finanzieren hat:

Gesamtübersicht in Mio. Fr.	Rechnung		Budget	Finanzplan			Finanzperspektiven					
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Nettoinvestitionen Investitionsrechnung	-2.3	-14.2	-18.4	-25.1	-25.9	-36.7	-20.9	-18.4	-19.9	-17.6	-19.8	-15.8

Tabelle 4: Entwicklung Investitionsrechnung gemäss Finanzplan 2020 bis 2022

Die Investitionen des Finanzplans umfassen gemäss der vom Kantonsrat am 24. Januar 2019 zur Kenntnis genommenen IAFP 2019 bis 2022 folgende Bereiche:

Institutionelle Gliederung	Budget 2019	Finanzplan 2020	Finanzplan 2021	Finanzplan 2022
240 Finanzdepartement (EDV Investitionen ganze Verwaltung)	1'071'100.00	1'232'700.00	500'000.00	500'000.00
410 Volkswirtschaftsamt (Regionalpolitik)	2'302'600.00	2'650'000.00	2'650'000.00	2'650'000.00
412 Öffentlicher Verkehr	-46'500.00	225'000.00	225'000.00	0
431 Beratung und Strukturverbesserungen	800'000.00	800'000.00	750'000.00	750'000.00
610 Hoch- und Tiefbauamt	790'000.00	1'490'000.00	1'460'000.00	1'580'000.00
611 Nationalstrassen	123'000.00	300'000.00	360'000.00	165'000.00
612 Strasseninspektorat	112'000.00			420'000.00
614 Hochbau und Energie	1'860'000.00	3'075'000.00	6'650'000.00	20'300'000.00
621 Wald und Natur	2'620'000.00	3'005'000.00	3'005'000.00	3'005'000.00
622 Naturgefahren	9'736'000.00	11'625'000.00	9'227'000.00	6'271'000.00
623 Wasserbauprojekte Kanton	-990'000.00	650'000.00	1'050'000.00	1'050'000.00
Nettoinvestition	18'378'200.00	25'052'700.00	25'877'000.00	36'691'000.00

Tabelle 5: Entwicklung Nettoinvestitionen nach Institutioneller Gliederung gemäss Finanzplan 2002

Die Investitionen des Kantons sind stark schwankend. Die budgetierten Investitionen wurden in der Regel erfahrungsgemäss unterschritten. Über die letzten sieben Jahre betrug die durchschnittlich budgetierten Nettoinvestitionen 19,5 Millionen Franken und die effektiven Nettoinvestitionen 17,1 Millionen Franken. Sie variierten zwischen 2,3 Millionen Franken (2017) und 28,7 Millionen Franken (2013).

Auch zukünftig ist mit starken Schwankungen zu rechnen. Ausschlaggebend dafür sind einerseits die in der Finanzplanung/Finanzperspektiven enthaltenen grösseren Hochbauprojekte (Psychiatrie 2021 bis 2023, Polizeigebäude 2026 bis 2029, Kantonsspital 2023 bis 2028, Historische Museum 2021 bis 2024, Staatsarchiv 2021 bis 2024, Professorenheim 2023 bis 2029) als auch die jährlich zu finanzierenden Investitionen für den Hochwasserschutz Sarneraatal, die für die Jahre 2020 bis 2023 geplant sind. Im Mittel der kommenden Jahre (Finanzperspektiven) wird ebenfalls von einem Durchschnittswert von 17 bis 20 Millionen Franken ausgegangen.

c. Finanzierung

Die Finanzierung ergibt sich aus den Nettoinvestitionen einerseits sowie der in der Erfolgsrechnung enthaltenen Selbstfinanzierung andererseits. Für die nächsten Jahre ist von einer Zunahme der Verschuldung bis auf rund 100 Millionen Franken auszugehen. Hauptgründe sind einerseits die hohen geplanten Investitionskosten sowie die zeitliche Verzögerung bei der Umsetzung der Massnahmen der Finanzstrategie 2027+. Infolge der Ablehnung dieses Gesetzes nimmt das Vermögen allein im Jahr 2019 um 40 Millionen Franken ab und es resultiert daraus eine Verschuldung von 30 Millionen Franken.

Gesamtübersicht in Mio. Fr.	Rechnung		Budget	Finanzplan			Finanzperspektiven					
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Nettoinvestitionen Investitionsrechnung	-2.3	-14.2	-18.4	-25.1	-25.9	-36.7	-20.9	-18.4	-19.9	-17.6	-19.8	-15.8
Eigenfinanzierung der Erfolgsrechnung	-2.4	-14.3	-22.0	1.6	6.0	11.3	15.9	20.2	21.5	22.8	24.1	25.4
Entwicklung der Verschuldung (- = Zunahme)	-4.7	-28.5	-40.4	-23.5	-19.9	-25.4	-4.9	1.8	1.6	5.3	4.3	9.6
Verschuldung insgesamt		10.4	-30.0	-53.4	-73.4	-98.8	-103.7	-101.9	-100.2	-94.9	-90.6	-81.0

Tabelle 6: Entwicklung Verschuldung gemäss Finanzplan 2020 bis 2022 / Finanzperspektiven 2023 bis 2028

Beilage 3: Glossar

Nettoverschuldungsquotient	Ist die Differenz zwischen Fremdkapital und Finanzvermögen in Prozenten des Fiskalertrags (Lesebeispiel im Bericht S. 5).
Nettovermögen	Ist die Differenz zwischen Fremdkapital und Finanzvermögen; das Finanzvermögen ist höher als das Fremdkapital
Finanzvermögen	Jene Vermögenswerte eines Gemeinwesens, die ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung veräußert werden können.
Nettoverschuldung	Ist die Differenz zwischen Fremdkapital und Finanzvermögen; das Fremdkapital ist höher als das Finanzvermögen.
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 Finanzverbindlichkeiten und den 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)

Beilage 4: Nachtrag zum Finanzhaushaltsgesetz (Selbstfinanzierungsgrad; Finanzvorlage 2020); Resultate der Anhörung

Einleitung

Mit Beschluss vom 11. Juni 2019 (Nr. 483) hat der Regierungsrat den Nachtrag zum Finanzhaushaltsgesetz (Selbstfinanzierungsgrad; Finanzvorlage 2020) zuhanden des Anhörungsverfahrens bei den Parteien verabschiedet. Die Anhörung dauerte bis zum 31. Juli 2019 (die Frist wurde jedoch auf Antrag hin auf den 6. August 2019 erstreckt). 5 Parteien wurden zur Stellungnahme eingeladen. Es sind insgesamt 4 Stellungnahmen eingegangen (FDP, CSP, CVP, SVP), die SP hat auf eine Eingabe verzichtet.

Es handelte sich um eine offen gestellte Fragestellung:

"Sind Sie mit der Anpassung von Art. 34 Abs. 3 des Finanzhaushaltsgesetzes gemäss Erläuterungen einverstanden? Welche Bemerkungen haben Sie dazu?"

Resultate aus der Anhörung

Die eingegangenen Stellungnahmen sind in der untenstehenden Tabelle ersichtlich.

Partei	Anmerkungen
FDP	<p>Die Liberalen Obwalden unterstützen die vorgeschlagene Gesetzesanpassung.</p> <p>Grundsätzlich wird eine restriktive Regelung gesehen. In der momentanen Situation ist aber über eine bestimmte Zeit eine Lockerung angebracht. Eine Verschuldung sollte, wann immer möglich, vermieden werden.</p> <p>Die Selbstfinanzierung ist über die Jahre 2017 bis 2019 negativ. Die fehlende Selbstfinanzierung dieser Jahre müsste vollständig und umgehend in den Jahren 2020 und 2021 kompensiert werden. In den darauffolgenden Jahren wird sich die Situation wieder «normalisieren», die dazu nötigen Massnahmen sind eingeleitet. Es wird vorgeschlagen, die Gesetzesanpassung zeitlich zu befristen.</p> <p>Detailliertere Ausführungen und Informationen zur Entwicklung der Nettoverschuldung/-vermögen werden gewünscht.</p> <p>Ein unzureichender Selbstfinanzierungsgrad darf nicht das Argument für Desinvestitionen im Anlage- bzw. Beteiligungsspiegel sein. Eine allfällige Veränderung von Beteiligungen muss auf anderen Kriterien wie z.B. volkswirtschaftliche Aspekte beruhen. Hinsichtlich der beiden erwähnten Beteiligungen (EWO und OKB) vertritt die FDP Obwalden folgende Haltung:</p> <ul style="list-style-type: none">• EWO: die Stromversorgung innerhalb des Kantons ist ein Service public und bedarf eine öffentliche Aufsicht und Steuerung. Entsprechend erachten wir es als richtig, wenn auch zukünftig der Kanton und die Gemeinden die Haupt-eigner dieser Unternehmung bilden.• OKB: Bei den Finanzdienstleistungen erachtet die FDP eine Diskussion über die Eignerstrategie als angebracht. Dies darf aber nicht im Zusammenhang mit der angespannten Finanzlage des Kantons erfolgen, dies könnte zu fatalen Fehlbeurteilungen sowohl für die Kantonbank wie auch

	<p>für den Kanton führen. Diese Diskussion muss unter volks- und betriebswirtschaftlichen Aspekten geführt werden und Fragen wie die Staatsgarantie, Unternehmensstrategie u.w. sind zu thematisieren.</p> <p>Für Kanton und Gemeinden soll dasselbe Regulatorium gelten. In diesem Sinne empfehlen wir, Kanton und Gemeinden im Art. 34 generell, wie auch in der befristeten Version des Art. 34 gleich zu handhaben.</p> <p>Bedauerlicherweise werden die eingeleiteten und geplanten Reduktionen der Ausgaben im Erläuterungsbericht nicht aufgeführt.</p>
CSP	<p>Die CSP ist mit der Anpassung von Art. 34 Abs. 3 einverstanden.</p> <p>Der Kanton soll mit den Finanzen haushälterisch umgehen. Eine moderate Verschuldung kann aber, zumindest bei der jetzigen Zinssituation, in Kauf genommen werden. Die erwarteten ca. 100 Millionen Verschuldung erscheinen jedoch sehr hoch, vor allem da diese Zahl mit vielen Unbekannten berechnet wurde. Es muss das Ziel der Regierung sein, möglichst wenig Schulden zu machen. Und bei einer Verbesserung der finanziellen Situation sollen die Schulden wieder abgebaut werden.</p> <p>Eine Verbesserung der finanziellen Situation kann längerfristig nur erreicht werden, wenn auch die Steuerpolitik angepasst wird (z.B. Erhöhung der Vermögenssteuer, leichte Progression bei der Einkommenssteuer). Solange nur 63% des Ressourcen-Potentials abgeschöpft wird, wird die finanzielle Situation im Kanton Obwalden immer angespannt bleiben. Weiter muss die Zinsentwicklung beobachtet werden. Falls die Zinsen markant steigen, müsste die Schuldenbremse eventuell wieder angepasst werden.</p>
CVP	<p>Eine notwendige Anpassung von Art. 34 Abs. 3 des Finanzhaushaltgesetzes, um im Budget gesetzeskonform zu sein, ist allen Parteien schon länger bekannt, so dass entsprechende Vorschläge schon mit früheren und nun bereits verabschiedeten Vorlagen zu diskutieren gewesen wären. Es ist ungewiss, was für Konsequenzen eintreten werden, sollten die neuen Vorgaben in den nächsten Jahren nicht eingehalten werden können.</p> <p>Es bleibt auch offen, ob noch weitere Anpassungen in nächster Zeit erfolgen müssen. Gemäss Art. 35 Abs. 4 des Finanzhaushaltgesetzes hat der Regierungsrat die Kennzahlen zu definieren, welche wahrscheinlich zum Teil auch eine Anpassung erfahren dürften. Für die weiterführende Diskussion wäre der Entscheid über die anzustrebenden Kennzahlen sicher noch informativ.</p> <p>Die vorliegende Änderung im FHG basiert auf den aktuell vom Regierungsrat geplanten Ausgaben der nächsten Jahre, die politische Diskussion darüber ist zum Teil noch offen.</p> <p>Sicher sind in den letzten Jahren einige Anstrengungen unternommen worden, um den Finanzhaushalt wieder in ein vertretbares Gleichgewicht zu bringen. Aktuell besteht aus den Botschaften des Finanzdepartements die allgemeine Wahrnehmung, dass aufgrund der BAK-Studie nun die Einwohnergemeinden den noch fehlenden Finanzertrag in der Staatsrechnung abzudecken hätten. Diese Auffassung wird von</p>

	<p>der CVP nicht geteilt und sie vertritt weiterhin die Meinung, dass beim Kanton noch weitere Anstrengungen und Optimierungen notwendig sind, um das Finanzgleichgewicht wiederherzustellen.</p> <p>Die CVP ist bereit, die vorgeschlagene Lösung von Art. 34 Abs. 3 des Finanzhaushaltsgesetzes zu diskutieren, jedoch ist sie mit der möglichen Höhe der Schuldenlast, die mit dieser Gesetzesänderung erreicht werden kann, grossmehrheitlich nicht einverstanden und folgerichtig wird eine mehrheitliche Zustimmung kaum erfolgen. In den Erläuterungen sind keine zwingenden und nachvollziehbaren Begründungen aufgeführt, um eine so hohe Schuldenlast zu bilden. Es fehlt auch eine verbindliche Vorgabe, wie und bis wann die kommende Schuldenlast wieder abgetragen werden muss.</p> <p>Leider müssen wir davon ausgehen, dass neben dem Art. 34 Abs. 3 des FHG in Kürze noch weitere Anpassungen vorgeschlagen werden, damit das finanzielle Gleichgewicht erreicht werden kann, damit die Budgets der kommenden Jahre gesetzeskonform sein werden. Die vorgeschlagene Anpassung von Art. 34 Abs. 3 im FHG damit das Budget 2020 gesetzeskonform gestaltet werden kann, ist nicht zielführend. Das Parlament ist instruiert worden, dass auch ein Budget verabschiedet werden kann, das nicht gesetzeskonform ist. Somit können für das Budget 2020 die Vorgaben analog dem Budget 2019 wiederholt werden, damit alle notwendigen gesetzlichen Anpassungen gesamtheitlich vorgeschlagen, diskutiert und verabschiedet werden können.</p>
SVP	<p>Der Vorschlag der Regierung erweckt bei der SVP den Eindruck eines «Schuldenfreipasses auf unbestimmte Zeit» - die Verschuldung soll bis gegen 80-100 Millionen (Nettoverschuldungsquotient max. 80%) Franken anwachsen können. In der Botschaft wird die benötigte Verschuldung in den kommenden Jahren in einem Kurvendiagramm dargestellt, ohne diese mit konkreten Ausgaben und Zahlen zu unterlegen bzw. zu begründen. Zuerst sollten die Auswirkungen der eingeleiteten Massnahmen wie Sparen, Verwaltungsoptimierungen und Steuereinnahmen aufgezeigt werden, bevor die Grenze der Nettoverschuldung abschliessend definiert wird.</p> <p>Die SVP sieht bei der Anpassung zum FHG eine strengere Regelung vor als von der Regierung vorgeschlagen. Als Überbrückung der aktuell aussergewöhnlichen Finanzsituation sollte der Nettoverschuldungsquotient auf max. 50% statt 80% begrenzt werden. Die Möglichkeit der Verschuldung sollte zeitbegrenzt gelten und nicht wie vorgeschlagen unbegrenzt. Als Variante sollte geprüft werden, ob die schlechten Jahre 2018 und 2019 gänzlich aus der FHG-Berechnung gestrichen werden und die strenge Schuldenbremse stattdessen beibehalten wird.</p> <p>Die Kantonsfinanzen müssen in kürzester Zeit wieder ausgeglichen ausfallen. Das Risiko einer kumuliert hohen Verschuldung muss minimiert werden.</p> <p>Dabei sind weitere Einsparungen bei allen Ausgabenfeldern zu prüfen. Einsparungen bei den gebundenen Ausgaben sind mit dem Bund und mit Unterstützung der Bundesparlamentarier gezielt anzugehen. Eine strenge Ausgabenregelung für zukünftig ausgeglichene Kantonsfinanzen steht für die SVP im Vordergrund. Investitionen müssen klar priorisiert werden und als wirklich dringlich gelten. Die SVP begrüsst die Bestrebungen der Regierung, mögliche Steuerungs- und Sanktionsregeln aufzustellen. Jegliche weitere Steuererhöhungen nach der Abstimmung zur Finanzvorlage 2020 wird die SVP jedoch nicht unterstützen</p>