



# **TEILREVISION DES GESETZES ÜBER DEN FINANZHAUSHALT DES KANTONS (FINANZHAUSHALTGESETZ, KFHG)**

**Bericht**

**Antrag an Landrat**

Titel:	TEILREVISION DES GESETZES ÜBER DEN FINANZHAUSHALT DES KANTONS (FINANZHAUSHALTGESETZ, kFHG)	Typ:	Bericht	Version:	
Thema:	Bericht	Klasse:		FreigabeDatum:	05.04.16
Autor:	Antrag an Landrat	Status:		DruckDatum:	05.04.16
Ablage/Name:	Marco Hofmann			Registrator:	2015.NWFD.42
	Bericht Antrag an Landrat_kFHG.docx				

## Inhalt

<b>1</b>	<b>Gründe für Teilrevision .....</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Ergebnis Vernehmlassung und Präzisierungen .....</b>	<b>5</b>
3.1	Einlagen und Entnahmen FPR 1.....	5
3.2	Deckung Aufwandüberschuss durch FPR 1 oder FPR 2.....	5
3.3	Begrenzung Entnahmen FPR 2 .....	6
3.4	Teilrevision Gemeindefinanzhaushaltsgesetz .....	6
<b>4</b>	<b>Fachempfehlungen und Auslegungen HRM2 .....</b>	<b>6</b>
4.1	Vorfinanzierungen gemäss HRM2 .....	6
4.1.1	Auszug aus der Fachempfehlung und der Auslegung.....	6
4.1.2	Würdigung .....	7
4.1.3	Fazit .....	7
4.2	Finanzpolitische Reserven gemäss HRM2 .....	7
4.2.1	Auszug aus der Fachempfehlung und der Auslegung.....	7
4.2.2	Würdigung .....	8
4.2.3	Fazit .....	8
<b>5</b>	<b>Ausgangslage .....</b>	<b>8</b>
5.1	Teilrevision kantonales Finanzhaushaltsgesetz 2014 .....	8
5.1.1	Finanzpolitische Reserven.....	8
5.1.2	Vorfinanzierungen .....	9
5.1.3	Ausgabenbremse .....	9
5.2	Anwendung in der Praxis.....	10
5.3	Gemeindefinanzhaushaltsgesetz.....	11
<b>6</b>	<b>Projektorganisation / Vorgehen.....</b>	<b>11</b>
<b>7</b>	<b>Zweck der Teilrevision .....</b>	<b>12</b>
<b>8</b>	<b>Entwicklung Bilanz und Eigenkapital.....</b>	<b>12</b>
<b>9</b>	<b>Vorfinanzierungen gemäss Budget 2016 .....</b>	<b>13</b>
<b>10</b>	<b>Erläuterung zu den einzelnen Bestimmungen kFHG .....</b>	<b>14</b>
<b>11</b>	<b>Terminplan .....</b>	<b>15</b>

## 1 Gründe für Teilrevision

Aufgrund des besonderen Steuerertrages in der Rechnung 2015 werden zusätzliche Vorfinanzierungen analog der früheren Steuergesetzrevisionen gebildet. Die Entnahmen dieser Vorfinanzierungen sind zusammen mit den bestehenden Vorfinanzierungen im Budget 2016 sowie den beiden Finanzplanjahren geplant.

Die Einlage und die Entnahme von Vorfinanzierungen aufgrund besonderer Steuererträge sind im kantonalen Finanzhaushaltsgesetz nicht vorgesehen, weil dies keine zukünftige Ertragsminderung darstellt. Eine Einlage in die finanzpolitischen Reserven ist zwar möglich, aber eine Entnahme ist auf 0.1 Einheiten des Nettosteuerertrages einer Einheit pro Rechnungsjahr begrenzt.

Ein Ausgleich der natürlichen Schwankungen der Periodenergebnisse über das Eigenkapital ist seit der letzten Teilrevision des Finanzhaushaltsgesetzes (kFHG) im Jahr 2014, nur noch bis max. 0.1 Einheiten des Nettosteuerertrages einer Einheit möglich.

Die geplanten Entnahmen aus den Vorfinanzierungen im Rahmen des Budgets 2016 und der beiden Finanzplanjahre bewegen sich somit in einer Grauzone, da es sich nicht um eine eigentliche Ertragsminderung handelt, sondern die Erträge im Budget 2016 kontinuierlich wachsen. Um die entsprechende Rechtssicherheit zu erlangen, ist eine Teilrevision zwingend.

## 2 Zusammenfassung

Mit der letzten Teilrevision des kantonalen Finanzhaushaltsgesetzes (kFHG) im Jahr 2014 wurde die Bildung von finanzpolitischen Reserven ermöglicht. Dies in Anlehnung an die Empfehlung des Schweizerischen Rechnungslegungsgremiums (SRS), welches dieses Mittel für die finanzpolitische Steuerung des Ergebnisses neu geschaffen hat. Die finanzpolitischen Reserven wurden aus den kumulierten zusätzlichen Abschreibungen der Vergangenheit gebildet. Die finanzpolitischen Reserven dienen dazu, um konjunkturbedingte Schwankungen ausgleichen zu können. Damit das Eigenkapital nicht zu schnell abnimmt, wurde im Finanzhaushaltsgesetz die Entnahme von finanzpolitischen Reserven auf maximal 0.1 Einheiten des Nettoertrages einer Steuereinheit je Rechnungsjahr beschränkt. Die bisherige Praxis mit den Entnahmen aus Vorfinanzierungen für die Steuergesetzrevisionen oder der Ertragsausfälle der Nationalbank wurde beibehalten.

Bei der letzten Teilrevision hat der Landrat in seiner Beratung die Ausgabenbremse verschärft. Seitdem spielt die Höhe des Eigenkapitals keine Rolle mehr. Leider wurde bei der letzten Teilrevision auch nicht daran gedacht, dass bei unerwartet hohen Steuererträgen oder bei einer zusätzlichen Ausschüttung der Nationalbank eine Einlage in die Vorfinanzierungen oder finanzpolitischen Reserven zwar möglich ist, aber eine Entnahme beschränkt ist. Zum einen handelt es sich bei den Vorfinanzierungen grundsätzlich nicht um konkret absehbare Aufgaben und auch nicht um Ertragsminderungen und zum anderen ist die Entnahme von finanzpolitischen Reserven beschränkt. Somit entfällt die Möglichkeit zur Glättung von Ergebnissen in der Rechnung sowie in den Budgets.

Gemäss HRM2 ist das Instrument von Vorfinanzierungen nur noch für zweckgebundene Mittel für besonders bezeichnete Investitionsvorhaben zu verwenden. Das SRS vertritt die Meinung, dass das Instrument mit der Einführung von linearen Abschreibungen nicht mehr nötig ist.

Unter HRM1 haben diverse Kantone eine Konjunktur- und Ausgleichsreserve gekannt. Solche Reserven konnten für Defizite der Erfolgsrechnung eingesetzt werden. Das SRS ist bestrebt, dass politisch motivierte Buchungen über die finanzpolitischen Reserven abgewickelt werden.

Damit die per heute als Vorfinanzierung zur Verfügung stehenden Mittel neu als finanzpolitische Reserven entnommen werden können, wird ein zusätzlicher Absatz im kFHG eingefügt, welcher die Entnahme von finanzpolitischen Reserven zur Steuerung und Glättung des Ergebnisses gemäss HRM2 zulässt. Der bestehende Absatz 4 mit der Beschränkung der Entnahme wird dadurch ergänzt, dass aus den finanzpolitischen Reserven, welche aus den kumulierten zusätzlichen Abschreibungen gebildet wurden, weiterhin jährlich nur 0.1 Einheiten des Nettosteuerertrages entnommen werden können.

### **3 Ergebnis Vernehmlassung und Präzisierungen**

Die politischen Parteien des Landrates sowie alle politischen Gemeinden haben an der Vernehmlassung teilgenommen. Die Vorlage wird grossmehrheitlich befürwortet. Nachfolgend wird zu den wichtigsten Punkten Stellung bezogen.

#### **3.1 Einlagen und Entnahmen FPR 1**

Die FPR 1 bestehen gemäss Art. 54 Abs. 6 Ziff. 1 aus der Umwandlung der kumulierten zusätzlichen Abschreibungen gemäss Art 82a der Übergangsbestimmungen. Art. 82a bestimmt, dass die per 31. Dezember 2014 in der Bilanz enthaltenen kumulierten zusätzlichen Abschreibungen im Verwaltungsvermögen als finanzpolitische Reserven ins Eigenkapital des Kantons zu übertragen sind. Zusätzliche Einlagen in die FPR 1 sind somit ausgeschlossen.

Die FPR 1 sind gemäss der letzten Teilrevision langfristig zu verwenden. Es dürfen jährlich 0.1 Einheiten des Nettosteuerertrages entnommen werden. Eine Entnahme soll jährlich möglich sein und dies unabhängig, ob Entnahmen aus den FPR 2 vorliegen oder nicht. Ein Abbau erfolgt voraussichtlich über mehr als 35 Jahren.

#### **3.2 Deckung Aufwandüberschuss durch FPR 1 oder FPR 2**

Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmer haben sich zur Verwendung des Aufwandüberschusses geäussert, da nicht klar definiert ist, aus welchen FPR dieser in erster Linie gedeckt werden soll. Art. 25 Abs. 3 hält fest, dass ein Aufwandüberschuss aus den finanzpolitischen Reserven zu decken ist, sofern kein Bilanzüberschuss besteht.

Die Bilanz des Kantons Nidwalden weist momentan einen Bilanzüberschuss von rund 56 Mio. Franken aus. Solange dieser besteht, wird der Aufwandüberschuss daraus gedeckt.

Besteht kein Bilanzüberschuss mehr, ist der Aufwandüberschuss aus den Schwankungsreserven FPR 2 zu decken. Sind diese auch aufgebraucht, erfolgt eine Deckung durch die FPR 1. Dies wird in Art. 25 Abs. 3 wie folgt präzisiert: *„Ein Aufwandüberschuss ist in erster Linie aus den finanzpolitischen Reserven gemäss Art. 54 Abs. 6 Ziff. 2 zu decken, sofern kein Bilanzüberschuss besteht.“*

Die Deckung des Aufwandüberschusses aus den FPR 2 trägt der langfristigen Ausrichtung Rechnung und reduziert somit den Spielraum der Regierung bei der Steuerung des Jahresergebnisses. Dies berücksichtigt auch die Forderung von Vernehmlassungsteilnehmer, dass mit den FPR 1 haushälterisch umzugehen ist und diese langfristig zur Verfügung stehen sollen.

### **3.3 Begrenzung Entnahmen FPR 2**

Auf eine Begrenzung der Entnahme von FPR 2 muss bewusst verzichtet werden, da dies wieder dazu führen würde, dass eine Einlage in beliebiger Höhe erfolgen kann, aber eine Entnahme eingeschränkt ist. Die FPR 2 dienen vor allem der Steuerung bezüglich der Ausgabenbremse und sollen vor allem dazu dienen, dass der Kanton eine kontinuierliche Steuerpolitik betreiben kann. Die FPR 2 werden aus Ertragsüberschüssen gebildet und sollen auch in den darauffolgenden Jahren wieder zur Verfügung stehen. Zu beachten ist vor allem auch die Unsicherheit, wie sich die Einzahlung in den Finanzausgleich entwickeln wird, da die Ertragsüberschüsse auf steuerliche Mehrerträge zurückzuführen sind. Dazu braucht es eine Hohe Flexibilität.

Der Landrat kann die Einlage und Entnahme von FPR im Rahmen des Budgets steuern. Eine Reduktion der Entnahme könnte zum Beispiel die Folge haben, dass die Ausgabenbremse gemäss Art. 35 Abs. 1 nicht eingehalten werden kann und somit deren Massnahmen zur Wirkung gelangen würden.

### **3.4 Teilrevision Gemeindefinanzhaushaltsgesetz**

Eine gleichzeitige Anpassung des Gemeindefinanzhaushaltsgesetzes wurde vorgängig geprüft und als nicht dringend empfohlen, da die Gemeinden keine Ausgaben- und Schuldenbremse kennen und die erlaubten Entnahmen genügend Spielraum lassen. Diese offenen Punkte werden bei einer nächsten Teilrevision mitberücksichtigt.

## **4 Fachempfehlungen und Auslegungen HRM2**

Die beiden nachfolgenden Unterkapitel erläutern die beiden Instrumente Vorfinanzierungen und finanzpolitische Reserven. Weitere Details sind auf der Homepage des SRS erhältlich (<http://www.srs-csppc.ch/srscsppc.nsf/vwBaseDocuments/HRsRS01?OpenDocument&lng=de>).

### **4.1 Vorfinanzierungen gemäss HRM2**

#### **4.1.1 Auszug aus der Fachempfehlung und der Auslegung**

Die Fachempfehlung Nr. 08 behandelt unter Ziffer 2 die Vorfinanzierungen.

*Die Bildung von Reserven für noch nicht beschlossene Vorhaben (Vorfinanzierungen) kann budgetiert oder mit dem Rechnungsabschluss vorgenommen werden. Sie benötigen einen Beschluss der formell zuständigen Behörde. Sie werden als ausserordentlicher Aufwand ausgewiesen.*

Das Schweizerische Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor SRS-CSPCP hat nachfolgende zusätzliche Informationen und Beispiele zur Fachempfehlung Nr. 08 erarbeitet und am 7. April 2011 veröffentlicht. Folgende Buchstaben sind von Bedeutung:

**B**

*Das SRS-CSPCP ist jedoch der Meinung, dass das Instrument der Vorfinanzierung mit der Umstellung auf lineare Abschreibungen aufgrund der Nutzungsdauer nicht mehr nötig ist. ...*

**C**

*Vorfinanzierungen sind zweckgebundene Mittel für besonders bezeichnete Investitionsvorhaben. Sie werden in der Bilanz im Eigenkapital erfasst (Konto 2930). Vorfinanzierungen für Aufwendungen der Erfolgsrechnung sind nicht zulässig.*

#### **4.1.2 Würdigung**

Nach HRM2 ist das Instrument der Vorfinanzierung nur für besonders bezeichnete Investitionen zu verwenden. Da bei der Einführung von HRM2 nur das unter HRM1 bekannte Instrument der Vorfinanzierung zur Verfügung stand, wurde dies im neuen Finanzhaushaltsgesetz übernommen. Bei der letzten Teilrevision wurde diesem Punkt zu wenig Beachtung geschenkt und nicht mit dem Instrument der finanzpolitischen Reserven konsequent ersetzt.

#### **4.1.3 Fazit**

Das Instrument der Vorfinanzierung ist im Finanzhaushaltsgesetz auf die Auslegung gemäss HRM2 anzupassen und einzuschränken. Das heisst, es soll nur noch für zweckgebundene Mittel für besonders bezeichnete Investitionsvorhaben zur Verfügung stehen.

### **4.2 Finanzpolitische Reserven gemäss HRM2**

#### **4.2.1 Auszug aus der Fachempfehlung und der Auslegung**

Das Schweizerische Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor SRS-CSPCP hat nachfolgende zusätzliche Informationen zur Fachempfehlung Nr. 17 erarbeitet und veröffentlicht. Folgende Buchstaben sind von Bedeutung:

A

*Die Fachempfehlung Nr. 17 zu den finanzpolitischen Zielgrössen und Instrumenten sieht vor, dass jedes Gemeinwesen selbst für die finanzpolitische Steuerung verantwortlich ist.*

...

*Im Weiteren kennen diverse Kantone unter HRM1 eine Konjunktur- oder Ausgleichsreserve resp. Fonds zur Deckung von Investitionsspitzen. Solche Reserven können je nach Regelung für Defizite der Erfolgsrechnung und/oder für neue Investitionen eingesetzt werden. Unter HRM2 (Handbuch HRM2, Version 2008) ist jedoch nicht vorgesehen, dass die Gemeinwesen allgemeine und zweckfreie Reserven bilden können. Aus diesem Grund besteht die Gefahr, dass diverse Buchungspraktiken (zum Beispiel Rückstellungen, Fonds oder Vorfinanzierungen) für die Bildung allgemeiner Reserven missbraucht werden. Diese wären nur schwer erkennbar (besonders für externe Analytiker) und würden zudem die mit HRM2 gewünschte Harmonisierung beeinträchtigen.*

C

*Auf der anderen Seite versteht das SRS-CSPCP, dass die Finanzpolitik unter gewissen Umständen die Jahresrechnung beeinflussen will oder sogar muss, insbesondere durch die Glättung der Ergebnisse. Es kann daher nachvollziehen, dass die Gemeinwesen zu diesem Zweck entsprechende Buchungen vornehmen wollen, obwohl es grundsätzlich von solchen abrät.*

D

*Das SRS-CSPCP ist aber auch bestrebt, die Transparenz der Jahresrechnungen und die Vergleichbarkeit zwischen den Gemeinwesen zu gewährleisten. Um trotzdem solche finanzpolitisch motivierten Buchungen zu ermöglichen, soll der Kontenrahmen HRM2 entsprechend erweitert werden. Damit kann einerseits erreicht werden, dass solche Buchungen einheitlich vorgenommen werden, und andererseits sind sie einfacher zu erkennen. Auch wenn dies im Handbuch HRM2 (Version 2008) nicht vorgesehen ist, soll es neu möglich sein, im Eigenkapital ein spezielles Reservekonto zu führen (Konto 2940 „Finanzpolitische Reserve“, wie eine Konjunktur- oder Ausgleichsreserve, siehe Tabelle 1). Die Einlagen und Entnahmen in resp. aus dieser Reserve sind über den ausserordentlichen Aufwand resp. Ertrag zu buchen. Auch hierfür werden neue Konten definiert (Konto 3894 resp. 4894, siehe Tabelle 1). Die Buchungen im Zusammenhang mit einer solchen Reserve sind unter der Funktion 990 zu erfassen.*

F

*Die Einlagen in und die Entnahmen aus dieser Reserve sollten möglichst verbindlich auf Gesetzesstufe geregelt werden.*

#### **4.2.2 Würdigung**

Das Instrument der finanzpolitischen Reserve wurde im Rahmen von HRM2 erst später geschaffen. Der Kanton Nidwalden hat dies bei der letzten Teilrevision berücksichtigt und eingeführt. Dies zeigte sich vor allem durch die Aufhebung von kumulierten, zusätzlichen Abschreibungen und der Umgliederung des Bestandes der kumulierten, zusätzlichen Abschreibungen (Minus-Aktivkonto) als finanzpolitische Reserven innerhalb des Eigenkapitals.

Im Rahmen der Bildung von finanzpolitischen Reserven bestand in diesem Zusammenhang vor allem das Ziel, dass die finanzpolitischen Reserven, welche aus den kumulierten, zusätzlichen Abschreibungen gebildet wurden, nur beschränkt entnommen werden können und das Eigenkapital über einen längeren Horizont Bestand hält.

#### **4.2.3 Fazit**

Das Instrument der finanzpolitischen Reserven erlaubt in der heutigen Gesetzgebung nur eine Entnahme von 0.1 Einheiten des Nettosteuerertrages pro Einheit. Die bisherige Praxis von Entnahmen aus Vorfinanzierungen ist gemäss HRM2 nicht mehr möglich. Dazu wurde das Instrument der finanzpolitischen Reserven geschaffen. Um in Zukunft das Instrument sinnvoll einsetzen zu können, ist die Möglichkeit der Entnahme zu erweitern.

### **5 Ausgangslage**

#### **5.1 Teilrevision kantonales Finanzhaushaltgesetz 2014**

Per 1. Januar 2015 trat das teilrevidierte kantonale Finanzhaushaltgesetz (kFHG) in Kraft. Die zentralen Punkte dieser Revision waren die folgenden Punkte:

- Überprüfung der Ausgaben- und Schuldenbremse;
- Finanzkennzahlen;
- Neuregelung der Bilanzierung von finanzpolitischen Reserven;  
Neuregelung der Bewertung und Abschreibung des Verwaltungsvermögens ohne zusätzliche Abschreibungen;
- Bildung von finanzpolitischen Reserven

##### **5.1.1 Finanzpolitische Reserven**

Mit der Teilrevision im Jahr 2014 wurden die finanzpolitischen Reserven in das kantonale Finanzhaushaltgesetz aufgenommen. Die Schaffung der finanzpolitischen Reserven geschah aufgrund der Anpassungen der HRM2 Rechnungslegungsnorm und der Empfehlungen des Schweizerischen Rechnungslegungsgremiums für den öffentlichen Sektor (SRS). Die finanzpolitischen Reserven sind ein rein finanzpolitisches Instrument, um das Gesamtergebnis zu beeinflussen. Sie ersetzen das Instrument der kumulierten, zusätzlichen Abschreibungen. In Artikel 54 Absatz 6 kFHG wird ihre Verwendung definiert: sie werden gebildet um das Budget und die Jahresrechnung zu beeinflussen.

In Artikel 25 kFHG ist die Bildung und Auflösung der finanzpolitischen Reserven definiert. Gemäss Absatz 3 können finanzpolitische Reserven jederzeit gebildet werden. Die Höhe der

Bildung ist nicht begrenzt. In Absatz 4 wird die Entnahme definiert. Die Entnahme von finanzpolitischen Reserven wurde auf 0.1 Einheiten des Nettoertrages einer Steuereinheit je Rechnungsjahr begrenzt. Gemäss des Berichts zuhanden des Landrates geschah dies aus zwei Gründen:

- Jede Entnahme führt entweder zu einer Erhöhung des Fremdkapitals oder dem Abbau des Finanzvermögens. Sie hat somit Auswirkungen auf die Nettoschuld I und II.
- Die vorhandenen finanzpolitischen Reserven sollen einen Rechnungsausgleich über viele Jahre garantieren. Ein rascher Abbau würde allfällige Finanzprobleme entschärfen, aber mittel- und längerfristige Entscheidungen unnötig hinausschieben. Sofern kein Bilanzüberschuss besteht, kann zudem ein Aufwandüberschuss aus den finanzpolitischen Reserven gedeckt werden.

In den Übergangsbestimmungen des kFHG wurde bestimmt, dass die kumulierten zusätzliche Abschreibungen im Verwaltungsvermögen als finanzpolitische Reserven ins Eigenkapital überführt werden. Dies entspricht einem Betrag von 189 Mio. Franken per 1. Januar 2015. Aufgrund der Definition zur Entnahme der finanzpolitischen Reserven dürfen pro Jahr maximal rund 5 Mio. Franken aufgelöst werden. Dies bedeutet, dass der Kanton Nidwalden mit dem jetzigen Stand der finanzpolitischen Reserven knapp 40 Jahre lang 5 Mio. Franken auflösen kann um das Gesamtergebnis zu beeinflussen.

### 5.1.2 Vorfinanzierungen

Die Vorfinanzierungen wurden mit der letzten Teilrevision des kFHG nicht verändert. Die Vorfinanzierungen sind in Artikel 54 Absatz 5 definiert: Sie können für konkret absehbare Aufgaben und für Ertragsminderungen gebildet werden. Gemäss Bericht an den Landrat vom 12. Mai 2009 ist betreffend Vorfinanzierungen zudem folgendes vermerkt: Vorfinanzierungen für zukünftige Steuerausfälle oder Steuerrabatte sind somit ausdrücklich erlaubt. Dies entspricht nicht der Empfehlung der SRS, wonach Vorfinanzierungen zweckgebundene Mittel für besonders bezeichnete Investitionsvorhaben sind. Deren Bildung ist im Artikel 25 kFHG Absatz 3 definiert.

Vorfinanzierungen wurden bisher gebildet um verminderte Erträge der kommenden Jahre ausgleichen zu können. Im Rahmen der Steuergesetzrevisionen wurden Vorfinanzierungen gebildet. Die Legitimation beruhte darauf, dass die Steuergesetzrevisionen zu Ertragsausfällen in den Folgejahren führen würden. Im ersten Jahr unter HRM2, also im 2010, wurde auch eine Vorfinanzierung für Ertragsausfälle der Schweizerischen Nationalbank akzeptiert.

In der Rechnung 2015 ist beabsichtigt, eine Einlage in die Vorfinanzierung für Ertragsausfälle der SNB und eine Einlage für Vorfinanzierungen „Steuerstrategie 2016 und 2017“ zu tätigen. Diese Vorfinanzierungen dienen dazu, um die Jahresergebnisse der folgenden Jahre glätten zu können. Sie werden als rein finanzpolitisches Instrument gebraucht. Der Regierungsrat hat diesem Vorgehen mit RRB Nr. 826 vom 17. November 2015 zugestimmt. Obwohl die geltende Praxis betreffend der Bildung und Entnahme von Vorfinanzierungen nicht vollumfänglich den Vorgaben von HRM2 entspricht, erachtet der Regierungsrat das Vorgehen zu Gunsten der Standortattraktivität des Kantons Nidwalden als angebracht. Gleichzeitig wurde aber auch beschlossen, dass zukünftige finanzpolitische Steuerungen des Periodenergebnisses über die finanzpolitischen Reserven zu erfolgen haben und das Finanzhaushaltsgesetz somit entsprechend anzupassen ist.

### 5.1.3 Ausgabenbremse

Die Ausgabenbremse ist definiert, dass der durchschnittliche Aufwandüberschuss des vorgelegten Budgets und der beiden Finanzplanjahre 0.1 Einheiten des geschätzten durchschnittlichen Nettoertrages der Kantonssteuer nicht überschreiten darf. Bei der Berechnung des

Aufwandüberschusses werden die Entnahmen aus Vorfinanzierungen und finanzpolitischen Reserven berücksichtigt.

Die finanzpolitischen Reserven dienen demnach dazu, das operative Ergebnis zu glätten und das Gesamtergebnis ausgeglichen zu halten. Für die Ausgabenbremse wird das Gesamtergebnis betrachtet, was dazu führt, dass mit den finanzpolitischen Reserven eine Erhöhung des Steuerfusses verhindert werden kann.

Mit der Teilrevision im Jahr 2014 wurde die Ausgabenbremse verschärft. Der Landrat hat bei der Beratung des neuen Gesetzes den ehemaligen Absatz 3 in Artikel 35 gestrichen. Dieser Absatz beinhaltete, dass der durchschnittliche Aufwandüberschuss mehr als 0.1 Einheiten betragen kann, sofern zu Beginn des laufenden Jahres ein Eigenkapital von mehr als der Hälfte des Nettoertrages einer Steuereinheit vorhanden ist. Diese Abweichung durfte in der ganzen Periode von drei Jahren das verfügbare Eigenkapital, nach Abzug des Anteils von 50 Prozent des Nettoertrages einer Steuereinheit, nicht übersteigen.

Im Budget 2016 kann die Ausgabenbremse dank Entnahmen von Vorfinanzierungen eingehalten werden.

## **5.2 Anwendung in der Praxis**

Realisiert der Kanton unerwartete Mehrerträge und kann damit ein erfreulich gutes operatives Ergebnis ausweisen, ist es das Ziel, einen Teil dieser Erträge auf die Seite zu legen um in den Folgejahren geringere Erträge bzw. höhere Aufwände zu kompensieren. In der Staatsrechnung 2015 generiert der Kanton ein nicht budgetiertes einmaliges positives operatives Ergebnis. Dieses Ergebnis kommt aus einem Steuersonderfall von 20 Mio. Franken zu Stande. Das Ziel ist es, dass der Kanton diesen Ertrag in die finanzpolitischen Reserven legen kann, um die grösseren Aufwandüberschüsse der nächsten beiden Jahren zu decken und damit die Ausgabenbremse einzuhalten. Es darf nicht sein, dass man im aktuellen Rechnungsjahr sehr gute unerwartete Abschlüsse ausweist und im Rahmen des Budgets die Ausgabenbremse nicht einhalten kann und somit die Steuern erhöhen muss.

Aufgrund der Gesetzeslage ist es jedoch folgendermassen: Der Kanton Nidwalden kann zwar die 20 Mio. Franken in die finanzpolitischen Reserven buchen. Es bestehen nun 209 Mio. Franken finanzpolitische Reserven per 31. Dezember 2015. Aufgrund des kantonalen Finanzhaushaltsgesetzes Artikel 25 Absatz 4 darf der Kanton jedoch pro Jahr max. 0.1 Einheiten des Nettoertrages einer Steuereinheit pro Rechnungsjahr entnehmen. Damit wachsen zwar die Reserven, sie können jedoch nicht verwendet werden. Kurz gesagt: Der Kanton kann so viele finanzpolitische Reserven bilden wie er möchte, er darf jedoch nur 5 Mio. Franken pro Jahr davon verwenden. Da die unerwarteten Steuererträge auch keine Ertragsminderungen im Sinne der im Gesetz erwähnten Vorfinanzierungen darstellen, ist eine Entnahme von Vorfinanzierungen nicht gesetzeskonform.

Ein weiterer Fall ist die Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank (SNB). Die Gewinnausschüttung der SNB wurde in den letzten Jahren sehr unsicher. Eine Ausschüttung ist nicht mehr garantiert. Im Jahr 2011 betrug diese noch rund 8.6 Mio. Franken für Nidwalden, im Jahr 2014 schüttete die SNB gar nichts aus. Aufgrund des guten Ergebnisses konnte die SNB im Jahr 2015 eine zusätzliche Ausschüttung von 3.4 Mio. Franken (neben 3.4 Mio. Franken) tätigen. Wegen der unsicheren Aussicht für die kommenden Jahre, wäre es das Ziel diese 3.4 Mio. Franken als Reserven auf die Seite zu legen, um beim nächsten Ausbleiben der Ausschüttung auf diese zurückgreifen zu können. Da dies nicht „konkret absehbare Aufgaben“ sind, ist eine Überführung in die Vorfinanzierungen eine rechtliche Grauzone. Würden diese jedoch ebenfalls in die finanzpolitischen Reserven gebucht, werden die finanzpolitischen Reserven zwar grösser, stünden jedoch nicht zusätzlich zur Verfügung, da lediglich max. 5 Mio. Franken pro Jahr aufgelöst werden dürfen, egal wie hoch der Bestand ist.

### 5.3 Gemeindefinanzhaushaltgesetz

Das Gemeindefinanzhaushaltgesetz (GemFHG) beschreibt in Artikel 25 Absatz 3 bis 5 ebenfalls die finanzpolitischen Reserven. In Absatz 4 ist die maximale Höhe der Auflösung definiert. Diese beträgt maximal 10 Prozent des Nettosteuerertrages pro Rechnungsjahr (im Vergleich zum Kanton: 0.1 Einheiten des Nettosteuerertrages einer Steuereinheit pro Rechnungsjahr). Die Gemeinden haben damit wesentlich mehr Freiheiten in Bezug bei der Auflösung der finanzpolitischen Reserven.

Im Gemeindefinanzhaushaltgesetz sind die finanzpolitischen Reserven und die Vorfinanzierungen gleich definiert wie im kantonalen Finanzhaushaltgesetz. Eine Anpassung des GemFHG ist jedoch nicht zeitlich dringend, da die Gemeinden keine Ausgaben- und Schuldenbremse kennen und dadurch ein grösserer Spielraum besteht als beim Kanton. Die nachfolgende Tabelle zeigt den Nettosteuerertrag der Nidwaldner Gemeinden (Politische Gemeinden und Schulgemeinden) sowie für den Kanton Nidwalden für das Jahr 2014 und 10 Prozent davon. Die letzte Spalte zeigt auf, wie viele finanzpolitische Reserven pro Jahr pro Einwohner gemäss dem Gemeindefinanzhaushaltgesetz gemacht werden dürfen. Die letzte Zeile zeigt, wie viel von den Finanzpolitischen Reserven beim Kanton gemäss kantonalem Finanzhaushaltgesetz getätigt werden dürfen.

	Nettosteuerertrag 2014 (in TCHF)		Anzahl Einwohner (31.12.2014)	Max. Auflösung pro EW Gemäss GemFHG
	total	10 Prozent		
Beckenried	6'549	655	3'449	190
Buochs	9'453	945	5'437	174
Dallenwil	2'626	263	1'828	144
Emmetten	2'941	294	1'366	215
Ennetbürgen	9'433	943	4'518	209
Ennetmoos	3'568	357	2'095	170
Hergiswil	25'958	2'596	5'601	463
Oberdorf	4'575	458	3'083	148
Stans	20'477	2'048	8'138	252
Stansstad	12'101	1'210	4'396	275
Wolfenschiessen	3'322	332	2'105	158
Kanton NW	139'930	13'993	42'016	333
	Gemäss kFHG	5'000		119

## 6 Projektorganisation / Vorgehen

Die Revision wurde vom Regierungsrat eingeleitet, damit für das Budget 2017 und der Jahresrechnung 2016 keine Unklarheiten mehr bestehen. Der Regierungsrat hat das Ziel, die Gesetzesänderung mit einem verkürzten Verfahren vollziehen zu können, da es sich lediglich um eine technische Anpassung an die Rechnungslegungsnorm HRM2 ist. Damit soll eine schnelle und effiziente Umsetzung gewährleistet werden.

Auf eine gleichzeitige Anpassung des Gemeindefinanzhaushaltgesetzes kann verzichtet werden, da die Gemeinden keine Ausgaben- und Schuldenbremse kennen und somit mit der erlaubten Entnahme aus finanzpolitischen Reserven genügend Spielraum haben.

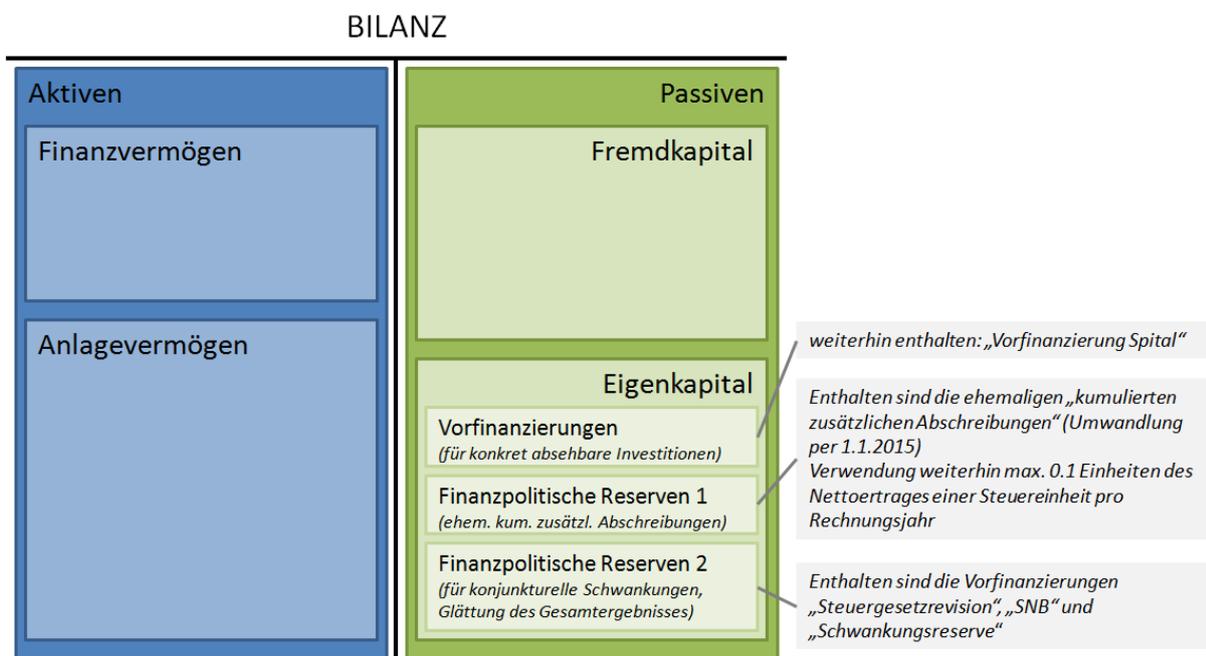
## 7 Zweck der Teilrevision

Die Revision hat zum Zweck, dass bei unerwarteten Erträgen Reserven gebildet werden können, die in den Folgejahren zur Glättung beziehungsweise zum Verbessern des Gesamtergebnisses der Staatsrechnung genutzt werden können. Ebenfalls soll die Regelung zur Bildung von Vorfinanzierungen an das HRM2 angepasst werden.

Um dies zu erreichen müssen zwei Artikel des kantonalen Finanzhaushaltsgesetzes angepasst werden. Der Artikel 25 wird gesplittet. Die Absätze 4 und 5 werden neu in Art. 25a geführt. Absatz 5 wird unverändert übernommen und Absatz 4 wird ergänzt, so dass sich die 0.1 Einheiten auf den Bestand aus der Umgliederung der kumulierten zusätzlichen Abschreibungen beziehen. Ein neuer Absatz ermöglicht finanzpolitisch motivierte Buchungen. Hier ist eine offene Formulierung anzustreben. Diese soll im Sinne einer Konjunktur- und Ausgleichsreserve erfolgen und die Handhabung über die bisherigen Vorfinanzierungen ersetzen, welche in die finanzpolitischen Reserven überführt werden. Der Artikel 54 Absatz 5 wird angepasst, um Vorfinanzierungen nur für Ausgaben der Investitionsrechnungen bilden zu können. Absatz 6 Artikel 54 wird neu mit 2 Ziffern ergänzt, so dass eine Unterscheidung der Finanzpolitischen Reserven erfolgen kann. Zu Ziffer 1 gehören die Finanzpolitischen Reserven, welche aus der Umwandlung aus kumulierten, zusätzlichen Abschreibungen gebildet wurden (FPR 1 „Strategische Reserven“) und in Ziffer 2 diejenigen, welche als Konjunktur- und Ausgleichsreserve dienen und heute grundsätzlich als Vorfinanzierungen geführt werden (FPR 2 „Schwankungsreserven“).

Für Vorfinanzierungen die per 31.12.2015 bestehen und einen Charakter von finanzpolitischen Reserven aufweisen, wird ein Übergangartikel geschaffen.

Die nachfolgende Abbildung verdeutlicht, dass diese Veränderung lediglich eine technische Verschiebung ist. Sowohl die Vorfinanzierungen als auch die finanzpolitischen Reserven gehören dem Eigenkapital an.



## 8 Entwicklung Bilanz und Eigenkapital

Die untenstehende Abbildung der Bilanz seit Beginn der HRM2 Rechnungslegung soll verdeutlichen, wie die finanzpolitischen Reserven einzuordnen sind. Die Finanzpolitischen Re-

serven, welche per 1. Januar 2015 aufgrund des angepassten Finanzhaushaltsgesetzes aus den kumulierten zusätzlichen Abschreibungen gebildet wurden, führten zu einer Verschiebung vom Verwaltungsvermögen (als Minusaktivposition) ins Eigenkapital (blau dargestellt). Diese werden zukünftig separat ausgewiesen. Die so gebildeten Finanzpolitischen Reserven (FPR 1) dürfen auch zukünftig mit maximal 0.1 Einheiten des Nettoertrages einer Steuereinheit pro Rechnungsjahr verwendet werden.

Mit dieser Gesetzesänderung sollen die per 31. Dezember 2015 gebildete Vorfinanzierungen „Schwankungsreserve“ und „SNB“ sowie die bereits vorhandene Vorfinanzierung „Steuergesetzrevisionen“ (rot markiert) in die Finanzpolitischen Reserven (grün markiert) überführt werden. In der dargestellten Bilanz sind die Vorfinanzierungen und die neuen Finanzpolitischen Reserven jeweils für die Prognose 2015, das Budget 2016 sowie die Finanzplanjahre 2017 und 2018 aufgeführt. So soll verdeutlicht werden, dass diese neu gebildeten Finanzpolitischen Reserven (FPR 2) die jetzigen Vorfinanzierungen ersetzen.

	Januar 2010	R2010	R2011	R2012	R2013	R2014	P2015	B2016	FP2017	FP2018
<b>1 Aktiven</b>	<b>368'056</b>	<b>390'534</b>	<b>396'697</b>	<b>385'930</b>	<b>369'652</b>	<b>391'611</b>	<b>606'322</b>	<b>606'652</b>	<b>583'467</b>	<b>572'747</b>
<b>10 Finanzvermögen</b>	<b>269'776</b>	<b>284'433</b>	<b>254'641</b>	<b>239'905</b>	<b>222'618</b>	<b>238'917</b>	<b>261'254</b>	<b>263'417</b>	<b>237'964</b>	<b>214'944</b>
<b>14 Verwaltungsvermögen</b>	<b>98'280</b>	<b>106'101</b>	<b>142'056</b>	<b>146'024</b>	<b>147'034</b>	<b>152'694</b>	<b>345'068</b>	<b>343'235</b>	<b>345'503</b>	<b>357'803</b>
14x diverse Verwaltungsvermögen	317'666	332'875	341'810	345'959	346'970	341'845	345'068	343'235	345'503	357'803
148 kum. zusätzl. Abschreibungen	-	-	-	-	-	-189'151	0	0	0	0
	219'386	226'773	199'754	199'935	199'935					
<b>2 Passiven</b>	<b>368'056</b>	<b>390'534</b>	<b>396'697</b>	<b>385'930</b>	<b>369'652</b>	<b>391'611</b>	<b>606'322</b>	<b>606'652</b>	<b>583'467</b>	<b>572'747</b>
<b>20 Fremdkapital</b>	<b>254'491</b>	<b>270'651</b>	<b>266'323</b>	<b>268'300</b>	<b>268'793</b>	<b>292'597</b>	<b>312'047</b>	<b>331'447</b>	<b>330'847</b>	<b>340'147</b>
<b>29 Eigenkapital</b>	<b>113'565</b>	<b>119'882</b>	<b>130'374</b>	<b>117'629</b>	<b>100'859</b>	<b>99'014</b>	<b>294'275</b>	<b>275'205</b>	<b>252'620</b>	<b>232'600</b>
291 Fonds im EK	5'884	4'972	4'679	5'309	5'965	6'300	6'300	6'300	6'300	6'300
293 Vorfinanzierungen	44'754	56'730	66'907	53'369	37'121	36'321	21'821	21'821	21'821	21'821
a) Steuergesetzrevisionen	42'754	48'730	39'086	28'148	14'504	14'500	14'500	9'667	4'834	0
b) SNB	0	6'000	6'000	3'400	800	0	3'440	3'440	3'440	3'440
c) Spital		0	21'821	21'821	21'821	21'821	21'821	21'821	21'821	21'821
d) Schwankungsreserve	0	0	0	0	0	0	20'000	13'333	6'666	0
e) EWN	2'000	2'000	0	0	0	0	0	0	0	0
294 Finanzpolitische Reserven	0	0	0	0	0	0	222'091	205'591	189'091	172'591
a) FPR 1 „Strategische Reserven“ (kum. zusätzl. Abschreibungen)				0	0	0	184'151	179'151	174'151	169'151
b) FPR 2 „Schwankungsreserven“	0	0	0	0	0	0	37'940	26'440	14'940	3'440
296 Neubewertungsreserve FV	1'869	0	0	0	0	0	0	0	0	0
299 Bilanzüberschuss	61'059	58'180	58'788	58'951	57'772	56'393	44'063	41'493	35'408	31'888

## 9 Vorfinanzierungen gemäss Budget 2016

Im Bericht zum Budget 2016 wurden die nachfolgenden Vorfinanzierungen ausgewiesen:

Bezeichnung	R2013	R2014	P2015	B2016	FP2017	FP2018
<b>Vorfinanzierungen (per 31.12.xx)</b>	<b>37'121</b>	<b>36'321</b>	<b>59'761</b>	<b>48'261</b>	<b>36'761</b>	<b>25'261</b>
<b>Steuergesetzrevisionen Kanton</b>	<b>14'500</b>	<b>14'500</b>	<b>14'500</b>	<b>9'700</b>	<b>4'900</b>	<b>0</b>
Entnahmen	-11'500	0	0	-4'800	-4'800	-4'900
<b>Steuern – Schwankungsreserve *</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>20'000</b>	<b>13'300</b>	<b>6'600</b>	<b>0</b>
Entnahmen	0	0	0	-6'700	-6'700	-6'600
Einlagen	0	0	20'000	0	0	0
<b>Ertragsausfälle Gewinnausschüttung SNB</b>	<b>800</b>	<b>0</b>	<b>3'440</b>	<b>3'440</b>	<b>3'440</b>	<b>3'440</b>
Entnahmen	-2'600	-800	0	0	0	0
Einlagen	0	0	3'440	0	0	0
<b>Spital</b>	<b>21'821</b>	<b>21'821</b>	<b>21'821</b>	<b>21'821</b>	<b>21'821</b>	<b>21'821</b>
Entnahmen	0	0	0	0	0	0

\* Wird zum Teil auch als Vorfinanzierung „Steuerstrategie 2016+2017“ bezeichnet.

Die Teilrevision sieht vor, dass die erwähnten Positionen per 1. Januar 2016 als finanzpolitische Reserven (FPR 2) ausgewiesen werden.

Eine Ausnahme bildet die Vorfinanzierung „Spital“. Diese verbleibt als Vorfinanzierung im Eigenkapital.

Per Ende 2011 wurden sämtliche Gebäude und Mobilien des Spitals vom Kanton ans Spital übertragen. Im selben Zeitpunkt wurde das Dotationskapital Kantonsspital Nidwalden von 40 Mio. Franken gebildet. Durch den Abgang der Anlagen und die Auflösung der bereits getätigten kumulierten zusätzlichen Abschreibungen konnten zusätzliche Abschreibungen von 21.8 Mio. Franken aufgelöst werden. Diese wurden mittels Einlage in Vorfinanzierung dem Eigenkapital zugewiesen. Gemäss Art. 18 Abs. 2 des Spitalgesetzes kann der Landrat Beiträge für Investitionen, insbesondere zur Erbringung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen bewilligen. Diese können aus den Vorfinanzierungen finanziert werden.

## **10 Erläuterung zu den einzelnen Bestimmungen kFHG**

### **Art 25 Abs. 4 und 5 Erfolgsrechnung**

Abs. 4 wird neu unter Art. 25a Abs. 1 geführt.

Abs. 5 wird unverändert unter Art. 25a Abs. 3 aufgeführt.

### **Art 25a Abs. 1 Finanzpolitische Reserven**

Die Beschränkung der Entnahme aus finanzpolitischen Reserven von 0.1 Einheiten des Nettosteuerertrags soll sich auf die per 01. Januar 2015 umgewandelten kumulierten zusätzlichen Abschreibungen beziehen sowie zur Deckung eines Aufwandüberschusses, sofern kein Bilanzüberschuss besteht.

### **Art 25a Abs. 2 Finanzpolitische Reserven**

Um finanzpolitisch motivierte Buchungen zu ermöglichen, ist eine offene Formulierung anzustreben. Dies soll im Sinne einer Konjunktur- und Ausgleichsreserve erfolgen und die Handhabung über die bisherigen Vorfinanzierungen ersetzen, welche in die finanzpolitischen Reserven überführt werden. Dies sind die bisherigen Vorfinanzierungen „Steuergesetzrevision Kanton“ und „Gewinnausschüttung SNB“ sowie die per 31.12.2015 gebildeten Vorfinanzierungen „Schwankungsreserve“.

### **Art 25a Abs. 3 Finanzpolitische Reserven**

Der Absatz wurde unverändert vom bisherigen Art. 25 Abs.5 übernommen und kommt nach der Genehmigung der Jahresrechnung durch den Landrat zur Anwendung. Ein Aufwandüberschuss ist aus den finanzpolitischen Reserven zu decken, sofern kein Bilanzüberschuss besteht. Ein Bilanzfehlbetrag kann erst ausgewiesen werden, wenn keine Finanzpolitischen Reserven mehr vorhanden sind. Dieser wäre gemäss Art. 34 Abs. 2 abzuschreiben. Weist die Jahresrechnung einen Ertragsüberschuss aus, ist dieser dem Bilanzüberschuss zuzuweisen.

Aufgrund der Vernehmlassung wird der Artikel präzisiert, in dem in erster Linie die FPR 2 für die Deckung eines Aufwandüberschusses zu verwenden sind.

### **Art 54 Abs. 5 Bilanzierung**

Die Anwendung der Vorfinanzierungen ist auf die Rechnungslegung nach HRM2 anzupassen. Das heisst, Vorfinanzierungen sind zweckgebundene Mittel für besonders bezeichnete Investitionsvorhaben. Sie werden in der Bilanz im Eigenkapital erfasst. Die Vorfinanzierung Kantonsspital Nidwalden entspricht den Anforderungen dieser Gruppe.

### Art 54 Abs. 6 Bilanzierung

Der bisherige Abs. 6 erwähnt, dass Finanzpolitische Reserven gebildet bzw. aufgelöst werden, um das Budget und die Jahresrechnung zu beeinflussen. Neu wird der Absatz um die Ziff. 1 und 2 ergänzt. In der Bilanz ist zu unterscheiden zwischen den Finanzpolitischen Reserven, welche aus der Umwandlung der kumulierten zusätzlichen Abschreibungen gebildet wurden und denjenigen, die als Konjunktur- und Ausgleichsreserve gebildet werden. Letztere beinhaltet die heutigen Vorfinanzierungen gemäss den Übergangsbestimmungen.

### Art 84a Übergangsbestimmungen zur Änderung vom ...

Die bisher als Vorfinanzierungen ausgewiesenen Reserven, ausgenommen die Vorfinanzierung Spital, sind entsprechend dem revidierten Gesetz in die finanzpolitischen Reserven zuzuweisen und gesondert als Konjunktur- und Ausgleichsreserve aufzuführen.

Die getätigten Vorfinanzierungen aufgrund des Steuersonderfalls im Jahr 2015 werden in die finanzpolitischen Reserven überführt, mit der Absicht den Ausgabenüberschuss der Jahre 2016 und folgende zu kompensieren. Ebenfalls werden die bisherigen Vorfinanzierungen „Steuergesetzrevision Kanton“ und „Gewinnausfälle SNB“ in die finanzpolitischen Reserven überführt.

## 11 Terminplan

22. März 2016	Regierungsrat Verabschiedung zuhanden Landrat
29. April 2016	Beratung in der landrätlichen Kommission FIKO
02. Mai 2016	Beratung in der landrätlichen Kommission FGS
25. Mai 2016	1. Lesung im Landrat
29. Juni 2016	2. Lesung im Landrat
06. Juli 2016	Publikation im Amtsblatt
05. September 2016	Ablauf Referendumsfrist (60 Tage)
01. Oktober 2016	Inkraftsetzung

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landammann

*Hans Wicki*

Landschreiber

*Hugo Murer*