



Kanton
Obwalden

Erläuterungen des Finanzdepartements zu einem Nachtrag zum Finanzhaushaltsgesetz (Schulden- begrenzung / Sanktionsmechanismus)

7. April 2020

Inhaltsverzeichnis

1.	Auftrag	4
2.	Projektgruppe	4
	2.1 Zusammensetzung	4
	2.2 Vorgehen	5
3.	Ausgangslage - Mechanismus der Schuldenbegrenzung Obwalden	5
	3.1 Einführung der Schuldenbegrenzung im Jahr 2005	5
	3.2 Schuldenbegrenzung nach heute geltendem Prinzip	6
	3.3 Ausgeglichene Erfolgsrechnung	6
	3.4 Schuldenbegrenzung der übrigen Kantone	8
	3.5 Mängel des heutigen Systems der Schuldenbremse	9
4.	Schuldenbegrenzung	9
	4.1 Grundsätzliches	9
	4.2 „Grundmodell/Basismodell“	11
	4.3 Kantonale Ergänzung in Art. 34 FHG	11
	4.4 Sanktionsmechanismus (Bonus / Malus)	13
	4.5 Finanzpolitische Steuerungsinstrumente.....	13
	4.6 Zwecksteuern	14
5.	Vorgeschlagenes Modell	14
	5.1 Grundsätzlich	14
	5.2 Vorgaben Erfolgsrechnung	15
	5.3 Vorgaben maximale Verschuldung.....	16
	5.4 Ausnahmen / Finanzpolitische Steuerungsinstrumente	16
	5.5 Funktionieren von Automatismen	17
6.	Auswirkungen auf Kanton/Gemeinden	18
	6.1 Generell	18
	6.2 Kanton/Gemeinden	18
7.	Zeitplan	19
8.	Beurteilung durch den Regierungsrat	19
9.	Erläuterungen	20
	9.1 Finanzhaushaltsgesetz	20
	9.2 Steuergesetz.....	23
	9.3 Kantonsverfassung	24
	Anhang: Glossar	25
	Anhang: Auswirkungen Kanton / Einwohnergemeinden (elektronisch)	

Zusammenfassung

Der in Art. 34 Abs. 3 des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG: GDB 610.1) vorgegebene Selbstfinanzierungsgrad bei den Investitionen von 100 Prozent wurde beim Kanton weder im Budget 2019 noch im Budget 2020 erreicht.

Mit der vorgeschlagenen Teilrevision des FHG soll ermöglicht werden, dass der Kanton wieder ein gesetzeskonformes Budget erreicht und die notwendigen Investitionen über eine Zunahme der Verschuldung finanzieren kann. Gleichzeitig sollen die Vorgaben für Kanton und Gemeinden harmonisiert werden.

Gestützt auf den Arbeiten der eingesetzten Projektgruppe schlägt der Regierungsrat deshalb folgende Anpassungen vor:

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

Der Regierungsrat hält an einer Schuldenbegrenzung fest. Mit der umfassenden Revision der Bestimmungen zur Schuldenbegrenzung im Finanzhaushaltsgesetz will der Regierungsrat eine Grundlage schaffen, die den Kanton finanziell handlungsfähiger macht. Investitionen sollen über eine moderate Zunahme der Verschuldung finanziert werden können, ohne den Kanton dadurch weiterhin über Jahre hinweg zu blockieren.

1. Auftrag

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

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

Folgende Punkte waren durch die Projektgruppe zu prüfen:

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

Aus den Ergebnissen sei ein Nachtrag zum Finanzhaushaltsgesetz zu erarbeiten.

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

2. Projektgruppe

2.1 Zusammensetzung

Durch den Regierungsrat wurde unter Beizug der Gemeindepräsidentenkonferenz folgende Projektgruppe eingesetzt:

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

2.2 Vorgehen

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

Weitere, eventuell angebrachte Revisionspunkte des Finanzhaushaltsgesetzes wurden aufgrund des Auftrags nicht diskutiert.

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

3. Ausgangslage - Mechanismus der Schuldenbegrenzung Obwalden

3.1 Einführung der Schuldenbegrenzung im Jahr 2005

Im Jahr 2005 wurden die nicht mehr benötigten Goldreserven der Schweizerischen Nationalbank ausgeschüttet. Aufgrund der Bevölkerungszahl und der damals tiefsten Finanzkraft erhielt der Kanton Obwalden einen Anteil von rund 134 Millionen Franken. Im Januar 2005 reichte Kantonsrat Patrick Imfeld eine Motion über die Verwendung der Zahlungen betreffend Verteilung der überschüssigen Goldreserven der Schweizerischen Nationalbank an die Kantone (52.05.01) ein, welche vom Kantonsrat am 21. April 2005 erheblich erklärt wurde. Mit der Motion wurde der Regierungsrat beauftragt, eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, um den Kantonsanteil an den ausgeschütteten Goldreserven der Schweizerischen Nationalbank zur Reduktion des Fremdkapitals zu verwenden. Die Einsparungen aus den hinfälligen Zinszahlungen der getilgten Schulden sollten für die laufenden Ausgaben eingesetzt werden. Weiter habe der Regierungsrat dafür zu sorgen, dass die finanzpolitischen Ziele, nämlich eine ausgeglichene Rechnung sowie ein Selbstfinanzierungsgrad von 100 Prozent, eingehalten und gesetzlich verankert werden können. Die Motion wurde damit begründet, dass die Gelder der Nationalbank nicht für den Konsum und somit für die Finanzierung von laufenden Ausgaben verwendet werden sollten. Ansonsten laufe der Kanton Gefahr, dass heute Investitionen getätigt würden, die morgen nicht mehr finanziert werden könnten. Der Kanton kenne im Gegensatz zu anderen Kantonen bis heute das finanzpolitische Instrument der Schuldenbremse nicht. Dafür müsse eine klare gesetzliche Grundlage geschaffen werden, um allen potenziellen Begehrlichkeiten entgegenzutreten.

Mit der Botschaft über die Verwendung des Kantonsanteils an den Goldreserven der Schweizerischen Nationalbank sowie einem Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz (Ausgabenbremse) vom 13. September 2005 unterbreitete der Regierungsrat dem Kantonsrat einen Vorschlag mit folgenden Elementen, welche in die gesetzlichen Grundlagen eingeflossen sind:

- Ausgeglichene laufende Rechnung;
- Gesetzliche Vorgabe zum Selbstfinanzierungsgrad;
- Breite Abstützung von Ausgabenentscheiden durch das Erfordernis von qualifizierten Mehrheiten im Parlament;
- Verschlechterung des vom Regierungsrat beantragten Voranschlags bedarf der absoluten Mehrheit des Parlaments.

Mit den damals vom Kantonsrat verabschiedeten Grundlagen wurde festgelegt, dass einerseits die Erfolgsrechnung höchstens ein Defizit von drei Prozent der budgetierten Einkommens- und Vermögenssteuer der natürlichen Personen sowie Gewinn- und Kapitalsteuer der juristischen Personen aufweisen darf und andererseits der Selbstfinanzierungsgrad der Investitionsrechnung über die Zeitdauer von fünf Jahren mindestens 100 Prozent zu betragen hat. Vorbehalten blieben Abweichungen aufgrund von grösseren ausserordentlichen Ereignissen.

3.2 Schuldenbegrenzung nach heute geltendem Prinzip

Der Kanton Obwalden hat im FHG die Schuldenbegrenzung in Art. 34 geregelt. Die geltende Berechnung sieht dabei, wie vorgehend beschrieben, eine Steuerungsgrösse der Erfolgsrechnung als auch eine Zielgrösse für die Selbstfinanzierung vor.

3.3 Ausgeglichene Erfolgsrechnung

Zu einem ausgeglichenen Haushalt gehört eine Erfolgsrechnung, die über einen Konjunkturzyklus ausgeglichen ist. Vorübergehende Defizitperioden sind gemäss HRM2 zugelassen. Der entsprechende Art. 34 Abs. 2 FHG lautet wie folgt:

² Das vom Kantonsrat bzw. von der Gemeindeversammlung genehmigte Budget darf beim Kanton höchstens ein Defizit der Erfolgsrechnung von drei Prozent bzw. bei der Gemeinde von zehn Prozent der budgetierten Einkommens- und Vermögenssteuer der natürlichen Personen sowie Gewinn- und Kapitalsteuer der juristischen Personen aufweisen.

Bei der Einführung der Schuldenbremse im Jahr 2005 hat der Regierungsrat in seiner Botschaft die Limite von drei Prozent der Erfolgsrechnung wie folgt begründet:

„... Wie die Beispiele anderer Kantone zeigen, wird als Überwachungsinstrument einer ausgeglichenen Laufenden Rechnung vorwiegend der Voranschlag gewählt. Im Kanton schliesst die jährliche Staatsrechnung überwiegend besser ab als der Voranschlag. Es ist deshalb sinnvoll, beim Voranschlag wie bei den übrigen Kantonen eine Toleranzbreite vorzuschlagen. Im Voranschlag soll deshalb das tolerierbare Defizit der Laufenden Rechnung wie in den Kantonen St. Gallen und Freiburg auf höchstens drei Prozent der Einkommens- und Vermögenssteuer der natürlichen und juristischen Personen (Artengliederung 400 und 401) beschränkt werden. Dies hätte für den Voranschlag 2005 bedeutet, dass das tolerierbare Defizit der Laufenden Rechnung höchstens 1,7 Millionen Franken betragen hätte. Dieser Toleranzwert ist auch in Anbetracht der Tatsache sinnvoll, als dass die eigentliche Staatsrechnung meistens besser ausfällt als der erstellte Voranschlag ...“ ... Vorbehalten bleiben sollen, ähnlich wie bei der Schuldenbremse des Bundes, grössere Abweichungen, die sich aufgrund von Naturkatastrophen ergeben. ...“

3.3.1 Selbstfinanzierungsgrad von 100 Prozent

Mit der 100-prozentigen Selbstfinanzierung soll erreicht werden, dass die Investitionen mit eigenen Mitteln erfolgen und entsprechend die Zunahme des Fremdkapitals aus der Investitionstätigkeit begrenzt wird. Der entsprechende Art. 34 Abs. 3 lautet wie folgt:

³ Der Selbstfinanzierungsgrad der Investitionsrechnung hat über die Zeitdauer von fünf Jahren beim Kanton bzw. zehn Jahren bei den Gemeinden 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 den Gemeinden werden die letzten fünf Rechnungsabschlüsse, zwei Budgets sowie drei Finanzplanjahre gerechnet.

Bei der Einführung der Schuldenbremse 2005 hat der Regierungsrat in seiner Botschaft zur Selbstfinanzierung ausgeführt, dass ein Selbstfinanzierungsgrad von 100 Prozent auch im kantonalen Vergleich ein ambitionöses Ziel darstelle. Der angestrebte Selbstfinanzierungsgrad von 100 Prozent sei über eine gewisse Periode zu betrachten. Einzelne, grössere Projekte führten dazu, dass in diesen 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 bleiben sollen Ersatzinvestitionen bei grössten Unwetterkatastrophen sowohl in der Erfolgsrechnung wie in der Investitionsrechnung.

Damit wird der Spielraum aller Beteiligten, sowohl Kanton und Gemeinden, unbestrittenermassen eingeschränkt, aber die Grenzen sind klar definiert. Anlässlich der Vernehmlassung zum neuen Finanzhaushaltsgesetz im Jahr 2009 waren einzelne Vernehmlassungsteilnehmer der Auffassung, dass die vorgesehene Abstufung die Handlungsfähigkeit zu sehr einschränke und ein grösserer Handlungsspielraum der Gemeinden für die erforderlichen Investitionen notwendig sei. Im Gesetz wurde deshalb den Gemeinden für die Eigenfinanzierung ein Zeitraum von zehn Jahren vorgegeben.

3.3.2 Ausnahmen

1.3.3.2.1. Fassung vom 1. Januar 2012 bis 1. März 2012

In der ursprünglich vom Kantonsrat am 11. März 2010 beschlossenen Fassung war folgende Ausnahmeregelung im Gesetz (Art. 34 Abs. 4 FHG) enthalten:

4 Vorbehalten bleiben Abweichungen aufgrund von grösseren ausserordentlichen Ereignissen.

Diese Ausnahme wurde von der „alten“ Schuldenregelung, gültig seit 2005, übernommen. In der Botschaft des Regierungsrats vom 13. September 2005 wurde dazu ausgeführt: „Vorbehalten bleiben sollen wie in der Erfolgsrechnung allerdings auch in der Investitionsrechnung Ersatzinvestitionen bei grösseren Unwetterkatastrophen.“

1.3.3.2.2. Fassung vom 1. März 2012 bis 30. Juni 2015

Bevor das Gesetz aber in Kraft trat, wurde bereits eine erste Ergänzung vorgenommen. Mit dem Nachtrag zum Gesetz vom 2. Dezember 2011 wurde der Ausnahmeartikel wie folgt ergänzt:

*4 Vorbehalten bleiben Abweichungen aufgrund: **

- a. grösserer ausserordentlicher Ereignisse;*
- b. grösserer strategischer Investitionen, sofern ein Nettovermögen vorhanden ist.*

In der Botschaft des Regierungsrats vom 18. Oktober 2011 zu diesem Nachtrag wurde zur Änderung ausgeführt: „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 Regierungsrates zum Planungskredit für den Umbau und Ersatz des Bettentrakts wurde dem Kantonsrat vorgeschlagen, die Investitionen wie beim letzten Spitalausbau über eine zweckgebundene Staatssteuer zu finanzieren. Diese Finanzierung wurde vom Kantonsrat anlässlich der Beratung aber kritisiert und für falsch befunden.“

1.3.3.2.3. Fassung vom 1. Juli 2015 bis 31. Dezember 2018

Der Nachtrag zum FHG vom 23. April 2015 bzw. die erneute Anpassung von Art. 34 Abs. 4 wurde in erster Linie von den Gemeinden gewünscht. In der Botschaft des Regierungsrats vom 20. Januar 2015 steht dazu:

„Dieser Artikel zur Schuldenbegrenzung ist – vor allem auch in den Zeiten knapper öffentlicher Finanzen – stark umstritten. Seitens der Gemeinden wird ein grösserer Handlungsspielraum erwartet. Dies insbesondere auch deshalb, weil zurzeit keine Gemeinde ein Nettovermögen aufweist. Gemäss heutiger Bestimmung in Abs. 4 kann entsprechend keine Gemeinde strategische Investitionen tätigen, sofern die Selbstfinanzierung dadurch unter 100 Prozent fallen würde. Eingebracht wird insbesondere auch, dass gemäss HRM2 die Kennzahl Nettoverschuldungsquotient mit einem Richtwert unter 100 Prozent bedeutet, dass die Verschuldung als „gut“ zu

betrachten sei. D. h., dass wichtige Investitionen durchaus ausgeführt werden sollten, auch wenn dadurch der Selbstfinanzierungsgrad während zehn Jahren unter 100 Prozent fällt (Anforderung gemäss Abs. 2)."

Es wurde deshalb vorgeschlagen in Abs. 4 Bst. b FHG, den Begriff Nettovermögen durch den Begriff Nettoverschuldungsquotient zu ersetzen. Als Referenz wird neu die Kennzahl „Nettoverschuldungsquotient“ dienen.

Der Abs. 4 wurde durch den Kantonsrat wie folgt geändert:

*4 Vorbehalten bleiben Abweichungen aufgrund: **

- a. grösserer ausserordentlicher Ereignisse;*
- b. grösserer strategischer Investitionen, sofern der Nettoverschuldungsquotient des Durchschnitts der letzten zwei abgeschlossenen Rechnungsjahre unter 100 Prozent liegt. Der Nettoverschuldungsquotient darf mit der strategischen Investition nicht über 130 Prozent ansteigen;*
- c. Spezialfinanzierungen gemäss Art. 49 dieses Gesetzes.*

3.4 Schuldenbegrenzung der übrigen Kantone

Im Grundsatz werden folgende Grundregeln von den Kantonen angewandt:

Grundregel	Kantone	Sanktionsregel
Einschränkung der Ausgabendynamik u.a. durch: <ul style="list-style-type: none"> • Qualifiziertes Mehr für neue Ausgaben 	AG, FR, GE, GR, NE, NW, OW, SH, SO, TG, VS, ZH	
Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung u.a. durch: <ul style="list-style-type: none"> • Abschreibung Finanzfehlbetrag • Vorgabe max. budgetiertes Defizit • Vorgabe von min. Eigenkapital 	AR, BE, BL, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, VD, VS, ZG, ZH, UR	BL, FR, GE, LU, NE, UR, SG, SH, SZ, TG, TI, UR, VD, ZH
Begrenzung der Verschuldung Investitionsrechnung u.a. durch: <ul style="list-style-type: none"> • Geforderte Selbstfinanzierung von x % • Geforderte Selbstfinanzierung, falls Nettoverschuldungsquotient höher ist als x % • Vorgabe für max. Verschuldung 	AG, AR, BE, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SH, TG, VS, ZG	AG, BS, GE, LU,

Die einzelnen Details über die finanzpolitischen Regeln der Kantone können aus der Aufstellung¹ der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) entnommen werden.

Mit den bisherigen gesetzlichen Regeln hat der Kanton Obwalden, insbesondere was den geforderten Selbstfinanzierungsgrad von 100 Prozent über fünf Jahre angeht, eine sehr restriktive Regelung. Mehrere Kantone stützten sich bei ihrer diesbezüglichen Regelung auf das Musterfinanzhaushaltsgesetz zum HRM2 der 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. Im Kanton Obwalden wurden seit der Einführung der Schuldenbegrenzung im Jahr 2005 die Vorgaben für den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden mit den verschiedenen Ausnahmeregelungen gelockert.

¹ https://www.fdk-cdf.ch/-/media/FDK_CDF/Dokumente/Themen/Finanzpolitik/Haushaltsregeln/181129_HH_Regeln_18_UPDATE.pdf?la=de-CH

Eine Harmonisierung der Schuldenbegrenzung hat nicht stattgefunden, wie die Aufstellung der FDK verdeutlicht.

3.5 Mängel des heutigen Systems der Schuldenbremse

Folgende Ursachen führten dazu, dass das Nettovermögen des Kantons in den letzten Jahren kontinuierlich gesunken ist.

- a. Die hohe Investitionstätigkeit als Folge der Hochwasserkatastrophe 2005. Seit 2005 wurden die Investitionen in den Hochwasserschutz massiv verstärkt. Gemäss dem geltenden FHG unterliegen diese Investitionen nicht der Schuldenbremse. Seit 2005 bis Ende 2018 sind Investitionen von über 55 Millionen Franken angefallen.

Die Ausklammerung der „grösseren ausserordentlichen Ereignisse“ gemäss Art. 34 Abs. 4 Bst. a. FHG ist im Zusammenhang mit der Vorgabe der Selbstfinanzierung von 100 Prozent gemäss Art. 34 Abs. 3 FHG grundsätzlich sinnvoll. Falls der finanzielle Spielraum vorhanden ist, können der Kantonsrat und der Regierungsrat auf solche Ereignisse reagieren. Die Ausklammerung führte aber zu einer Abnahme des Nettovermögens. Fehlen die finanziellen Mittel, führt diese Ausnahmeregelung zu einer Zunahme der Nettoverschuldung. Die notwendigen Investitionen seit der Hochwasserkatastrophe verdeutlichen, in welchem Ausmass dieses Jahrhundertereignis den Kanton Obwalden getroffen hat und welche Investitionen dies alleine im Hochwasserschutz ausgelöst hat. Der genannte Betrag von 55 Millionen Franken betrifft zudem nur den Kantonsanteil.

- b. Der Beschluss des Kantonsrats, den Neubau des Bettentrakts des Kantonsspitals im Betrag von 40 Millionen Franken nicht der Schuldenbremse zu unterstellen.

Bezüglich der Investitionen hat der Regierungsrat in seinen Erläuterungen zur kantonalen Volksabstimmung vom 11. März 2012 ausgeführt:

„... Die geplanten Investitionen in den Umbau und Ersatz des Bettentrakts stehen nicht im Einklang mit den Vorgaben der Ausgabenbremse. Angesichts der strategisch wichtigen Investition und dem vorhandenen Nettovermögen beschloss der Kantonsrat auf Antrag des Regierungsrats, den Beschluss des Objektkredits für den Umbau und Ersatz des Bettentrakts nicht unter die Begrenzung der Ausgabenbremse zu setzen ...“.

- c. Das strukturelle Defizit der Erfolgsrechnung des Kantons.
Die Auswirkungen der Ablehnung des Gesetzes über die Umsetzung von Massnahmen der Finanzstrategie 2027+ sind:
 - ein Budget 2019, das die Vorgaben der Schuldenbegrenzung nicht einhalten konnte;
 - ein erwarteter Rückgang des Nettovermögens von rund 40 Millionen Franken.

4. Schuldenbegrenzung

4.1 Grundsätzliches

Bevor auf die einzelnen Mechanismen und Vorschläge eingegangen wird, sind allgemeine Anmerkungen zur Verschuldung des Gemeinwesens angebracht.

Auf der einen Seite wird die Frage gestellt, ob ein Gemeinwesen überhaupt eine Schuldenbremse braucht. Dazu hat die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren und Finanzdirektorinnen (FDK) in einer Stellungnahme² zur Schuldenbremse des Bundes ausgeführt *„... Die Begrenzung der Schuldenwirtschaft erfordert in erster Linie einen politischen Willen, der sich auch an den Interessen nachfolgender Generationen orientiert. Bindende Regeln und Instrumente sind erfahrungsgemäss erforderlich, um diesen Willen über die Volatilitäten der Tagespolitik und der Konjunktur hinaus zu unterstützen. Zahlreiche Kantone kennen denn auch Defizit- und*

² https://www.fdk-cdf.ch/-/media/FDK_CDF/Dokumente/Themen/Finanzpolitik/Haushaltsregeln/er_sb_stn_uz_d.pdf?la=de-CH

Schuldenbremsen als Steuerungsinstrumente. Die FDK unterstützte wiederholt die Einführung der Schuldenbremse und deren Integration ins FHG. ..."

Bei der Einführung der Schuldenbremse 2005 hat der Regierungsrat in seiner Botschaft zur Selbstfinanzierung auch das Thema von Sanktionsmechanismen bzw. das Thema der bindenden Regeln aufgegriffen. Bereits in dieser Botschaft wurde ausgeführt, dass von den Befürwortern bindender finanzwirtschaftlicher Bestimmungen vorgebracht würde, die politischen Entscheidungsträger (Regierung/Parlament) hätten kein genügend grosses Interesse am Rechnungsausgleich. Bei politischen Einzelentscheidungen (z.B. Verpflichtungskredit, Ausgabenbeschluss, Gesetzesvorlage) komme den finanziellen Auswirkungen aus Systemgründen bloss eine untergeordnete Priorität zu.

Bindende institutionelle Entscheidungsregeln müssten deshalb:

- automatisch zum Rechnungsausgleich führen, oder
- der Finanzierbarkeit im politischen Entscheidungsprozess eine hohe Priorität zukommen lassen, oder
- sicherstellen, dass Ausgabenentscheidungen breit abgestützt sind.

Mit selbstbindenden institutionellen Bestimmungen können je nach Ausgestaltung unterschiedliche Ziele angestrebt werden:

- Erschwerung von Ausgabenbeschlüssen;
- Begrenzung des Ausgabenwachstums;
- Verhinderung von zusätzlichen Ausgaben, deren Finanzierbarkeit nicht gesichert ist;
- Durchsetzung von Ausgabenenkungen zur Haushaltsanierung;
- Automatischer Rechnungsausgleich;
- Sicherstellung der Finanzierung der Rechnungsdefizite;
- Durchsetzung von Massnahmen zur planmässigen Senkung der Defizite;
- Durchsetzung von Massnahmen zum Schuldenabbau.

Solche Entscheidungsregeln können je nach Ziel zeitlich befristet oder unbefristet zur Sanierung des Finanzhaushalts eingesetzt werden. Durch die Kombination mehrerer Instrumente können gleichzeitig verschiedene Ziele angestrebt werden.

Auf der anderen Seite steht die Frage, ob sich das Gemeinwesen überhaupt verschulden darf. Diesbezüglich wurde von Alt Bundesrat Kaspar Villiger kürzlich folgendes ausgeführt³: „ ... *Staatsschulden sind grundsätzlich nützliche Instrumente zur Mehrung des Wohlstandes. Deshalb ist die völlige Schuldenfreiheit eines Staates weder nötig noch überhaupt zweckmässig. Es ist aber offensichtlich, dass Schulden von einem gewissen Umfang an zunehmend negative Auswirkungen haben. Dies ist dann der Fall, wenn das Vertrauen der Geldgeber in die Fähigkeit des Schuldners verloren geht, in Zukunft die Zinsen zu bezahlen oder den Kredit zu amortisieren. Vertrauen ist der zentrale Faktor. ...*“.

Folgendes Fazit kann aus den vorangegangenen Ausführungen gezogen werden: Schulden der Gemeinwesen sind nicht per se als negativ zu beurteilen. Es darf aber nicht vorkommen, dass sich die Gemeinwesen für die Finanzierung ihrer Konsumausgaben, und damit zur Finanzierung der Erfolgsrechnung verschulden. Eine Zunahme der Verschuldung aufgrund von Investitionstätigkeit kann sinnvoll sein. Die Folgekosten wie Abschreibungen, Betrieb und Unterhalt sowie Zinsen haben aber in Bezug zur Erfolgsrechnung tragbar zu sein. Deshalb ist bei der Erarbeitung einer Schuldenbegrenzung die Frage zu klären, wie hoch die Verschuldung eines Gemeinwesens sein soll und darf.

³ Haushälterischer Staat: Warum die Schuldenbremse wichtig ist; Gastkommentar von Kaspar Villiger in der NZZ vom 18.12.2019

4.2 „Grundmodell/Basismodell“

Der wichtigste Grundsatz der finanzpolitischen Ausrichtung ist in Art. 33 Abs. 1 FHG festgehalten – „Das kumulierte Ergebnis der Erfolgsrechnung ist mittelfristig auszugleichen, d.h. innert acht bis zehn Jahren“. Dieser Grundsatz ist in den allermeisten Finanzhaushaltsgesetzen der Kantone festgehalten. Nach diesem Grundsatz erfolgt die Steuerung nur über die Erfolgsrechnung. Jahre mit hohen Budgetdefiziten sind möglich, sofern das Parlament dem Budget zustimmt. Es beinhaltet keine Zielvorgaben zum Selbstfinanzierungsgrad oder Verschuldungslimite. Die Verschuldung wird effektiv limitiert durch die Absorbierung der Abschreibungen und der Schuldzinsen in der Erfolgsrechnung.

4.2.1 Vorteile / Nachteile

Vorteile	Nachteile
Einfache Handhabung	Keine konkrete Ziel-/Orientierungsgrösse für Steuerung durch den Kantons- und Regierungsrat.
Lässt mittelfristig Raum für ausserordentliche Situationen (z.B. 2005), solange diese die Investitionsrechnung belasten.	Lässt weniger Raum für ausserordentliche Situationen bezüglich der Erfolgsrechnung (in Obwalden in der jüngeren Vergangenheit nicht vorgekommen → Belastung 2005 vor allem in der Investitionsrechnung). Ausserordentliche Ereignisse müssen über zehn Jahre kompensiert werden können (Ausgabenkürzung, Steuererhöhung).
Politik kann und muss die Verantwortung übernehmen.	„Altbacken“ – entspricht nicht mehr den neuesten Entwicklungen (Bund / HRM2). Ist aber grundsätzlich immer noch richtig und würde über die Jahre einen Spielraum für ausserordentliche Situationen offen lassen.
Investitionen	
Investitionen/Verschuldung können getätigt werden, solange die daraus resultierenden Abschreibungen/Zinsen über die Erfolgsrechnung finanziert werden können.	Zinserhöhungen können Erfolgsrechnung stark belasten (Einfluss Zinsumfeld). Kapitaldienst „verdrängt“ übrige Aufgaben.
	Hohe Investitionen führen zu hoher Verschuldung und starker Belastung in der Zukunft durch Abschreibungen/Zinsen.
	„Generationen“-Problem: Entscheid für Investitionen heute – nachfolgende Generationen tragen Kosten in der Zukunft.

4.3 Kantonale Ergänzung in Art. 34 FHG

Zusätzlich zum Grundmodell/Basismodell haben die Kantone ganz unterschiedliche Varianten für das Funktionieren ihrer eigenen Schuldenbremse eingeführt. Im Kanton Obwalden stipuliert das heutige FHG diesbezüglich eine Vorgabe zur Selbstfinanzierung, d.h. in Art. 34 Abs. 2 und Abs. 3 FHG wird vom Gesetzgeber vorgegeben:

² Das vom Kantonsrat genehmigte Budget darf höchstens ein Defizit der Erfolgsrechnung von 3 Prozent der budgetierten Einkommens- und Vermögenssteuer der natürlichen Personen sowie Gewinn- und Kapitalsteuer der juristischen Personen aufweisen.

³ Der Selbstfinanzierungsgrad der Investitionsrechnung hat über die Zeitdauer von 5 Jahren beim Kanton mindestens 100 Prozent zu betragen.

Diese Vorgabe hat zum Ziel, eine Verschuldung nicht ansteigen zu lassen bzw. ein Vermögen zu erhalten. Relativiert wurde dieses Ziel allerdings durch die Ausnahmen, die in Art. 34 Abs. 4 FHG erwähnt werden.

⁴ Vorbehalten bleiben Abweichungen aufgrund:

- a. grösserer ausserordentlicher Ereignisse;
- b. grösserer strategischer Investitionen, sofern der Nettoverschuldungsquotient des Durchschnitts der letzten zwei abgeschlossenen Rechnungsjahre unter 100 Prozent liegt. Der Nettoverschuldungsquotient darf mit der strategischen Investition nicht über 130 Prozent ansteigen;
- c. Spezialfinanzierungen gemäss Art. 49 dieses Gesetzes.

Durch die in Absatz 4 aufgeführten Abweichungen kann die Verschuldung auch bei Erreichung des unter Absatz 3 geforderten Selbstfinanzierungsrades von 100 Prozent zunehmen.

4.3.1 Vorteile / Nachteile

Die Vor- bzw. Nachteile von Art. 34 FHG lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Vorteile	Nachteile
	Durch die Ausnahmen ist die Berechnung und der Nachvollzug unübersichtlich
Lässt Raum für ausserordentliche Situationen (z.B. 2005), solange diese die Investitionsrechnung belasten und die Verschuldungslimite nicht erreicht ist.	Lässt wenig Raum für ausserordentliche Situationen bezüglich der Erfolgsrechnung. Muss im nächsten Budgetjahr bereits kompensiert werden können.
Einzelne, nicht budgetierte Effekte in der Rechnung (positiv/negativ) haben keinen direkten Effekt auf die massgebende Kennzahl (maximales Defizit).	Auswirkungen von ausserordentlichen Ereignissen (z.B. Abschreibungen von Investitionen) müssen im nächsten Budgetjahr bereits absorbiert/kompensiert werden können.
Konkrete Zielgrösse für Steuerung der Erfolgsrechnung.	Zinserhöhungen können die Erfolgsrechnung stark belasten (Einfluss Zinsumfeld). Kapitaldienst „verdrängt“ übrige Aufgaben.
Investitionen	
Bei Erreichen der vorgegebenen Limite sind Priorisierungen zwingend vorzunehmen. Es können nicht mehr alle gewünschten Investitionen vorgenommen werden. ⇒ Mögliche Lösungen: Beschränkung jährliche Zuwachsrates der Verschuldung, zwingender Aufbau eines Ausgleichskontos, zwingender Abbau der Verschuldung.	Bei Erreichen der vorgegebenen Limite sind Priorisierungen zwingend vorzunehmen. Es können nicht mehr alle notwendigen Investitionen vorgenommen werden.
Ausgangslage (Nettovermögen) wird berücksichtigt. Bei Nettovermögen gibt es die Möglichkeit, grössere Investitionen zu tätigen.	Ausgangslage (Nettoverschuldung) wird berücksichtigt. Bei Nettoverschuldung können grössere Investitionen nicht getätigt werden.
Investitionen/Verschuldung können getätigt werden, solange die daraus resultierenden Abschreibungen/Zinsen über die Erfolgsrechnung finanziert werden können.	Hohe Investitionen führen zu hoher Verschuldung und starker Belastung in der Zukunft durch Abschreibungen/Zinsen.
	„Generationen“-Problem: Entscheid für Investitionen heute – nachfolgende Generationen tragen Kosten in der Zukunft.

4.4 Sanktionsmechanismus (Bonus / Malus)

Nebst den eigentlichen Vorgaben haben einzelne Kantone auch Instrumente und Funktionsweisen geschaffen, die bei Nichterreichen der gesetzlichen Vorgaben „greifen“ (im Sinne eines Bonus/Malus). Dazu gehören:

- Aufwandseitig (Investitionsrechnung oder Erfolgsrechnung)
 - a. Kürzung von Subventionen/freien Ausgaben (Malus)
 - b. Vorziehen von Ausgaben/Investitionen (Bonus)
 - c. Priorisierung/Verschiebung von Ausgaben/Investitionen (Malus)
- Ertragsseitig (Investitionsrechnung oder Erfolgsrechnung)
 - d. Erhöhung (Malus)/Senkung (Bonus) von Gebühren
 - e. Steuererhöhung (Malus)/Steuersenkung (Bonus)

4.4.1 Vorteile / Nachteile

Vorteile	Nachteile
Konkrete Regel, wie Rechnungsausgleich erzielt werden muss.	Auswirkungen auf interkantonalen Steuerwettbewerb / negative Folgen von Steuererhöhungen / fehlende Planbarkeit aufgrund möglicher Schwankungen (Volatilität).
Politik muss bestrebt sein, dass weder Bonus/Malus zum Tragen kommt.	Konjunkturelle Auswirkungen
	Bewusstsein über demokratischen Prozess
	Zeitlicher Faktor
Bei hohem Vermögen müssen Steuern gesenkt werden (entweder durch Beschluss oder sonst automatisch).	Kann dazu verleiten, Verschiebungen (höhere Investitionen/Ausgaben) vorzunehmen, um nicht Steuersenkungen machen zu müssen.
	Bei hoher Verschuldung werden die Steuern automatisch schrittweise erhöht.

4.5 Finanzpolitische Steuerungsinstrumente

Wie in der Fachempfehlung 17 zum HRM2 ausgeführt⁴ wird, ist jedes Gemeinwesen selbst für die finanzpolitische Steuerung verantwortlich. Jedes Gemeinwesen hat selbst die für seine Verhältnisse geeigneten Messgrößen, Instrumente und Grenzwerte zu bestimmen. Diese können sich für den Kanton einerseits und die Gemeinden andererseits unterscheiden. Die Vorkehrungen haben auch die aktuelle Situation (z.B. Höhe der Verschuldung) und die verschiedenen Planungen zu beachten.

Im FHG sind zurzeit folgende finanzpolitische Steuerungsinstrumente vorgesehen:

- Zusätzliche Abschreibungen
- Rücklagen
- Vorfinanzierungen Erfolgsrechnung / Investitionsrechnung

Diese Instrumente wurden sowohl vom Kanton wie auch von den Gemeinden in den letzten Jahren angewandt.

4.5.1 Erläuterung

Die Auswirkungen dieser im kantonalen Finanzhaushaltsgesetz bisher erlaubten finanzpolitischen Steuerungsinstrumente sind unterschiedlich zu gewichten.

Mit den zusätzlichen Abschreibungen werden stille Reserven gebildet, die i.d.R. nicht mehr aufgelöst werden können. Sie führen aber dazu, dass die zukünftige Erfolgsrechnung durch tiefere Abschreibungen weniger stark belastet und die Einhaltung des maximal erlaubten Defizits der

⁴ Handbuch

HRM2 der FDK, Fachempfehlung 17 Finanzpolitische Zielgrößen und Instrumente;

Erfolgsrechnung vereinfacht wird. Die Gefahr besteht aber, dass strukturelle Defizite nicht erkannt und Massnahmen zu spät ergriffen werden.

In den Vorjahren gebildete Rücklagen und Vorfinanzierungen können wieder aufgelöst werden. Rücklagen und Vorfinanzierungen sind keine stillen Reserven, sondern sie sind aus der Bilanz ersichtlich. Sie beeinflussen die Jahresrechnung und dienen der Finanzpolitik insbesondere zur Glättung der Ergebnisse und zur Erreichung der gesetzlichen Vorgaben (erlaubte Defizite). Im Sinne einer bewussten Überbrückung eines Engpasses und des kontrollierten Abbaus von Reserven und Vermögen war dies beabsichtigt. Bleibt jedoch ein anhaltendes strukturelles Defizit, so sind Massnahmen erforderlich. Die jüngste Vergangenheit hat gezeigt, dass durch die jahrelange Glättung die effektiv vorhandenen strukturellen Defizite erst relativ spät angegangen wurden und dadurch stark anwachsen.

Das Handbuch HRM2 lässt grundsätzlich die Verbuchung von zusätzlichen Abschreibungen, Rücklagen und Vorfinanzierungen zu. Es wird aber ebenfalls erwähnt, dass insbesondere unter dem Gesichtspunkt von „True and Fair View“ darauf verzichtet werden sollte. Die Handhabung in den Kantonen ist sehr unterschiedlich. So sind zum Beispiel in 14 Kantonen zusätzliche Abschreibungen erlaubt, in 12 Kantonen nicht. Bei den finanzpolitischen Reserven sieht die Situation ähnlich aus, in 12 Kantonen sind diese erlaubt, in 14 Kantonen nicht.

4.5.2 Vorteile / Nachteile

Die finanzpolitischen Instrumente dienen in erster Linie zur Glättung der Ergebnisse. Damit wird einerseits der Druck zu (zusätzlichen) Steuersenkungen oder Erhöhung der Ausgaben mit der Bildung von Reserven und andererseits der Druck zu (zusätzlichen) Steuererhöhungen oder Senkung der Ausgaben mit der Auflösung von Reserven reduziert.

Bestehende Rücklagen und Vorfinanzierungen (bzw. deren Auflösung) oder in den Vorjahren getätigte zusätzliche Abschreibungen können dazu verleiten, notwendige Massnahmen zur Verbesserung des Finanzhaushalts zu verschieben und im schlimmsten Fall zu spät einzuleiten. Ein strukturelles Defizit kann (zu) stark anwachsen und die notwendigen, einschneidenden Massnahmen werden zu spät umgesetzt.

4.6 Zwecksteuern

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

5. Vorgeschlagenes Modell

5.1 Grundsätzlich

Für die Entscheidungsgremien Regierungsrat/Kantonsrat bzw. Gemeinderat/Gemeindeversammlung wird der Fokus vermehrt auf den Finanzplan bzw. die rollende Aufgaben- und Finanzplanung gerichtet. Der kurzfristige Fokus auf das jährliche Budget wird auf eine Dauer von vier Jahren erweitert. Der Finanzplan wird damit zukünftig wesentlich an Bedeutung gewinnen. Dafür werden die im FHG vorgesehenen Vorgaben für die Erfolgsrechnung vom Budgetjahr um die folgenden drei Finanzplanjahre erweitert. Damit insbesondere auch aufgezeigt werden kann welche Investitionen über dem heute geltenden Planungshorizont noch anstehen, soll zudem der Finanzplan um weitere zwei Jahre ergänzt werden. Diese zusätzlichen zwei Jahre sind für die Vorgabe der Erfolgsrechnung nicht verbindlich. Sie dienen in erster Linie der Information, in welche Richtung sich die Finanzen entwickeln werden. Mit den zusätzlichen zwei Jahren wird der Planungszeitraum verlängert und geht über eine Amtsdauerperiode hinweg.

Mit jedem zusätzlichen Planungsjahr wird zwar die Planungsunschärfe grösser, dieser Planungshorizont zeigt aber für die wichtigen Ausgaben und Investitionsparameter die entsprechende Richtung auf.

Im heutigen Art. 34 Abs. 3 FHG werden beim Kanton ein Finanzplanjahr und bei den Gemeinden drei Finanzplanjahre für den zu erreichenden Selbstfinanzierungsgrad berücksichtigt (nebst den Budget- und Rechnungsjahren). Neu soll sich die Vorgabe nur noch auf die Erfolgsrechnung ausrichten und für beide Gemeinwesen das aktuelle Budget und drei Finanzplanjahre umfassen. Wie der Regierungsrat anlässlich der Einführung der Schuldenbremse im Jahre 2005 ausführte, kann eine stärkere Gewichtung auf den Finanzplan dazu führen, dass ein starker Anreiz geschaffen wird, die Planungen auf das erwünschte Ergebnis auszurichten. Dies wird aus heutiger Sicht aber vor allem positiv gewertet. Die bis anhin eingestellten Investitionen erwiesen sich sowohl beim Kanton als auch bei den Einwohnergemeinden als Auflistung von anstehenden Investitionsvorhaben. Die Investitionen, als massgeblicher Faktor der Verschuldungsentwicklung, müssen so auch auf mittlere Sicht besser auf ihre Umsetzung einerseits und auf ihre Finanzierung andererseits geprüft werden. Priorisierungen werden auch zukünftig notwendig sein. Durch den Einbezug der Finanzplanjahre wird sich der Fokus und der Dialog zwischen Regierung und Parlament vermehrt auch auf die Finanzplanung und die darin verwendeten Parameter richten.

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

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

5.2 Vorgaben Erfolgsrechnung

Als zentrales Element wird neu die Vorgabe des maximal möglichen Budgetdefizits an die Ausgangslage und somit die Nettoschuld bzw. an das Nettovermögen eines Gemeinwesens geknüpft. Die bestehenden Vorgaben zum maximal möglichen Budgetdefizit von drei für den Kanton beziehungsweise zehn Prozent für die Gemeinden sind nur noch erlaubt, solange das Gemeinwesen keine Nettoverschuldung aufweist. Die Vorgabe von drei bzw. zehn Prozent wird neu im Verhältnis zum gesamten Fiskalertrag (Artengliederung 40) berechnet, anstatt wie bisher nur an den Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen sowie Gewinn- und Kapitalsteuern der juristischen Personen. Dies sollte eine einfachere Handhabung gewährleisten, da auch beim Nettoverschuldungsquotienten Bezug zum gesamten Fiskalertrag genommen wird.

Bei einer Nettoverschuldung soll das erlaubte Budgetdefizit linear bis zu einem geforderten Budgetüberschuss von 4 Prozent bei einem Nettoverschuldungsquotienten von 150 Prozent reduziert (Defizit) bzw. angehoben (Überschuss) werden. Massgebend für das maximale Defizit bzw. den minimal notwendigen Ertragsüberschuss ist jeweils die Nettoverschuldung per 31. Dezember des Vorjahres.

Gemäss geltender Fassung von Art. 34 Abs. 2 FHG ist es den Gemeinwesen unabhängig der Höhe der Nettoverschuldung erlaubt, ein Budgetdefizit von drei bzw. zehn Prozent zu beantragen. Wie bereits erwähnt, soll die Schuldenbegrenzung zukünftig in erster Linie über die Tragbarkeit der Investition gesteuert werden. Mit der Verknüpfung des zulässigen Budgetdefizits mit

der Ausgangslage (Verschuldungssituation) des Gemeinwesens, erhalten Gemeinwesen mit einem Vermögen einen grösseren Gestaltungsraum bei der Budgetierung als Gemeinwesen mit einer bereits vorhandenen Verschuldung.

5.3 Vorgaben maximale Verschuldung

Die Verschuldungslimite eines Gemeinwesens darf nicht über einen Nettoverschuldungsquotient von 150 Prozent des Fiskalertrags ansteigen. Die Festlegung auf 150 Prozent soll die Handlungsfreiheit gewährleisten, notwendige und zukunftsgerichtete Investitionen tätigen zu können, sofern das Ergebnis der Erfolgsrechnung die Finanzierung dieser Investitionen erlaubt. Eine ähnliche Bezugsgrösse ist bereits heute im Finanzhaushaltsgesetz enthalten. Der heute in Art. 34 Abs. 3 FHG geforderte Selbstfinanzierungsgrad darf bei strategischen Investitionen unterschritten werden, wenn der Nettoverschuldungsquotient des Durchschnitts der letzten zwei abgeschlossenen Jahre unter 100 Prozent liegt und mit der geplanten Investition nicht über 130 Prozent ansteigt (Art. 34 Abs. 4 Bst. b).

Die Limite eines Nettoverschuldungsquotients von 150 Prozent lehnt sich an die Vorgaben der geltenden Ausführungsbestimmungen über die Finanzkennzahlen und die Finanzstatistik (GDB 610.112). Gemäss Art. 1 Abs. 1 dieser AB wird ein Nettoverschuldungsquotient bis 100 Prozent als „gut“ und ein Nettoverschuldungsquotient bis 150 Prozent noch als „genügend“ bezeichnet. Diese Beurteilungskriterien stimmen mit HRM2 überein, welches einen Nettoverschuldungsquotienten über 150 Prozent als „schlecht“ bezeichnet. Dieser Bereich darf gemäss vorliegendem Vorschlag nicht überschritten werden.

Die Vorgabe der maximalen Verschuldung soll die gesamten Schulden der Gemeinwesen umfassen, inklusive jene aus Spezialfinanzierungen. Dies, obwohl die Aufgaben (z.B. Wasserbau) und Spezialfinanzierungen bei den Einwohnergemeinden unterschiedlich organisiert sind.

5.4 Ausnahmen / Finanzpolitische Steuerungsinstrumente

Die geltende Regelung der Schuldenbegrenzung lässt – von den Ausnahmen gemäss Art. 34 Abs. 4 FHG abgesehen – weitgehend keine Zunahme der Nettoverschuldung zu. Mit der vorgeschlagenen Lösung wird im Vergleich zur bestehenden Regelung eine grössere Verschuldung möglich. Bis anhin war für strategische Investitionen eine Nettoverschuldung von maximal 130 Prozent erlaubt. Da der Vorschlag eine Nettoverschuldung von bis zu 150 Prozent des Fiskalertrags möglich macht, ist von weiteren Lockerungen in Form von Ausnahmen abzusehen. Würden Ausnahmen gewährt, könnte die Nettoverschuldung über einen Nettoverschuldungsquotienten von 150 Prozent anwachsen. Im Weiteren würde sich auch die Frage stellen, wie mit dieser zusätzlichen Verschuldung im Zusammenhang mit dem Bonus-/Malus-System umgegangen werden soll.

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

Das bedingt, dass die Bewältigung von ausserordentlichen Ereignissen entweder durch einen bestehenden Spielraum finanziert werden kann, oder dass die Korrekturmassnahmen zeitnah umgesetzt werden. Der Regierungsrat teilt die Ansicht der Projektgruppe, dass eine zeitnahe Massnahme (z.B. Finanzierungslösung) durch die Entscheidungsgremien (Parlament, Bevölkerung) verstanden wird.

5.5 Funktionieren von Automatismen

5.5.1 *Malus*

- Automatische Steuererhöhungen, das heisst → kann die Schuldenbegrenzung z.B. für das Budgetjahr 20x1 trotz Sparmassnahmen nicht eingehalten werden, erfolgt eine Steuererhöhung per Gesetz und unter Ausschluss des Referendums auf den 1. Januar 20x1;
- Die Politik ist gefordert aufzuzeigen, bei welchen Entscheidungen langfristig dieser «Sanktionsmechanismus» zum Tragen kommen könnte, bzw. ist wohl bestrebt aufzuzeigen, dass dieser Automatismus nicht zur Anwendung kommt;
- Andernfalls erhält das Gemeinwesen die Sicherheit, dass (zu) hohe Verschuldungen zwangsläufig abgebaut werden;
- Ohne Malus-Mechanismus ist eine Steuererhöhung vom Volkswillen abhängig. Werden nötige Steuererhöhungen abgelehnt, führt dies zu einer ständigen Zunahme der Verschuldung oder zum Leistungsabbau im Gemeinwesen.

5.5.2 *Bonus*

- Automatische Steuersenkungen, das heisst → übersteigt das Nettovermögen des Budget 20x1 eine festgelegte Grenze, erfolgt eine Steuersenkung per Gesetz und unter Ausschluss des Referendums noch im selben Budgetjahr 20x2;
- Ohne Bonus-Mechanismus steigt der Druck aus der Bevölkerung auf die Politik, bei Nettovermögen die Steuern zu senken;
- Es liegt an der Politik anhand der Finanzpläne aufzuzeigen und dabei insbesondere Investitionen zu priorisieren, dass eine automatische Steuersenkung nicht zur Anwendung kommt;
- Kann die Politik die nötigen Ausgaben nicht aufzeigen, bzw. lehnt das Stimmvolk das Budget oder Kreditvorlagen ab, ist es richtig, dass die Steuerfüsse zwangsläufig gesenkt werden;
- Möglichkeit eines befristeten Steuerrabatts besteht bereits heute.

Die Pflicht, den Finanzhaushalt im Gleichgewicht zu halten und die Vorgaben zur Schuldenbegrenzung einzuhalten obliegt der Legislative und der Exekutive (zusammen mit der Verwaltung). Die negative Sanktion mit dem Malus einer automatischen Steuererhöhung kann lediglich eine Notbremse darstellen um zu verhindern, dass ein Budget, welches die Vorgaben zur Schuldenbegrenzung nicht einhält, ohne Folgen bleibt, wie dies in der Vergangenheit der Fall war. Umgekehrt sollen die automatisch erhöhten Steuern auch wieder automatisch gesenkt werden, wenn die Vorgaben zur Schuldenbegrenzung wieder eingehalten werden. Ferner soll der Steuerfuss automatisch gesenkt werden, wenn nebst der Einhaltung der Vorgaben zur Schuldenbegrenzung ein Nettoverschuldungsquotient besteht, der tiefer als minus 100 Prozent ist (Vermögensbegrenzung).

Der Steuerfuss für die Kantonssteuer wird im Steuergesetz festgelegt (s. Art. 2 Abs. 3 StG). Eine Anpassung des Steuerfusses unterliegt somit dem fakultativen Referendum (Behördenreferendum des Kantonsrats bzw. Begehren von 100 Stimmberechtigten) gemäss Art. 59 der Kantonsverfassung (KV; GDB 101.0). Der Ausschluss des fakultativen Referendums in Bezug auf automatische Erhöhungen bzw. Senkungen des Steuerfusses bedingt deshalb eine Anpassung der Kantonsverfassung (neuer Art. 59 Abs. 3 KV, wonach sich der Kantonsrat vom Volk zum definitiven Erlass eines Gesetzes ermächtigen lassen kann). Das Referendumsrecht des Volkes kann im Bereich der Gesetzgebung ausgeschlossen werden, wenn die Kantonsverfassung oder ein Gesetz das Parlament zum Erlass von nicht referendumpflichtigen rechtsetzenden Erlassen ermächtigt. Der Bund schreibt kein Gesetzesreferendum vor. Die Kantone dürfen nach ihrem Ermessen Mischformen repräsentativer und direkter Demokratie verwirklichen (vgl. Hangartner/Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich, 2000, Rz. 1678 und 1706).

Die Festsetzung des kommunalen Steuerfusses fällt in die Kompetenz der Gemeindeversammlung (Art. 93 Ziff. 6 KV). Um den Automatismus auch in Bezug auf die Gemeindesteuern sicher-

zustellen, ist eine Ergänzung dieser Verfassungsbestimmung sowie von Art. 2 Abs. 3 StG notwendig. Die Mitwirkung des Volkes wäre somit in Bezug auf die automatische Erhöhung bzw. Senkung des Steuerfusses (Malus/Bonus) – wie auf kantonaler Ebene – ausgeschlossen.

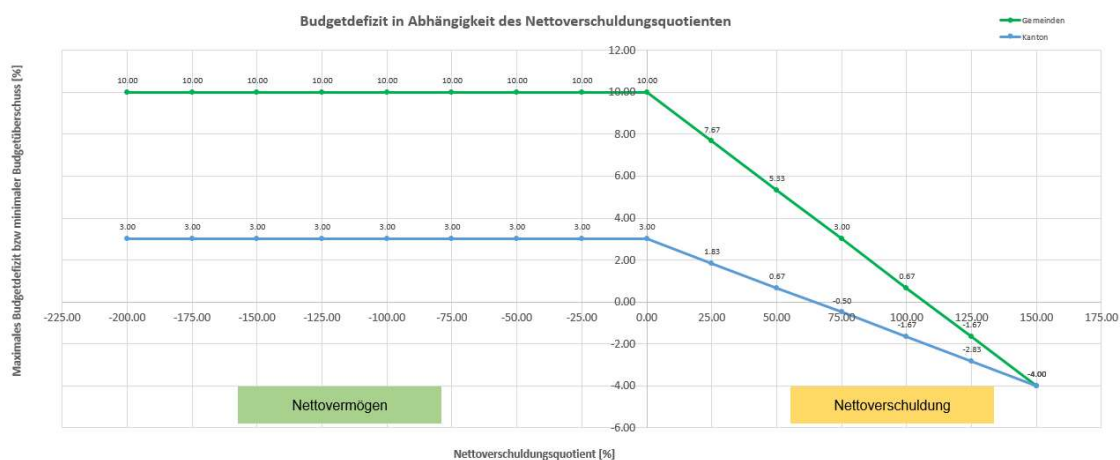
Der Ausschluss des fakultativen Referendums bzw. der Zuständigkeit der Gemeindeversammlung in Bezug auf den Malus/Bonus dient der konsequenten Umsetzung des Sanktionsmechanismus. Allerdings werden mit diesem Ausschluss die demokratischen Mitwirkungsrechte des Volkes eingeschränkt. Vor dem Hintergrund, dass anlässlich des Wechsels von der Landsgemeinde- zur Urndemokratie den Stimmbürgern zugesichert wurde, Gesetzesvorlagen, die stark in die Rechte und Pflichten des Bürgers eingreifen, seien weiterhin zwingend dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten, kann diese Einschränkung selbst des fakultativen Referendums als politisch heikel beurteilt werden. In der Projektgruppe gingen deshalb die Ansichten zum Automatismus der Erhöhung bzw. Senkung des Steuerfusses unter Ausschluss der Mitwirkungsrechte des Volkes auseinander.

Der Regierungsrat hat sich in der ersten Lesung dazu entschlossen, den Automatismus als Gesetzesänderung vorzuschlagen.

6. Auswirkungen auf Kanton/Gemeinden

6.1 Generell

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



Graphik: Maximale erlaubte zu budgetierende Defizite (#1047631)

Im Vergleich zu den heute gültigen Vorgaben bedeutet der Vorschlag für jene Gemeinwesen eine Verschärfung der Vorgaben, welche eine Verschuldung aufweisen. Die prozentual erlaubten Defizite der Erfolgsrechnung für das Budget und die Finanzplanjahre reduzieren sich linear bis zur Vorgabe eines Ertragsüberschusses der Erfolgsrechnung von 4 Prozent.

6.2 Kanton/Gemeinden

Basierend auf den bestehenden Finanzplänen von Kanton und Gemeinden führt die Vorgabe zu ganz unterschiedlichen Ergebnissen. Einzelne Einwohnergemeinden erfüllen die strengeren Vorgaben bereits heute, andere Einwohnergemeinden würden die Vorgaben noch nicht erfüllen.

Die Berechnungen für die einzelnen Einwohnergemeinden sind im Anhang 1 aufgeführt.

7. Zeitplan

Für die Anpassung des FHG ist folgender Zeitplan vorgesehen:

- Informationsveranstaltung Parteien/Gemeinden 30. April 2020
- Vernehmlassung bis 5. Juni 2020
- 1. Lesung Kantonsrat 10. September 2020
- 2. Lesung Kantonsrat 22. Oktober 2020

Bei Änderung der Kantonsverfassung / obligatorischer Volksabstimmung:

- Volksabstimmung 7. März 2021
- Inkraftsetzung 1. Januar 2022

8. Beurteilung durch den Regierungsrat

Für den Regierungsrat steht es zurzeit ausser Frage, dass weiterhin an einer Schuldenbegrenzung festgehalten werden soll. Nichtsdestotrotz sollen sich zu dieser Grundsatzfrage die Parteien und Gemeinden äussern.

Wie die beiliegende Berechnung (Basis Finanzpläne des Kantons und der Einwohnergemeinden) aufzeigt, dürfte in absehbarer Zeit die Verschuldung sowohl des Kantons als auch der Einwohnergemeinden weiter zunehmen. Dieser Ausgangslage ist sich der Regierungsrat bewusst. Die neue Regelung lässt dies bis zu einem Nettoverschuldungsquotienten von 150 Prozent zu, wenn das Ergebnis der Erfolgsrechnung die Vorgaben einhält.

Beim Vorschlag für den Sanktionsmechanismus (Bonus / Malus) handelt es sich um eine „ultima ratio“ und dieser soll nur in Ausnahmefällen zur Anwendung kommen. Es wird erwartet, dass sowohl auf Stufe Kanton als auch auf Stufe Gemeinden alles unternommen wird, dass dieser Sanktionsmechanismus nicht in Kraft treten muss.

Der Regierungsrat bekennt sich nach wie vor zur seiner in der Strategie 2012+ entworfenen und seit 2005 umgesetzten Steuerstrategie. Die angedachten Sanktionsmassnahmen bei Überschreitung des maximal vorgesehenen Nettoverschuldungsquotienten von 150 Prozent – jährlich automatische Steueranpassung von 0,1 Steuereinheiten beim Kanton und den Einwohnergemeinden – sind in Bezug auf den durchschnittlichen Steuerfuss der Kantons- und Gemeindesteuern von 7,58 Steuereinheiten zu sehen. Eine vorgesehene Steueranpassung von 0,1 Steuereinheiten bewirkt somit eine Anpassung von durchschnittlich 1,32 Prozent. Der Kanton soll auch mit diesem Instrument nach wie vor ein verlässlicher Partner sein. Markante Ausschläge in der Steuerbelastung sind nicht zu erwarten.

Es liegt auf der Hand, dass der Sanktionsmechanismus von der Politik nicht „missbraucht“ werden soll, um die Finanzierung von Investitionen dem üblichen politischen Prozess zu entziehen. Investitionsprojekte werden der Bevölkerung auch zukünftig mittels Verpflichtungskredit zum Entscheid unterbreitet. Im entsprechenden Bericht wird zudem aufgezeigt, wie das Investitionsprojekt zu finanzieren sein wird und ob die Schuldenbegrenzung zukünftig eingehalten werden kann.

Es gilt zu berücksichtigen, dass die Abschaffung der finanzpolitischen Reserven sowie der bisher vorgesehenen Ausnahmen eine gewisse Trägheit mit sich bringen wird, die im politischen Handeln berücksichtigt werden muss. Deshalb wird mit dem vorgesehenen Vorschlag mehr Gewicht auf die Finanzplanung gelegt.

9. Erläuterungen

9.1 Finanzhaushaltsgesetz

Art. 10 Abs. 1

Die rollende Aufgaben- und Finanzplanung soll anstelle der heute geltenden vier Planungsjahre (Budgetjahr plus 3 Finanzplanjahre) neu sechs Jahre (Budgetjahr plus 5 Finanzplanjahre) umfassen. Damit wird der Planungszeitraum um zwei Jahre verlängert und geht über eine Amtsdauer von vier Jahren hinaus. Mit jedem zusätzlichen Planungsjahr wird zwar die Planungsschärfe grösser, dieser Planungshorizont zeigt aber für die wichtigen Ausgaben- und Investitionsparameter die entsprechende Richtung auf. Die zwei zusätzlichen Planungsjahre sind zudem wichtig, da die Schuldenbegrenzung über das Budgetjahr hinaus auch drei Planungsjahre umfassen wird. Die zusätzlichen zwei Planungsjahre zeigen neben der weiteren Entwicklung insbesondere auch auf, welche Investitionen auf mittlere Sicht anstehen, und ob sie finanziell tragbar sind.

Art. 24 Abs. 3, Art. 25 Abs. 3, Art. 53 Abs. 5, Art. 55 Abs. 6 und Art. 71 Abs. 1 Bst m FHG

Ein zentrales Element der neuen Schuldenbegrenzung wird sein, auf die finanzpolitischen Instrumente zu verzichten und damit eine verständlichere und aussagenkräftigere Erfolgsrechnung zu präsentieren. Entsprechend ist vorzusehen, auf die heute in Art. 24 und Art. 25 des FHG erlaubten Rücklagen und Vorfinanzierungen, zu verzichten um die Transparenz zu erhöhen.

Der Verzicht auf die finanzpolitischen Buchungen hat zur Folge, dass in "guten" Jahren die Ergebnisse der Erfolgsrechnung höher ausfallen werden, da keine Rücklagen, Vorfinanzierungen oder zusätzliche Abschreibungen mehr verbucht werden können. Dies könnte in solchen Situationen dazu führen, dass der politische/öffentliche Druck für zusätzliche Steuersenkungen, Gewährung von Steuerrabatten oder zusätzlichen/höheren Ausgaben steigen kann. In "schlechten" Jahren, in denen bis anhin finanzpolitische Reserven aufgelöst wurden, steigt der Druck für Steuererhöhungen oder Verzicht/Senkung von Ausgaben. Die Politik wird schneller gefordert, Massnahmen zu ergreifen. Strukturelle Defizite in der Erfolgsrechnung sind sichtbar.

Art. 33 Abs. 1

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

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

Titel Art. 34 Schulden- und Vermögensbegrenzung, Sanktionsmechanismen Art. 34 Abs. 1

Wie aus den Ausführungen ersichtlich ist, wird der Fokus der Schuldenbegrenzung neu in erster Linie auf die Tragbarkeit der Investitionen und Verschuldung ausgerichtet und in zweiter Linie auf die ober(st)e Limite einer Verschuldung. Entsprechend den Erläuterungen wird die Verschuldungslimite am Nettoverschuldungsquotienten gemessen. Dieser darf nicht über 150 Prozent (150 Prozent des Fiskalertrages) ansteigen. Die Festlegung auf 150 Prozent soll der Legis-

lative und der Exekutive die Handlungsfreiheit lassen, notwendige und zukunftsgerichtete Investitionen tätigen zu können, sofern die Erfolgsrechnung die Finanzierung dieser Investitionen trägt. Die Limite von 150 Prozent Nettoverschuldungsquotient lehnt sich an die Vorgaben der geltenden Ausführungsbestimmungen über die Finanzkennzahlen und die Finanzstatistik (GDB 610.112). Gemäss Art. 1 Abs. 1 dieser AB wird ein Nettoverschuldungsquotient bis 100 Prozent als „gut“ und ein Nettoverschuldungsquotient bis 150 Prozent noch als "genügend" bezeichnet. Diese Beurteilungskriterien stimmen mit HRM2 überein, welches einen 150 Prozent übersteigenden Nettoverschuldungsquotienten als "schlecht" bezeichnet. Diese Grenze darf gemäss vorliegendem Vorschlag ohne Sanktionsmechanismen nicht überschritten werden. Im Gegenzug erfolgt ebenfalls eine Limite für eine Begrenzung des Nettovermögens. Dies wird mit der Festlegung „Verschuldungsquotient von minus 100 Prozent“ ausgedrückt. Der Kanton und die Gemeinden sollen nicht unbegrenzt ein Nettovermögen anäufeln können.

Art. 34 Abs. 2 und Abs. 3

Heute besteht eine unterschiedliche Ausgangslage beim Kanton und den Gemeinden in Bezug auf das maximale Budgetdefizit in der Erfolgsrechnung. Beim Kanton ist ein Budgetdefizit von drei und bei den Einwohnergemeinden von zehn Prozent erlaubt. Diese unterschiedliche Ausgangslage wurde im geltenden Gesetz damit begründet, dass vor allem kleineren Gemeinden eine grössere Handlungsmöglichkeit zu gewähren sei. An dieser Unterscheidung soll festgehalten werden. Die rechtliche Beschreibung der Schuldenbegrenzung wird neu aber zwischen Kanton (Abs. 2) bzw. Gemeinden (Abs. 3) getrennt.

In Art. 34 wird nun neu festgehalten, dass die Vorgaben des maximalen Defizites sich nicht mehr nur auf das kommende Budgetjahr, sondern ebenfalls auf die folgenden drei Finanzplanjahre beziehen. Die Vorgabe umfasst somit insgesamt vier Jahre und deckt eine gesamte Amtsdauer ab. Dies bedingt, dass sich die Exekutive bei der Planung vermehrt auch mit den Planjahren befassen muss. Der Fokus liegt nicht mehr in erster Linie auf dem kurzen Zeithorizont eines Budgetjahres. Dies hat zur Folge, dass sich bei einer abzeichnenden Zunahme der Verschuldung bzw. der sich daraus ergebenden Folgen (Tragbarkeit) in der Erfolgsrechnung ersichtlich sind und frühzeitig Korrekturmassnahmen aufgezeigt werden müssen. Die aufgezeigten Massnahmen zur Einhaltung der Vorgaben in den Planjahren sind nur informativ. Wie bisher nimmt die Legislative die Finanzplanung nur zur Kenntnis. Der Ausweis der von der Exekutive angeordneten Massnahmen in den Finanzplanjahren ermöglicht jedoch bereits frühzeitig eine politische Diskussion. Bei der Beratung des IAFP wären auf Kantonsebene Anmerkungen zu den Massnahmen in den Finanzplanjahren gemäss Art. 62 des Kantonsratsgesetzes (GDB 132.1) möglich.

Als zentrales Element wird neu die Vorgabe des maximal möglichen Budgetdefizites an die Ausgangslage und somit an die Nettoschuld bzw. das Nettovermögen eines Gemeinwesens geknüpft. Konkret ist vorgesehen, dass die maximalen Budgetdefizite des Kantons (drei Prozent) bzw. der Gemeinden (zehn Prozent) nur erlaubt sind, solange das Gemeinwesen noch keine Nettoverschuldung aufweist. Ab einer Nettoverschuldung reduziert sich das erlaubte Budgetdefizit linear bis zu einem erforderten Budgetüberschuss von vier Prozent bei einem maximal zulässigen Nettoverschuldungsquotienten von 150 Prozent. Sollte der Nettoverschuldungsquotient über diese Grenze ansteigen, wird kein höherer Budgetüberschuss als 4 Prozent gefordert. Allerdings greift dann der Sanktionsmechanismus mit der automatischen Steuererhöhung gemäss Art. 34 Abs. 6.

Im geltenden FHG ist es den Gemeinwesen noch erlaubt, auch bei einer Nettoverschuldung von 150 Prozent ein Budgetdefizit von drei bzw. zehn Prozent zu beantragen. Wie bereits erwähnt, soll die Schuldenbegrenzung zukünftig in erster Linie über die Tragbarkeit der Schulden gesteuert werden. Mit der Verknüpfung des zulässigen Budgetdefizites mit der Ausgangslage

(Verschuldungssituation) wird dem Gemeinwesen mit einem Vermögen ein grösserer Gestaltungsraum bei der Budgetierung ermöglicht als dem Gemeinwesen mit einer bereits vorhandenen Verschuldung.

Art. 34 Abs. 4

Die im heutigen FHG vorgesehenen Ausnahmen von der Schuldenbegrenzung sollen bezüglich der ausserordentlichen Ereignisse (Bst. a.) und den grösseren strategischen Investitionen (Bst. b) aufgehoben werden.

Bezüglich der Aufhebung von Bst. b ist anzumerken, dass mit der nun vorgeschlagenen möglichen Verschuldung von maximal 150 Prozent des Nettoverschuldungsquotienten die Gemeinwesen diesbezüglich einen höheren Freiraum erhalten, allerdings in strikter Abhängigkeit zur Tragbarkeit der Verschuldung. Anders verhält es sich mit der Aufhebung von Bst. a. Mit der Aufhebung der Abweichung aufgrund von ausserordentlichen Ereignissen, z. B. einer Hochwasserkatastrophe wie 2005, muss das Gemeinwesen früh klären, ob die (finanziellen) Folgen der entsprechenden Investitionen getragen werden können. Die Erfahrungen des Kantons mit der Hochwasserkatastrophe 2005 zeigten, dass aufgrund der Ausnahmeregelung bis zum Jahr 2018 rund 55 Millionen Franken Nettovermögen abgebaut wurden. Die Investitionen/Ausgaben der Hochwasserkatastrophe kamen aber nicht unmittelbar, sondern zogen sich in Folge über einen längeren Zeitraum hinweg.

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

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

Art. 34 Abs. 5

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

Art. 34 Abs. 6, 7

Mit diesen neuen Bestimmungen werden bindende institutionelle Entscheidungsregeln eingeführt, die automatisch zu einem Rechnungsausgleich führen werden.

Das genehmigte Budget oder der (letzte) bis zum 31. Dezember des Vorjahres dem Kantonsrat bzw. der Gemeindeversammlung unterbreitete Budgetentwurf ist massgebend für die Bonus/Malus-Sanktion. Gemäss Art. 1 der Vollziehungsverordnung zum Steuergesetz (GDB 641.41) sind Änderungen des Steuerfusses im Vorjahr festzulegen und die steuerberechtigte Gemeinde meldet die Höhe des Steuerfusses der kantonalen Steuerverwaltung jährlich – spätestens bis Ende des Vorjahres.

Absatz 6: Ist die Vorgabe zur Schulden- bzw. Vermögensbegrenzung gemäss Absatz 1 nicht eingehalten, so wird der Steuerfuss in jährlichen Schritten und unter Ausschluss des Referendums gemäss Art. 59 bzw. der Zuständigkeit der Gemeindeversammlung gemäss Art. 93 Ziff. 6 KV erhöht bzw. gesenkt, bis die Vorgabe eingehalten ist. Mit dem stufenweisen Anheben bzw. Senken sollen zu starke Ausschläge beim Steuerfuss vermieden werden. Die Regelung deckt auch den Fall des abgelehnten Budgets ab: Hielt der Budgetentwurf, wie er dem Kantonsrat bzw. der Gemeindeversammlung unterbreitet wurde, die Vorgaben zur Schulden- bzw. Vermögensbegrenzung nicht ein, so kommt es zu einer automatischen Erhöhung bzw. Senkung des Steuerfusses. Hielt der Budgetentwurf die Vorgaben der Schulden- bzw. Vermögensbegrenzung ein, wurde er aber dennoch vom Kantonsrat bzw. der Gemeindeversammlung abgelehnt, greift die automatische Steuererhöhung bzw. Steuersenkung nicht.

Absatz 7: Sobald das genehmigte Budget bzw. der dem Kantonsrat bzw. der Gemeindeversammlung unterbreitete Budgetentwurf die Vorgabe für die Schuldenbegrenzung gemäss Absatz 1 wieder einhält, werden die Erhöhung bzw. Senkung des Steuerfusses in jährlichen Schritten gemäss Absatz 6 rückgängig gemacht. Dies ebenfalls unter Ausschluss des Referendums gemäss Art. 59 der Kantonsverfassung. Im umgekehrten Fall, d.h. bei der Vermögensbegrenzung, werden die automatisch vorgenommenen Steuersenkungen gemäss Absatz 6 nicht rückgängig gemacht.

Art. 103 Bst. c

In den neuen Übergangsbestimmungen wird festgehalten, wie mit den bestehenden Rücklagen umzugehen ist.

Die bestehenden Rücklagen der Erfolgsrechnung sind heute bereits Teil des Eigenkapitals. Da diese Rücklagen neu nicht mehr aufgelöst werden können, sind sie innerhalb des Eigenkapitals erfolgsneutral aufzulösen.

Die über die Investitionsrechnung gebildeten Vorfinanzierungen innerhalb des Verwaltungsvermögens sind erfolgsneutral aufzulösen.

9.2 Steuergesetz

Art. 2 Abs. 3 StG

Sofern der Mechanismus des Bonus/Malus zum Tragen kommt, liegt die automatische Erhöhung bzw. Senkung des Steuerfusses gemäss Art. 34 Abs. 6 und 7 FHG nicht mehr in der Zuständigkeit der Gemeindeversammlung, was eine präzisierende Ergänzung von Art. 2 Abs. 3 StG erforderlich macht.

Art. 2 Abs. 4 StG

Die Möglichkeit, den Gemeindesteuerfuss zwecks Finanzierung einer bedeutenden kommunalen Infrastrukturanlage zeitlich befristet und zweckgebunden zu erhöhen, wurde mit Nachtrag vom 1. Juli 2011 eingeführt (in Kraft seit 1. Januar 2012). Solche Sondersteuern stellen inhaltlich eine Zwecksteuer dar. Sie soll gestrichen werden, da kommunale Infrastrukturprojekte wie andere Gemeindeaufgaben über die ordentlichen Steuern finanziert werden sollen.

Die Befugnis der Gemeinden, gestützt auf Art. 24 des Wasserbaugesetzes (WBG; GDB 740.1) für die Zwecke des Wasserbaus eine Liegenschaftssteuer einzuführen und zu erheben, wird von der Abschaffung kommunaler Zwecksteuern nicht tangiert.

Kantonale Zwecksteuern sollen in Zukunft ebenfalls nicht mehr möglich sein. Auf kantonaler Ebene finden sich die Grundlagen für die Erhebung von Zwecksteuern in Spezialgesetzen (z.B.

Art. 8 Abs. 1 Gesetz über die Planung, den Bau und die Finanzierung des Projekts Hochwassersicherheit Sarneraatal (GDB 740.2). Eine Anpassung des Steuergesetzes ist folglich in Bezug auf die kantonalen Zwecksteuern nicht erforderlich.

Bereits beschlossene kommunale und kantonale Zwecksteuern bleiben bis zum Ablauf ihrer Befristung bestehen.

Art. 327 (Übergangsbestimmung)

Bestehende befristete Sondersteuern sowie die damit verbundenen Abschreibungen für Infrastrukturanlagen bleiben noch bis zu ihrem zeitlichen Ablauf bzw. einer allfälligen früheren Aufhebung in Kraft.

9.3 Kantonsverfassung

Das Malus-Bonus-System mit den automatischen Erhöhungen/Senkungen des Steuerfusses stellt eine Abkehr vom bisherigen System dar, wonach Steuererhöhungen/Steuersenkungen dem fakultativen Referendum (Stufe Kanton) unterstehen bzw. zwingend von der Gemeindeversammlung zu beschliessen sind. Damit die Erhöhung bzw. Senkung des Steuerfusses tatsächlich automatisch greift, müssen diese vom fakultativen Referendum ausgenommen bzw. der Zuständigkeit der Gemeindeversammlung entzogen werden.

Art. 59 Abs. 3 KV (neu)

Mittels entsprechender Ermächtigung, mittels Ergänzung der Kantonsverfassung oder mittels Behördenreferendum kann sich der Kantonsrat vom Volk zum definitiven Erlass eines Gesetzes ermächtigen lassen. Dieses Gesetz untersteht dann nicht mehr dem fakultativen Referendum.

Art. 93 Ziff. 6 KV

Die Festlegung des kommunalen Steuerfusses ist Aufgabe der Gemeindeversammlung. Die automatische Erhöhung bzw. Senkung des Steuerfusses nach dem Malus-Bonus-System gemäss Art. 34 Abs. 6 und 7 FHG erfolgt ohne Mitwirkung der Gemeindeversammlung. Dies bedingt eine Ergänzung von Art. 93 Ziff. 6 KV.

Obligatorisches- bzw. Behördenreferendum

Die Anpassung der Kantonsverfassung ist zwingend dem Volk zu unterbreiten. Da das Malus-Bonus-System gemäss Art. 34 Abs. 6 und 7 FHG eine automatische Erhöhung bzw. Senkung des Steuerfusses möglich macht, welche dem fakultativen Referendum bzw. der Zuständigkeit der Gemeindeversammlung entzogen ist, ist der Nachtrag des FHG mittels Behördenreferendum ebenfalls dem Volk zum Entscheid zu unterbreiten. Beide Vorlagen werden voneinander abhängig gemacht.

Beilage:

- Synopse Nachtrag Finanzhaushaltsgesetz
- Synopse Nachtrag Kantonsverfassung

Anhang: Glossar

Anhang: Auswirkungen Kanton / Einwohnergemeinden (elektronisch)

Anhang: Glossar

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