



Erläuterungen des Finanzdepartements zu einem Nachtrag zum Finanzhaushaltsgesetz (Selbstfi- nanzierungsgrad)

11. Juni 2019

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. Weiteres Vorgehen und Zeitplan	6
8. Auswirkungen auf die Einwohnergemeinden	6
9. Fazit und Ausblick	6
Beilage 1: Übersicht Massnahmen, Ausgaben- und Ertragsentwicklung sowie Entwicklung Nettovermögen	8
a. Übersicht bereits umgesetzte und geplante Massnahmen	8
b. Ausgabenentwicklung Kanton Obwalden	8
c. Ertragsentwicklung Kanton Obwalden.....	9
d. Entwicklung Nettovermögen von Kanton und Einwohnergemeinden Obwalden	10
Beilage 2: Finanzplan 2020 bis 2023 / Finanzperspektiven	12
a. Erfolgsrechnung	12
b. Investitionen	12
c. Finanzierung.....	12

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 Elemente 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 FHG). 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 müssen sollen, 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 tätigen.

2. Selbstfinanzierungsgrad nach heute geltendem Prinzip

Der Kanton Obwalden hat im Finanzhaushaltsgesetz vom 11. März 2010 (FHG, GDB 610.1) 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 diesbezüglich 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 darstellt. 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 wird. Der Selbstfinanzierungsgrad solle aber über eine Amtsdauer hinaus, jeweils über eine Periode von fünf Jahren, 100 Prozent betragen. Vorbehalten blieben, wie in der Erfolgsrechnung allerdings auch, in der Investitionsrechnung 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. Mehrere 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 hat in der Beratung zur Gesetzesvorlage darauf hingewiesen, dass die Bestimmung zum Selbstfinanzierungsgrad in Zukunft nicht mehr eingehalten werden kann. 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, die eine Verbesserung des Selbstfinanzierungsgrads erlaubt hätten, namentlich Steuererhöhung, Beteiligung der Einwohnergemeinden am NFA sowie IPV, 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), welcher den Selbstfinanzierungsgrad angepasst hätte. 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 die 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.

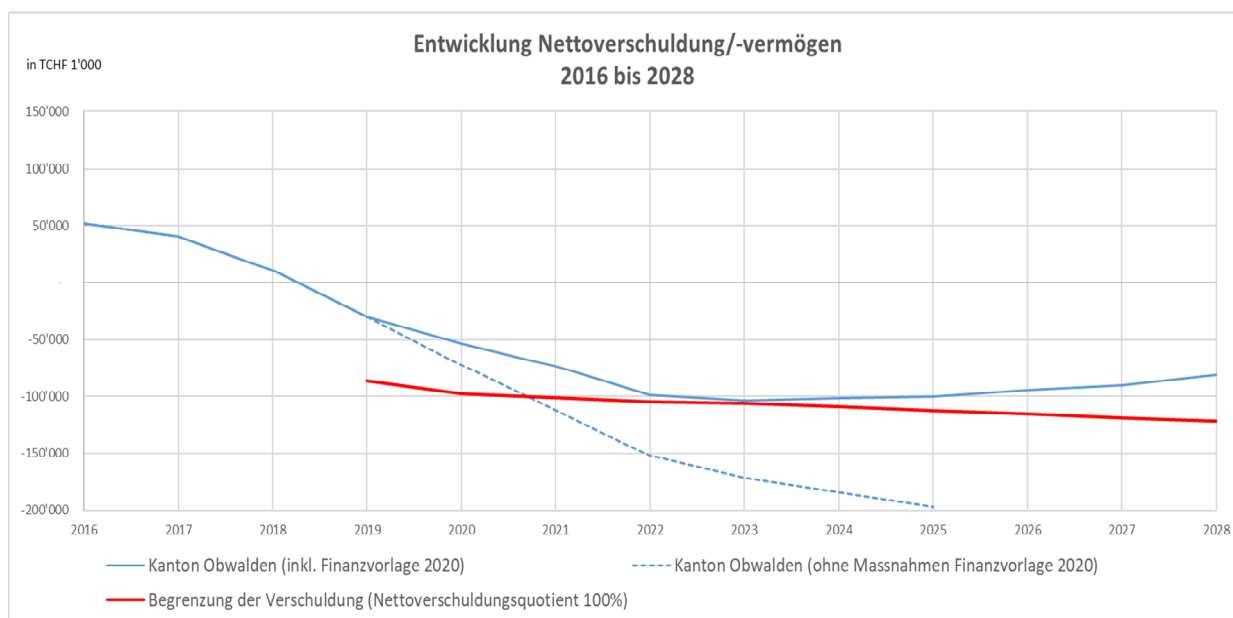


Abbildung x: Entwicklung Verschuldung gemäss Finanzplan 2020 – 2022 / Finanzperspektiven 2023 – 2028

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.

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 nicht unter die Schuldenbegrenzung nach Art. 34 Abs. 4 FHG fallen) getätigt würden. Zur Erreichung des geforderten Selbstfinanzierungsgrads fehlen gegenwärtig 75 Millionen Franken.

Desinvestitionen von Beteiligungen oder Anlagen sind in dieser Grössenordnung und 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.

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. Weiteres Vorgehen und Zeitplan

Für die Anpassung des Finanzhaushaltsgesetzes ist folgender Zeitplan vorgesehen:

- | | |
|--------------------------------------|---------------------------------------|
| – Informationsveranstaltung Parteien | 24. Juni 2019 |
| – Anhörung Parteien | bis 31. Juli 2019 |
| – 2. Lesung Regierungsrat | 13. August 2019 |
| – Kommissionssitzung GRPK | 29. August 2019 |
| – Beratung Kantonsrat | 12. September 2019 / 24. Oktober 2019 |

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 ausgeglichene Erfolgsrechnung sowie eine 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 hat sich der Regierungsrat mit möglichen Steuerungs- und Sanktionsregeln auseinandergesetzt. Er wird diese Thematik in der Klausur im August weiter vertiefen. Es ist dem Regierungsrat ein Anliegen, anschliessend mit den politischen Parteien und Behörden diese Thematik zeitnah gemeinsam zu erörtern und mögliche Alternativen und Szenarien weiterzuverfolgen.

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 (Stand 1. Lesung vom 23. Mai 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 (Stand Botschaft des Regierungsrates vom 25. März 2019): Entlastung der Rechnung 2020:	5,7 Mio. Fr.
- Nachtrag zum Einführungsgesetz zum KVG: Individuellen Krankenkassenprämienverbilligung IPV (Stand Botschaft des Regierungsrates vom 2. April 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:

Betrag in Mio. Fr.	Re 2008	Re 2018	Bdgt 2019	Zuwachs 2008 - 2019	Finanz- plan 2021	Zuwachs 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
Prämienverbilligung	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 keinen 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						
<i>(ab 2008):</i>						
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 Obwalden

Die Entwicklung des Nettovermögens des Kantons und der Einwohnergemeinden wurde durch die Ausschüttung der Nationalbankgewinne (SNB; 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 Anpassung des Steuergesetzes und der damit einhergehenden Senkung der Steuersätze (2006, 2007, 2008, 2012) 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.

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 vom neuen Finanzausgleich noch unbekannt waren (z.B. Dotierung des Ressour-

¹ Bruttoschuld des Kantons und der Gemeinden 1990 – 2004

cenausgleichs, Positionierung der bevölkerungsstarken Kantone usw.). Es konnte aber voraus-
 gesagt werden, dass der Ressourcenausgleich zeitlich verzögert wirkt. (So wirkten sich Steuer-
 erträge 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.

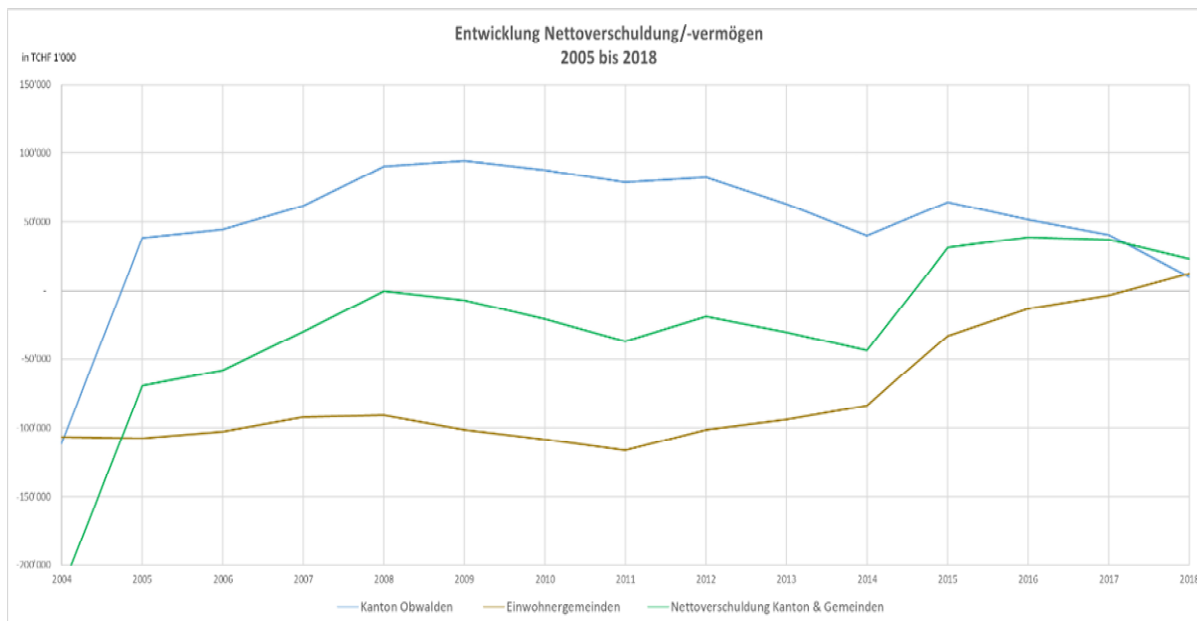


Abbildung 1: Entwicklung des Nettovermögens des Kantons / Gemeinden

Wie aus dieser Grafik ersichtlich ist, lag die Nettoverschuldung sowohl des Kantons als auch jene 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 geäuftnet 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 erreichen die Gemeinden insgesamt ein Nettovermögen. Demgegenüber reduziert sich das Vermögen des Kantons seit 2011 allmählich und seit 2011 stark und wechselte 2019 in eine Verschuldung.

Beilage 2: Finanzplan 2020 bis 2023 / Finanzperspektiven

a. Erfolgsrechnung

Die unter Ziffer 4 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 aktuellen Finanzplans sollte die Erfolgsrechnung auf absehbare Zeit ausgeglichen abschliessen. Dabei ist zu beachten, dass die Selbstfinanzierung der Erfolgsrechnung (Ertragsüberschuss/Abschreibungen) sehr tief ist.

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 - 2022

Die Investitionen des Kantons sind stark schwankend. Über die letzten sieben Jahre betragen die Nettoinvestitionen zwischen 2,3 Millionen Franken (2017) und 28,7 Millionen Franken (2013). Durchschnittlich resultieren Nettoinvestitionen von rund 17 Millionen Franken pro Jahr. Auch zukünftig ist mit starken Schwankungen zu rechnen. Ausschlaggebend dafür sind einerseits die in der Finanzplanung/Finanzperspektiven enthaltenen grösseren Hochbauprojekte (Psychiatrie, Polizeigebäude) als auch die jährlich zu finanzierenden Investitionen beim Amt für Wald und Landschaft (Hochwasserschutz Sarneraatal), die für die Jahre 2020 bis 2023 geplant sind. Im Mittel der kommenden Jahre muss ebenfalls von einem Durchschnittswert von 17 bis 20 Millionen Franken ausgegangen werden.

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 steigt die Verschuldung allein im Jahr 2019 um 40 Millionen Franken.

Gesamtübersicht in Mio. Fr.	Rechnung		Budge	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 5: Entwicklung Verschuldung gemäss Finanzplan 2020 – 2022 / Finanzperspektiven 2023 - 2028