



Stans, 13. Juni 2023

Nr. 308

Finanzdirektion. Parlamentarischer Vorstoss. Interpellation von den Landräten Reto Blättler, Hergiswil und Mitunterzeichnende, betreffend einer Strategie der Regierung, um dem strukturellen Defizit des Budgets beziehungsweise der Rechnung entgegenzuwirken.
Beantwortung

1 Sachverhalt

1.1

Mit Schreiben vom 10. Januar 2023 übermittelte das Landratsbüro dem Regierungsrat eine Interpellation von den Landräten Reto Blättler, Hergiswil und Mitunterzeichnende betreffend eine Strategie der Regierung, um dem strukturellen Defizit des Budgets beziehungsweise der Rechnung entgegenzuwirken.

1.2

Die Interpellanten ersuchen um die Beantwortung von drei Fragen im Zusammenhang des grossen Verlustes im Budget 2023 und der defizitären Finanzpläne 2024 und 2025. Die Interpellanten beurteilen die finanzielle Situation als bedeutsam für den Kanton Nidwalden und erachten es als wichtig, diesen Umständen politisch die nötige Beachtung zu geben.

1.3

Das Landratsbüro hat die Interpellation geprüft und festgestellt, dass sie Art. 53 Abs. 4 des Landratsgesetzes (LRG; NG 151.1) entspricht. Zur Interpellation ist binnen sechs Monaten Stellung zu nehmen (vgl. § 108 Abs. 2 bzw. § 107 Abs. 2 des Reglements über die Geschäftsordnung des Landrates [Landratsreglement, LRR; NG 151.11]).

2 Erwägungen

Der Regierungsrat nimmt fristgemäss zu den gestellten Fragen Stellung.

2.1 Einleitung

Der Landrat hat am 30. November 2022 das Budget 2023 mit einem operativen Minus von 26,7 Millionen Franken verabschiedet. Eine Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank (SNB) ist nicht mehr enthalten. In den beiden Finanzplanjahren (FP) wird mit einem Minus von 17,8 respektive 21,9 Millionen Franken gerechnet. Diese beiden Resultate enthalten aber je eine Gewinnausschüttung der SNB von 4 Milliarden Franken, was einem Ertrag von 13,2 Millionen Franken entspricht.

Die beiden Rechnungsjahre 2021 und 2022 konnten sehr erfolgreich abgeschlossen werden. Dank den operativen Ergebnissen von 27,4 und 29,2 Millionen Franken konnten Einlagen in die finanzpolitischen Reserven von 48 Millionen Franken vorgenommen werden.

Die finanzpolitischen Reserven (FPR) betragen per 31. Dezember 2022 rund 270 Millionen Franken. Davon entfallen 96 Millionen Franken auf die FPR2 und 174 Millionen Franken auf die FPR1. Im kantonalen Finanzhaushaltgesetz (kFHG, NG511.1) ist in Art. 54 festgehalten, dass die FPR gebildet beziehungsweise aufgelöst werden, um das Budget und die Jahresrechnung zu beeinflussen. Insbesondere dienen die FPR2 als Konjunktur- und Ausgleichsreserve. Bei den FPR1 sind erfolgswirksame Entnahmen nur bis zu einer Höhe von 0,1 Einheiten des Nettoertrages einer Steuereinheit je Rechnungsjahr zulässig (aktuell rund 5,8 Mio. Fr.).

Im kFHG ist unter dem Begriff Haushaltgleichgewicht festgehalten, dass die kumulierten Ergebnisse mittelfristig ausgeglichen sein sollen. Wenn man die letzten 5 Jahre anschaut, erreichte die Staatsrechnung ein durchschnittliches positives operatives Ergebnis von 9,0 Millionen Franken (Ø 10 Jahre 4,5 Mio. Fr.).

Im Zusammenhang mit dem Budget und den beiden Finanzplanjahren kennt der Kanton eine Ausgaben- und Schuldenbremse. Gemäss Art. 35 des kFHG darf der durchschnittliche Aufwandüberschuss des Budgets und der beiden Finanzplanjahre nicht mehr als 0,1 Einheiten des durchschnittlichen Nettosteuerertrages betragen. Dies entspricht knapp 5,8 Millionen Franken für das Budget 2023 und die beiden Finanzplanjahre.

Ist dies nicht der Fall, hat der Landrat entweder den Aufwandüberschuss derart zu reduzieren, dass der Durchschnitt unter diesem Grenzbetrag liegt oder an derselben Sitzung den Kantonssteuerfuss mindestens in dem Umfang zu erhöhen, dass diese Limite nicht überschritten wird. Die Berechnung des Aufwandüberschusses erfolgt unter zusätzlicher Berücksichtigung der Entnahme aus Vorfinanzierungen und aus finanzpolitischen Reserven.

Die Schuldenbremse gemäss Art. 35 Abs. 2 hält fest, dass die Nettoschuld II aufgrund des Budgets den Kantonssteuerertrag im Ausmass von 0,75 Einheiten des letzten Rechnungsjahres nicht übersteigen darf. Diese würde somit zum Tragen kommen, wenn der Kanton im Budget eine Nettoschuld II von rund 44 Millionen Franken ausweisen würde. Per Ende 2022 weist der Kanton ein Nettovermögen von rund 146 Millionen Franken. Das heisst, die Schuldenbremse kommt vorläufig nicht zur Anwendung.

Die Finanzdirektion hat am 12. Januar 2023 die Mitglieder der Finanzkommission über die Entwicklung der Zahlen seit 2011 informiert und aufgezeigt, welche Massnahmenpakete in der Vergangenheit erarbeitet wurden. Der Regierungsrat wurde anlässlich seiner Sitzung vom 31. Januar 2023 informiert. Ein Vergleich zwischen dem effektiven operativen Ergebnis (opErg) und dem korrigierten operativen Ergebnis (exkl. SNB, Aktienverkauf Spital an LUKS) zeigt sehr gut auf, dass der Kanton seit Jahren mit einem strukturellen Defizit lebt. In 12 Jahren waren nur die Jahre 2015 und 2022 wirklich positiv. Die beiden Jahre 2014 und 2021 können als ausgeglichen bezeichnet werden. Die anderen acht Jahre weisen ein 2-stelliges Millionen Defizit aus. Dies bezieht sich immer auf das korrigierte operative Ergebnis.

operatives Ergebnis *	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
- effektives opErg	-3.9	-5.2	-5.9	-2.2	30.0	-8.6	-13.7	-3.2	-9.7	1.2	27.4	29.2
- korrigiertes opErg	-14.2	-12.7	-18.8	-2.2	23.1	-12.0	-19.6	-10.0	-16.5	-12.3	0.7	9.2

* Beträge in Mio. Franken, - = Verlust

Der Vergleich des effektiven zum budgetierten operativen Ergebnis zeigt auf, dass das Rechnungsergebnis jeweils einiges besser ausgefallen ist. Die verschiedenen Gründe sind jeweils mit dem Rechnungsergebnis erläutert worden. Es ist erfahrungsgemäss davon auszugehen, dass auch das Ergebnis 2023 besser ausfallen wird, als budgetiert. Wie hoch, ist offen und kann zum heutigen Zeitpunkt nicht beziffert werden.

operatives Ergebnis *	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
- effektives opErg	-3.9	-5.2	-5.9	-2.2	30.0	-8.6	-13.7	-3.2	-9.7	1.2	27.4	29.2
- Budget	-0.3	-5.7	-7.0	-3.5	-17.4	-19.4	-17.6	-18.1	-19.5	-5.5	-6.3	1.5
- Differenz BU zu RE	-3.6	0.5	1.0	1.3	47.4	10.8	4.0	14.9	9.8	6.8	33.8	27.7

* Beträge in Mio. Franken, - = Verlust, - = Verschlechterung bei der Differenz

2.2 Budget 2024

Die vergangenen Budgets und Finanzpläne waren geprägt von einer unsicheren globalen Entwicklung. Zu erwähnen sind hier die Corona-Krise und der heute noch andauernde Krieg in der Ukraine. Die Finanzmärkte mussten im Jahre 2022 unten durch und erlitten starke Verluste. Die Inflation sowie die Strommangellage wirkten sich negativ auf die Konjunktur aus. Hinzu kommen der Fachkräftemangel und der steigende Druck auf attraktivere, wettbewerbsfähige Arbeitsbedingungen.

Das Budget 2024 wird aktuell von den Direktionen und Gerichte erarbeitet. Die Budgetbesprechungen mit den Direktionen und den Gerichten finden gemäss Terminplan zwischen dem 21. und 26. Juni 2023 statt. Danach erfolgt die Überarbeitung bis zum 7. Juli 2023. Während den Sommerferien (Schule) werden die Daten von der Finanzverwaltung analysiert und aufbereitet. Das Steuerbudget und die Steuerprognosen können erst in der 2. Hälfte August verlässlich festgelegt werden. Der Regierungsrat wird die erste Lesung des Budgets 2024 am 22. August 2023 abhalten.

Generell ist davon auszugehen, dass der Preisdruck (Inflation, Fachkräftemangel usw.) in den verschiedenen Bereichen sehr stark ist und die Staatsrechnung in den nächsten Jahren belasten wird. Hinzu kommen nachvollziehbare Begehren für zusätzliche Leistungsaufträge sowie die fehlende oder tiefere Ausschüttung der SNB. Auf der anderen Seite kann davon ausgegangen werden, dass auch die Steuererträge ein Wachstum aufweisen werden. Es wird aber eine Herausforderung sein, in den nächsten Jahren eine ausgeglichene Rechnung zu erreichen. Der Regierungsrat ist sich seiner Verantwortung bewusst und wird sich auch im Rahmen des Budgetprozesses damit befassen. Zu erwähnen ist aber, dass der Handlungsspielraum bei gleichbleibenden oder gestiegenen Anforderungen seitens verschiedener Anspruchsgruppen relativ klein ist.

2.3 Beantwortung der Fragen

1. Hat der Regierungsrat eine Strategie, um dem strukturellen Defizit so entgegenzuwirken, dass es in absehbarer Zukunft ein ausgeglichenes Budget geben wird?

In den aktuellen Legislaturzielen ist bezüglich des Staatshaushaltes festgehalten, dass ein ausgeglichener Staatshaushalt (strukturelles Defizit ist eliminiert) zu erreichen ist. Wenn die Ergebnisse und die Budgets der Jahre 2020 bis 2022 betrachtet werden, zeigt sich, dass die Zielerreichung auf gutem Wege war. Sicherlich ist dies auch darauf zurückzuführen, dass die SNB sehr hohe Gewinnausschüttungen vorgenommen hat.

Mit dem Budget 2023 und der globalen Entwicklung der Finanzmärkte inklusive der Auswirkungen des Krieges in der Ukraine ergab sich eine vollständig neue, sehr schwierige Ausgangslage. Der Wegfall der Gewinnausschüttungen der SNB wiegt schwer.

Der Regierungsrat ist sich dessen bewusst. Entscheidend werden vor allem die Einschätzungen und Bedürfnisse im Rahmen des Budgets 2024 und den beiden Finanzplanjahren 2025 und 2026 sein. Dank der Bildung von finanzpolitischen Reserven in den letzten beiden Jahren von insgesamt 48 Millionen Franken steht doch ein namhafter Beitrag für die Überbrückung von schlechteren Zeiten zur Verfügung. Zentraler Punkt ist es aber, dass insbesondere das mittelfristige Ergebnis ausgeglichen gestaltet werden kann.

Der Regierungsrat hat am 28. März 2023 die Budgetvorgaben für die Direktionen und Gerichte verabschiedet. In dem Sinne ist nicht von einer Strategie zu sprechen, sondern es sind darin erste Schritte zur Verbesserung angesprochen sowie Aufforderungen an die Direktionen erfolgt, möglichen Handlungsspielraum zu eruieren. In diesem Sinne erfolgt auch die Beantwortung der Frage 2.

Der Handlungsspielraum für Verbesserungen hält sich in Grenzen. Dies haben auch schon die verschiedenen Massnahmen in der Vergangenheit aufgezeigt. Aufgrund der unsicheren

Entwicklung auf den Finanzmärkten, der Inflation, des Strommarktes oder des Ukraine-Krieges ist auf radikale Massnahmen und Sparprogramme zu verzichten. Zudem belastet der Fachkräftemangel auch die Erledigung der Arbeiten in der Verwaltung. Es ist zentral, dass Nidwalden nicht nur bei den Steuern zu den Besten gehört, sondern dies sollte auch bei den Anstellungsbedingungen der Fall sein, zumindest im Durchschnitt der umliegenden Kantone.

2. Wenn ja: Welche Punkte beinhaltet diese Strategie?

Wie unter der Frage 1 erwähnt, handelt es sich bei den nachfolgenden Massnahmen nicht um eine Strategie, sondern um Budgetvorgaben und Budgetanweisungen. Unter einer Strategie versteht man bekanntlich das (meist) langfristige, geplante Verhalten eines Unternehmens, hier des Kantons, zur Erreichung seiner Ziele.

Aufgabenteilung

Die Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden weist eine klare Zuordnung auf. Trägt der Kanton vollständig oder grossmehrheitlich die Kosten, kann von einem indirekten Finanzausgleich gesprochen werden. Folgende Bereiche fallen unter anderem zu 100 Prozent beim Kanton an: Öffentlicher Verkehr, Pflegefinanzierung, Heime, KESB, Ergänzungsleistungen, Prämienverbilligungen, Zivilstandsamt, Zentrum für Sonderpädagogik. Diese Aufgabenteilung fordert auch die Zielsetzung des direkten Finanzausgleichs. In Art. 1 des Finanzausgleichsgesetzes wird explizit die gegenseitige Annäherung der Finanzkraft und die Verminderung der Steuerfussunterschiede zwischen den Gemeinden aufgeführt. Dieser Weg ist ein gesetzlicher Auftrag und auch in Zukunft beizubehalten.

Gesetzliche Massnahmen zur Verbesserung des Defizits

a) Anpassung Innerkantonalen Finanzausgleich

Beim innerkantonalen Finanzausgleich besteht ein Sparpotenzial von 5 bis 6 Millionen Franken, indem der Anteil des Kantons reduziert wird und die Gebergemeinden höher belastet werden. Alle Gemeinden weisen eine stabile finanzielle Situation aus und konnten in den letzten Jahren ihren Steuerfuss senken oder beibehalten (ausser Emmetten). Diese geplante Anpassung steht unter dem Motto "Gemeinden für Gemeinden". Der Regierungsrat hat am 21. März 2023 mit Beschluss Nr. 129 den Grundsatzentscheid für eine Gesetzesanpassung gefällt. Eine daraus folgende Verbesserung für den Kanton kann frühestens im Jahr 2025 erwartet werden.

b) Anteil Landeskirchen an den Erträgen der juristischen Personen

Bereits in den vergangenen Jahren wurde dieser Anteil der Landeskirchen um je 2 Prozent reduziert. Dieser ist in Art. 107a im Steuergesetz definiert und beträgt aktuell 7 Prozent. Im Jahre 2022 betrug der Nettosteuerertrag für die Landeskirchen 3,68 Millionen Franken. In den beiden Vorjahren waren es rund 3,0 Millionen Franken. In den vergangenen Revisionen wurde jeweils von einer Zielgrösse von 3 Millionen Franken gesprochen. Da diese im Jahr 2022 deutlich überschritten wurde, drängt sich bei einer nächsten Steuergesetzrevision eine Anpassung auf.

c) Weitere mögliche Anpassungen

Die Direktionen und Amtsstellen werden aufgefordert, die Gesetze und Verordnungen, für deren Vollzug sie zuständig sind, kritisch auf mögliche Minderausgaben zu hinterfragen. Die Resultate sind im Rahmen der Budgetbesprechungen der Finanzdirektion schriftlich zu präsentieren. Insbesondere interessiert die Höhe der Minderausgaben und die zeitlichen Verhältnisse bei einer Umsetzung.

Leistungsaufträge für Finanzplanjahre

Für die Erstellung der Finanzpläne standen bisher keine Bedarfsmeldungen der Direktionen zur Verfügung. Damit die Auswirkungen der Finanzplanjahre verlässlicher geplant werden können, haben die Direktionen eine Übersicht des zusätzlichen Stellenbedarfs bis Ende Mai 2023 der Finanzdirektion zu melden. Diese Aufgabe ist inskünftig jährlich vorzunehmen.

Vorgaben für das Budgets 2024 und die Finanzpläne

Die nachfolgenden Positionen sind von den Budgetverantwortlichen umzusetzen.

a) Investitionsrechnung

Bei der Investitionsrechnung wird auf ein Kostendach für die Höhe der Investitionen verzichtet. Investitionen in die Infrastruktur werden als notwendig erachtet. Investitionsbeiträge sind kritisch zu hinterfragen und zurückhaltend zu budgetieren. Zentral ist, dass die Investitionsvorhaben im Budget realisierbar sind und die Kreditübertragungen, sei es mit dem Budget oder als Kreditüberträge, auf ein Minimum zurückgehen. Auf den theoretischen Abschreibungen ist eine Reduktion infolge nicht realisierter Investitionen einzurechnen.

b) Budgetierung der einzelnen Positionen

Erfahrungsgemäss fallen die Aufwändungen eher tiefer und die Erträge höher aus. Die Stellen werden aufgefordert, ohne Reserven und leicht unter dem geforderten, notwendigen Betrag zu budgetieren. Die Erträge sind leicht über dem erwarteten Betrag zu budgetieren. Die Erfahrung zeigt, dass es jeweils besser als angenommen kommt. Ganz nach dem Motto: 1'000 Franken Abweichung bei 1'000 Konten ergibt auch eine Million Franken Einsparung.

c) Steigende Kosten aufgrund Preisanpassungen usw.

Es ist davon auszugehen, dass verschiedene Preisanpassungen auf den Kanton zurückfallen werden. Die Stellen sind aufgefordert, in den Einzelposten bei wesentlichen Beträgen eine Trennung zwischen Mengen- und Preisanpassungen vorzunehmen.

d) Finanzplanjahre 2025 und 2026

Aufgrund der zu erwartenden Preisanstiege in einzelnen Bereichen sowie auch von Mengenausweitungen, sind neben der Hochrechnung und dem Budget neu auch die beiden Finanzplanjahre auf Stufe der Konten zu planen.

e) Zu erwartende Mehraufwendungen

Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass aufgrund von neuen bundes- und kantonalen Gesetzen, Verordnungen und Projekten auch Mehraufwendungen anfallen können. Diese sind der Finanzdirektion im Rahmen der Budgetbesprechungen speziell zu erläutern und vorgängig in die Planung der Budgets und die Finanzplanjahre aufzunehmen (z. B. Teilrevision Pensionskassengesetz).

f) Anpassung Kantonssteuerfuss

Die letzte Anpassung des Steuerfusses erfolgte im Jahr 2013. Aufgrund der Neuordnung der Pflegefinanzierung und der Zentralisierung des Vormundschaftswesens (KESB) wurde der Steuerfuss von 2,63 auf 2,66 Einheiten erhöht. In der Botschaft wurde von einer zusätzlichen Belastung des Kantons von 1,6 Millionen Franken ausgegangen. Effektiv ist die Mehrbelastung des Kantons seit 2013 knapp 8,0 Millionen Franken. Die Differenz von 6,4 Millionen Franken entspricht einer Erhöhung von 0,11 Einheiten. Sollte sich im Rahmen des Budgets 2024 abzeichnen, dass mittelfristig das Ziel eines ausgeglichenen operativen Ergebnisses nicht erreicht werden kann, ist eine Anpassung des Steuerfusses in Betracht zu ziehen.

3. Wenn Nein: Wie gedenkt der Regierungsrat, die finanzpolitische Zukunft des Kantons zu gestalten?

Der Regierungsrat steht vor grossen Herausforderungen und ist sich bewusst, dass der Druck auf eine ausgeglichene Rechnung sehr hoch ist. Es ist ihm aber auch ein Anliegen, dass zuerst die Entwicklungen im Rahmen des Budgets 2024 beurteilt werden und keine unnötige Hektik entsteht. Dank den in den letzten beiden Jahren gebildeten finanzpolitischen Reserven von 48 Millionen Franken steht ein namhafter Betrag zur Überbrückung zur Verfügung. Der Regierungsrat wird im Zusammenhang mit den Budgetlesungen die weiteren Schritte beurteilen und allfällige Massnahmen diskutieren müssen.

2.4 Fazit

Das Thema des strukturellen Defizits begleitet den Kanton seit 2012. Verschiedene Entwicklungen oder auch spezielle Einflüsse haben dazu geführt, dass wir mittel- und auch langfristig im Schnitt ein positives operatives Ergebnis ausgewiesen haben. Nichtsdestotrotz stehen mit dem Wegfall der Gewinnausschüttungen oder tieferen Gewinnausschüttungen der SNB wie auch aufgrund anderer Einflüsse härtere Zeiten an.

Wie schon erwähnt, ist der Handlungsspielraum für wesentliche Verbesserungen beschränkt. Wesentliche Veränderungen können nur erreicht werden, wenn auch das Leistungsangebot respektive der Leistungsauftrag kritisch hinterfragt und reduziert wird, beziehungsweise eine Verzichtplanung erfolgt. Dazu braucht es die Mitwirkung und die Bereitschaft aller Interessensgruppen. Eine Strategie ist das eine, die Umsetzung das andere. Dies zeigten auch die verschiedenen Massnahmenpakete in der Vergangenheit. Der Regierungsrat wird sich den Herausforderungen stellen und die weiteren Schritte zur gegebenen Zeit initialisieren. Tatsache ist aber auch, dass die Aufgaben beim Kanton zunehmen und nicht abnehmen werden. Auch die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger an die kantonale Verwaltung steigt stetig, insbesondere auch im Hinblick auf Digitalisierung. Im Gegensatz zu einem grossen Kanton können wir nicht von entsprechenden Skaleneffekten profitieren.

Beschluss

Dem Landrat wird beantragt, von der Beantwortung der Interpellation von Landrat Reto Blättler, Hergiswil und Mitunterzeichnenden, betreffend eine Strategie der Regierung, um dem strukturellen Defizit des Budgets beziehungsweise der Rechnung entgegenzuwirken, Kenntnis zu nehmen.

Mitteilung durch Protokollauszug an:

- Landrat Reto Blättler, Hergiswil
- Landratssekretariat
- Finanzdirektion (elektronisch)

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

A. Eberli

Landschreiber Armin Eberli

