

Botschaft zum Gesetz über die Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (Mantelerlass NFA)

vom 27. März 2007

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zu einem Gesetz über die Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) mit dem Antrag, auf die Vorlage einzutreten.

Sarnen, 27. März 2007

Im Namen des Regierungsrats
Landammann: Hans Wallimann
Landschreiber: Urs Wallimann

INHALTSVERZEICHNIS

I. AUSGANGSLAGE	3
1. VORGABEN AUF BUNDESEBENE	3
2. DIE ZIELE DER NFA	4
2.1 NEUER FINANZAUSGLEICH	4
2.2 REORGANISATION DER AUFGABEN	4
3. DIE INSTRUMENTE DER NFA	5
3.1 DIE BEIDEN INSTRUMENTE DES NEUEN FINANZAUSGLEICHS	6
3.2 DIE DREI INSTRUMENTE DER AUFGABENREORGANISATION	7
4. DIE VORTEILE DER NFA	13
5. GRUNDMECHANISMEN DES ÜBERGANGS ZUR NFA	14
5.1 HAUSHALTSNEUTRALITÄT DES SYSTEMWECHSELS FÜR BUND UND SÄMTLICHE KANTONE	14
5.2 DER HÄRTEAUSGLEICH	15
II. AUSWIRKUNGEN DER NFA AUF DEN KANTON OBWALDEN	15
1. GRUNDSÄTZLICHE BEMERKUNGEN	15
2. FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN INSGESAMT	15
3. FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN IN EINZELNEN AUFGABENBEREICHEN	17
4. AUSWIRKUNGEN DER NFA AUF DIE GEMEINDEN	18
III. UMSETZUNG DER NFA IM KANTON OBWALDEN	18
1. UMSETZUNG AUF KANTONALER EBENE	18
2. ZIELE DER NFA-UMSETZUNG	19
3. RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DIE NFA-UMSETZUNG	19
4. GRUNDSÄTZLICHE VORGABEN FÜR DIE PROJEKTERARBEITUNG	19
5. PROJEKTORGANISATION	20
6. ANALYSE DES HANDLUNGSBEDARFS IN ALLEN AUFGABENBEREICHEN	20
7. ABSTIMMUNG MIT SEPARATEN REVISIONSVORLAGEN	21
7.1 GRUNDSÄTZLICHE BEMERKUNGEN	21
7.2 NATIONALSTRASSEN	21
8. VERNEHMLASSUNGSERGEBNIS	22
9. ERLÄUTERUNGEN ZU DEN EINZELNEN BESTIMMUNGEN IM NFA-MANTELGESETZ	23
9.1 STRASSENBEITRAGSVERORDNUNG (ABSCHNITT L) UND KANTONSSTRASSENGESETZ (ABSCHNITT II, ZIFF. 2)	23
9.2 INVALIDENVERSICHERUNG (ABSCHNITT II, ZIFF. 1)	23
9.3 STAATSVERWALTUNGSGESETZ (ABSCHNITT III, ZIFF. 1)	23
9.4 WASSERBAUGESETZ (ABSCHNITT III, ZIFF. 3) UND WASSERBAUVERORDNUNG (ABSCHNITT IV, ZIFF. 3)	24
9.5 GESETZ ÜBER DIE FÖRDERUNG DES ÖV (ABSCHNITT III, ZIFF. 4)	24
9.6 GESUNDHEITSGESETZ UND AUSFÜHRUNGSBESTIMMUNGEN (ABSCHNITT III, ZIFF. 5)	25
9.7 ALTERS- UND HINTERLASSENENVERSICHERUNG (ABSCHNITT III, ART. 6)	25
9.8 VERORDNUNG ÜBER DIE AMTLICHE VERMESSUNG (ABSCHNITT IV, ZIFF.1)	25
9.9 STIPENDIENVERORDNUNG (ABSCHNITT IV, ZIFF. 2)	26
9.10 GEWÄSSERSCHUTZVERORDNUNG (ABSCHNITT IV, ZIFF. 4)	26
9.11 NATURSCHUTZVERORDNUNG (ABSCHNITT IV, ZIFF. 5)	26
9.12 VERORDNUNG ÜBER BEITRÄGE AN KINDER- UND JUGENDHEIME SOWIE AN BEHINDERTENEINRICHTUNGEN (ABSCHNITT IV, ZIFF. 6)	26
9.13 FORSTVERORDNUNG (ABSCHNITT IV, ZIFF. 7)	27
9.14 REFERENDUM, INKRAFTTRETEN (ABSCHNITT V)	27
IV. WEITERES VORGEHEN	27

I. AUSGANGSLAGE

1. Vorgaben auf Bundesebene

Am 28. November 2004 haben Volk und Stände den Änderungen der Bundesverfassung zur Realisierung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) mit deutlichem Mehr (Ja-Anteil von 64,4 Prozent) zugestimmt. Im Kanton Obwalden votierten 69 Prozent für die NFA. Geändert werden insgesamt 24 Verfassungsartikel, welche das eidgenössische Parlament – gestützt auf die **erste NFA-Botschaft** des Bundesrats – am 3. Oktober 2003 zuhanden der Volksabstimmung verabschiedet hat. Das Eidgenössische Parlament hat am 3. Oktober 2003 zugleich ein neues Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) erlassen. Diese neuen Bestimmungen sind noch nicht in Kraft. Bund und Kantone haben vorerst die Anschlussgesetzgebung zu erlassen. Die NFA soll auf den 1. Januar 2008 eingeführt werden.

Am 7. September 2005 hat der Bundesrat die **zweite NFA-Botschaft** mit der NFA-Ausführungsgesetzgebung des Bundes zuhanden des Eidgenössischen Parlaments verabschiedet. Sie beinhaltet die Revision von 30 Bundesgesetzen, die in einem Mantelerlass zusammengefasst sind, sowie drei neue bzw. gesamthaft revidierte Gesetze. Die Vorlage wurde vorgängig vom September 2004 bis Februar 2005 einem Vernehmlassungsverfahren unterzogen. Wichtige Adressaten, so die Kantone, die Bundesratsparteien sowie die Spitzenverbände der Wirtschaft, haben die Vorlage mehrheitlich positiv aufgenommen. Die Vernehmlassungsergebnisse wurden im Rahmen der bestehenden Projektorganisation – mit paritätischer Vertretung des Bundes und der Kantone – ausgewertet und es wurden, soweit erforderlich, Anpassungen vorgenommen, dies namentlich in den Bereichen Hochschulstipendien, Natur- und Heimatschutz, Individuelle IV-Leistungen, Nationalstrassen sowie Wohnheime, Werk- und Tagesstätten für erwachsene Behinderte.

Im Herbst 2005 haben die parlamentarischen Beratungen dieser Botschaft begonnen. Nach eingehender und intensiver Behandlung wurde die Ausführungsgesetzgebung von den Eidgenössischen Räten am 6. Oktober 2006 verabschiedet. Am Entwurf des Bundesrates zur Ausführungsgesetzgebung wurden dabei keine materiellen Änderungen mehr vorgenommen.

Parallel dazu liefen im Rahmen der bestehenden Projektorganisation die Vorbereitungsarbeiten für die **dritte NFA-Botschaft**. Diese Botschaft beinhaltet die Globalbilanz 2004/05, die Dotierung der Ausgleichsgefässe (Ressourcenausgleich, Lastenausgleich und Härteausgleich) sowie die einschlägigen Verordnungen des Bundesrats. Von Anfang Juli bis Mitte Oktober 2006 führte der Bund darüber ein Vernehmlassungsverfahren durch. Wie zu erwarten war, waren die Stellungnahmen und Änderungsvorschläge sehr breit gefächert und spiegelten die verschiedenen Ausgangslagen und Interessengegensätze der einzelnen Kantone wider (ressourcenstarke versus ressourcenschwache Kantone, ländlich und städtisch geprägte Kantone). Als gemeinsamer Konsens konnte aber eine Stellungnahme der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) verabschiedet werden. Darin kam klar zum Ausdruck, dass die Kantone von Beginn weg das Reformprojekt der NFA mitgetragen und im Rahmen der paritätischen Projektorganisation mitgestaltet haben. Dabei stand stets das Bestreben im Vordergrund, das geltende Finanzausgleichssystem mit seinen zahlreichen Mängeln und den verschiedenen Fehlanreizen zu ersetzen und mit der NFA eine eigentliche Reform des föderalistischen Staatssystems einzuleiten. Mit der zur Vernehmlassung unterbreiteten Botschaft zur Festlegung des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs sollen als dritter Teil des Reformprojekts die Eckpfeiler des Finanz- und Lastenausgleichs im engern Sinn definitiv festgelegt und die Lösung der Übergangsprobleme geregelt werden. Dabei gilt es, den Verfassungsauftrag, den Kantonen minimale finanzielle Ressourcen zu gewährleisten und damit die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit zwischen den Kantonen zu verringern und gleichzeitig die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Kantone im nationalen und internationalen Verhältnis zu gewährleisten, bestmöglich nachzukommen. In Anbetracht der grossen staatspolitischen Bedeutung, welche der mit der NFA angestrebten Erneuerung unseres föderalistischen Staatssystems zuzumessen ist, muss eine möglichst konfliktfreie Inkraftsetzung der NFA

auch im Interesse des Bundes liegen. Die Kantone stellen deshalb den Antrag, den Beitrag, den der Bund über die Haushaltsneutralität hinaus zu leisten bereit ist, mindestens auf jenen Betrag zu erhöhen, der den Kantonen im Rahmen der Verhandlungen zum Entlastungsprogramm 1998 für ihr damaliges Entgegenkommen zugesichert worden ist. Damit könnten die mit dem Übergang zum neuen Ausgleichssystem entstehenden Härten und Unebenheiten noch besser ausgeglichen werden.

Erwartungsgemäss hat der Bundesrat dann auch in der am 8. Dezember 2006 verabschiedeten dritte NFA-Botschaft keine wesentlichen Änderungen mehr vorgenommen. Die Verabschiedung der Vorlage durch die Eidgenössischen Räte ist im Sommer 2007 zu erwarten. Die Bundesverordnungen sind für den Kanton Obwalden insbesondere im Bereich Prämienverbilligung KVG, der Waldpflege- und Bewirtschaftungsmassnahmen, des Schutzes vor Naturereignissen (Wald), des Hochwasserschutzes, des Unterhalts und Betriebs der Nationalstrasse und des öffentlichen Regionalverkehrs finanziell von grösster Bedeutung. Auf die kantonale Gesetzgebung werden die Verordnungen des Bundesrats kaum Einfluss haben.

Die Anpassung der kantonalen Gesetzgebung war auf den Zeitplan des Bundes abzustimmen. Mit den Vorbereitungsarbeiten musste relativ früh begonnen werden. Die definitive Fassung der Bundesgesetzgebung liegt erst auf Stufe „Gesetz“ vor. In einzelnen Bereichen werden die Verordnungen erst im Verlauf des Jahres 2007 vorliegen.

2. Die Ziele der NFA

Im Verlauf der letzten Jahrzehnte wurden die Kantone immer mehr zu Ausführungsorganen des Bundes. Die Aufgabenverteilung und die Finanzströme zwischen Bund und Kantonen sind unübersichtlich und ineffizient geworden. Die Unterschiede zwischen finanzschwachen und finanzstarken Kantonen wurden laufend grösser. Das bestehende Finanzausgleichssystem, bestehend aus über 100 Einzelmassnahmen, ist nicht mehr steuerbar und erfüllt die angestrebten Ausgleichsziele nicht.

Mit der NFA sollen der Föderalismus neu belebt und insbesondere die Handlungsfähigkeit der Kantone gestärkt und deren Gestaltungsspielräume erweitert werden. Getreu dem Subsidiaritätsprinzip soll der Bund nur jene Aufgaben übernehmen, die auf der kantonalen Ebene nicht (effizient) erfüllt werden können. Damit kann sich der Bund verstärkt jenen Aufgaben zuwenden, die im gesamtschweizerischen Interesse liegen.

Damit die Kantone ihre Aufgaben eigenständig wahrnehmen und mit tragbarer Steuerbelastung finanzieren können, muss ein wirksames und faires Ausgleichssystem zwischen ressourcenstarken und ressourcenschwachen Kantonen greifen. Darüber hinaus sind übermässige und weitgehend unbeeinflussbare Sonderlasten der Bergkantone einerseits und der grossen Zentren andererseits angemessen abzugelten. Die NFA verbessert damit wesentlich die Grundlagen für einen fairen Wettbewerb zwischen den Kantonen sowie für innovative und bedarfsgerechte Lösungen.

Mit der NFA wird insgesamt eine *Verbesserung der Effizienz, Effektivität und Anreizstruktur des föderalen Systems der Schweiz* angestrebt. Um diese Zielsetzung zu erreichen, setzt die NFA bei zwei Hebeln an:

2.1 Neuer Finanzausgleich

Ein vollständig neu konzipiertes Ausgleichssystem soll die Fehlanreize des heutigen Finanzausgleichs beseitigen. Das heutige System ist darauf ausgerichtet, den Ausgleich der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone rund zur Hälfte über eine Abstufung der Subventionen nach der Finanzkraft der Kantone zu bewerkstelligen. Neu soll die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der Kantone nur noch mit zwei separaten und von den Subventionen unabhängigen Ausgleichsinstrumenten (Ressourcenausgleich und Lastenausgleich) geregelt werden. Dies soll die Eigenständigkeit und Eigenverantwortung der Kantone stärken und ihren Mitteleinsatz gezielter auf die Bedürfnisse der regionalen Bevölkerung ausrichten.

2.2 Reorganisation der Aufgaben

In zahlreichen Aufgabenbereichen überlagern sich heute Kompetenzen und Finanz-

ströme, was Doppelspurigkeiten, unklare Verantwortlichkeiten und eine zunehmende Abhängigkeit der Kantone vom Bund zur Folge hat. Die angestrebte Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung soll deshalb wieder Ordnung in das Gefüge der staatlichen Aufgabenerfüllung bringen. Im Rahmen der Organisation der Aufgaben sollen drei Instrumente für mehr Effizienz sorgen:

- die Aufgabenentflechtung reorganisiert das heutige Beziehungsgeflecht zwischen Bund und Kantonen;
- für gemeinsame Aufgaben von Bund und Kantonen (Verbundaufgaben) soll es neue Zusammenarbeitsformen geben;
- schliesslich soll die interkantonale Zusammenarbeit ausgebaut und gestärkt werden, um Grössenvorteile besser ausschöpfen und sogenannte Spillover-Effekte (Mitnahme-Effekte) reduzieren zu können.

3. Die Instrumente der NFA

Die NFA revidiert den Finanzausgleich (Finanzen) und die grundlegenden Mechanismen der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen (Aufgaben).

Innerhalb der beiden Hebel Finanzen und Aufgaben werden die Ziele der NFA mit **fünf Instrumenten** erreicht. Diese wirken gezielt und ergänzen sich gegenseitig.

Die **Hauptelemente** der NFA sind:

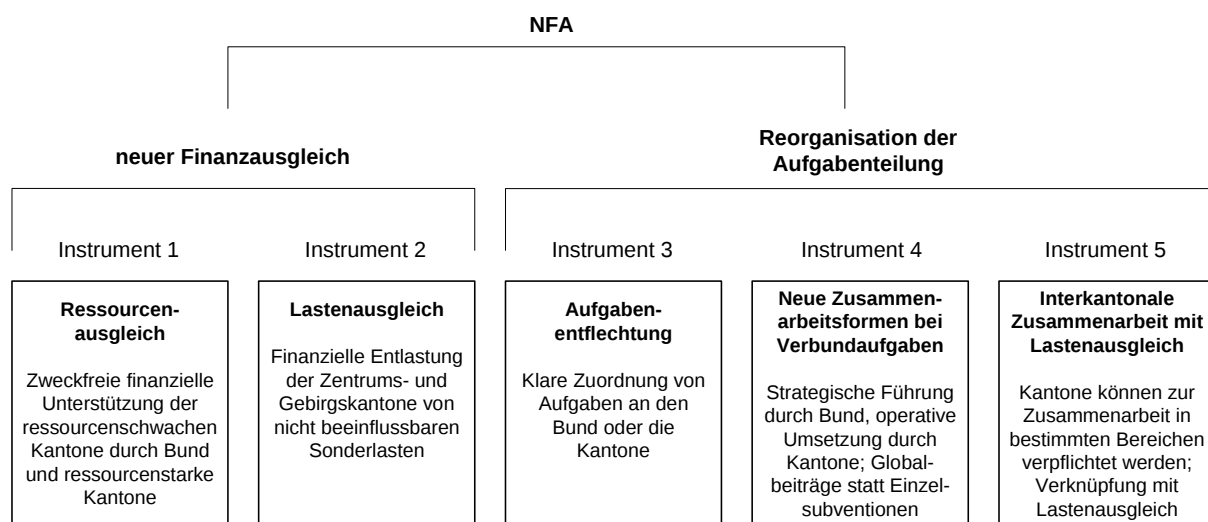
Hebel 1: Neuer Finanzausgleich:

- ein direkter **Ressourcenausgleich** (bisher Finanzausgleich),
- ein direkter **Lastenausgleich** des Bundes für Bergkantone und Zentrums Kantone.

Hebel 2: Reorganisation der Aufgaben:

- Eine möglichst weitgehende **Aufgabenentflechtung**,
- zweckmässige **Zusammenarbeit** bei gemeinsamen Aufgaben von Bund und Kantonen (Verbundaufgaben mit Programmvereinbarungen und Globalbeiträgen),
- Ausbau der **interkantonalen Zusammenarbeit**.

Abbildung 1: Die fünf Instrumente der NFA



3.1 Die beiden Instrumente des neuen Finanzausgleichs

Mit der NFA entfallen die Finanzkraftzuschläge im Umfang von gut 1,4 Mrd. Franken (Basis 2004/05) sowie die Finanzkraftabstufung der Kantonsanteile an Bundeseinnahmen und am Nationalbankgewinn. Neu soll der Finanzausgleich nur noch aus zweckfreien Mitteln bestehen. Der Ersatz der Finanzkraftzuschläge durch zweckfreie Ausgleichszahlungen befreit die Kantone von ihrer "goldenen Fessel", einen grossen Teil der Finanzausgleichszahlungen durch Eigenleistungen erkaufen zu müssen. Beim neuen Finanzausgleich wird zwischen dem Ressourcenausgleich (Umverteilung von finanziellen Ressourcen) und dem Lastenausgleich (Abgeltung für Sonderlasten) unterschieden.

Instrument 1: Ressourcenausgleich

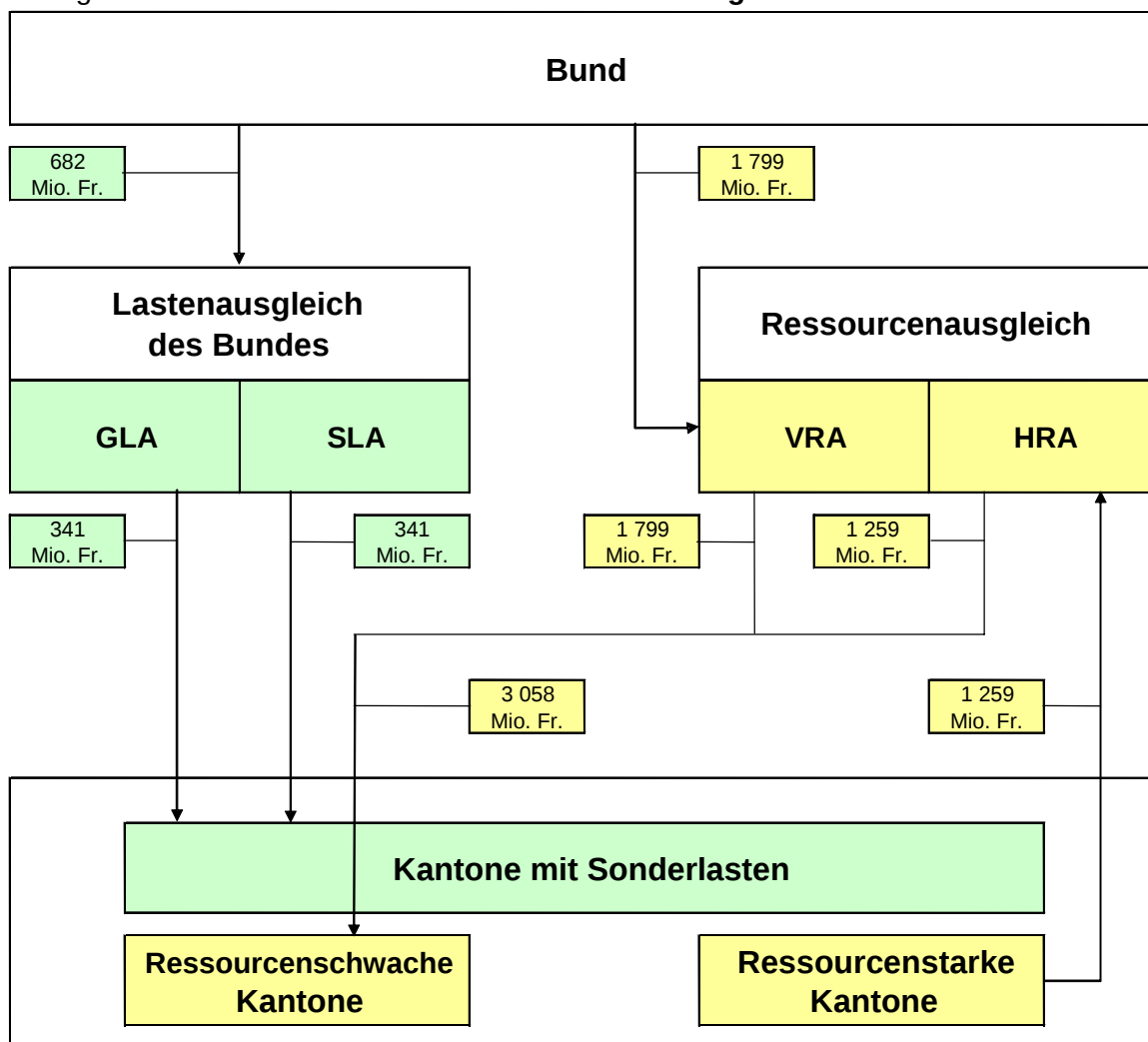
Mit dem Ressourcenausgleich wird ein wirksamerer Ausgleich zwischen reichen und armen Kantonen angestrebt. Alle Kantone sollen mit einem Grundstock an frei verfügbaren finanziellen Ressourcen ausgestattet werden. Grundlage für den Ressourcenausgleich ist die finanzielle Leistungsfähigkeit eines Kantons. Dafür wird für jeden Kanton das Ressourcenpotenzial ermittelt und in einen Ressourcenindex umgerechnet (Ressourcenpotenzial pro Einwohner im Verhältnis zum gesamtschweizerischen Mittel). Diese Grösse widerspiegelt die besteuerbare Wertschöpfung eines jeden Kantons. Sie setzt sich aus dem steuerbaren Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen sowie den Gewinnen der juristischen Personen zusammen. Kantone mit mehr als 100 Indexpunkten gelten als ressourcenstark, Kantone mit weniger als 100 Punkten als ressourcen-schwach.

Der Ressourcenausgleich wird gemeinsam vom Bund (vertikaler Ressourcenausgleich; VRA) und von den ressourcenstarken Kantonen (horizontaler Ressourcenausgleich; HRA) finanziert. In der Globalbilanz 2004/05 des Bundes weist der Kanton Obwalden einen Ressourcenindex von 66.8 (und damit hinter dem Kanton Uri mit 63.6 den zweit-tiefsten Index) auf

Instrument 2: Lastenausgleich

Zusätzlich zum Ressourcenausgleich wird der Lastenausgleich eingeführt. Auf der Grundlage der Botschaft des Bundesrates zur Festlegung des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs sind zusammen mit dem Ressourcenausgleich dabei folgende finanziellen Dotationen der Ausgleichsmechanismen geplant:

Abbildung 2: Mechanismen Ressourcen- und Lastenausgleich



GLA = Geografisch-topografischer Lastenausgleich
SLA = Soziodemografischer Lastenausgleich

HRA = Horizontaler Ressourcenausgleich
VRA = Vertikaler Ressourcenausgleich

3.2 Die drei Instrumente der Aufgabenreorganisation

Instrument 3: Entflechtung der Aufgaben und der Finanzierung

Mit der NFA werden Aufgaben im Umfang von gut 5 Mrd. Franken der zweckgebundenen Transfers zwischen Bund und Kantonen entflochten. Das bedeutet, dass heute gemeinsam getragene staatliche Aufgaben im Umfang von gut 3 Mrd. Franken in die alleinige Verantwortung des Bundes und im Umfang von rund 2 Mrd. Franken in die alleinige Verantwortung der Kantone übergehen.

Durch die Aufgabenentflechtung können bei zahlreichen staatlichen Leistungen Doppelspurigkeiten abgebaut, Kompetenzen gebündelt und Fehlanreize beseitigt werden. Bund und Kantone erhalten klare Verantwortlichkeiten zugewiesen. Es gilt das Prinzip: Der Bund übernimmt eine Aufgabe nur dann, wenn diese auf kantonaler Ebene nicht erfüllt werden kann (Subsidiaritätsprinzip). Dies bedeutet, dass der heutige Umfang der entsprechenden Leistungen kostengünstiger produziert werden kann.

Aufgaben, für die der Bund neu die alleinige Verantwortung übernimmt:

<i>Sachbereiche</i>	<i>Bisher</i>	<i>Mit NFA</i>
Individuelle Leistungen AHV	Bund und Kantone beteiligen sich an der Finanzierung der AHV-Leistungen. Der Bund übernimmt 16.36 % der Ausgaben, die Kantone 3.64 %. Die Beiträge der Kantone sind nach Finanzkraft abgestuft.	Der Bund übernimmt den Anteil der Kantone.
Individuelle Leistungen IV	Bund und Kantone beteiligen sich an der Finanzierung der IV. Der Bund übernimmt 37.5 % der Ausgaben der IV, die Kantone 12.5 %. Die Beiträge der Kantone sind nach Finanzkraft abgestuft.	Der Bund übernimmt die Anteile der Kantone.
Unterstützung der Betagten- und Behindertenorganisationen	Bund und Kantone unterstützen bei der Betagten- und Behindertenhilfe private Leistungserbringer wie z.B. Pro Senectute oder Spitex.	Der Bund konzentriert sich bei der Betagten- und Behindertenhilfe auf die Unterstützung der gesamtschweizerisch tätigen Dachorganisationen. Die Subventionierung der kantonalen und lokalen Organisationen inkl. Spitex liegt in der Zuständigkeit der Kantone.
Bau, Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen	Bau, Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen sind eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Kantonen. Rund 85 % der Kosten trägt der Bund. Die Beiträge des Bundes an die Kantone sind nach Finanzkraft abgestuft.	Ausbau, Betrieb und Unterhalt des bestehenden und künftigen Netzes gehen vollständig in die Verantwortung des Bundes über (ebenfalls Eigentum). Die Fertigstellung des beschlossenen Netzes bleibt Verbundaufgabe.
Landesverteidigung: Armeematerial und persönliche Ausrüstung	Die Landesverteidigung ist eine klare Bundesaufgabe. Beim Armeematerial haben jedoch der Bund und die Kantone eine geteilte Verantwortung: Der Bund beschafft das Gros des Armeematerials, die Kantone sind für die persönliche Ausrüstung der Wehrpflichtigen verantwortlich.	Die Verantwortung für sämtliches Armeematerial trägt ausschliesslich der Bund. Die verfassungsrechtlich verankerte Kompetenz der Kantone zur Bildung kantonaler Formationen und zur Ernennung und Beförderung der Offiziere dieser Formationen wird gestrichen. Diese Neuregelung ist bereits im Rahmen von Armee XXI (Änderung des Militärgesetzes) beschlossen worden.
Landwirtschaftliche Beratungszentralen	Zur Unterstützung der kantonalen Beratungsdienste gibt es zwei Beratungszentralen in Lausanne und Lindau.	Der Bund übernimmt die heutige finanzielle Unterstützung der Kantone für diese Beratungszentralen.
Tierzucht	Bund und Kantone beteiligen sich an der Finanzierung von Zuchtförderungsmassnahmen, die der Grundlagenverbesserung dienen. Die Beiträge der Kantone sind nach Finanzkraft abgestuft.	Der Bund übernimmt integral die Finanzierung von Zuchtförderungsmassnahmen.

Aufgaben, die in die alleinige Verantwortung der Kantone übergehen:

<i>Sachbereiche</i>	<i>Bisher</i>	<i>Mit NFA</i>
Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, Werkstätten und Tagesstätten	Bund, Kantone und die IV beteiligen sich am Bau und Betrieb dieser Institutionen. Das Auseinanderfallen von lokaler Bau- und Betriebs- sowie nationaler Hauptfinanzierungsträgerschaft führt zu Fehlanreizen: Die vom Bund bzw. von der IV vorgegebenen detaillierten baulichen und betrieblichen Standards sind hoch und	Die Kantone übernehmen die integrale Verantwortung für diesen Bereich, analog der heutigen Situation der Altersheime. Zusätzlich soll ein Rahmengesetz des Bundes Mindeststandards festlegen und den Rechtsschutz festschreiben. Die Kantone werden zudem zur interkantonalen Zusammenarbeit verpflichtet. Sie

Sachbereiche	Bisher	Mit NFA
	können zu teuren Lösungen führen.	haben darüber hinaus die bisherigen Leistungen der IV in diesem Bereich weiterzuführen, bis sie über vom Bund genehmigte Behindertenkonzepte verfügen, mindestens jedoch während dreier Jahre. Diese Übergangsbestimmung in der Bundesverfassung ermöglicht einen geregelten Systemwechsel.
Sonderschulung	Entsprechend der Schulhoheit sind die Kantone für die Sonderschulung zuständig. Die IV leistet jedoch individuelle und kollektive Finanzierungsbeiträge im Umfang von rund 700 Mio. Franken an die Sonderschulleistungen.	Die Kantone übernehmen die alleinige organisatorische und finanzielle Verantwortung für den Bereich der Sonderschulung. Die IV zieht sich aus der Finanzierung zurück. Die Kantone werden verpflichtet, sämtliche bisherigen Leistungen der IV an die Sonderschulung zu übernehmen, bis sie über kantonal genehmigte Sonderschulkonzepte verfügen, mindestens jedoch während dreier Jahre. Diese Übergangsbestimmung in der Bundesverfassung ermöglicht einen geregelten Systemwechsel.
Unterstützung der Betagten- und Behindertenorganisationen: kantonale und kommunale Tätigkeiten für die Hilfe und Pflege zu Hause (Spitex)	Bund bzw. AHV und Kantone unterstützen die Hauspflegeleistungen privater Leistungserbringer (Spitex).	Die Finanzierung der kantonalen und kommunalen Hauspflegeorganisationen wird kantonalisiert. Die Kantone haben jedoch die bisherigen Leistungen des Bundes bzw. der AHV bis zum Inkrafttreten einer kantonalen Finanzierungsregelung für die Hilfe und Pflege zu Hause weiter auszurichten.
Beiträge an Ausbildungsstätten für Fachpersonal der Sozialberufe	Die IV richtet die Finanzierungsbeiträge an Ausbildungsstätten für Fachpersonal zur Betreuung, Ausbildung und beruflichen Eingliederung von Invaliden aus.	Im Interesse einer Harmonisierung der Sozialversicherungsleistungen werden die Beiträge der IV aufgehoben. Auf Hoch- und Fachhochschulstufe leistet der Bund weiterhin Beiträge. Für die übrigen Ausbildungslehrgänge sind die Kantone zuständig.
Verbesserung der Wohnverhältnisse in den Berggebieten	Bund und Kantone unterstützen gemeinsam die Verbesserung der Wohnverhältnisse in den Berggebieten mit nicht rückzahlbaren Beiträgen an die Baukosten. Die finanzielle Hauptlast tragen die Kantone, abgestuft nach ihrer Finanzkraft.	Die Verbesserung der Wohnverhältnisse in den Berggebieten wird ausschliesslich Aufgabe der Kantone.
Ausbildungsbeihilfen bis und mit Sekundarstufe II	Nach geltender Ordnung ist das Stipendienwesen grundsätzliche Sache der Kantone. Jeder Kanton hat seine eigene Stipendienordnung. Der Stipendienartikel in der Bundesverfassung ermächtigt jedoch den Bund, den Kantonen unter Wahrung ihrer Schulhoheit Beiträge an ihre Aufwendungen für Stipendien und andere Ausbildungsbeihilfen zu leisten.	Stipendien unterhalb der Hochschulstufe werden nur noch durch die Kantone finanziert. In diesem Bereich zieht sich der Bund zurück.
Turnen und Sport: freiwilliger Schulsport und Lehrmittelherausgabe	Im Bereich des freiwilligen Schulsports als auch bei der Herausgabe der Lehrmittel für Turnen und Sport teilen sich Bund und Kantone die Verantwortung.	Die Finanzierung des freiwilligen Schulsports wird ausschliesslich Sache der Kantone. Gleichzeitig sind sie allein verantwortlich für die Herausgabe der Lehrmittel für Turnen und Sport.

Verkehrstrennung und Niveauübergänge ausserhalb von Agglomerationen	Der Bund unterstützt Vorhaben zur Sanierung von Niveauübergängen, Bahnunter- und -überführungen sowie Verkehrstrennungsmassnahmen ausserhalb von Agglomerationen.	Ausserhalb der Agglomerationen fallen solche Projekte künftig in die alleinige Zuständigkeit der Kantone; der Bund zieht sich aus der Finanzierung zurück.
Flugplätze	Der Bund kann Darlehen für den Bau von Flugplätzen gewähren.	Diese Bestimmung, die nie zur Anwendung gelangte, wird mit der Inkraftsetzung der NFA aufgehoben.
Landwirtschaftliche Beratungsdienste	Der Bund beteiligt sich an den Aufwendungen der Kantone für die direkte Beratungsarbeit mit den Bäuerinnen und Bauern. Die Bundesbeiträge sind nach Finanzkraft abgestuft.	Die direkte Beratungsarbeit wird ausschliesslich eine Aufgabe der Kantone.

Instrument 4: Zweckmässiger Zusammenarbeit bei gemeinsamen Aufgaben (Verbundaufgaben)

Bei verbleibenden Verbundaufgaben sollen die Rahmenbedingungen neu definiert werden. Schliesslich sollen die Kantone bei überregionalen Aufgaben in fairer Weise zusammenarbeiten und für bezogene Leistungen eine korrekte Abgeltung erbringen.

Zahlreiche Aufgaben sollen auch weiterhin von Bund und Kantonen gemeinsam erbracht werden. Statt Einzelobjekte nach aufwandorientierten Kriterien zu subventionieren, sollen vermehrt Mehrjahresprogramme mit Zielvereinbarungen sowie Global- und Pauschalbeiträge zum Tragen kommen. Dabei obliegt dem Bund die strategische Führung, während die Kantone die operative Verantwortung übernehmen. Ein verstärktes Controlling sorgt für die Qualitätssicherung. Die Finanzkraftzuschläge im Umfang von rund 1,4 Mrd. Franken entfallen und fliessen im Rahmen des neuen Ausgleichssystems zweckfrei an die Kantone.

Verbundaufgaben, die Bund und Kantone weiterhin gemeinsam wahrnehmen:

<i>Sachbereiche</i>	<i>Bisher</i>	<i>Mit NFA</i>
Prämienverbilligungen Krankenversicherung	Die Bundessubventionen an die Kantone hängen heute von deren Finanzkraft, der Wohnbevölkerung und dem schweizerischen Durchschnitt der Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung ab.	Der Bund übernimmt 25 % der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung für 30 % der schweizerischen Wohnbevölkerung. Als Kriterien für die Beiträge des Bundes an die Kantone gelten nur noch die Einwohnerzahl eines Kantons sowie der schweizerische Durchschnitt der Gesundheitskosten. Der Bundesbeitrag wird 7,5% der Bruttokosten der oblig. Krankenpflegeversicherung entsprechen.
Ergänzungsleistungen	Die Ergänzungsleistungen sind eine Verbundaufgabe. Die Beiträge der Kantone an die Finanzierung der in ihrem Kanton ausbezahlten Ergänzungsleistungen sind nach Finanzkraft abgestuft. Die finanzschwachen Kantone erhalten 35 % der anrechenbaren Kosten, die finanzstarken Kantone 10 %.	Bund und Kantone finanzieren die jährlichen Ergänzungsleistungen im Verhältnis 5/8 zu 3/8. Die Kantone übernehmen diejenigen Kosten vollständig, die im Zusammenhang mit einem Heimaufenthalt stehen. Die Kantone vergüten ebenfalls die Krankheits- und Behindernungskosten.
Obligatorische Arbeitslosenversicherung	Die Kantone beteiligen sich im Umfang von 0.05 % der erfassten Lohnsumme an den Kosten für die Durchführung der öffentlichen Arbeitsvermittlung und der arbeitsmarktlichen Massnahmen. Schlüssel sind die Finanzkraft und die Anzahl	Die Abstufung der Kantonsbeteiligung nach Finanzkraft wird aufgehoben.

Sachbereiche	Bisher	Mit NFA
	Tage kontrollierter Arbeitslosigkeit.	
Ausbildungsbeihilfen im Tertiärbereich	Der Bund ist ermächtigt, auch auf den unteren Schulstufen Beiträge an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien und andere Ausbildungsbeihilfen zu leisten.	Der Bund finanziert Stipendien und Studiendarlehen nur noch auf der Hochschule mit.
Agglomerationsverkehr	Es fehlt eine Verfassungsgrundlage für eine Beteiligung des Bundes an den Kosten des Agglomerationsverkehrs.	In der Bundesverfassung wird in Art. 86 die Grundlage für die Mitfinanzierung des Agglomerationsverkehrs durch den Bund geschaffen. Es werden Globalbeiträge an Programme von Trägerschaften des Agglomerationsverkehrs ausgerichtet.
Regionalverkehr	Der Bund bezahlt fast 70 % der ungedeckten Kosten des Regionalverkehrs (z.B. Bahnen, Busse)	Der Finanzierungsanteil des Bundes wird auf durchschnittlich rund 50 % herabgesetzt. Die Kantone übernehmen bei vermehrten Kompetenzen den verbleibenden Finanzierungsanteil.
Hauptstrassen	Der Bau von Hauptstrassen ist eine Verbundaufgabe. Der Bund legt das Hauptstrassennetz fest. Die Beiträge des Bundes an die kantonalen Bauvorhaben sind nach Finanzkraft abgestuft.	Die Kantone erhalten neu Globalbeiträge, die sie auch für den Betrieb und Unterhalt von Hauptstrassen einsetzen können.
Lärmschutz mit Mineralölsteuermitteln (ohne National- und Hauptstrassen)	An die Kosten der Lärmsanierungen erhalten die Kantone aus Mineralölsteuermitteln Bundesbeiträge, die nach Strassenkategorie, Finanzkraft und zum Teil auch nach Kosten der Sanierung abgestuft sind.	Die Mittelzuteilung erfolgt auf der Grundlage von Programmvereinbarungen. Auf die fallweise Prüfung von Einzelobjekten kann damit verzichtet werden. Der Lärmschutz entlang von National- bzw. Hauptstrassen erfolgt über das Nationalstrassenbudget bzw. über die Globalbeiträge für Hauptstrassen.
Amtliche Vermessung	Bei der amtlichen Vermessung gibt es zwischen dem Bund und den Kantonen noch Doppelspurigkeiten und administrative Schwerfälligkeiten.	Der Bund definiert die Ziele und Grundsätze, die operative Verantwortung liegt vollständig bei den Kantonen.
Heimatschutz und Denkmalpflege	Der Bund finanziert die Erhaltung und Pflege der Objekte von nationaler Bedeutung mit, gleich wie jene von lokaler und regionaler Bedeutung.	Bei den Bundesbeiträgen entfällt die Finanzkraftabhängigkeit. Zudem strebt der Bund Programmvereinbarungen mit den Kantonen an.
Natur- und Landschaftsschutz	Der Bund finanziert Einzelvorhaben in Funktion der Kosten, der Bedeutung des Objekts (national, regional, lokal), der Finanzkraft des Kantons sowie der Belastung des Kantons durch Biotop- bzw. Moorlandschaftsschutz.	Der Bund und die Kantone schliessen grundsätzlich Programmvereinbarungen für bestimmte Gebiete ab und vereinbaren Schutzziele. Die vereinbarten Leistungen werden mit Globalbeiträgen unterstützt.
Hochwasserschutz	Der Bund leistet an die Kantone mit mittlerer und schwacher Finanzkraft Abgeltungen an die Kosten für einzelne Massnahmen des Hochwasserschutzes.	Der Bund schliesst mit den Kantonen Programmvereinbarungen ab und leistet Globalbeiträge für die Erreichung der vereinbarten Schutzziele.
Gewässerschutz	Der Bund subventioniert einzelne Projekte in Abhängigkeit der Kosten.	Der Bund schliesst mit den Kantonen Programmvereinbarungen ab und leistet Beiträge zur Erreichung der vereinbarten Umweltziele.
Landwirtschaftliche Strukturverbesserungen	Die landwirtschaftlichen Strukturverbesserungen sind eine Verbundaufgabe.	Die Abstufung der Beiträge nach der Finanzkraft fällt weg. An Bodenverbesserungen

Sachbereiche	Bisher	Mit NFA
	Die Unterstützung erfolgt kostenorientiert auf der Basis von Einzelprojekten und ist nach Finanzkraft abgestuft.	rungen und Hochbauten sollen künftig Pauschalbeiträge ausgerichtet werden. Für grössere Werke werden Programmvereinbarungen angewendet.
Wald	Der Bund leistet kostenabhängige, nach Finanzkraft abgestufte Beiträge an eine Vielzahl von Einzelprojekten.	Im Rahmen von Programmvereinbarungen leistet der Bund Globalbeiträge.
Jagd und Fischerei	Der Bund leistet kostenorientierte Beiträge an Einzelprojekte.	Es werden Programmvereinbarungen abgeschlossen, die der Bund mit Globalbeiträgen unterstützt. Beim Artenschutz in der Fischerei fällt die bisherige kantonale Kostenbeteiligung weg.
Schutz der Kulturgüter bei bewaffneten Konflikten	Der Bund leistet an die Kosten der von Kantonen oder Gemeinden erstellten Schutzzräume sowie an die Kosten von Massnahmen nichtbaulicher Art nach Finanzkraft abgestufte Beiträge.	Streichung der Finanzkraftabstufung
Alkoholgesetz	Der Bundesrat kann mit der Durchführung bestimmter Aufgaben auch der Kantone und Gemeinden beauftragen. Eine Abgeltung erfolgte abgestuft nach der Finanzkraft.	Streichung der Finanzkraftabstufung
Wasserrechtsgesetz	Der Bund richtet den von der Erstellung von Wasserwerken betroffenen Gemeinwesen finanzkraftabhängige Ausgleichsbeiträge zur Abgeltung erheblicher Einbussen der Wasserkraftnutzung aus, sofern diese Einbussen eine Folge der Erhaltung und Unterschutzstellung schützenswerter Landschaften von nationaler Bedeutung sind.	Streichung der Finanzkraftabstufung

Instrument 5: Verstärkte interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

• Aufgabenbereiche

Aufgrund der wachsenden Mobilität von Unternehmen, Arbeitskräften und Wohnbevölkerung decken sich die wirtschaftlichen und sozialen Lebensräume immer weniger mit den Kantonsgebieten. Dadurch besteht die Gefahr, dass bei der staatlichen Aufgabenerfüllung Grössenvorteile nicht genügend stark genutzt werden oder Mitnahme-Effekte (Spillovers) entstehen (z.B. im Kulturbereich oder beim Agglomerationsverkehr).

Die NFA regelt den kantonsübergreifenden Leistungsbezug in neun Sachbereichen. Dabei kann es sich sowohl um Verbundaufgaben als auch um kantonale Aufgaben handeln. Auf der Basis der interkantonalen Rahmenvereinbarung (IRV) schliessen die Kantone Verträge über den gegenseitigen Bezug oder die gemeinsame Produktion von staatlichen Leistungen ab. Dem Bund kommt hier lediglich eine "Schiedsrichterrolle" zu: Auf Antrag interessierter Kantone soll er nicht kooperationswillige Kantone zur Zusammenarbeit mit Lastenausgleich verpflichten können.

Mit der NFA wird die Möglichkeit geschaffen, in den nachfolgenden neun im neuen Art. 48a der Bundesverfassung aufgeführten Aufgabenbereichen die interkantonale Zusammenarbeit obligatorisch zu erklären:

- Institutionen zur Eingliederung und Betreuung Behinderter,
- Spitzenmedizin und Spezialkliniken,
- Kantonale Universitäten,
- Fachhochschulen,
- Agglomerationsverkehr,
- Straf- und Massnahmenvollzug,
- Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung,
- Abfallbewirtschaftung,
- Abwasserreinigung.

In den meisten Bereichen nach Art. 48a BV besteht bereits eine intensive interkantonale Zusammenarbeit. Sie ist weiterzuführen und soweit nötig und sinnvoll auszubauen. Grundsätzlich neu eingerichtet werden muss die Zusammenarbeit hingegen im Bereich der Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung.

• **Interkantonale Rahmenvereinbarung (IRV)**

Grundlage für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich bildet die Interkantonale Rahmenvereinbarung (IRV). Mit ihr werden auf der Stufe interkantonale Normen wesentliche Aspekte der interkantonalen Zusammenarbeit harmonisiert und allgemein festgelegt.

Gemäss Art. 24 Abs. 3 des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich hat der Bundesrat bei der Inkraftsetzung der NFA den Stand der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu berücksichtigen. Eine rechtzeitige Ratifikation wäre ein wichtiges Indiz für das ernsthafte Bestreben der Kantone zum Ausbau der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich.

Die IRV ist so ausgestaltet, dass sie generell zum Tragen kommen kann und nicht nur in jenen Bereichen, in welchen die Kantone zur Zusammenarbeit verpflichtet werden können. Innerhalb der IRV legen die Kantone in den bereichsspezifischen interkantonalen Verträgen die Modalitäten der Zusammenarbeit detailliert und ergänzend fest (z.B. Kostenbeteiligung, Mitsprache, Leistungszugang).

In zahlreichen Aufgabenbereichen mit interkantonomer Zusammenarbeit laufen über die betroffenen Direktorenkonferenzen Vorarbeiten.

Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) hat sie am 24. Juni 2005 zusammen mit einem erläuternden Kommentar zuhanden der Kantone verabschiedet. Die Kantone wurden eingeladen, die IRV im Hinblick auf die Umsetzung der NFA so bald wie möglich zu ratifizieren. Die IRV wird für die unterzeichnenden Kantone in Kraft treten, sobald ihr 18 Kantone beigetreten sind. Der Kantonsrat hat an der Sitzung vom 5. Mai 2006 den Beitritt zur IRV beschlossen und dem Regierungsrat die Kompetenz zur Unterzeichnung erteilt. Der Regierungsrat wird – wie in der Botschaft des Regierungsrats über den Beitritt zur Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich erwähnt – die Vereinbarung dann unterzeichnen, wenn die Gewichtung der Ausgleichsgefässe "soziodemographischer Lastenausgleich" und "geographischer Lastenausgleich" im eidgenössischen Parlament entsprechend der Botschaft des Bundesrates verabschiedet sind.

4. Die Vorteile der NFA

Die NFA bringt - vor allem aus der Sicht des Kantons Obwalden - im wesentlichen die folgenden **Vorteile**:

- Sie schafft die Grundlage für einen transparenten, gezielten und steuerbaren Finanzausgleich sowie eine effiziente und bedarfsgerechte Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen mit klaren Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten.
- Sie vermindert die tendenziell steigenden Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und in der Steuerbelastung zwischen den Kantonen.
- Sie korrigiert falsche Anreizstrukturen.

- Die NFA erweitert die Möglichkeiten für innovative, kostengünstige und bürgernahe Dienstleistungen. Ein ausreichendes Grundangebot ist sicherzustellen.
- Die NFA schafft die Basis für neue und verbesserte Zusammenarbeitsformen zwischen den Kantonen.
- Der geografisch-topografische Belastungsausgleich vermindert die übermässigen finanziellen Lasten der Gebirgskantone.

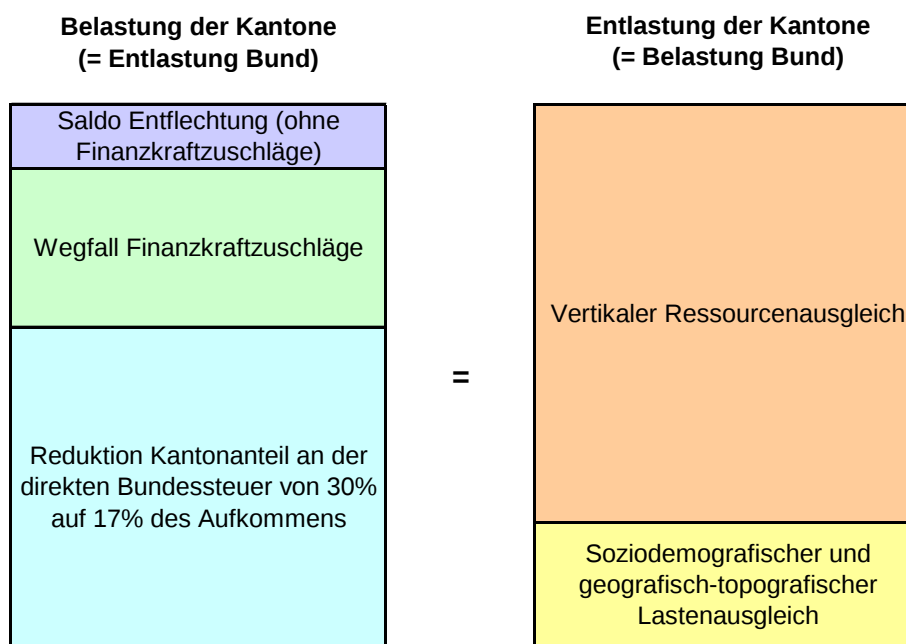
Die genannten Vorteile gilt es zu nutzen.

5. Grundmechanismen des Übergangs zur NFA

5.1 Haushaltsneutralität des Systemwechsels für Bund und sämtliche Kantone

Die NFA verändert eine Vielzahl von Transferzahlungen zwischen Bund und Kantonen. Es ist der Wille des Bundes und der Kantone, den Übergang zur NFA haushaltsneutral zu gestalten.¹ Das bedeutet, dass sich die finanziellen Be- und Entlastungen zwischen dem Bund und den Kantonen, die durch den Systemwechsel entstehen, insgesamt ausgleichen sollen. Dies hat zur Folge, dass die Belastung der *Kantone insgesamt*, die durch den Wegfall des heute geltenden Systems entsteht, durch die neuen Ausgleichsinstrumente ausgeglichen wird. Für die einzelnen Kantone können sich demgegenüber sehr wohl Be- oder Entlastungen ergeben.

Abbildung 3: **Haushaltsneutralität des Übergangs zur NFA**



Das Konzept des haushaltsneutralen Übergangs ist in Abbildung 3 dargestellt. Auf der linken Seite der Grafik befinden sich jene Elemente der NFA, die den Wegfall des heute geltenden Systems umfassen und gleichzeitig vertikale finanzielle Auswirkungen zwischen Bund und Kantonen insgesamt hervorrufen. Dazu gehören der Saldo der Aufgabenentflechtung, der Wegfall der vertikalen Finanzkraftzuschläge sowie die Reduktion des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer von 30 Prozent auf 17 Prozent. Auf der rechten Seite stehen entsprechend diejenigen Elemente des neuen Ausgleichssystems, die neue Beiträge vom Bund an die Kantone umfassen.

In der Abbildung nicht aufgeführt sind diejenigen Elemente, die lediglich zu horizontalen Verschiebungen unter den Kantonen führen. Diese sind zwar für den einzelnen Kanton mit Be- oder Entlastungen verbunden, sie verändern jedoch das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen insgesamt nicht. Dazu gehören z.B. die bisherigen horizontalen Fi-

¹ Eine Ausnahme bildet der befristete Härteausgleich, der sicherstellen soll, dass kein ressourcenschwacher Kanton durch den Übergang zur NFA weniger Mittel erhält als im bisherigen System. Er wird zu 2/3 vom Bund und zu 1/3 von den Kantonen finanziert, was zu einer temporären Mehrbelastung des Bundes führt.

finanzkraftabstufungen bei den Anteilen der Kantone an der Verrechnungssteuer und am Gewinn der Nationalbank sowie – im neuen Ausgleichssystem – der horizontale Ressourcenausgleich.

Die Haushaltsneutralität des Übergangs bedingt, dass der für das neue Ausgleichssystem zur Verfügung stehende Betrag gleich hoch ist wie die Summe aus dem Saldo der Aufgabenentflechtung, dem Wegfall der Finanzkraftzuschläge und der Reduktion des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer. Das bedeutet, dass die im Rahmen der NFA erarbeitete Aufgabenentflechtung nicht unabhängig von ihren Auswirkungen auf das neue Ausgleichssystem beurteilt werden kann. So würden zum Beispiel zusätzliche Entflechtungsmassnahmen, die eine stärkere Belastung der Kantone zur Folge haben, zu einem Anstieg des Ausgleichsvolumens führen. Davon würden vor allem die ressourcenschwachen Kantone und Kantone mit Sonderlasten profitieren. Andererseits führt ein Herausbrechen von solchen Entflechtungsmassnahmen zu einer Reduktion der zur Verfügung stehenden Ausgleichssumme. Dies wäre wiederum mit finanziellen Nachteilen für die ressourcenschwachen Kantone und Kantone mit Sonderlasten verbunden.

5.2 Der Härteausgleich

Gegenüber heute werden durch die NFA die ressourcenschwachen Kantone stärker entlastet und die ressourcenstarken Kantone stärker belastet. Der Übergang zur NFA kann aber auch in einigen ressourcenschwachen Kantonen zu einer Belastung oder einer nur geringfügigen Entlastung führen. Diesen Kantonen wird zur Überbrückung der damit verbundenen finanziellen Folgen ein befristeter Härteausgleich gewährt.

Wenn der Wert des Ressourcenindex eines Kantons bei Inkrafttreten der NFA kleiner als 100 ist und die tatsächliche Wirkung der NFA unter derjenigen der erwarteten Wirkung ausfällt, hat ein Kanton Anspruch auf einen zusätzlichen Ausgleich. Der Härteausgleich beträgt gemäss der Botschaft des Bundesrates zur Festlegung des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleich (3. NFA-Botschaft) insgesamt 430 Millionen Franken. Er wird zu 2/3 vom Bund (287 Mio. Franken) und zu 1/3 (143 Mio. Franken) von den Kantonen finanziert und bewegt sich aufgrund seines nur temporären Charakters ausserhalb der Haushaltsneutralität.

Der Härteausgleich ist auf maximal 28 Jahre befristet. Er bleibt während acht Jahren konstant und reduziert sich anschliessend jährlich um fünf Prozent des Anfangsbetrags, wobei das Eidgenössische Parlament alle vier Jahre über die vollständige oder teilweise Abschaffung des Härteausgleichs befinden kann. Die Nettowirkung des Übergangs nach Härteausgleich führt somit zu einer Belastung des Bundes (Entlastung der Kantone) im Umfang seines Anteils an der Finanzierung des Härteausgleichs. Dieser Anteil beträgt für die Kantone gemäss dritter NFA-Botschaft 287 Millionen Franken wobei der Anteil des Kantons Obwalden 9,7 Millionen Franken ausmacht.

II. AUSWIRKUNGEN DER NFA AUF DEN KANTON OBWALDEN

1. Grundsätzliche Bemerkungen

Die konkreten Auswirkungen der Einführung der NFA für den Kanton und die Gemeinden in den verschiedenen Sachbereichen lassen sich noch nicht abschliessend und noch nicht in allen Details beurteilen. Ausstehend sind noch die Ausführungsverordnungen des Bundesrates zur NFA. Ebenso steht die dritte NFA-Botschaft des Bundes noch in der parlamentarischen Beratung. Unsicherheiten infolge des fehlenden Konkretisierungsgrads bestehen schliesslich auch bei der Umsetzung der Verbundaufgaben im Rahmen der Programmvereinbarungen.

2. Finanzielle Auswirkungen insgesamt

Zur Beurteilung der finanziellen Auswirkungen der NFA auf den Kanton Obwalden kann inzwischen die dritte NFA-Botschaft sowie die Globalbilanz der Jahre 2004/05 herangezogen werden. Bei der Globalbilanz handelt sich dabei nicht um eine Hochrechnung der zu erwartenden Auswirkungen im Einführungsjahr 2008, sondern um die hypothetischen

Ergebnisse, wenn die NFA in den Jahren 2004/05 eingeführt worden wäre. Berechnungsbasis der Globalbilanz bilden somit im wesentlichen die Werte aus den Jahren 2004 und 2005, ergänzt um die Beträge der neuen Ausgleichsgefässe gemäss dritter NFA-Botschaft.

Für den Kanton Obwalden resultiert gemäss der Globalbilanz 2004/05 insgesamt (nach der Zeit des Härteausgleichs) eine Entlastung von vier Millionen Franken. Ohne Härteausgleich würde der Kanton Obwalden eine Belastung von knapp fünf Millionen Franken erfahren. Der Härteausgleich garantiert für jeden der finanzschwächeren Kantone (mit einem Ressourcenindex von weniger als 100 Punkten) zumindest für eine längere Übergangsphase eine Entlastung durch die NFA.

Diese Berechnung bzw. Darstellung in der dritten NFA-Botschaft des Bundes enthält jedoch einen aus Sicht des Kantons Obwalden massgeblichen Fehler. Die stark finanzkraftabhängigen Zahlungen der Schweiz. Nationalbank an die Kantone betragen gemäss Gewinnausschüttungsvereinbarung vom 5. April 2002 im Zeitraum von 2003 bis 2012 1,667 Milliarden Franken. In der Globalbilanz wird mit der Begründung, die Zahlungen an die Kantone würden ab 2013 wieder auf 667 Millionen Franken sinken, nur ein Kantonsanteil von 1,1 Milliarden Franken angerechnet. Dies führt dazu, dass der Kanton Obwalden bei der Umstellung 2008 um 5,7 Millionen Franken schlechter fahren wird. Die Aussage, dass mit dem Härteausgleich die bisherigen finanzschwachen Kantone besser gestellt werden, *ist irreführend und falsch*.

Abbildung 4: **Die finanzielle Gesamtbilanz der NFA für den Kanton Obwalden**
(Werte gemäss Globalbilanz 2004/2005)

Aufgabenteilung (ohne Wegfall der Finanzkraftzuschläge)	Entlastung	- 3,5 Mio.
Wegfall bisheriger Transfers		
Reduktion Anteil an direkter Bundessteuer	Belastung	+ 3,7 Mio.
Verzicht auf Finanzkraftabstufung	Belastung	+ 50,8 Mio.
Neues Ausgleichssystem		
Ressourcenausgleich	Entlastung	- 40,6 Mio.
Geografisch-topografischer Lastenausgleich	Entlastung	- 5,3 Mio.
Härteausgleich netto	Entlastung	- 9,7 Mio.
<i>Gesamtbilanz (Globalbilanz) gemäss 3. NFA-Botschaft</i>	<i>Entlastung</i>	<i>- 4,4 Mio.</i>
Tieferer Anrechnung an SNB-Gewinnausschüttung	Belastung	+ 5,7 Mio.
Effekt bei Umstellung 2008	Belastung	+ 1,3 Mio.

Die effektiven Auswirkungen der NFA auf den Kantonshaushalt werden massgeblich von der Dotierung und der Ausgestaltung der Ausgleichsgefässe, insbesondere des geografisch-topografischen Belastungsausgleichs (GLA), der Kantonsanteile an den Mineralölsteuern (allgemeine Strassenbeiträge) sowie von den Bundesbeiträgen an die Hauptstrassen und an den öffentlichen Regionalverkehr abhängig sein.

Für den Kanton Obwalden von besonderer Bedeutung ist – neben dem Ergebnis der Globalbilanz – der zusätzliche Handlungsspielraum durch die Zunahme an zweckfreien Transfermitteln.

Zu beachten gilt, dass allein mit der Entflechtung der AHV- und IV-Beiträge unbeeinflussbare Verpflichtungen in der Grössenordnung von jährlich gut 4,3 Millionen Franken wegfallen und bisherige aufwandabhängige Bundesbeiträge im Bereich der verbleibenden Verbundaufgaben neu mittels fixer Pauschalbeiträge (z.B. an Hauptstrassen) oder leistungsorientierter Pauschalen im Rahmen von Programmvereinbarungen ausgerichtet werden.

Die neue Art der Finanzierung erhöht damit in entscheidendem Ausmass den Handlungsspielraum des Kantons. Diesen Spielraum gilt es zu nutzen. Der Handlungsbedarf wird jedoch nicht primär bei der Gesetzgebung, sondern bei den Planungsinstrumenten, namentlich der Amtsdauerplanung und der Integrierten Aufgaben- und Finanzplanung (IAFP) anfallen.

Ebenfalls nicht in der Globalbilanz aufgezeigt sind die ebenfalls substanziellen Mehrleistungen, die der Kanton zukünftig im Rahmen der Interkantonalen Leistungsabgeltung (überregionale Kulturabgeltungen, Interkantonale Zusammenarbeit, Hochschulen, Universitäten) bezahlen muss.

3. Finanzielle Auswirkungen in einzelnen Aufgabenbereichen

Durch die Entflechtung von Aufgaben sowie den Wegfall der Finanzkraftzuschläge verändern sich die Belastungen des Kantons in verschiedenen Aufgabenbereichen relativ stark. Aus finanzieller Sicht am stärksten betroffen sind die folgenden Bereiche:

Abbildung 5: **Finanzielle Auswirkungen der Aufgabenentflechtung: Schwerpunktbereiche**

(in Fr. 1'000.--; Basis Rechnungen 2004 / 2005 des Bundes)

(+) Entlastung; (-)

Aufgabenbereich	Saldo
Individuelle Leistungen der IV	2'356
Individuelle Leistungen der AHV	1'896
Wald: Waldpflege- und Bewirtschaftungsmassnahmen	-1'248
Sonderschulung: Individuelle Leistungen	-1'318
Sonderschulung: Bau- und Betriebsbeiträge	-1'629
Bau- und Betriebsbeiträge an Werkstätten	-2'394
Allg. Strassenbeiträge und Finanzausgleich	-2'409
Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime und Tagesstätten	-2'634
Abgeltung Regionalverkehr	-2'753
Prämienverbilligungen KVG	-8'771

Die vorstehende Tabelle erfasst rund 82 Prozent der gesamten finanziellen Auswirkungen infolge der vorgesehenen Aufgabenentflechtungen (inkl. Wegfall der Finanzkraftzuschläge).

Die grössten Beitragsausfälle im Kanton Obwalden erfahren folgende Bereiche. Die individuelle Prämienverbilligung KVG (8,7 Mio. Franken) fällt im Kanton massgeblich ins Gewicht, weil in diesem sehr stark finanzkraftabhängigen Subventionsbereich in den massgebenden Jahren 2004 und 2005 jeweils die volle Ausschöpfung der Bundesbeiträge angestrebt wurde. Ebenso hohe Beitragsausfälle werden bei der Sonderschulung (2,9 Mio. Franken), den IV-Wohnheimen und Werkstätten (2,6 Mio. Franken), sowie dem öffentlichen Regionalverkehr (2,7 Mio. Franken) zu bewältigen sein. Eine namhafte Entlastung entsteht durch die vollständige Verlagerung der AHV/IV-Beiträge zum Bund.

Die entsprechenden Belastungen wurden bei den einzelnen Departementen und Amtsstellen bereits in den letzten Jahren im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) des Regierungsrats aufgezeigt.

4. Auswirkungen der NFA auf die Gemeinden

Die Auswirkungen der NFA auf die Obwaldner Gemeinden sind sehr stark abhängig von der NFA-Umsetzung durch den Kanton. Die NFA kann im Kanton so umgesetzt werden, dass die Auswirkungen auf die Gemeinden bescheiden bleiben und vor allem finanziell keine namhaften Veränderungen eintreten. **Die nachstehenden Ausführungen zeigen die mutmasslichen Auswirkungen der Umsetzung der NFA auf die Gemeinden auf.** Daraus ergibt sich auch der Handlungsbedarf für den Kanton mit Bezug auf die Umsetzung der Ziele der NFA auf der Ebene der Gemeinden.

Die NFA betrifft die Gemeinden grundsätzlich in jenen Aufgabenbereichen unmittelbar, in denen der Vollzug und die Finanzierung durch Kanton und Gemeinden gemeinsam erfolgt. Wird die Situation anhand jener Aufgabenentflechtungen betrachtet, welche die grössten Auswirkungen auf den Kanton haben (siehe vorstehende Abbildung 5 mit den zehn Schwerpunktbereichen), wird klar, dass die direkte Betroffenheit der Obwaldner Gemeinden nicht sehr gross ist.

Durch die NFA tangiert werden die Gemeinden insbesondere in den nachstehenden Bereichen:

- Hochwasserschutz (bleibt Verbundaufgabe Bund/Kanton/Gemeinden),
- Natur- und Landschaftsschutz (bleibt Verbundaufgabe Bund/Kanton/Gemeinden),
- Regionalverkehr (bleibt Verbundaufgabe Bund/Kanton/Gemeinden),
- Betagten- und Behindertenhilfe bzw. Spitex (Rückzug des Bundes aus Finanzierung),
- Wald (bleibt Verbundaufgabe Bund/Kanton/Gemeinden),
- Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, Werkstätten und Tagesstätten (Rückzug des Bundes aus Finanzierung),
- Sonderschulung (Rückzug des Bundes aus Finanzierung),
- Nicht werkgebundene Beiträge aus der Mineralölsteuer.

Auswirkungen auf die Gemeinden haben vor allem die Reduktion von zweckgebundenen Beiträgen des Bundes (aufgrund des Wegfalls der Finanzkraftzuschläge) und die neue Art der Subventionierung im Bereich der verbleibenden Verbundaufgaben. Heute leisten Kanton und Gemeinde bei vielen Verbundaufgaben Beiträge in Prozent der Restkosten (Gesamtkosten abzüglich Bundesbeitrag). Da nun der Bundesbeitrag auf Grund der wegfallenden Finanzkraftzuschläge tiefer ausfallen wird, sind die Restkosten entsprechend höher. Ohne Korrektur auf Kantonsseite würden die Gemeinden automatisch höhere Beiträge bezahlen müssen.

In finanzieller Hinsicht würden die Gemeinden damit – ohne Korrekturmassnahmen auf Kantonsebene – in den vorstehend aufgeführten Bereichen stärker belastet. Bereiche mit direkten oder indirekten Entlastungen der Gemeinden gibt es nicht. In den Bereichen Sonderschulung und Spitex sind die Gemeinden am Defizit der Leistungserbringer beteiligt. Hier ist vorgesehen, für die Gemeinden finanziell den Status quo zu sichern.

III. UMSETZUNG DER NFA IM KANTON OBWALDEN

1. Umsetzung auf kantonaler Ebene

Durch das Projekt „Aufgaben- und Finanzentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden“ und der damit verbundenen Volksabstimmung vom 2. Dezember 2001 wurden die meisten der durch die NFA betroffenen Aufgabenfelder zwischen Kanton und Gemeinden bereits entflochten und eine wichtige Vorarbeit abgeschlossen. Zuständigkeitsfragen, welches Gemeinwesen des Kantons für die von der NFA betroffenen Bereiche zuständig sein wird, stellen sich deshalb nicht mehr.

Analog zur Bundesebene sind aber auf kantonaler Ebene im Hinblick auf die Einführung der NFA:

- zahlreiche Gesetze und Verordnungen anzupassen,

- Verfahrensabläufe umzustellen, Zuständigkeiten und der Ressourceneinsatz neu zu regeln,
- Finanzplan- und Budgetanpassungen vorzunehmen,
- Übergangsprobleme zu lösen.

In Anbetracht der Komplexität des Projektes und des notwendigen Zusammenspiels zwischen Bund und Kantonen ist der Zeitplan mit der Einführung auf den 1. Januar 2008 sehr anspruchsvoll. Damit der Zeitplan für die Umsetzung auf kantonaler Ebene eingehalten werden kann, hat der Regierungsrat bereits am 26. April 2005 das Umsetzungskonzept festgelegt und eine Projektorganisation eingesetzt.

Die Umsetzungsarbeiten auf kantonaler Ebene wurden laufend mit den Gesetzgebungsarbeiten auf Bundesebene abgestimmt. In der vorliegenden Botschaft und dem Entwurf zum Gesetz über die Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) liegt das Schwergewicht der NFA-Umsetzung auf der Gesetzesebene. In der kantonalen Gesetzgebung werden die Voraussetzungen geschaffen, damit die neue Aufgabenteilung umgesetzt werden kann. Dies ist in jenen Bereichen mehr oder weniger problemlos, die neu Bundesaufgabe werden (z. B. individuelle Leistungen von AHV und IV). Anspruchsvoller wird die Aufgabe dort, wo mit der NFA die Verantwortung ganz oder in Teilbereichen den Kantonen zugewiesen wird, wie z.B. bei den kollektiven IV-Leistungen, den Ergänzungsleistungen, den Sonderschulen sowie im Spitex-Bereich. Zu überprüfen und neu zu schaffen sind im Weiteren die Rechtsgrundlagen für die Umsetzung der neuen Zusammenarbeitsformen zwischen Bund und Kantonen. Dabei sind auf kantonaler Ebene insbesondere die Zuständigkeiten für den Abschluss von Programmvereinbarungen mit dem Bund zu klären.

2. Ziele der NFA-Umsetzung

Für die NFA-Umsetzung im Kanton setzte sich die Regierung insbesondere folgende **Ziele**:

- Die NFA-Umsetzung soll sich im Rahmen eines relativ schlanken Kernpakets (Mantelerlass) auf die unmittelbar betroffenen Bereiche konzentrieren. Weiterführende Reformen sind im Rahmen von gesonderten Gesetzesvorlagen vorzunehmen.
- Der Kanton soll Leistungen von Gemeinden und Dritten zur Erfüllung von Aufgaben, für die er nur noch verminderte Beiträge des Bundes erhält, angemessen entschädigen können.
- Die NFA ist für die Gemeinden möglichst haushaltsneutral umzusetzen.

3. Rahmenbedingungen für die NFA-Umsetzung

Die Eckwerte für die Umsetzung der NFA im Kanton sind:

- in etwa haushaltsneutrale Globalbilanz (Schlussbilanz inklusive Härteausgleich),
- konsolidierte Finanzlage mit mittelfristig sehr hohen Investitionen (Folge der Hochwasserkatastrophe),
- geringe direkte Betroffenheit der Gemeinden in Bezug auf die Aufgabenerfüllung,
- relativ hohe Kompatibilität der kantonalen Gesetzgebung mit der NFA. In den heikelsten Bereichen mit zusätzlichen kantonalen Verpflichtungen (Sonderschulung, erwachsene Behinderte, Spitex, Berufsbildung, öffentlicher Regionalverkehr) sind die Voraussetzungen für die Umsetzung der NFA geschaffen oder im Rahmen von Separatprojekten in Erarbeitung.
- enge Terminvorgaben für die Anpassung der kantonalen Gesetzgebung.

4. Grundsätzliche Vorgaben für die Projekterarbeitung

In Anbetracht der genannten Rahmenbedingungen hatte der Regierungsrat **folgendes Vorgehen gewählt**:

- Das Projekt „gesetzeskonforme Umsetzung der NFA im Kanton“ wurde innerhalb der kantonalen Verwaltung mit einer schlanken Organisationsstruktur bearbeitet und durch

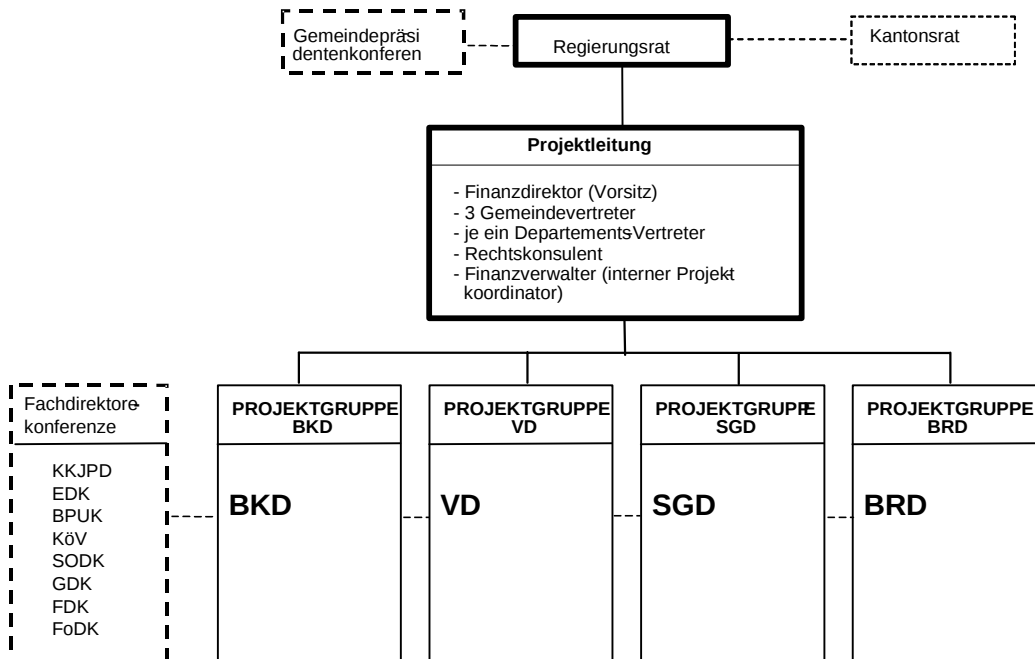
eine Projektleitung, in welcher auch Gemeindebehörden vertreten waren, koordiniert.

- Die erforderlichen Anpassungen der kantonalen Gesetze und Verordnungen wurden, soweit sie nicht bereits im Rahmen eines laufenden Projektes berücksichtigt werden, in einem Mantelerlass zusammengefasst und werden dem Kantonsrat als Gesamtpaket zum Beschluss vorgelegt.

5. Projektorganisation

Für die Umsetzung der NFA im Kanton Obwalden hat die Regierung im April 2005 folgende Projektorganisation eingesetzt:

Abbildung 6: **Projektorganisation**



Im Kernteam waren alle Departemente vertreten.

Das NFA-Kernteam hat insbesondere:

- die NFA-relevanten Massnahmen im Kanton zu koordinieren,
- die Information mit den Gemeinden sicherzustellen,
- alle auf Stufe Kanton erforderlichen Gesetzes- und Verordnungsänderungen zu veranlassen und zu überwachen,
- die Koordination mit laufenden verwaltungsinternen Projekten und insbesondere auch die zeitliche Projektüberwachung vorzunehmen,
- für eine zweckmässige Information nach innen und aussen zu sorgen.

6. Analyse des Handlungsbedarfs in allen Aufgabenbereichen

Die NFA wirkt sich in rund 40 Sachbereichen auf die Aufgabenerfüllung des Kantons aus. Gestützt auf die zweite NFA-Botschaft des Bundesrats wurden die Auswirkungen und der kantonale Handlungsbedarf in allen Aufgabenbereichen vertieft analysiert. Die Ergebnisse wurden für jeden Sachbereich separat in einem vorgegebenen Erfassungsformular festgehalten.

Diese Datenblätter beinhalten insbesondere folgende Informationen:

- Heutige Lösung,
- Vorgaben Bund,
- Rechtsgrundlagen Bund,
- Beschreibung des Anpassungsbedarfs im Kanton,
- anzupassende kantonale Rechtserlasse,

- Auswirkungen auf die Gemeinden und Dritte,
- Koordinationsbedarf,
- finanzielle Auswirkungen,
- Übergangsprobleme.

7. Abstimmung mit separaten Revisionsvorlagen

7.1 Grundsätzliche Bemerkungen

Damit die NFA in den Kantonen ab ihrer Inkraftsetzung im Bereich der Verbundaufgaben umgesetzt werden kann, besteht seitens der Kantone folgender zwingender gesetzgeberischer Handlungsbedarf:

- Regelung der Zuständigkeit zum Abschluss von Programmvereinbarungen;
- Neugestaltung des kantonalen Subventionsrechts als Ausfluss der Tatsache, dass künftig in Bereichen mit Programmvereinbarungen die Kantone Subventionsgeber sind;
- Überprüfung der Notwendigkeit von kantonalem Übergangsrecht.

Die Umsetzung der NFA im Kanton Obwalden erfordert deshalb die Anpassung von zahlreichen kantonalen Gesetzen und Verordnungen. Die nötigen Revisionserlasse auf Stufe Gesetz werden grundsätzlich in einem Mantelerlass zusammengefasst. In verschiedenen Aufgabenbereichen sind indessen umfassende Gesetzesrevisionen in Bearbeitung, die weit über die NFA-Umsetzung hinausgehen. In diesen Fällen soll die NFA-Kompatibilität im Rahmen der entsprechenden Separatvorlagen erreicht werden. Dieses Vorgehen erfordert eine besondere Abstimmung der Separatvorlagen mit der NFA-Ausführungsgebung im Rahmen des geplanten Mantelerlasses.

Namentlich in den nachstehenden Aufgabenbereichen soll die notwendige NFA-Kompatibilität im Rahmen von separaten Revisionsvorlagen sichergestellt werden:

- Gewässerschutz,
- Heimatschutz- und Denkmalpflege,
- Sonderschulung,
- Ergänzungsleistungen,
- Nationalstrassen.

Der Handlungsbedarf, der Zeitplan sowie das Vorgehen sind in den genannten Bereichen sehr unterschiedlich:

Im Bereich *Gewässerschutz* ist die Vollzugsverordnung zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer bereits am 16. März 2006 im Kantonsrat behandelt worden.

Für den Bereiche *Heimatschutz und Denkmalpflege* hat das Bildungs- und Kulturdepartement eine Revision der Denkmalschutzverordnung anstehend, welche die NFA-Vorgaben des Bundes berücksichtigen.

In den zwei Bereichen *Sonderschulung und Ergänzungsleistungen* werden die notwendigen kantonalen Rechtsgrundlagen zur Zeit in laufenden Projekten erarbeitet.

7.2 Nationalstrassen

Beim Bereich der Nationalstrassen hat die NFA eine grundlegende neue Aufgabenteilung bei der Strasse zur Folge. Bei der Nationalstrasse sind heute die Kantone für Bau und Ausbau, Unterhalt und Betrieb verantwortlich. Der Bund übt die Oberaufsicht aus und unterstützt die Kantone mit bedeutenden Finanzierungsbeiträgen (Kanton Obwalden beim Bau und Unterhalt mit 97 Prozent und beim Betrieb mit 95 Prozent). Neu geht die Verantwortung auf den Bund über. Der Bund wird Eigentümer der Nationalstrasse; er ist neu der Bauherr und hat allein für die Finanzierung dieser Arbeiten aufzukommen. Die Kantone bleiben allerdings involviert:

Fertigstellung des Netzes

Die vom Bund klar definierten Abschnitte der Fertigstellung werden wie bisher als Verbundaufgaben unter Leitung der Kantone zu Ende geführt. Im Kanton Obwalden sind als Fertigstellungsabschnitte festgelegt:

- A8 Umfahrung Lungern,
- A8 Giswil Nord – Ewil,
- A2/A8 Kirchenwaldtunnel, Verbindungstunnel.

Betrieblicher und projektfreier baulicher Unterhalt

Dieser muss vollständig reorganisiert werden. Die Schweiz ist in elf Gebietseinheiten aufgeteilt, in welchen jeweils eine kantonale Trägerschaft als Auftragnehmer des Bundes für die Leistungserbringung zuständig ist. Es ist eine pauschalisierte leistungsbezogene Vergütung vorgesehen. Die Nationalstrasse A8 im Kanton Obwalden gehört zusammen mit den Nationalstrassen in den Kanton Luzern, Nidwalden und Zug und zur Gebietseinheit 10 mit dem Werkhof Sprengi, Emmen, als Zentrum. Die vier Kantone haben sich auf das „Lead-Kanton-Modell“ geeinigt; d.h. dass der Kanton Luzern den „Lead“ übernimmt und gegenüber dem Bund als alleiniger verantwortlicher Leistungserbringer der Gebietseinheit 10 auftritt. Der Kanton Luzern wird mit den Partnerkantonen der Gebietseinheit 10 in den nächsten Monaten eine Vereinbarung über das zu übernehmende Personal sowie Maschinen und Geräte abschliessen. In dieser Vereinbarung wird auch die zukünftige Funktion des Werkhofes Foribach, Sarnen, im Betriebskonzept der Gebietseinheit 10 festgelegt werden.

Bau, Ausbau und Unterhalt

Diese Aufgaben übernimmt der Bund ab 1. Januar 2008 allein. Bei einzelnen Projekten sind Übergangsregelungen notwendig. D.h. die Kantone führen begonnene Projekte im Auftrag des Bundes zu Ende, wobei die Finanzierung in jedem Fall ab 1. Januar 2008 zu 100 Prozent durch den Bund erfolgt. Das Bundesamt für Strassen ASTRA muss sich für die neuen Aufgaben neu organisieren. Der Personalbestand des ASTRA wird von heute 170 Mitarbeitenden auf rund 400 Mitarbeitende aufgestockt. Es ist eine Dezentralisierung vorgesehen. Das Nationalstrassennetz wird in fünf Filialgebiete unterteilt. Die A8 im Kanton Obwalden gehört zur **Filiale Zofingen**, die mit etwa 40 bis 50 Mitarbeitenden die Zentral- und Nordostschweiz (von Basel bis Gotthard) betreut.

8. Vernehmlassungsergebnis

Der Mantelerlass NFA wurde bei den Gemeinden, der Spitex sowie der Pro Senectute einem Vernehmlassungsverfahren unterbreitet. Grundsätzlich sind alle Gemeinden mit dem Vorgehen des Regierungsrats und den Änderungsanträgen einverstanden.

Von einzelnen Gemeinden wäre begrüsst worden, wenn einer haushaltneutralen Umsetzung für Gemeinden nicht nur Beachtung geschenkt worden sondern diese auch gesetzlich verankert worden wäre.

Seitens der Pro Senectute wurde insbesondere geltend gemacht, dass der Kanton nicht alle Einnahmehausfälle seitens des Bundes kompensiert. Im vorliegenden Mantelerlass geht es aber darum, die *aufgrund der NFA* wegfallenden Bundesgelder durch kantonale Zuschüsse zu kompensieren. Die wegfallenden Bundesbeiträge für „Hilfeleistungen, wie Haushalthilfe, Hilfe bei der Körperpflege und Mahlzeitendienst“ sind jedoch nicht auf die Aufgabenteilung der NFA zurückzuführen.

9. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen im NFA-Mantelgesetz

Um die NFA im Kanton im Einklang mit der neuen Bundesgesetzgebung umzusetzen, sind Bestimmungen in verschiedenen kantonalen Gesetzen und Verordnungen aufzuheben oder anzupassen. Soweit derartige Revisionen nicht im Rahmen von Separatvorlagen vorgenommen werden, ist hierfür der Erlass eines Mantelgesetzes vorgesehen.

Das **NFA-Mantelgesetz** erfasst jene Erlasse und Bestimmungen, die zwingend angepasst werden müssen, um die Kompatibilität mit der Bundesgesetzgebung zu erreichen. Der Handlungsspielraum für den Kanton ist dabei mit Ausnahme der *Unterstützung der Betagtenhilfe* (Spitex) relativ gering. Dieses Vorgehen trägt dem Umstand Rechnung, dass alle Revisionspunkte Teil einer umfassenden und kohärenten Föderalismusreform bilden. Das gewählte Vorgehen ist daher mit dem Grundsatz der Einheit der Materie – sowohl aus der Sicht der kantonalen Gesetzgebung als auch aus jener der Rechtsprechung des Bundesgerichts – vereinbar. Mit dem Erlass eines NFA-Mantelgesetzes wird zudem das gleiche Vorgehen gewählt, wie dies der Bund für seine NFA-Ausführungsgesetzgebung getan hat.

9.1 Strassenbeitragsverordnung (Abschnitt I) und Kantonsstrassengesetz (Abschnitt II, Ziff. 2)

Vorgaben gemäss NFA: Die Verteilung des Mineralölsteueranteils (12 Prozent für nicht werkgebundene Beiträge) soll mit einer neuen Berechnungsgrundlage erfolgen. Finanzkraft entfällt als Kriterium. Es verbleiben als Hauptkriterium die Strassenlängen und die Strassenlasten.

Bei den nicht werkgebundenen Beiträgen bzw. den übrigen werkgebundenen Beiträgen der Mineralölsteuer wird gemäss letzter Globalbilanz der Kantonsanteil infolge des wegfallenden Finanzkraftanteils um rund die Hälfte sinken. Durch die Änderung des Verteilungsschlüssels von heute je rund 50 Prozent Kanton und Gemeinden auf neu 100 Prozent Gemeinden wird der Wegfall für die Gemeinden kompensiert.

Da neben den Finanzierungsartikeln (alt Art. 8 und 10 der Strassenbeitragsverordnung) auch sehr viele formelle Änderungen vorgenommen werden müssen, wird im Rahmen des Mantelerlasses eine Totalrevision der Strassenbeitragsverordnung vorgenommen.

9.2 Invalidenversicherung (Abschnitt II, Ziff. 1)

Vorgaben gemäss NFA: Aufgabenentflechtung: Vollständige finanzielle Entlastung der Kantone. Der Bund richtet IV-Stellen ein, er kann mit den Kantonen Standortverträge abschliessen.

Mit der Aufhebung des Gesetzes über die Finanzierung des Kantonsbeitrags an die Invalidenversicherung vom 7. Mai 1961 wird die Gesetzesgrundlage für einen Kantonsbeitrag aufgehoben (Gemeinde-Anteile wurden bereits mit der Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden per 1. Januar 2001 aufgehoben).

9.3 Staatsverwaltungsgesetz (Abschnitt III, Ziff. 1)

Da mit der Umsetzung der NFA die Eigenverantwortung der Kantone gestärkt werden soll, werden in mehreren Bereichen als zentrales Vollzugsinstrument zur Erfüllung von Verbundaufgaben zwischen Bund und Kantonen neu Programmvereinbarungen mit Global- oder Pauschalbeiträgen eingeführt. Mit der Programmvereinbarung wird einerseits ein Subventionsverhältnis zu den Kantonen geschaffen, andererseits verpflichten sich die Kantone, im Rahmen der Umsetzung der Programmvereinbarung notwendigen Schritte einzuleiten. Da es sich um eine neue Zusammenarbeitsform handelt, sind im heutigen Recht keine diesbezüglichen Regelungen enthalten.

In gesetssystematischer Hinsicht kann die Verankerung der Abschlusszuständigkeit als generelle Norm in der Querschnittsgesetzgebung oder als Einzelnormen in der Fachgesetzgebung erfolgen. In der Regel erscheint eine zentrale, generelle Regelung vorteilhafter. Es drängt sich auch im Kanton Obwalden auf, anstelle der Regelung in zahlreichen Spezialgesetzen eine allgemeingültige Regelung im Staatsverwaltungsgesetz, in welchem auch die Grundsätze des Finanzhaushalts bereits enthalten sind, zu schaffen.

Aufgrund der verfassungsmässigen Zuständigkeit des Regierungsrats, den Kanton nach aussen zu vertreten (Art. 76 Abs. 1 KV), soll er auch zum Abschluss von Programmvereinbarungen mit dem Bund zuständig sein.

Aus heutiger Sicht wird damit gerechnet, dass bei den meisten Programmvereinbarungen Massnahmen notwendig werden, die die Ausgabenbefugnis des Regierungsrats übersteigen. In diesen Fällen wird dem Kantonsrat ein Rahmenkredit unterbreitet werden, bevor die Programmvereinbarung unterzeichnet werden kann. Die für die Ausführung der einzelnen Massnahmen (operative Ausführung) notwendigen Objektkredite wird der Regierungsrat anschliessend im Rahmen der Staatsvoranschlagskredite selbstständig beschliessen können. Über die einzelnen Objekte wird der Kantonsrat auch im Rahmen der strategischen Planung in der Integrierten Aufgaben- und Finanzplanung (IAFP) informiert. Je nach Massgabe der Tragweite der Vereinbarung bzw. aufgrund des Überwiegens von fachlichen Kenntnissen wird auch die Möglichkeit der Delegation zum Abschluss von Programmvereinbarungen durch die Verwaltung geschaffen.

Ebenfalls erwünscht ist der frühzeitige Einbezug der Gemeinden. Dieser wird je nach Bereichen der Leistungsvereinbarung unterschiedlich gestaltet sein. Da es sich um ein neues Instrument handelt und die genaue Ausgestaltung noch nicht im Einzelnen bekannt ist, enthält die gesetzliche Regelung im Staatsverwaltungsgesetz nur die wesentlichen Punkte. Der Regierungsrat wird aber ermächtigt, allfällig nötige Einzelheiten in Ausführungsbestimmungen zu regeln. Dies betrifft insbesondere das Übergangsrecht, das heute auf Grund fehlender Kenntnisse noch nicht formuliert werden kann.

9.4 Wasserbaugesetz (Abschnitt III, Ziff. 3) und Wasserbauverordnung (Abschnitt IV, Ziff. 3)

Vorgaben gemäss NFA: Neue Zusammenarbeitsformen – Streichung der Finanzkraftabstufung

Im Bereich des Hochwasserschutzes wird – wie in anderen Bereichen auch – künftig von der reinen Objektfinanzierung hin zur Finanzierung von Programmvereinbarungen gewechselt. Dies bedingt u.a., dass die gesetzliche Grundlage für künftige Rechtsformen bzw. für verwaltungstechnische Abläufe der Förderungstätigkeit zwischen Kanton und Trägerschaften neu zu regeln ist. Die Kompetenz-Regelung erfolgt grundsätzlich über den neu im Staatsverwaltungsgesetz geschaffenen Art. 20a Programmvereinbarungen für die Stufe Bund – Kanton. Für die Stufe Kanton – Trägerschaft wird im Gesetz über den Wasserbau sodann die gesetzliche Voraussetzung im neu geschaffenen Art. 20a des Wasserbaugesetzes geschaffen. Es handelt sich um einen neuen kantonalen Subventionstatbestand, der sich an eine Mustervorlage des Bundesamtes für Umwelt anlehnt. Schutzbauten mit einer Objektsumme von über einer Millionen Franken werden voraussichtlich weiterhin über Einzelverfügungen subventioniert. Mit dem Bezug zur Festsetzung des Kantonsbeitrages nach der verfassungsmässig zuständigen Behörde wird auf die Ausgabenkompetenz nach Kantonsverfassung (Art. 59 bzw. 70 bzw. 76) und nach Finanzhaushaltsverordnung (Art. 41 bzw. 42) verwiesen.

Im Normalfall schliesst der Kanton mit dem Bund Programmvereinbarungen ab. Der globale Beitrag des Bundes kann damit nicht mehr ohne weiteres je Objekt zugeordnet werden. Der Kantonsbeitrag wird zukünftig somit auch einen Finanzierungsanteil des Bundes beinhalten.

Im Grundsatz soll die prozentuale Belastung der Gemeinde bzw. Dritter zukünftig dabei im Rahmen der bisherigen Belastung bleiben. Der Kanton übernimmt mit der vorgeschlagenen Änderungen die durch die Streichung der Finanzkraftzuschläge höheren anfallenden Restkosten.

9.5 Gesetz über die Förderung des öV (Abschnitt III, Ziff. 4)

Vorgaben gemäss NFA: Abgeltung für den regionalen Personenverkehr (RPV) bleibt Verbundaufgabe; Reduktion der Bundesbeiträge von durchschnittlich 69 Prozent auf durchschnittlich 50 Prozent, Streichung der Finanzkraftabstufung.

Mit der vorgeschlagenen Reduktion des Gemeindebetrages von 30 auf 10 Prozent soll der höheren Restfinanzierung von Kanton und Gemeinden Rechnung getragen werden.

Die angestrebte Reduktion des Gemeindebeitrags führt dazu, dass die Gemeinde prozentual die gleichen Restkosten zu tragen hat wie heute.

9.6 Gesundheitsgesetz und Ausführungsbestimmungen (Abschnitt III, Ziff. 5)

Vorgaben gemäss NFA: Teilentflechtung: Der Bund subventioniert nur noch die privaten Organisationen für deren gesamtschweizerischen Tätigkeiten. Die kantonalen und kommunalen Tätigkeiten werden nur noch durch die Kantone unterstützt.

Gemäss Übergangsbestimmung zur BV sind die bisherigen Leistungen gemäss Art. 101 bis AHVG durch die Kantone weiter auszurichten bis zum Inkrafttreten einer kantonalen Finanzierungsregelung für die Hilfe und Pflege zu Hause.

Eine Besonderheit stellen die Ergänzungen des Gesundheitsgesetzes sowie der Entwurf zu den Ausführungsbestimmungen über die Beiträge des Kantons an die Organisationen der Hilfe und Pflege zu Hause dar (Spitex).

Im Grundsatz ist dies im Kanton Obwalden eine *reine* Gemeindeaufgabe. Um die Gemeinden auch in diesem Bereich nicht mit Mehrkosten zu belasten, hat eine eigens eingesetzte Arbeitsgruppe mit Kantons- und Gemeindevertretern einen neuen Vorschlag für eine Mischfinanzierung von Kanton und Gemeinden vorgeschlagen. Mit den im Gesundheitsgesetz vorgeschlagenen Änderungen übernimmt der Kanton faktisch die Einbusse, die die Gemeinden durch den Wegfall der bisherigen Lohnsubventionierung des Bundes erleiden.

Den Berechnungen lagen dabei folgende Annahmen zugrunde:

- Durchschnittlicher Beitrag BSV in den Jahren 2004/05: Fr. 630 000.–
- Verrechnete Stunden (ambulante Krankenpflege und hauswirtschaftliche Dienstleistungen) im Jahr 2005 insgesamt 44 270
- Im 2005 gelieferte Mahlzeiten insgesamt rund 8 000

Für ambulante Krankenpflege und hauswirtschaftliche Dienstleistungen	44 270 x Fr. 13.60	Fr. 602 072.–
Für Mahlzeitendienst (Spitex/Pro Senectute)	8 000 x Fr. 1.–	Fr. 8 000.–
Pauschalbeitrag an die kantonale Spitexträgerorganisation		Fr. 22 000.–
Totalbeitrag Kanton		Fr. 632 072.–

9.7 Alters- und Hinterlassenenversicherung (Abschnitt III, Art. 6)

Vorgaben gemäss NFA: Aufgabenentflechtung: Vollständige finanzielle Entlastung der Kantone. Vollzug bleibt unverändert

Mit der Aufhebung von Art. 12 des Einführungsgesetzes zum BG über die AHV vom 25. Januar 2002 wird die Gesetzesgrundlage für einen Kantonsbeitrag aufgehoben (Gemeinde-Anteile wurden bereits mit der Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden per 1. Januar 2001 aufgehoben).

9.8 Verordnung über die amtliche Vermessung (Abschnitt IV, Ziff.1)

Vorgaben gemäss NFA: Neuer Verfassungsartikel: Landesvermessung ist Sache des Bundes; Bund erlässt Vorschriften über die amtliche Vermessung; Bund kann Vorschriften über die Harmonisierung amtlicher Informationen erlassen; Streichung der Finanzkraftzuschläge

Mit der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden ging die amtliche Vermessung in die alleinige Zuständigkeit des Kantons über. Die Gemeinden wurden von der Finanzierung seit 2001 entbunden. Die Anpassung der Verordnung über die amtliche Vermessung wurde damals aber nicht vorgenommen. Mit der nun vorzunehmenden Verordnungsänderung wird dies nun nachgeholt.

9.9 Stipendienverordnung (Abschnitt IV, Ziff. 2)

Vorgaben gemäss NFA: Teilentflechtung, der Bund beteiligt sich nur noch an den Stipendien auf der Tertiärstufe. Der Bund kann die interkantonale Harmonisierung der Ausbildungsbeihilfen fördern und Grundsätze für die Unterstützung festlegen.

Der Bund hat sein neues Bundesgesetz über die Stipendien aufgrund der NFA überarbeitet. Mit den vorgeschlagenen Änderungen wird die kantonale Stipendienverordnung dem neuen Bundesgesetz angepasst.

9.10 Gewässerschutzverordnung (Abschnitt IV, Ziff. 4)

Vorgaben gemäss NFA: Bleibt Verbundaufgabe; neue Zusammenarbeitsformen und Streichung der Finanzkraftzuschläge

Die vorgeschlagenen Änderungen sollten die durch die Streichung der Finanzkraftzuschläge höheren anfallenden Restkosten kompensieren. Ebenso kann es sein, dass der Bund neu Globalbeiträge zum Erreichung eines Zieles ausrichtet und keine Projektbezogenen Beiträge mehr. Mit der gewählten Formulierung kann der Kanton weiterhin die entsprechenden Beiträge ausrichten.

9.11 Naturschutzverordnung (Abschnitt IV, Ziff. 5)

Vorgaben gemäss NFA: Bleibt Verbundaufgabe; neue Zusammenarbeitsformen und Streichung der Finanzkraftzuschläge

Die vorgeschlagenen Änderungen sollten die durch die Streichung der Finanzkraftzuschläge höher anfallenden Restkosten kompensieren.

9.12 Verordnung über Beiträge an Kinder- und Jugendheime sowie an Behinderteneinrichtungen (Abschnitt IV, Ziff. 6)

Die volle fachliche und finanzielle Verantwortung geht auf die Kantone über. Sie haben den Verfassungsauftrag, im Bereich der kollektiven IV-Leistungen die ihnen übertragenen Aufgaben zu erfüllen. Die Kantone haben die bisherigen Leistungen der Invalidenversicherung zu übernehmen, bis sie über ein genehmigtes Behindertenkonzept verfügen, mindestens jedoch während dreier Jahren (Art. 197 Ziff. 4 BV; noch nicht in Kraft). Mit dem Behindertenkonzept wird die Gewährung kantonaler Beiträge an Bau und Betrieb von Institutionen mit ausserkantonaler Platzierung geregelt. Es ist dem Bund zur Genehmigung zu unterbreiten. Die individuellen Eingliederungsmassnahmen werden weiterhin von der Invalidenversicherung übernommen.

Zur Sicherung eines minimalen Leistungsstandards sind die Ziele der Eingliederung sowie die Grundsätze und Kriterien im Bundesgesetz über Institutionen zur Förderung der Eingliederung invalider Personen vom 6. Oktober 2006 (IFEG; noch nicht in Kraft) festgelegt. In der Verordnung über die Beiträge an Kinder- und Jugendheime sowie an Behinderteneinrichtungen vom 10. November 1988 (GDB 874.41) werden die notwendigen Anpassungen an das IFEG (Aufgabenzuweisung/Zuständigkeiten und Wiederholung der verfassungsrechtlichen Übergangsbestimmung) vorgenommen. Die Anerkennung von Behinderteneinrichtungen obliegt – wie bis anhin – dem Regierungsrat. Dieser ist neu auch zuständig für die Bedarfplanung und –steuerung. Die Erarbeitung eines Behindertenkonzeptes sowie die Bedarfsplanung erfolgt im Rahmen eines Projekts der Zentralschweizer Gesundheits- und Sozialdirektorenkonferenz. Der Vollzug wird im Übrigen dem Sicherheits- und Gesundheitsdepartement übertragen.

Der Bund zieht sich auch im Bereich der Sonderschulen aus der Finanzierung der individuellen und kollektiven Sonderschulleistungen zurück. Gemäss Art. 197 Ziff. 2 nBV haben die Kantone die bisherigen Leistungen der IV an die Sonderschulen (einschliesslich der heilpädagogischen Früherziehung) weiterzuführen, bis sie über kantonale Sonderschul- und Betreuungskonzepte verfügen, mindestens jedoch während drei Jahren.

9.13 Forstverordnung (Abschnitt IV, Ziff. 7)

Vorgaben gemäss NFA: Bleibt Verbundaufgabe; neue Zusammenarbeitsformen und Streichung der Finanzkraftzuschläge

Wie beim Wasserbau werden auch im Forstbereich zwischen Kanton und Bund Programmvereinbarungen abgeschlossen. Der globale Beitrag des Bundes kann damit nicht mehr ohne weiteres je Objekt zugeordnet werden. Schutzbauten mit einer Objektsumme von über einer Million Franken werden voraussichtlich weiterhin über Einzelverfügungen subventioniert. Der Kantonsbeitrag wird zukünftig somit auch einen Finanzierungsanteil des Bundes beinhalten.

Im Grundsatz soll die prozentuale Belastung der Gemeinde bzw. Dritter zukünftig dabei im Rahmen der bisherigen Belastung bleiben. Der Kanton übernimmt mit der vorgeschlagenen Änderung die durch die Streichung der Finanzkraftzuschläge höher anfallenden Restkosten.

9.14 Referendum, Inkrafttreten (Abschnitt V)

Es ist vorgesehen, das Gesetz zeitgleich mit der NFA-Bundesgesetzgebung in Kraft zu setzen, d.h. von heute aus auf den 1. Januar 2008.

IV. WEITERES VORGEHEN

Die Planung geht davon aus, dass das Eidgenössische Parlament vor Ende 2007 die dritte NFA-Botschaft behandelt hat, die NFA-Ausführungsgesetzgebung des Bundes definitiv verabschiedet ist und anschliessend keine Volksabstimmung durchgeführt werden muss (fakultatives Gesetzesreferendum).

Beilagen:

- Gesetzesentwurf (Mantelerlass NFA) mit Anhang Strassenbeitragsverordnung
- Entwurf Ausführungsbestimmungen über die Beteiligung des Kantons an Organisationen der Hilfe und Pflege zu Hause