



Kanton
Obwalden

Bericht des Regierungsrats zur Finanzstrategie 2027+ zuhanden der Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission

2. Mai 2017

Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren der Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission

Hiermit bringen wir Ihnen auf Ihren Wunsch den Bericht zur Finanzstrategie 2027+ zur Kenntnis.

Im Namen des Regierungsrats

Landstatthalter: Paul Federer

Landschreiber: Dr. Stefan Hossli

I.	Einleitung	3
II.	Ausgangslage – Finanzielle Entwicklung in den letzten 20 Jahren	4
1.	Um die Jahrtausendwende	4
2.	Langfriststrategie 2012+	4
2.1	SWOT-Analyse als Grundlage	4
2.2	Inhalt der Langfriststrategie 2012+	5
3.	Die Steuerstrategie: Steuergesetzrevisionen 2006 bis heute	6
3.1	Situation vor 2006	6
3.2	Steuergesetzrevision 2006	6
3.3	Steuergesetzrevision 2007	7
3.4	Steuergesetzrevision 2008	7
3.5	Steuergesetzrevision 2012	7
4.	Steuergesetzrevision 2017	7
4.1	Resultat/Auswirkungen auf die Entwicklung 2005–2015	8
III.	Erfolgsrechnung	11
5.	Ertrag	12
5.1	Kantonssteuern/Direkte Bundessteuern	13
5.2	Regalien und Konzession	13
5.3	Vermögenserträge	13
5.4	Finanzausgleich des Bundes (NFA)	14
6.	Aufwand	15
6.1	Entwicklung Aufwand Kanton und Gemeinden	15
6.2	Ausgabenwachstum Kanton	16
6.3	Erfolgte Korrekturmassnahmen (KAP)	17
IV.	Herausforderungen / Zielkonflikte / Analyse 2016	18
7.	Langfriststrategie 2022+ und finanzielle Entwicklung	18
8.	Ausgangslage	19
8.1	NFA	19
8.2	Auswirkung auf die Kantonsfinanzen	19
8.3	Auswirkung auf die Gemeindefinanzen	22
9.	Schuldenbremse	22
10.	Unternehmenssteuerreform III (USR III) des Bundes	23
11.	Entwicklung der Verwaltung	24
V.	Finanzstrategie 2027+	26
12.	Strategiefeld 1: Steuern	26
13.	Strategiefeld 2: Strukturen intern	27
14.	Strategiefeld 3: Strukturen Aufgaben- und Lastenverteilung Kanton - Gemeinden	27
15.	Strategiefeld 4: Leistungsangebot	28
16.	Allgemein	28
VI.	Beurteilung durch den Regierungsrat	29
17.	Auftrag und Vorgehen	29
18.	Vernehmlassung	29
19.	Einwohnergemeinden	29
20.	Weiteres Vorgehen	30

I. Einleitung

Ein Ziel des Regierungsrats für das Jahr 2017 lautet wie folgt:

**„Eine Strategie zur Erreichung
einer ausgeglichenen Erfolgsrechnung
unter Berücksichtigung des NFA liegt vor.“**

Das Ziel ist eine massgebliche strukturelle Optimierung und finanzielle Entlastungen sowohl im Rahmen der bisherigen Aufgaben und Leistungsaufträge als auch in der Amtsdauerplanung sowie im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP). Dies entspricht auch der Leitidee 9.1 aus der Amtsdauerplanung 2014 – 2018: „Der Kanton Obwalden verfolgt weiterhin eine konsequente Einnahmen-, Ausgaben- und Steuerpolitik.“

Die finanzielle Ausgangslage zeigt gemäss Budget 2017 bzw. dem Finanzplan 2018–2020 massive operative Defizite in der Erfolgsrechnung auf. Dies trotz Umsetzung der Massnahmen des Konsolidierungs- und Überprüfungspaketes (KAP) im Umfang von über zehn Millionen Franken. Aufgrund dieser neuen Ausgangslage kann der Ausgleich des Defizits dank der Schwankungsreserven aus heutiger Sicht ohne konkrete Korrekturen maximal bis zum Budget 2018 erreicht werden.

Die Erfolgsrechnung ist gemäss dem geltenden Finanzhaushaltsgesetz mittelfristig auszugleichen. Nur so kann gewährleistet werden, dass sich der Kanton nicht für die Konsumausgaben verschuldet, und dass auch Mittel für anstehende Investitionen zur Verfügung stehen. Mit einem gesunden Staatshaushalt kann der Kanton seine erfolgreiche Strategie weiter fortführen.

Daraus ist ersichtlich, wie der Regierungsrat gedenkt, den finanziellen Handlungsspielraum inskünftig wiederherzustellen.

Dass eine Strategie zur Erreichung einer ausgeglichenen Erfolgsrechnung ausgearbeitet werden soll, liegt darin begründet, dass die Problematik auf die unterschiedliche Entwicklung des Ertrags und des Aufwands der Erfolgsrechnung zurückzuführen ist. Wie aus nachfolgender Grafik ersichtlich wird, stieg der Aufwand der Erfolgsrechnung kontinuierlich an, während der Ertrag in einer engen Bandbreite verharrt (siehe auch Ziffer 5, Seite 13).

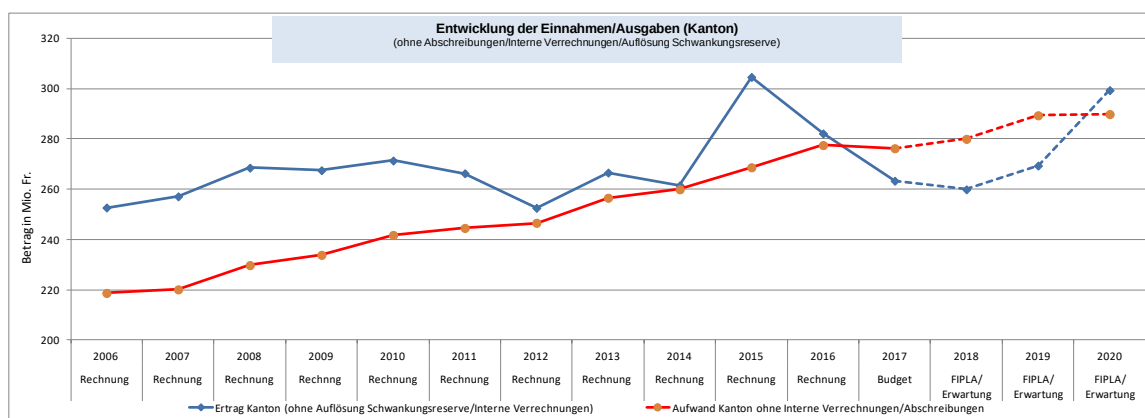


Abbildung 1: Entwicklung Einnahmen und Ausgaben Kanton Obwalden

Gründe und Ursachen für die unterschiedlichen Entwicklungen sowie die Ausgangslage der letzten Jahre werden nachfolgend erklärt.

II. Ausgangslage – Finanzielle Entwicklung in den letzten 20 Jahren

1. Um die Jahrtausendwende

Der Kanton Obwalden nahm um die Jahrtausendwende grundlegende Strukturreformen vor. Zu diesem Zeitpunkt hatte der Kanton einen sehr engen finanziellen Handlungsspielraum. Der Kanton Obwalden galt als einer der finanzschwächsten Kantone der Schweiz. Das Volkseinkommen war tief und die Steuerbelastung im Vergleich zu den übrigen Innerschweizer Kantonen hoch. Zu den Strukturreformen gehörten unter anderem die Reorganisation der Departemente sowie die neue gesetzliche Regelung des Personalrechts im Jahr 1999 (u.a. Reduktion der Anzahl der Amtsleitungen), gefolgt von der Neuregelung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden im Jahr 2001. Im Rahmen dieser Reorganisationen wurde beispielsweise die Steuerverwaltung und der Steuerbezug beim Kanton zentralisiert und die finanziellen Verflechtungen zwischen Kanton und Gemeinden auf ein Minimum reduziert. Auch wurde 2004 eine Generelle Aufgabenüberprüfung (GAP) durchgeführt, die den Staatshaushalt jährlich um rund fünf Millionen Franken entlastet hat. Ebenso wurde 2005 die Ausgaben- bzw. Schuldenbremse eingeführt.

Mit den Strukturreformen machten sich erste Verbesserungen in finanzieller Hinsicht bemerkbar. Massgeblichen Einfluss für die Verbesserung hatte auch die Verschlechterung in der Finanzkraft des Kantons. Dadurch erhielt der Kanton sowohl mehr direkten Finanzausgleich des Bundes als auch indirekten Ausgleich, d.h. den durch die Finanzkraft bestimmten Bundesanteilen, insbesondere den Auszahlungen bei der Schweizerischen Nationalbank (SNB) und bei der eidgenössischen Verrechnungssteuer. Ab 1998 bis 2011 wurde zudem ein Selbstfinanzierungsgrad von über 100 Prozent erreicht. Seit 1999 konnte zudem eine positive Erfolgsrechnung präsentiert werden.

Trotz diesen einzelnen Aufwärtstrends stand der Kanton Obwalden vor grossen Herausforderungen, auf welche der Regierungsrat reagieren wollte. Für die nachhaltige Entwicklung des Kantons entschied sich der Regierungsrat mit einer langfristig angelegten „Vorwärts-Strategie“ den Kanton neu zu positionieren.

2. Langfriststrategie 2012+

2.1 SWOT-Analyse als Grundlage

Von 2000 bis 2002 wurde eine eingehende Situationsanalyse über den Handlungsbedarf und den Handlungsspielraum des Kantons Obwalden verfasst. Diese Analyse der Stärken und Schwächen sowie der Chancen und Risiken (SWOT-Analyse) sollte als Basis für die Formulierung einer Langfriststrategie 2012+ dienen. Die SWOT-Analyse kam zu folgenden Schlüssen:

Stärken

- Tiefe Arbeitslosenquote
- Nähe zu den Wirtschaftsräumen Luzern, Zug und Zürich
- Gute Verkehrslage: schnelle Erreichbarkeit Luzern und Flughafen Kloten
- Stärken bezüglich „weicher“ Faktoren: Landschaft, Vereinsleben, Übersichtlichkeit

Chancen

- Hoher Anteil an Jugendlichen = Potenzial für Arbeitsmarkt
- Nähe Luzern als Hochschul- und Fachhochschulstandort
- Schwerpunktbildung im Bereich Psychiatrie
- Obwalden als Wohnregion, Naherholungs- und Sportregion, Teil der Tourismusdestination „Vierwaldstättersee“

Schwächen

- Überwiegende Ausrichtung auf wenig wertschöpfungsintensive Branchen
- Strukturschwächen in Schlüsselbranchen: Gastgewerbe, Bau, Landwirtschaft
- Image als Hochsteuernkanton
- Mangelndes Angebot an verfügbarem Bauland
- Tendenz zu keiner Nettozuwanderung

Risiken

- Mangelnde Investitionsfähigkeit zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit
- Schwächung des Wirtschaftsstandorts Obwalden
- Trendwechsel zum Wohnen und Arbeiten in der Stadt
- Flaschenhals Autobahn A2 Horw–Hergiswil

2.2 Inhalt der Langfriststrategie 2012+

Basierend auf der Situationsanalyse verabschiedete der Regierungsrat am 10. September 2002 die Strategie- und Amtsdauerplanung 2003 bis 2006, welche auch die Langfriststrategie 2012+ beinhaltet. Die vertiefte Auseinandersetzung mit den Stärken und Chancen sowie den Schwächen und Risiken des Kantons führte zum Schluss, dass ein zentraler Handlungsbedarf betreffend des engen finanzpolitischen Handlungsspielraums bestand. Die Langfriststrategie 2012+ setzte deshalb unter anderem zum Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Obwalden zu verbessern. Daraus abgeleitet wurde eine Steuerstrategie, die drei Hauptrichtungen für die Weiterentwicklung des Kantons definierte.

a. Steuerstrategie

Ein zentrales Ziel der Langfriststrategie 2012+ war die Zurückgewinnung des finanzpolitischen Handlungsspielraums. Dieser sollte einerseits mit einer Optimierung des staatlichen Ertragspotenzials und andererseits mit einer zurückhaltenden, gezielten Ausgabenpolitik erreicht werden. Das Ertragspotenzial war aus damaliger Sicht in erster Linie im Bereich der Steuereinnahmen zu suchen. Aufgrund der damals wohnhaften Bevölkerungsstruktur und des tiefen Volkseinkommens konnten die Steuereinnahmen lediglich über neues Steuersubstrat erzielt werden. Zusätzliches Steuersubstrat sollte mit einer Steigerung der Steuerattraktivität gewonnen werden. Es wurde folgender Kreislauf skizziert: Sind einmal genügend Steuereinnahmen vorhanden, können die Tarife der Kantons- und Gemeindesteuern weiter gesenkt werden, was noch mehr Spitzenverdiener anzieht. Durch die regelmässige Senkung der Kantons- und Gemeindesteuern profitieren alle Steuerpflichtigen, insbesondere diejenigen, die über ein geringes oder mittleres Einkommen verfügen.

b. Raumentwicklungskonzept

Kernstück des Raumentwicklungskonzepts war die Erneuerung des kantonalen Richtplans. Damit sollte die Grundlage geschaffen werden, grössere Bauparzellen auszuscheiden sowie mit ergänzen Massnahmen die Verfügbarkeit von Wohnbauland zu verbessern.

c. Kantonsmarketing

Das Kantonsmarketing sollte bewirken, dass der Kanton Obwalden insbesondere auch von aussen als attraktive Wohnregion und dynamische Wirtschaftsregion mit guten steuerlichen Rahmenbedingungen wahrgenommen wird.

3. Die Steuerstrategie: Steuergesetzrevisionen 2006 bis heute

3.1 Situation vor 2006

3.1.1 Finanzielle Situation

Die finanzielle Situation lässt sich am besten mit folgenden Kennzahlen umschreiben:

- a. Finanzkraft - Die Finanzkraft des Kantons Obwalden fiel von 40 Punkten (1997) auf 35 Punkte (2003). Damit befand sich Obwalden an letzter Stelle des Finanzkraftindex. Der Kanton Nidwalden konnte im selben Zeitraum seine Finanzkraft von 106 Punkten auf 129 Punkte erhöhen. Auch bei den übrigen Zentralschweizer Kantonen Schwyz und Zug wuchs die Finanzkraft überproportional an.
- b. Volkseinkommen - Auch beim Volkseinkommen befand sich Obwalden an letzter Stelle. Das Volkseinkommen veränderte sich von Fr. 36 554.– (1997) auf Fr. 35 359.– (2003). Nidwalden konnte im selben Zeitraum eine Steigerung von Fr. 45 663.– auf Fr. 57 683.– verzeichnen.
- c. Bundessteuerertrag - Die Bundessteuereinnahmen bewegten sich für Obwalden immer im Bereich zwischen 25 und 30 Millionen Franken. Nidwalden konnte beim Bundessteuerertrag innerhalb sieben Jahren eine Steigerung von 46 Millionen Franken (1997) auf 94 Millionen Franken (2003) verbuchen.
- d. Kantonssteuerertrag - Zwischen 1994 und 2001 fand praktisch keine Entwicklung statt. Ab 2002 konnte ein moderater Zuwachs verzeichnet werden.

3.1.2 Steuerliches Umfeld

Der Kanton Obwalden war – ob er wollte oder nicht – dem Steuerwettbewerb ausgesetzt. Die Steuerbelastung spielt bei der Wahl des Wohn- bzw. Unternehmenssitzes eine wichtige Rolle. Diese wird umso entscheidender, je höher die Steuerbelastungsunterschiede zu anderen Mitbewerbern ausfallen. Im 2005 hatten sowohl der Kanton Nidwalden, als auch der Kanton Luzern Vorlagen bzw. entsprechende Pläne zur Revision der Steuergesetzgebung vorgelegt. Damit der Kanton Obwalden den Anschluss zu den Nachbarkantonen (ZG, SZ und NW belegten damals Spitzenplätze was die Steuerbelastung für natürliche und juristische Personen anbelangte) nicht vollends verlor, war Handlungsbedarf angesagt. Ein Abseitsstehen hätte zur Folge gehabt, dass stetig Steuersubstrat an andere Kantone verloren ging.

3.1.3 Analyse steuerpflichtige Personen in Obwalden

- a. Natürliche Personen - Die Anzahl der steuerpflichtigen Personen mit einem steuerbaren Einkommen von über Fr. 300 000.– nahm stetig ab. Obwohl auch einige Zuzüge zu verzeichnen waren, konnten sie die Abnahmen nicht kompensieren. Auffallend war zudem, dass die Zuzüge nie steuerlich motiviert waren, sondern auf eine enge Verbundenheit oder persönliche Kontakte zum Kanton Obwalden zurückzuführen waren.
- e. Juristische Personen - Die Anzahl der juristischen Personen, auch solche mit namhaften Gewinnausschüttungen, blieben im Kanton Obwalden stabil. Die umliegenden Kantone verzeichneten jedoch Neuansiedlungen im zwei- und dreistelligen Bereich.

3.2 Steuergesetzrevision 2006

Die Grundlagen zur Steuergesetzrevision 2006 wurde in enger Zusammenarbeit der Wirtschaftsförderung, dem Finanzdepartement und der Wirtschaft nach den Zielvorgaben der Langfriststrategie 2012+ erarbeitet und beinhaltete folgende Bereiche:

- a. Senkung der Einkommens- und Vermögenssteuer für alle;
- b. Senkung der Gewinn- und Kapitalsteuer;
- c. Einführung Steuerstrategieausgleich an Gemeinden;
- d. Schweizweite Spitzenposition des Gewinnsteuersatzes.

Damit sollte die steuerliche Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit des Kantons erhöht werden. Die Ziele der Steuerstrategie sollten in zwei Schritten umgesetzt werden. In einem ersten Schritt werden die Steuern für alle gesenkt. Mit gezielten Tarifkorrekturen wird die Abwanderung von

finanzstarke Privatpersonen und Unternehmen verhindert und deren Zuzug in den Kanton Obwalden gefördert. Sollten die zusätzlichen Steuereinnahmen im gewünschten Rahmen vorhanden sein, konnte die Steuerbelastung für untere und mittlere Einkommen in einem zweiten Schritt weiter reduziert werden. Dadurch sollte das tiefe Volkseinkommen erhöht und mit zusätzlichen Steuereinnahmen zudem die Finanzkraft gestärkt werden. Ziel war, die Abhängigkeit von Bundesgeldern zu verringern. Dazu gehörte auch eine zurückhaltende Ausgabenpolitik.

3.3 Steuergesetzrevision 2007

Die Steuergesetzrevision war ursprünglich per 1. Januar 2009 geplant. Das Bundesgerichtsurteil vom 1. Juni 2007 erachtete jedoch die 2006 eingeführten degressiven Steuertarife als verfassungswidrig und hob den Tarif auf, weshalb schnelles Handeln notwendig wurde. Als Übergangslösung wurden sofortige Übergangstarife bis zur Revision der Steuergesetzgebung per 1. Januar 2008 geschaffen. Der Regierungsrat betrachtete die Situation als Chance für einen weiteren Schritt in Richtung finanzielle und institutionelle Unabhängigkeit. Erste Erfolge seit Beginn der Steuerstrategie konnten bereits verzeichnet werden. Die ganze Entwicklung zeigte für Obwalden ein äusserst positives Image als innovativer und selbstbewusster Kanton mit Zukunft.

Durch einen Übergangstarif, der die Schaffung einer partiellen Flat Rate Tax beinhaltete, wurde die Gewährleistung von Rechtssicherheit nach dem Bundesgerichtsurteil wiederhergestellt.

3.4 Steuergesetzrevision 2008

Um den als Übergangslösung 2007 eingeführte Tarif im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren abzulösen, wurde drei Monate nach Verabschiedung des Übergangstarifs dem Kantonsrat die Steuergesetzrevision 2008 unterbreitet. Diese Gesetzesrevision beinhaltete:

- a. Einführung Flat Rate Tax;
- b. Entlastung der unteren und mittleren Einkommen;
- c. Beibehaltung Alleinstellungsmerkmal Gewinnsteuersatz: Senkung von 6,6 auf 6,0 Prozent.

3.5 Steuergesetzrevision 2012

Mit den Revisionen der Steuergesetzgebung per 1. Januar 2006, 2007 und 2008 wurden alle Einkommensklassen steuerlich entlastet. Personen mit mittleren und unteren Einkommen zahlten im Vergleich zu anderen Kantonen aber immer noch verhältnismässig hohe Steuern. Die positive Entwicklung der Steuereinnahmen im Zuge der Steuerstrategie ermöglichten auf 1. Januar 2012 weitere Steuersenkungen für Familien sowie Personen mit unteren und mittleren Einkommen:

- a. Erhöhung des Kinderabzugs;
- b. Einführung eines Sonderabzugs.

4. Steuergesetzrevision 2017

Mit den Revisionen der Steuergesetzgebung per 1. Januar 2017 wurde die Erbschafts- und Schenkungssteuer aufgehoben. Dadurch sollen für Personen mit hoher Wertschöpfung attraktive Bedingungen geschaffen werden, um in den Kanton Obwalden zu ziehen oder zu bleiben. Mit den dadurch erhofften Ansiedlungen sollen die Steuereinnahmen im Kanton und den Gemeinden erhöht und die Ausfälle kompensiert werden. Die Bevölkerung profitiert einerseits direkt durch den Wegfall der Erbschafts- und Schenkungssteuer und andererseits indirekt durch die zusätzlichen Ansiedlungen von finanzstarken Personen.

4.1 Resultat/Auswirkungen auf die Entwicklung 2005–2015

4.1.1 Natürliche Personen

Die Auswirkungen der einzelnen Steuergesetzrevisionen – auch unter Einbezug der unterschiedlichen Steuerfüsse bzw. deren Entwicklung – lässt sich am besten anhand von zwei verschiedenen Beispielen aufzeigen. In der ersten Abbildung wird die Entwicklung pro Gemeinde für ein Ehepaar mit zwei Kindern und einem Reineinkommen von Fr. 50 000.– und im zweiten Beispiel für ein Ehepaar mit einem Reineinkommen von Fr. 100 000.– und einem Vermögen von Fr. 500 000.– aufgezeigt.

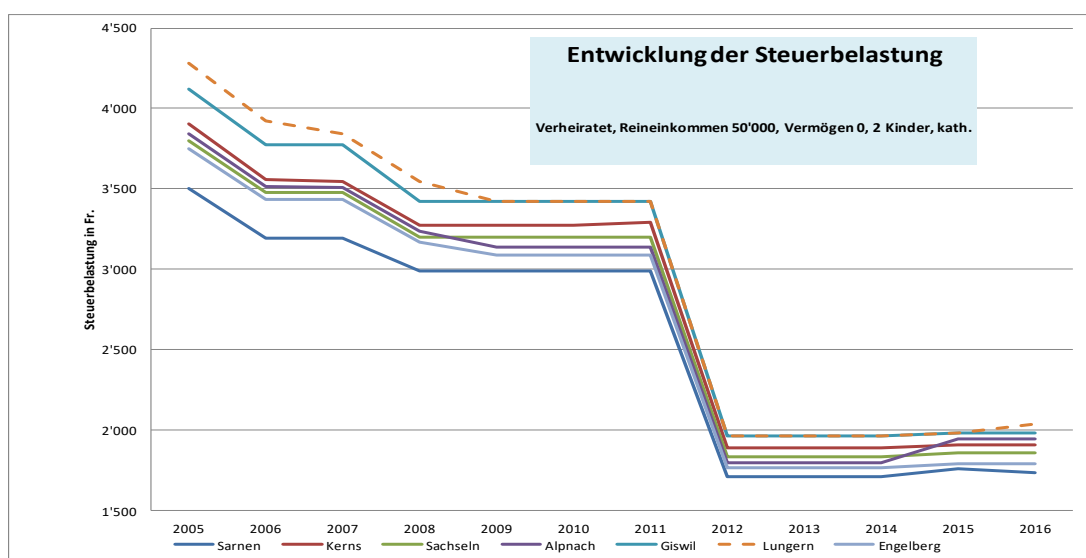


Abbildung 2: Entwicklung Steuerbelastung 2005 – 2016 für ein Ehepaar mit zwei Kindern und einem Reineinkommen von Fr. 50 000.–

Quelle: Steuerrechner der kantonalen Steuerverwaltung

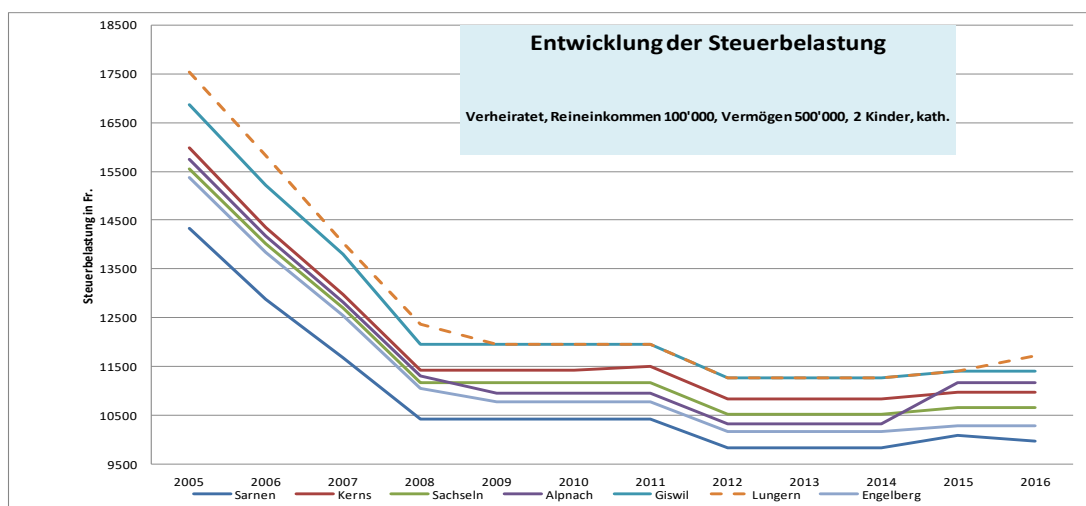


Abbildung 3: Entwicklung Steuerbelastung 2005 – 2016 für ein Ehepaar mit zwei Kindern und einem Reineinkommen von Fr. 100 000.–

Quelle: Steuerrechner der kantonalen Steuerverwaltung

Bezogen auf die Steuersenkungen lässt sich der Erfolg der Steuerstrategie für die Steuerpflichtigen sehr gut nachweisen. Alle Steuerzahlenden konnten von den Steuersenkungen über die letzten Jahre massiv profitieren. Für die Bevölkerung des Kantons Obwalden ergaben sich seit Einführung der Steuerstrategie theoretische Steuersenkungen von 456,9 Millionen Franken. Dies, da seit 2006 die Steuern in vier Schritten um insgesamt rund 50 Millionen Franken pro Jahr gesenkt wurden.

	Entlastung gemäss Botschaft (pro Jahr) in Mio. Fr.	Kumulierte Entlastung bis Ende 2016 in Mio. Fr.
Revision 2006	20.727	227.997
Revision 2007	7.881	78.810
Revision 2008	12.324	110.916
Revision 2012	6.525	39.150
Total Entlastung	47.457 pro Jahr	456.873

Tabelle 1: Steuerentlastungen Natürliche Personen gemäss Botschaft und kumuliert 2006 bis 2012

Der Anteil der Kantonssteuern an den jährlichen Entlastungen von 47,5 Millionen Franken betrug knapp 20 Millionen Franken.

Zusammenfassend die Entwicklung der steuerbaren Einkommen nach Einkommensstufen:

	Steuerperiode 2001		Steuerperiode 2005		Steuerperiode 2014		Steuerperiode 2015	
Einkommensstufen¹	Steuerbare Einkommen	in %	Steuerbare Einkommen	in %	Steuerbare Einkommen	in %	Steuerbare Einkommen	in %
untere Einkommen	168 Mio.	22 %	163 Mio.	20 %	79 Mio.	8 %	78 Mio.	5 %
mittlere Einkommen	336 Mio.	43 %	359 Mio.	43 %	328 Mio.	35 %	336 Mio.	23 %
obere Einkommen	122 Mio.	16 %	149 Mio.	18 %	218 Mio.	23 %	221 Mio.	15 %
höhere Einkommen	151 Mio.	19 %	157 Mio.	19 %	326 Mio.	34 %	846 Mio.	57 %
Total Kanton	777 Mio.	100 %	829 Mio.	100 %	952 Mio.	100 %	1 480 Mio.	100 %

Tabelle 2: Entwicklung steuerbares Einkommen nach Einkommensstufen 2001 bis 2015

Note: Steuerbares Einkommen nach Einkommensstufen von Steuerpflichtigen mit Wohnsitz im Kanton

Quelle: Steuerstatistik Obwalden / Tabelle 15 / Veranlagungsstand 28.02.2017

4.1.2 Juristische Personen

Seit 2006 ist das prozentuale Wachstum der Kapitalgesellschaften in Obwalden schweizweit am stärksten. Obwohl der Gewinnsteuersatz massiv gesenkt wurde, sind die Steuererträge total von 11,4 Millionen Franken (2005) auf 21,3 Millionen Franken (2013) und 21,9 Millionen Franken (2014) gestiegen. Neben dem attraktiven Gewinnsteuersatz sind auch weiche Faktoren für diese Entwicklung entscheidend: persönliche Gespräche bei Neuansiedlungen, Standortpromotion in Obwalden, kundenfreundlicher Umgang der Verwaltung. Folgende Zahlen verdeutlichen dies:

Thema	Eckwerte
Entwicklung des steuerbaren Gewinns nach Gewinnstufen	Reineinkommen 2001: 90 Mio. Franken Reineinkommen 2010: 325 Mio. Franken Reineinkommen 2013: 604 Mio. Franken Reineinkommen 2014: 850 Mio. Franken
Anzahl Steuerpflichtige	2001: 1 412 2010: 3 397 2013: 3 836 2014: 3 827

Tabelle 3: Entwicklung steuerbarer Gewinn und Anzahl Steuerpflichtige Juristische Personen

¹ **Terminologie**
untere Einkommen
mittlere Einkommen
obere Einkommen
höhere Einkommen

bis Steuerperiode 2007
< Fr. 35 000
Fr. 35 000 – 70 000
Fr. 70 000 – 110 000
> Fr. 110 000

ab Steuerperiode 2008
< Fr. 25 000
Fr. 25 000 – 60 000
Fr. 60 000 – 100 000
> Fr. 100 000

Zusammenfassend die Entwicklung nach Einkommensstufen:

	Steuerperiode 2001		Steuerperiode 2005		Steuerperiode 2013		Steuerperiode 2014	
Gewinnstufen ²	Fakturierte Steuern	in %	Fakturierte Steuern	in %	Fakturierte Steuern	in %	Fakturierte Steuern	in %
untere Gewinne	1,2 Mio.	12 %	1,4 Mio.	12 %	1,8 Mio.	9 %	2,0 Mio.	9 %
mittlere Gewinne	1,7 Mio.	17 %	2,1 Mio.	18 %	2,1 Mio.	10 %	2,0 Mio.	9 %
obere Gewinne	1,7 Mio.	16 %	2,6 Mio.	23 %	3,0 Mio.	14 %	3,3 Mio.	15 %
höhere Gewinne	5,5 Mio.	55 %	5,3 Mio.	47 %	14,4 Mio.	67 %	14,6 Mio.	67 %
Total Kanton	10,1 Mio.	100 %	11,4 Mio.	100 %	21,3 Mio.	100 %	21,9 Mio.	100 %

Tabelle 4: Entwicklung fakturierte Steuern nach Einkommensstufen 2001 bis 2014

Note: Steuerertrag im Kanton Obwalden (ohne Gewinn und Kapital in anderen Kantonen)

Quelle: Steuerstatistik Obwalden / Tabelle 10 / Veranlagungsstand 28.02.2017

4.1.3 Handelsregistereinträge

Die Handelsregistereinträge haben sich von 2007 bis 2017 von rund 2 300 auf über 4 000 Einträge erhöht. Seit 2017 haben sich die Einträge bei rund 4 100 eingependelt.

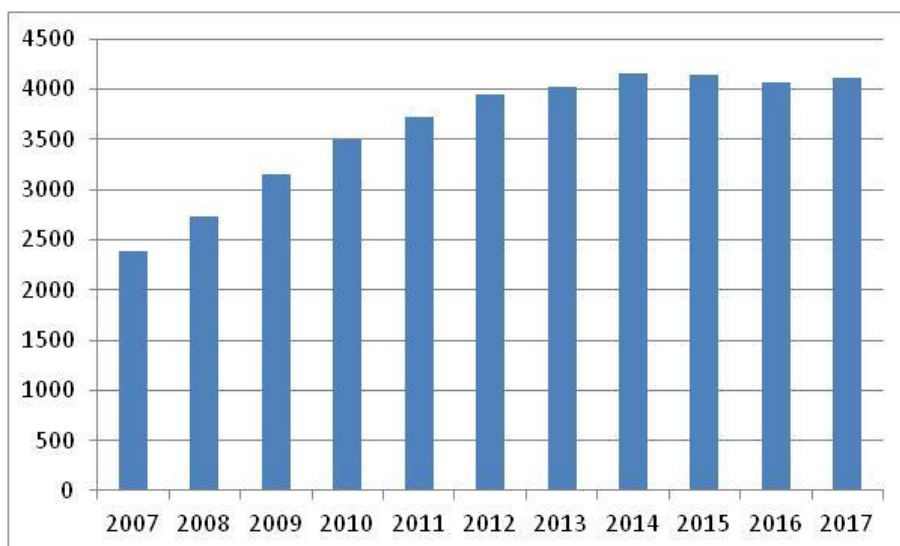


Abbildung 4: Entwicklung Handelsregistereinträge

Detaillierte Auswertungen zur Entwicklung der Steuerstrategie finden Sie in den Wirkungsberichten zur Steuerstrategie (www.ow.ch -> Suchbegriff „Wirkungsberichte Steuerstrategie“).

² Entwicklung Fakturierte Steuern nach Gewinnstufen Juristische Personen
untere Gewinne: < Fr. 10 000.–, mittlere Gewinne: Fr. 10 000.– bis Fr. 100 000.–,
obere Gewinne: Fr. 100 000.– bis Fr. 300 000.–, höhere Gewinne: > Fr. 300 000.–

III. Erfolgsrechnung

Der aktuelle Finanzplan 2016–2020 des Kantons zeigt folgende Werte:

Gesamtübersicht	Rechnung 2016	Budget 2017	Finanzplan 2018	Finanzplan 2019	Finanzplan 2020
<i>Beträge in Fr. 1'000</i>					
Erfolgsrechnung					
Betrieblicher Aufwand	291'400	291'788	297'631	307'188	308'805
Betrieblicher Ertrag	260'554	242'316	243'550	253'101	259'828
Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit	-30'846	-49'472	-54'081	-54'087	-48'977
Ergebnis aus Finanzierung	21'065	20'777	18'300	18'150	18'000
Operatives Ergebnis	-9'781	-28'696	-35'782	-35'938	-30'978
Zusätzliche Abschreibungen	-980				
Auflösung Schwankungsreserve		18'500	28'500	5'000	
Ausserordentliches Ergebnis	-980	18'500	28'500	5'000	
Gesamtergebnis Erfolgsrechnung	-10'761	-10'196	-7'282	-30'938	-30'978
Investitionsrechnung					
Investitionsausgaben	36'888	-46'492	-57'413	-67'689	-71'288
Investitionseinnahmen	19'621	35'846	36'241	39'946	40'230
Nettoinvestitionen	-17'267	-10'646	-21'172	-27'743	-31'058

Tabelle 5: Finanzplan 2016 - 2020

Der Ertrag kann, wie bereits erwähnt, nicht mit dem Ausgabenwachstum Schritt halten. Auch die Einsparungen, die unter dem Projekt KAP erzielt werden konnten, sind durch die erneuten Reduktionen beim NFA bzw. Ausgabenwachstum bei den Gesundheitskosten bereits wieder mehr als kompensiert worden. Das bereits für 2016 budgetierte operative Defizit von rund 23 Millionen Franken wird sich unter den im Finanzplan angenommenen Prämissen weiter auf erwartete 30 Millionen Franken verschlechtern (hauptsächlich infolge des erwarteten Wegfalls des Härteausgleichs des Bundes). Diese erneute Verschlechterung wird dazu führen, dass **das Budget 2018 allenfalls nicht mehr im Einklang mit der Schuldenbegrenzung** abgeschlossen werden kann. Die Zahlen führen ohne Korrekturmassnahmen zu einer rasanten Zunahme der Verschuldung:

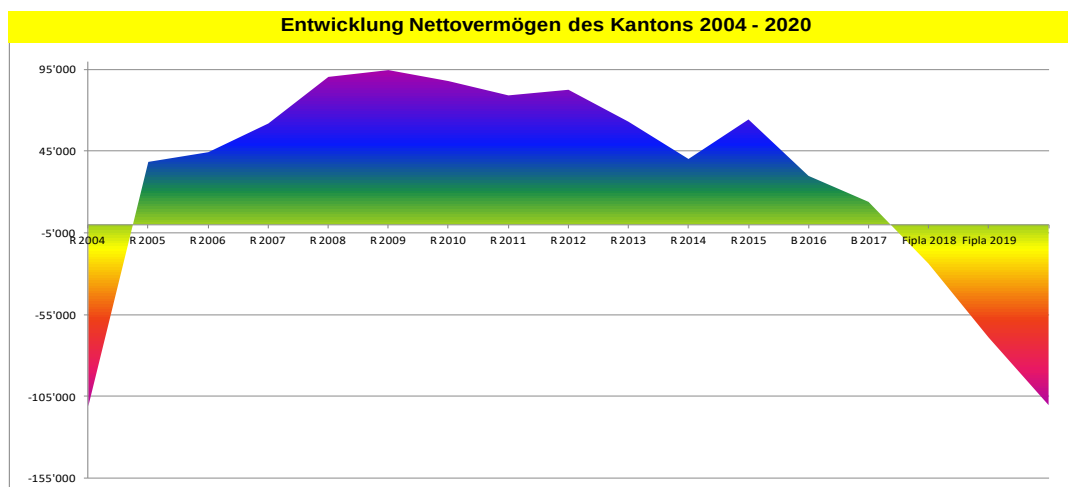


Abbildung 5: Entwicklung Nettovermögen Kanton 2004 – 2020 (gemäss IAFP)

Handlungsbedarf ist deshalb ausgewiesen bzw. notwendig. **Die Erfolgsrechnung müsste um rund 25 Millionen Franken pro Jahr entlastet werden!** Nur wenn die Erfolgsrechnung ausgeglichen ist, hat der Kanton auch eine Selbstfinanzierung die es ihm erlaubt, die notwendigen Investitionen über die vorgegebene Zeit zu finanzieren.

Die Defizite der Staatsrechnung hatten sich schon länger abgezeichnet. Konkret zeigte bereits der Finanzplan für das Jahr 2012 im Rahmen der IAFP 2010 bis 2013 ein Defizit der Erfolgsrechnung von 28 Millionen Franken. Da der Kanton jedoch über eine Schwankungsreserve verfügte, war der Konsens da, Steuererhöhungen bzw. starke Einschnitte in die Aufgabenbereiche des Kantons noch nicht in Betracht zu ziehen. Auch hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass die Rechnungsergebnisse oftmals besser ausfielen als in der Planung bzw. im Budget prognostiziert. Diese Diskrepanz ist bei der öffentlichen Hand nichts aussergewöhnliches. Dies, weil auf der einen Seite die Verwaltung aufgrund des Kreditrechts für alle Ausgaben einen Budgetkredit braucht. Diese Budgetkredite werden während des Jahres vielfach nicht gänzlich benötigt (u.a. durch Projektverzögerungen oder weil die bei der Budgetierung getroffenen Annahmen nicht vollumfänglich eintreffen). Auf der anderen Seite weisen die Steuereinnahmen starke Schwankungen auf. Ein politischer Konsens bestand zudem darin, dass die vorhandene Schwankungsreserve dazu gebraucht wird, Steuererhöhungen hinauszuzögern und überlegte Massnahmen zu ergreifen.

Wie bereits in der Einleitung erläutert, liegt die Problematik in der unterschiedlichen Entwicklung zwischen Ertrag und Aufwand der Erfolgsrechnung. Warum sich der Aufwand bzw. der Ertrag der Erfolgsrechnung über die letzten Jahre unterschiedlich entwickelt haben, wird nachfolgend analysiert.

5. Ertrag

Während sich der Aufwand stetig steigerte, ist beim Ertrag eine Stagnation festzustellen. Um diese Stagnation besser verstehen zu können, wird die Veränderung von wichtigen Ertragspositionen des Kantons aufgezeigt und erläutert.

Massgeblich sind für den Kanton dabei vor allem die Entwicklungen der Kantonssteuern, des Kantonsanteils an den direkten Bundessteuern, der ordentliche Kantonsanteil am Reingewinn der SNB, die Vermögenserträge (vor allem Reingewinnanteile am Elektrizitätswerk Obwalden [EWO] sowie der Kantonalbank Obwalden [OKB]) sowie der Bundesfinanzausgleich. Diese Bereiche wiesen zwischen der Rechnung 2005 bzw. 2008 und dem Budget 2017 folgende Erträge auf:

Betrag in Mio. Fr.	Re 2005	Re 2008	Bdgt 2017	Veränderung	
				2005 - 2017	2008 - 2017
Kantonssteuern, davon	66.0	62.9	87.0	21.0	24.1
Natürliche Personen	58.2	53.8	71.1	12.9	17.3
Firmen	4.8	5.0	10.9	6.1	5.9
übrige	3.0	4.1	5.0	2.0	0.9
Anteil direkte Bundessteuern	4.9	9.4	14.6	9.7	5.2
Regalien und Konzessionen (u.a. SNB)	15.8	11.4	7.7	-8.1	-3.7
Vermögenserträge (u.a. EWO/OKB)	10.5	18.1	21.0	10.5	2.9
Nationaler Finanzausgleich (ab 2008):					
Ressourcenausgleich	n/a	29.9	0.3	n/a	-29.7
Lastenausgleich		5.3	6.2		0.9
Härteausgleich		9.4	8.5		-0.9

Tabelle 6: Entwicklung Kantonssteuern, direkte Bundessteuern, Regalien und Konzessionen sowie Vermögenserträge

5.1 Kantonssteuern/Direkte Bundessteuern

Wie bereits in den Ausführungen zur Steuerstrategie dargelegt, wurden die Kantons- und Gemeindesteuern mit den vier Gesetzesrevisionen in den Jahren 2006 bis 2012 um rund 50 Millionen Franken gesenkt, der Anteil des Kantons davon betrug 20 Millionen Franken. Dies bereits in einer statischen Betrachtung, d.h. nur schon bereits auf der Grundlage der zum jeweiligen Zeitpunkt der Gesetzesrevisionen ansässigen Steuerpflichtigen und ohne Berücksichtigung der Entwicklung der Bevölkerung bzw. der Steuerkraft. Seit 2005 stiegen die Kantonssteuern um 21 Millionen Franken und seit 2008 um 24 Millionen Franken. Dies trotz den Steuersenkungen von rund 20 Millionen Franken.

Wie die Entwicklung der Steuerkraft des Kantons anstieg, kann auch einer kürzlich veröffentlichten Studie von Dr. Frank Bodmer über die Lage der Ostschweizerkantone entnommen werden. Wie aus der nachfolgenden Tabelle ersichtlich, hat sich die Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage (ASG) des Kantons Obwalden zwischen den Jahren 2003 bis 2013 am stärksten entwickelt.

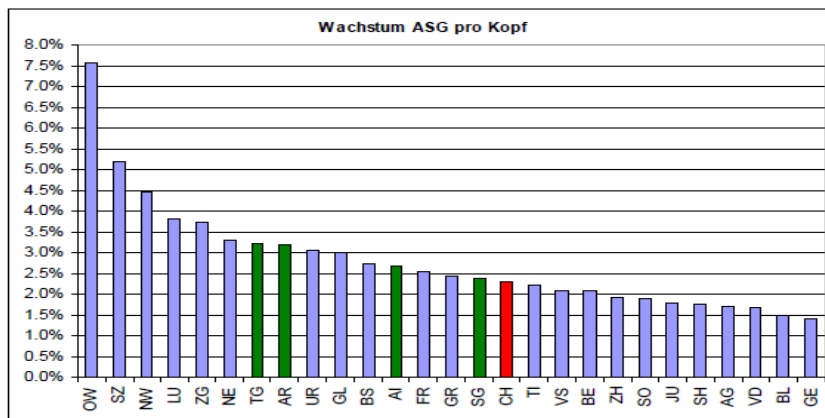


Abbildung 6: Wachstum ASG pro Kopf 2003 – 2013
Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung

Im Einklang mit dem Anstieg der ASG bzw. den Kantonssteuern stieg auch der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer seit 2005 um fast zehn Millionen Franken an.

5.2 Regalien und Konzession

Die negative Ertragsentwicklung bei den Regalien und Konzession ist vor allem auf den Kantonsanteil am Reingewinn der SNB zurückzuführen. Die Berechnung des Kantonsanteils am Reingewinn der SNB erfolgte 2005 noch nach Finanzkraft und Wohnbevölkerung und ist damit nicht vergleichbar mit der seit Einführung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) geltenden Regelung. Die Ausschüttung betrug 2005 aber gesamthaft 2,5 Milliarden Franken. Mit dem NFA erfolgte ab 2008 die Berechnung nur nach Bevölkerung. Auch konnte die SNB 2008 eine Ausschüttung von 2,5 Milliarden Franken vornehmen und der Anteil des Kantons betrug dabei 7,4 Millionen Franken. Seit dem starken Anstieg der Bilanzsumme der SNB und der damit einhergehenden erheblichen Währungsschwankungen sieht die Gewinnausschüttungsvereinbarung zwischen dem Eidgenössischen Finanzdepartement und der SNB noch eine ordentliche Ausschüttung von einer Milliarde Franken vor. Der Kantonsanteil entspricht bei diesem Betrag noch rund drei Millionen Franken. Dieser Betrag wurde auch im Budget 2017 aufgenommen.

5.3 Vermögenserträge

Der Anstieg der Vermögenserträge ist im Wesentlichen beeinflusst durch die Reingewinnablieferungen des Elektrizitätswerks Obwalden (EWO) sowie der Obwaldner Kantonalbank (OKB). Beide Anstalten konnten unter anderem durch den Erfolg der Steuerstrategie, d.h. der damit

einhergehenden positiven Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung, ihren Reingewinn steigern und damit auch die Ablieferung an den Kanton.

5.4 Finanzausgleich des Bundes (NFA)

5.4.1 *Einleitende Bemerkungen*

Bei der Ausarbeitung der Steuerstrategie bzw. der Botschaft des Regierungsrats zur Teilrevision des Steuergesetzes auf den 1. Januar 2006 war sich der Regierungsrat der Thematik bzw. den Auswirkungen der im 2008 in Kraft tretenden NFA bewusst.

So wurde festgehalten, dass der Einfluss der Steuergesetzrevision auf den Ressourcenausgleich grundsätzlich abhängig sei vom Erfolg der Steuerstrategie. Bliebe das Ressourcenpotenzial des Kantons Obwalden im Verhältnis zum gesamtschweizerisch Mittel gleich, erhalte der Kanton Obwalden unabhängig vom Steuertarif denselben Ressourcenausgleich. Mit der vorgesehenen Ausgestaltung der Steuertarife werde der Kanton Obwalden die finanziell theoretisch ausschöpfbaren Ressourcen weniger stark ausschöpfen als im Vergleich zum Schweizer Durchschnitt. Dies habe zur Folge, dass bei einem Erfolg der Steuerstrategie der Ressourcenausgleich zurückgehen werde. Eine genaue Berechnung war zum damaligen Zeitpunkt aber nicht möglich, da verschiedenste Parameter vom neuen Finanzausgleich noch unbekannt waren (z.B. Dotierung des Ressourcenausgleichs, Positionierung der bevölkerungsstarken Kantone usw.). Es konnte aber vorausgesagt werden, dass der Ressourcenausgleich zeitlich verzögert wirke (d.h. sind die in nachfolgend aufgeführten Varianten Steuerpflichtigen in den Jahren 2006 bis 2009 im Kanton wohnhaft, wirkt sich dies vollumfänglich erst im Jahre 2011 aus). Ebenfalls sei nicht zu vergessen, dass andere Bundesbeiträge sehr stark von den finanziellen Möglichkeiten des Bundes (Sparprogramme) abhängig seien und nicht vorausgesetzt werden könnten.

Es sei weiter zu beachten, dass die Ausfälle des Finanzausgleichs nur beim Kanton anfallen. Die zusätzlichen Steuererträge, die durch den Zuzug von Personen erwartet werden, fallen aber mehrheitlich (rund 60 Prozent) bei den Gemeinden an. Es werde – eine erfolgreiche Umsetzung der Steuerstrategie vorausgesetzt – somit nicht zu vermeiden sein, mittelfristig die Aufteilung der Steuereinheiten zwischen Kanton und Gemeinden zu prüfen.

Ebenfalls wurde erwähnt, dass der Härteausgleich als temporäre Übergangshilfe konzipiert und somit nicht eigentlicher Bestandteil des neuen Ausgleichssystems sei. Die jährlichen Beiträge aus dem Härteausgleich und somit auch das Gesamtvolumen des Härteausgleichs würden später abschliessend festgelegt und für acht Jahre (2008–2015) eingefroren. Danach reduzierten sich die Beiträge um jährlich fünf Prozent des Anfangsbetrags. Das Eidgenössische Parlament könne alle vier Jahre gestützt auf einen Wirkungsbericht darüber befinden, ob der Härteausgleich ganz oder teilweise aufgehoben werde. Somit würden im Rahmen des Härteausgleichs maximal 28 Jahre Beiträge ausbezahlt. Der Härteausgleich stehe nur ressourcenschwachen Kantonen zur Verfügung. Werde ein ressourcenschwacher Kanton, der vom Härteausgleich profitiert, während der Dauer des Härteausgleichs ressourcenstark, so verliere er seinen Anspruch auf den Härteausgleich.

5.4.2 *Entwicklung des Bundesfinanzausgleichs seit 2008*

Aufgrund der erfreulichen Entwicklung der Steuerstrategie hat sich die Finanzkraft bzw. der Ressourcenindex des Kantons positiv entwickelt. Seit Einführung der NFA 2008 hat sich die Ressourcenstärke des Kantons von 67.3 auf 99.1 Punkte im 2017 entwickelt. Mit dieser Steigerung ging ein Rückgang des Ressourcenausgleichs von 47,5 Millionen auf 0,2 Millionen Franken einher.

Erwartete Entwicklung Bundesfinanzausgleich ab NFA-Einführung 1.1.2008										
Bereich	R 2008 in 1'000 Fr.	R 2010 in 1'000 Fr.	R 2012 in 1'000 Fr.	R 2014 in 1'000 Fr.	R 2015 in 1'000 Fr.	R 2016 in 1'000 Fr.	Bdgt 2017 in 1'000 Fr.	IAFP 2018 in 1'000 Fr.	IAFP 2019 in 1'000 Fr.	IAFP 2020 in 1'000 Fr.
Ressourcen-Stärke Kanton	67.2	70.7	81.2	85.0	86.9	91.7	99.1	103.1	112.9	107.4
Ressourcenausgleich von Bund und Kantonen	47'481	38'522	21'775	18'078	14'827	7'463	247	-2'081	-8'985	-5'175
Härteaushgleich von Bund und Kantonen	9'441	9'441	9'441	9'441	9'441	8'970	8'498	0	0	0
Geographisch-Topographischer Lastenausgleich	5'296	5'393	5'712	5'997	6'279	6'416	6'147	6'466	6'466	6'197
Entwicklung Bundesfinanzausgleich	62'218	53'356	36'928	33'516	30'547	22'849	14'892	4'385	-2'519	1'022
Erwartete Entwicklung Gewinnausschüttung Schweiz. Nationalbank										
Gewinnausschüttung SNB	7'366	7'378	2'980	0	5'985	2'985	3'150	3'150	3'150	3'150

Tabelle 7: Entwicklung Bundesfinanzausgleich seit 2008

6. Aufwand

6.1 Entwicklung Aufwand Kanton und Gemeinden

Nebst der Entwicklung auf der Einnahmeseite sind in den letzten Jahren auch die Ausgaben kontinuierlich gestiegen. Wie alle Langzeitvergleiche zeigen, ist der Anstiege der Ausgaben bei der Öffentlichen Hand an und für sich nichts Aussergewöhnliches. Wie aus nachfolgender Grafik ersichtlich wird, sind die ordentlichen Ausgaben des Kantons (d. h. ohne Interne Verrechnungen und Abschreibungen) von 220 Millionen Franken im Jahr 2006 auf 268 Millionen Franken in der Rechnung 2015 angestiegen. Gemäss Finanzplan werden die Ausgaben bis ins Jahr 2020 auf weitere 290 Millionen Franken ansteigen. Die Einnahmen sind demgegenüber in den letzten Jahren praktisch konstant geblieben. Dies, da wie vorgängig ausgeführt, die Steuereinnahmen zunehmen, der Anstieg aber durch den Rückgang des Bundesfinanzausgleichs praktisch kompensiert wurde. Eine Ausnahme bildete das Jahr 2015 mit ausserordentlichen, einmaligen Steuererträgen.

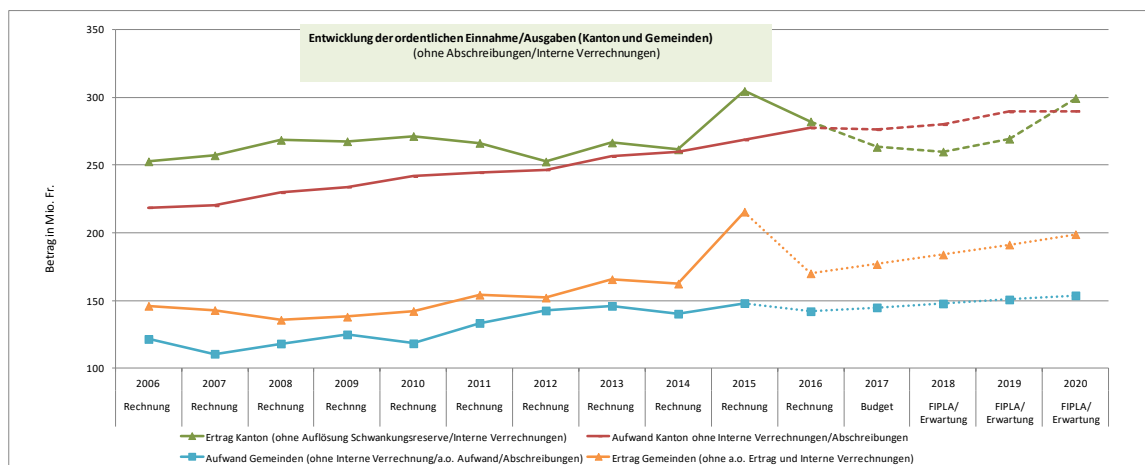


Abbildung 7: Entwicklung ordentliche Einnahmen / Ausgaben Kanton und Gemeinden 2006 - 2020

Die Entwicklung führt dazu, dass durch das Angleichen der Ausgaben und Einnahmen dem Kanton praktisch keine Mittel mehr für Investitionen zur Verfügung stehen!

Demgegenüber steigen die Ausgaben der Gemeinden weniger stark an als die Erträge. Der grösste Ausgabenposten der Gemeinden sind die Bildungskosten (Volksschule). Einem Bereich, der auf der einen Seite in den letzten Jahren auch höheren Anforderungen und Kosten gegenüberstand, auf der anderen Seite aber von rückläufigen Schülerzahlen profitieren konnte. Weiter waren die Gemeinden ab 2011 von der vom eidgenössischen Parlament beschlossenen

neuen Pflegefinanzierung stark betroffen. Auf der Einnahmeseite sind die Rückgänge infolge der Steuersenkungen (2006 bis 2012) deutlich sichtbar. Die Entwicklung der steigenden Steuer-Einnahmen sollte sich aber auch in den nächsten Jahren kontinuierlich fortsetzen.

6.2 Ausgabenwachstum Kanton

Nebst kantonalen Aufgaben sind in den letzten Jahren vermehrt Ausgaben auf den Kanton und die Gemeinden zugekommen. Sie wurden entweder von der Bundespolitik vorgegeben, wie z.B. die Heim- und Sonderpädagogikfinanzierung, die Spitalfinanzierung, die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde oder der Bahninfrastrukturfonds (BiF). Oder die Ausgaben stehen in engem Zusammenhang mit der Demografie- und Gesellschaftsentwicklung, wie z.B. das Gesundheitswesen samt IPV oder die ausserkantonalen Schulen. In vielen Bereichen hat der Kanton bzw. die Regierung nur einen begrenzten Handlungsspielraum. Dies veranschaulicht auch nachfolgende Auflistung jener Bereiche, die für den Hauptteil der Aufwandsteigerung von 47 Millionen Franken zwischen 2008 und 2017 stehen.

Kostenentwicklung in einzelnen Bereichen					
Betrag in Mio. Fr.	Re 2008	Bdgt 2017	Zuwachs 2008 - 2017	Finanzplan 2020	Zuwachs 2017 - 2020
Gebundene Ausgaben					
Spital OW/NW/Engelberg	14.0	19.8	5.8	21.1	1.3
Spital Ausserkantonal	8.3	15.7	7.4	17.4	1.7
Heime, Sonderschulung;	16.5	16.7	0.2	17.5	0.8
Schulbeiträge Ausserkantonal	10.0	16.8	6.8	17.8	1.0
Sozialversicherung, Nettoaufwand	8.4	11.4	3.0	11.8	0.4
öV Abgeltungen/BIF	5.0	8.1	3.1	8.9	0.8
Zuwachs Gebundene Ausgaben			26.3		6.0
Beeinflussbare Ausgaben					
Personal/Behörden	49.7	56.9	7.2	58.5	1.6
Prämienverbilligung	14.3	23.3	9.0	24.5	1.2
Kant. Finanzausgleich - Ressourcen- / Lastenausgleich	4.0	5.4	1.4	4.0	-1.4
Zuwachs beeinflussbare Ausgaben			17.6		1.4

Tabelle 8: Kostenentwicklungen in einzelnen Bereichen

Wie aus der Unterteilung ersichtlich, liegt dabei der Grossteil der Steigerung in den Bereichen der „Gebunden Ausgaben“, bei denen der Handlungs- bzw. Entscheidungsspielraum praktisch nicht vorhanden ist. Wie sich zudem aus der Finanzplanung zeigt, werden bis auf den Finanzausgleich alle Bereiche weiter ansteigen.

Mit dieser Entwicklung der Ausgaben steht der Kanton Obwalden nicht alleine da. In der Mehrzahl der Kantone wurden und werden Aufgaben analysiert sowie Sparprogramme entwickelt. In verschiedenen Analysen der letzten Jahre von anderen Kantonen ähnlicher Grösse wurde Obwalden als Vergleichskanton (Benchmark) herangezogen. So z.B. in der Effizienzanalyse der Verwaltungsorganisation des Kantons Glarus durch die Firma PuMaConsult GmbH oder in der Evaluation des Finanzhaushalts des Kantons Nidwalden durch die Firma BAK Basel Economics AG. Auch in einer Studie zur Finanzlage der Ostschweizer Kantone durch Dr. Frank Bodmer wurde zum Teil der Kanton Obwalden als Benchmark herangezogen.

Aus den Vergleichen kann festgehalten werden, dass die fünf Departemente und die Staatskanzlei des Kantons Obwalden bereits heute weitgehend effizient organisiert sind und für die Aufgabenerfüllung nur über knappe bis hinreichend personelle Ressourcen verfügen. Eine Aussage, die auch die Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission des Kantonsrats (GRPK) in ihrem Bericht zur Geschäftsprüfung zum Geschäftsbericht des Regierungsrats und Staatsrechnung 2013, unter Punkt 4.1.2 Verwaltungsorganisation, feststellt: „Die kantonale Verwaltung ist mit fünf Departementen schlank, übersichtlich und zweckmässig organisiert.“

6.3 Erfolgte Korrekturmassnahmen (KAP)

6.3.1 Geplante und umgesetzte Einsparungen aus KAP

Der Regierungsrat hat mit KAP die Leistungen der Verwaltungen überprüft. Insbesondere wurde geprüft, ob – unter Einhaltung von zwingenden Vorgaben (z.B. Vollzug zwingender Bundesnormen) – Leistungen generell oder der Leistungsstandard (Qualität) reduziert werden können. Im Rahmen dieser Analyse hat der Regierungsrat insgesamt über 120 Vorschläge evaluiert.

Ursprünglich sollten aus diesen Vorschlägen Verbesserungen von rund 20 Millionen Franken realisiert werden. Zwischenzeitlich hat sich dieser Betrag halbiert. Dies deshalb, weil die nachfolgenden Vorschläge nicht wie vorgesehen umgesetzt werden konnten bzw. ausgesetzt wurden:

- a. Anpassung des Fahrtkostenabzugs bei den Steuern (3,7 Mio. Fr.) wurde ausgesetzt.
- b. Korrekturen bei der Individuellen Prämienverbilligung IPV (5 Mio. Fr.) wurde in der Volksabstimmung vom 25. September 2016 abgelehnt.
- c. Die Erhöhung der Strassenverkehrssteuer (0,5 Mio. Fr.) wurde in der Volksabstimmung vom 27. November 2016 abgelehnt.

Umgesetzt oder auf gutem Wege zur Umsetzung sind aber Anzahlmässig der Grossteil der vorgeschlagenen Projekte.

Konkret zeigt sich per Ende 2016 folgender Status:

• Umgesetzt: 76 Vorschläge, Einsparungen von	6,055 Mio. Fr. bzw. 5,0 Stellen
• Auf gutem Wege zur Umsetzung: 21 Vorschläge, Einsparungen von	<u>4,218 Mio. Fr. bzw. 2,3 Stellen</u>
Umgesetzt oder auf gutem Wege zur Umsetzung:	10,273 Mio. Fr. bzw. 7,3 Stellen
• Unsicher: 7 Vorschläge	3,863 Mio. Fr. bzw. 0,6 Stellen
• Ablehnung durch zuständige Instanz: 11 Vorschläge	<u>5,933 Mio. Fr. bzw. 0,3 Stellen</u>
Nicht Umgesetzt oder unsicher in der Umsetzung	9,796 Mio. Fr. bzw. 0,9 Stellen

Investitionsrechnung

- Alle 10 Vorschläge der Investitionsrechnung wurden umgesetzt.

Eine detaillierte Aufstellung über die einzelnen Projekte samt Status findet sich im Anhang.

Beim Projekt KAP hat der Regierungsrat als steuerpolitische Vorgaben bereits folgendes erwähnt: „Mit den Anpassungen der Steuertarife in den Jahren 2006, 2007, 2008 und 2012 wurde Obwalden als steuerlich attraktiver Kanton aktiv gefördert. Im Steuerwettbewerb erreichte er eine gute Position, die Steuerstrategie greift.

Ein Mehrertrag durch Steuereinnahmen soll geprüft werden. Dabei sind in erster Linie Tarif-Anpassungen oder Korrekturen bei den Abzügen zu prüfen, welche keine oder unwesentliche Auswirkungen auf den Steuerwettbewerb haben.“

Die im Steuerbereich vorgenommene Anpassung des Fahrtkostenabzuges wurde wie erwähnt 2016 ausgesetzt und wird erst 2017 dem Kantonsrat unterbreitet.

IV. Herausforderungen / Zielkonflikte / Analyse 2016

Die Defizite der Staatsrechnung hatten sich schon länger abgezeichnet. Konkret zeigte bereits der Finanzplan für das Jahr 2012 im Rahmen des IAFP 2010 bis 2013 ein Defizit der Erfolgsrechnung von 28 Millionen Franken. Da der Kanton jedoch über eine Schwankungsreserve verfügte, war die politische Bereitschaft, Steuererhöhungen bzw. starke Einschnitte in die Aufgabenbereiche des Kantons noch nicht in Betracht zu ziehen. Auch hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass die Rechnungsergebnisse in der Regel besser ausfielen als in der Planung bzw. im Budget prognostiziert. Als sich abzeichnete, dass die vorhandene Schwankungsreserve aufgebraucht sein würde und die Rechnung trotz besserer Abschlüsse Defizite aufweist, unterstützte der Kantonsrat erste Massnahmen.

7. Langfriststrategie 2022+ und finanzielle Entwicklung

Dass sich die Finanzen des Kantons in die Richtung entwickeln könnten, wie dies nun der Fall ist, konstatierte der Regierungsrat bereits im Rahmen der Erarbeitung der Langfriststrategie 2022+ (vom Kantonsrat am 30. Januar 2014 zustimmend zur Kenntnis genommen) in den Jahren 2012 und 2013. Bei der Analyse der Trends im Bereich „Staat“ stellte er unter anderem fest:

Trend	
Ressourcen-Index	steigend
Ausgleichszahlungen NFA	abnehmend
Grundsatz „Wer zahlt befiehlt“	wird vermehrt dagegen verstossen

Daraus leitete er in der SWOT-Analyse zum Bereich „Staat“ als „Risiken“ unter anderem ab:

- Kostensteigerung bei höheren Leistungsstandards und Vollkostenabgeltungsregelungen bei interkantonaler Zusammenarbeit,
- Abnahme des finanziellen Handlungsspielraums,
- Gefahr der „NFA“-Fälle (allfällige Systemwechsel),
- Kein Spielraum bez. Erhöhung Steuersätze („Flugsand“).

Daraus ergaben sich im Politikbereich „9 Finanzen und Steuern“ die folgenden strategischen Leitideen und Stossrichtungen:

9	Finanzen und Steuern
9.1	<i>Der Kanton Obwalden verfolgt weiterhin eine konsequente Einnahmen-, Ausgaben- und Steuerpolitik:</i> – Mittelfristige Kompensation von Mindereinnahmen des Neuen Finanzausgleichs durch Wachstum der Steuereinnahmen – Vorlegen von grundsätzlich ausgeglichenen Budgets – Sicherstellung eines Nettovermögens zum Erhalt des finanzpolitischen Handlungsspielraums – Sicherstellung eines gerechten und angemessenen Finanzausgleichs zwischen den Gemeinden
9.2	<i>Der Kanton Obwalden schafft günstige Voraussetzungen für die Ansiedlung von natürlichen und juristischen Personen:</i> – Angebot von attraktiven und zuverlässigen Steuermodellen

Für die aus der Langfriststrategie 2022+ abgeleitete Amtsdauerplanung 2014 bis 2018 (vom Kantonsrat am 4. Dezember 2014 zustimmend zur Kenntnis genommen) ergaben sich für den Regierungsrat entsprechend die folgenden Massnahmen (Seite 22):

- Konsolidierung und Aufgabenüberprüfung (KAP) durchführen und Entlastungsmassnahmen schrittweise umsetzen,
- Wirkung des innerkantonalen Finanzausgleichs prüfen und Optimierungsmassnahmen umsetzen.

Mit der nun in Angriff zu nehmenden Erarbeitung einer Strategie zur Erreichung einer ausgeglichenen Erfolgsrechnung wird der eingeschlagene Weg somit konsequent und in Abstimmung mit den aktuellen strategischen Grundlagen fortgesetzt.

8. Ausgangslage

Die erfolgreiche Umsetzung der Steuerstrategie ab 2006 basierte auf einer fundierten Situationsanalyse und einer zielgerichteten Vorwärtsstrategie. In der Zwischenzeit haben sich verschiedene Umfeldfaktoren stark verändert und es stellen sich neue Herausforderungen.

Folgende veränderte Rahmenbedingungen und neuen Herausforderungen sind besonders hervorzuheben:

- Auswirkungen NFA bzw. die Auswirkungen auf den Kanton;
- Unsicherheiten bei der Ausgestaltung der Unternehmenssteuerreform III;
- Gewachsene bzw. Grösse der Strukturen bzw. Ausgabenwachstum im Kanton.

Diese werden nachfolgend detaillierter erläutert.

8.1 NFA

Der Erfolg der Steuerstrategie hatte direkte Auswirkungen auf den NFA. Der Kanton Obwalden hat sich im Ressourcenindex nach dem Kanton Zug am zweitstärksten verbessert. Der Anstieg um 32 Prozentpunkte auf 99,1 Punkte im 2017 bedeutete eine Verbesserung vom zweit-schwächsten zum achtstärksten Kanton – an der Schwelle zum finanzstarken Kanton. Dies ist an und für sich eine herausragende und einmalige Leistung.

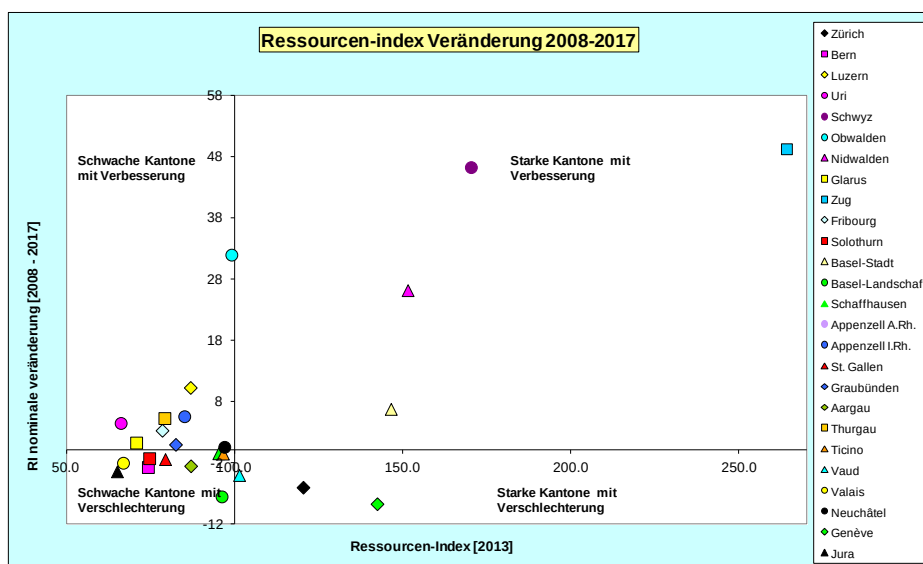


Abbildung 8: Ressourcenindex-Veränderung 2008 - 2017

8.2 Auswirkung auf die Kantonsfinanzen

Mit dem Ressourcenausgleich strebt der Bund an, dass jeder Kanton pro Einwohner über eigene, frei verfügbare Ressourcen im Umfang von mindestens 85 Prozent des Schweizer Durchschnitts verfügt. Die Abgeltung an die ressourcenschwachen Kantone erfolgt progressiv. Mit abnehmendem Ressourcenindex für jeden unter dem Schweizer Mittel liegenden Indexpunkt wird ein höherer Betrag pro Einwohner ausbezahlt. Die Stärke der Progression, also die Krümmung der Kurve, kann nicht frei gewählt werden. Für die ressourcenschwachen Kantone heisst dies,

dass ein progressiver Mechanismus resultiert, mit einer sehr starken Ausgleichswirkung. In nachfolgender Grafik wird aufgezeigt, um welchen Prozentsatz sich die NFA-Auszahlung reduziert bzw. Einzahlung erhöht, wenn das Ressourcenpotenzial ansteigt.

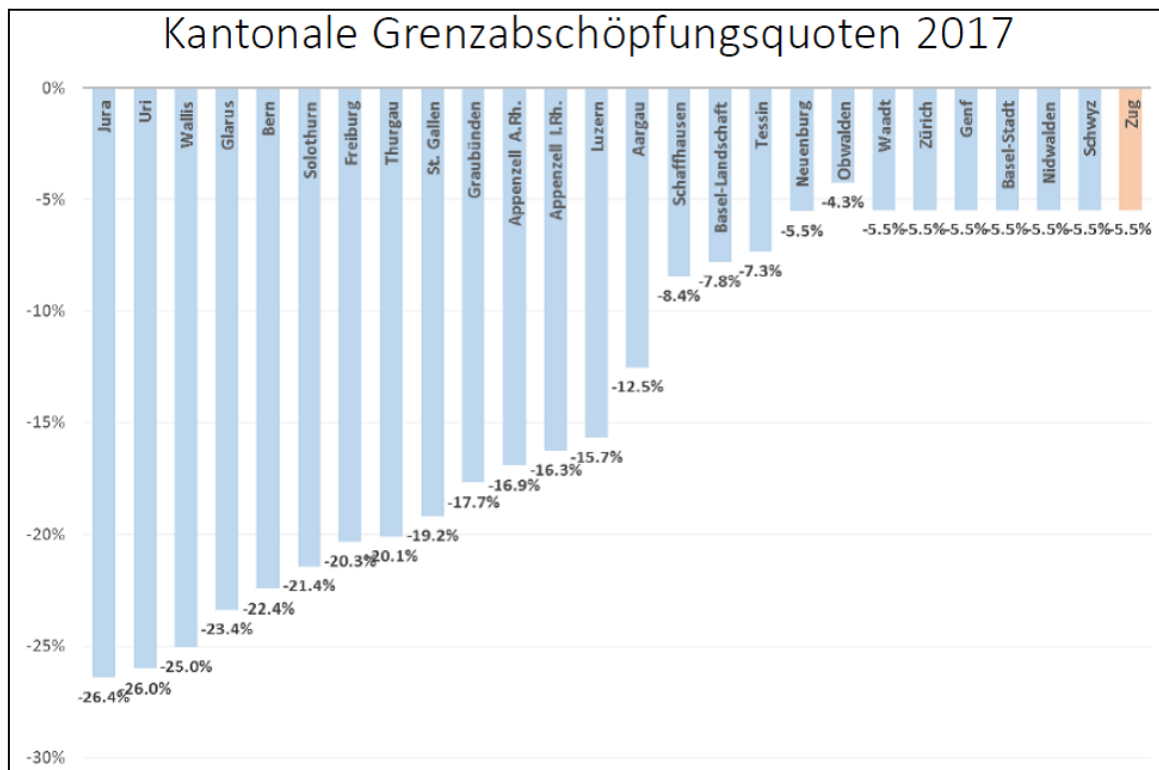


Abbildung 9: Kantonale Grenzabschöpfungsquoten 2017
Quelle: Prof. Dr. Christoph A. Schaltegger, Universität Luzern

In Kombination mit den gewählten Gewichten für die Komponenten des Ressourcenpotenzials (steuerbare Einkommen, Vermögen und steuerbare Gewinne) kann diese Nichtlinearität zu einem starken Anreiz gegen Steuersenkungen und andere Massnahmen zur Verbesserung des Ressourcenpotenzials führen. Diesen Weg hat der Kanton Obwalden jedoch bewusst nicht bestritten, d.h. es war immer klar, dass es für den Kanton eine grosse Herausforderung sein wird, die stark rückgängigen NFA-Beiträge zu kompensieren.

Bezogen auf den Kanton Obwalden hatte diese Progression in der Vergangenheit zur Folge, dass bei einem zusätzlichen Ressourcenpotenzial weniger Finanzausgleichsbeträge ausbezahlt werden

Bei den nachfolgenden Tabellen wird die Wirkung aufgezeigt, die sich ergäben hätte, wenn der Kanton seine Steuerbemessungsgrundlage um jeweils 0,1 Indexpunkte verbessert hätte. D.h. wie hoch wäre der daraus erzielt Steuerertrag beim Kanton und den Gemeinden auf der einen Seite und die Minderzahlung aus dem NFA auf der anderen Seite gewesen.

Die Erhöhung des Ressourcenindex um 0,1 entspricht dabei einer Erhöhung des Ressourcenpotenzials um ca. 1,1 Millionen Franken. Eine solche Erhöhung könnte beispielsweise aus dem massgebenden steuerbaren Einkommen von natürlichen Personen oder aus dem massgebenden steuerbaren Gewinn von juristischen Personen generiert werden. Das Ressourcenpotenzial entspricht dem Dreijahresdurchschnitt der ASG der letzten drei verfügbaren Jahre (Beispiel Ressourcenpotenzial 2013: ASG 2007, 2008, 2009).

In der Tabelle 9 werden die zusätzlichen Steuereinnahmen anhand von Modellen berechnet mit der *Annahme*, dass die 1,1 Millionen Franken *ausschliesslich* aus *steuerbarem Einkommen* bei

den natürlichen Personen generiert wurden. Die Steuereinnahmen wurden für die Kalenderjahre berechnet, aus welchen das ASG stammt:

Auswirkungen Natürliche Personen	RI 2008 in 1'000	RI 2009 in 1'000	RI 2010 in 1'000	RI 2011 in 1'000	RI 2012 in 1'000	RI 2013 in 1'000	RI 2014 in 1'000	RI 2015 in 1'000	RI 2016 in 1'000	RI 2017 in 1'000
Rückgang NFA durch Anstieg Ressourcenindex um 0,1 Punkte	-224	-226	-207	-196	-179	-187	-181	-171	-138	-42
Daraus erzielte Steuereinnahmen										
Staatssteuern	84	78	72	66	60	48	48	48	48	48
Einwohnergemeinden	126	116	108	99	90	72	72	72	72	72
Anteil Direkte Bundessteuer	21	20	20	19	19	19	19	19	18	18
Total Einnahmen	231	214	199	184	169	139	139	139	138	138
Verlust (-) bzw. Gewinn	7	-12	-8	-12	-10	-48	-42	-32		96
Auswirkung Gemeinden	126	116	108	99	90	72	72	72	72	72
Auswirkungen Kanton	-119	-129	-116	-111	-100	-120	-114	-104	-72	24

Tabelle 9: Auswirkungen bei Erhöhung des Ressourcenindex um 0.1 generiert durch Einkommen von natürlichen Personen

In folgender Tabelle werden die zusätzlichen Steuereinnahmen anhand von Modellen berechnet mit der Annahme, dass die 1,1 Millionen Franken *ausschliesslich* aus *steuerbaren Gewinnen* der juristischen Personen generiert wurden. Die Steuereinnahmen wurden für die Kalenderjahre berechnet, aus welchen das ASG stammt:

Juristische Personen	RI 2008 in 1'000	RI 2009 in 1'000	RI 2010 in 1'000	RI 2011 in 1'000	RI 2012 in 1'000	RI 2013 in 1'000	RI 2014 in 1'000	RI 2015 in 1'000	RI 2016 in 1'000	RI 2017 in 1'000
Auswirkung eines Zuwachs des Ressourcenindex um 0,1 Punkte	-224	-226	-207	-196	-179	-187	-181	-171	-138	-42
Daraus erzielte Steuereinnahmen										
Staatssteuern	65	60	45	37	30	27	27	27	27	27
Einwohnergemeinden	87	81	61	50	40	37	37	37	37	37
Anteil Direkte Bundessteuer	18	16	16	16	16	16	16	16	16	16
Total Einnahmen	170	157	122	104	87	80	80	80	80	80
Verlust (-) bzw. Gewinn	-54	-69	-85	-92	-92	-107	-101	-91	-58	38
Auswirkung Gemeinden	87	81	61	50	40	37	37	37	37	37
Auswirkungen Kanton	-142	-150	-146	-142	-133	-143	-137	-127	-94	2

Tabelle 10: Auswirkungen bei Erhöhung des Ressourcenindex um 0.1 generiert durch Gewinne von juristischen Personen

Wie aus den Tabellen 9 und 10 ersichtlich ist, hat Obwalden als ressourcenschwacher Kanton bis vor Kurzem mit jedem Zuwachs beim steuerbaren Gewinn der juristischen Personen an Einnahmen verloren. Dies, da der Kanton den Gewinn tiefer besteuert und dadurch weniger einnimmt, als der Kanton beim NFA als Ressourcenausgleich verliert bzw. zukünftig einzahlen wird. Die Auswirkung durch den Anstieg des Ressourcenindex des Kantons hat sich, infolge der rückläufigen Kantonalen Grenzabschöpfungsquoten (siehe Abbildung 9) über die letzten Jahre abgeschwächt.

In Tabelle 10 sind die Einnahmen der Kapitalsteuer von Juristischen Personen unberücksichtigt. Die Kapitalsteuer ist nicht teil der ASG und hat somit keine Reduzierung des NFA zur Folge.

Demgegenüber haben die Gemeinden nur den Effekt der steigenden Steuereinnahmen, d.h. sie gewinnen am steigenden Ressourcenpotenzial, ohne gleichzeitig Ressourcenausgleich zu verlieren. Da die Gemeinden zu rund 60 Prozent am Steuerertrag partizipieren, mussten sie aber auch den höheren Anteil an den Steuersenkungen der Jahre 2006–2012 tragen. Der Effekt lässt sich gut am Cash-Flow der Gemeinwesen darstellen.

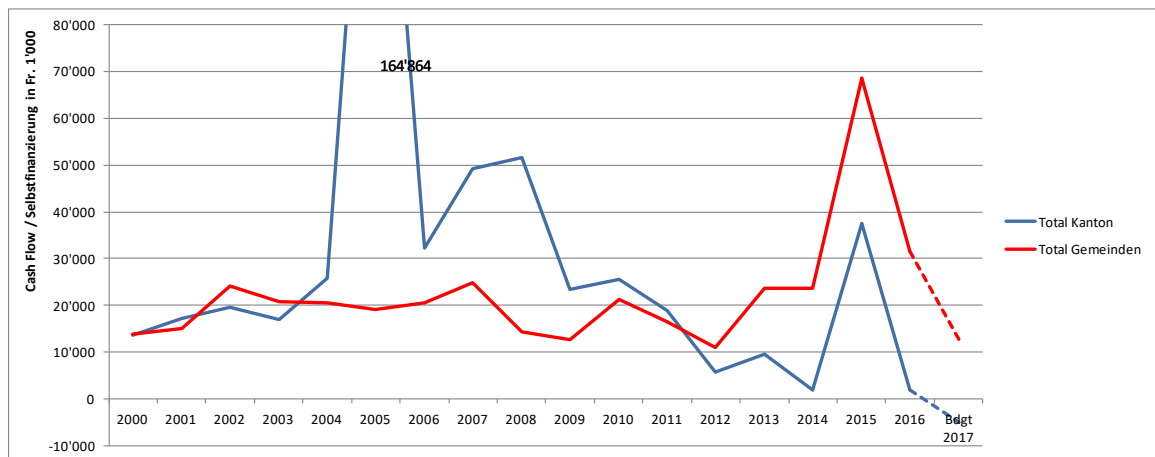


Abbildung 10: Cash Flow / Selbstfinanzierung der Gemeinden und des Kantons 2000 - 2017

Während sich vor der Initiierung der Steuerstrategie die Selbstfinanzierung von Kanton und Gemeinden ziemlich ähnlich bewegten, hat sich ab 2005 eine sichtbare, unterschiedliche Entwicklung ergeben. Zuerst 2005 mit der Ausschüttung der zurückbehaltenen Nationalbankgewinne an den Kanton. Anschliessend hat sich die Selbstfinanzierung der Gemeinden – trotz des ausgeschütteten Steuerstrategieausgleiches – praktisch nicht gesteigert. Dies, da die Gemeinden wie ausgeführt 60 Prozent der Steuersenkungen zu tragen hatten. Um diese Steuersenkungen bei den Gemeinden abzufedern, hatte der Kanton den Gemeinden in den Jahren 2006 bis 2015 einen Steuerstrategieausgleich von insgesamt 30,3 Millionen Franken ausgerichtet. Der Kanton konnte in den Jahren 2006 bis 2010 einerseits von den Erfolgen der Steuerstrategie profitieren und hatte auf der anderen Seite die Rückgänge beim Ressourcenausgleich noch nicht vollständig zu gewärtigen. Seit 2012 ist nochmals die erneute Steuersenkung bei Kanton und Gemeinden deutlich sichtbar. Diese verstärkte sich beim Kanton durch den kontinuierlichen Rückgang des Ressourcenausgleichs. Seit 2013 verläuft die Selbstfinanzierung bei den Gemeinden konstant positiver als beim Kanton.

8.3 Auswirkung auf die Gemeindefinanzen

Da die Ausfälle des Finanzausgleichs nur beim Kanton anfallen, hat der Rückgang der Beiträge aus dem NFA auf die Gemeindefinanzen keinen Einfluss.

9. Schuldenbremse

Der Kanton kennt seit 2005 eine gesetzliche Regelung, die eine Begrenzung der Neuverschuldung vorsieht. Diese Regelung gilt seit 2012 sinngemäss auch für die Gemeinden.

Das Budget des Kantons darf gemäss geltender Ausgabenbremse höchstens ein Defizit von drei Prozent (Kanton) der budgetierten Steuererträge aufweisen. D.h. die Schuldenbremse ist bei der Budgetierung einzuhalten. Der eigentliche Rechnungsabschluss hat erst einen Einfluss auf die Schuldenbremse bei der nächsten Budgetierung (d.h. Rechnungsabschluss 2016 → Budgetierung 2018).

Nicht unter die Schuldenbremse fallen bei Erfüllung gewisser Kriterien aber grössere ausserordentlichen Ereignissen sowie strategische Investitionen. Sowohl die durch die Hochwasserkatastrophe 2005 (ausserordentliches Ereignis) notwendig gewordenen Investitionen sowie durch den Volksentscheid auch der Neubau des Bettentrakts des Kantonsspitals (strategische Investition) fallen unter diese Ausnahmeregelung.

Diese zwei Faktoren sind auch ausschlaggebend dafür, dass sich das Nettovermögen wie unter dem Punkt IV Erfolgsrechnung aufgezeigt, entwickelt hat.

Ebenso hat die Auflösung der Schwankungsreserve einen Einfluss auf die Entwicklung des Nettovermögens. In Jahren, in denen die Schwankungsreserve gebildet werden konnte (und ein effektiver Geldzufluss stattfand), steigt das Nettovermögen stärker an, als dass es das Resultat der Erfolgs- und Investitionsrechnung auf den ersten Blick vermuten lässt. In Jahren mit einer Auflösung der Schwankungsreserve ist das Gegenteil der Fall.

10. Unternehmenssteuerreform III (USR III) des Bundes

Ziel der USR III war es, die privilegierte Besteuerung von Holding-, Domizil- und gemischten Gesellschaften aufzuheben. Dies, weil der EU und OECD der Sonderstatus für diese Gesellschaften ein Dorn im Auge war. Sie beurteilten die Praxis als „unfair“, weil zum Teil ausländische Erträge besonders tief oder überhaupt nicht belastet wurden. Die USR III sollte mit neuen Massnahmen (wie z.B. der Patentbox oder der zinsbereinigten Gewinnsteuer) die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz stärken und den Kantonen finanzpolitischen Spielraum verschaffen. Am 12. Februar 2017 hat das Schweizer Stimmvolk die USR III abgelehnt. Damit der Standort Schweiz mittel- und langfristig im Einklang mit den Vorgaben der EU und OECD attraktiv bleiben kann, wird der Bund eine neue Vorlage ausarbeiten müssen.

Damit bleibt zurzeit eine grosse Verunsicherung, wie die Ausgestaltung der Unternehmenssteuern in Zukunft sein soll.

Im Rahmen der Abstimmung zur USR III wurden folgende Veränderungen der ordentlichen Gewinnsteuersätze bekannt gegeben:

Kanton	Ordentlicher Gewinnsteuersatz 2016	Ordentlicher Gewinnsteuersatz mit USR III
ZG	16,6 %	12,0 %
SH	16,4 %	12-12,5 %
NW	12,66 %	12,66 %
GE	24,16 %	13,5 %
FR	19,86 %	13,72 %
VD	22,09 %	13,79 %
BL	20,7 %	14,0 %
TI	20,67 %	16-17 %
BE	21,64 %	16,4-17,7 %
ZH	21,5 %	18,2 %

Tabelle 11: Gewinnsteuersätze Kantone im Rahmen der USR III
(Quelle: NZZ, 7.9.2016)

Inwieweit diese Ankündigungen nach der Abstimmung vom 12. Februar 2017 umgesetzt werden, ist noch nicht abschliessend geklärt.

In der Steuerstrategie des Kantons Obwalden hatten die juristischen Personen einen starken Stellenwert. 2005 wurden dabei folgende Merkmale definiert:

- Gewinnsteuer - Bei der Gewinnsteuer wurde ein Alleinstellungsmerkmal eingeführt. Der Kanton Obwalden belegte 2006 mit dem neuen Gewinnsteuersatz von 6,6 Prozent bzw. 6,0 Prozent ab 2008 schweizweit den Spitzenplatz. Ebenso wurde ein einheitlicher Steuersatz über alle Obwaldner Gemeinden eingeführt. Ziel war die Stärkung des gesamten Wirtschaftsstandorts Obwalden. Der Steuerertrag der Gewinnsteuer wurde im Verhältnis 40 Prozent für den Kanton, 54 Prozent für die Einwohnergemeinden und 6 Prozent für die Kirchgemeinden aufgeteilt.
- Kapitalsteuer - Per 1. Januar 2006 wurde der Kapitalsteuersatz auf zwei Promille gesenkt. Auch dieser Satz galt neu in allen Gemeinden. Im Vergleich zu den anderen Zentralschweizer Kantonen ist dieser Satz aber hoch und somit als unattraktiv einzustufen.

Bei einer Annahme der USR III hätte der Kanton Obwalden bei der Gewinnsteuer voraussichtlich kein Alleinstellungsmerkmal mehr aufgewiesen. Eine Differenzierung zu den anderen Kantonen wäre weggefallen. Aufgrund des Drucks der EU und OECE ist trotz Ablehnung der USR III kurz- bis mittelfristig von der Abschaffung der privilegierten Besteuerung von Holding-, Domicil- und gemischten Gesellschaften und folglich von einer allgemeinen Senkung der Gewinnsteuersätze auszugehen. Konkrete Schritte für den Kanton Obwalden sind jedoch aus heutiger Sicht noch nicht möglich. Es ist zuerst die Neugestaltung bzw. Reaktionen auf Bundes- und Kantonsebenen abzuwarten.

11. Entwicklung der Verwaltung

Der Kanton Obwalden verfügt über rund 9 Verwaltungsstellen pro 1 000 Einwohner bzw. Einwohnerin. Er steht damit an fünftunterster Stelle im Vergleich aller Schweizer Kantone. Diese Aussage wird auch in Bezug auf die durchschnittlichen Kosten der allgemeinen Verwaltung der BAK Basel Studie bestätigt. Der Kanton Obwalden weist im schweizerischen Vergleich die viertiefsten durchschnittlichen Kosten je Einwohner bzw. Einwohnerin im Bereich kantonale Verwaltung aus.

Vergleiche von solchen „Staatsquoten“ oder Kosten zwischen Kantonen sind allerdings stark zu relativieren, da nicht in allen Kantonen die Aufgaben zwischen kantonaler und kommunaler Ebene gleich verteilt sind (z. B. ist die KESB nicht in allen Kantonen "kantonalisiert", wie dies im Kanton Obwalden der Fall ist. Auch führt der Kanton Obwalden keine Hochschulen und entsprechend fallen diese Ausgaben unter den Drittkosten an).

Nichtsdestotrotz hat auch der Kanton Obwalden seine Leistungen über die letzten Jahre kontinuierlich ausgebaut und entsprechende zusätzliche Stellen in der Verwaltung geschaffen. Der Stellenzuwachs in den letzten zehn Jahren beläuft sich auf insgesamt 45 Stellen. Die grössten einzelnen Bewegungen im Stellenplan waren dabei die Aufstockung des Polizeikorps um acht Stellen (regulär um 6 und befristet (Bundesasylzentrum Glauenberg) um 2 Stellen), die neue Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (seit 2013 auf zwischenzeitlich +9,4 Stellen), die Übernahme der Betreuung der Asylsuchenden (+6,9 Stellen im Budget 2017) sowie die Ausgliederung des Unterhalts der Nationalstrasse (Abgang von 10 Stellen im Voranschlag 2010). Unter Ausklammerung dieser Effekte wuchs der Personalbestand um durchschnittlich vier Stellen an – dies auch trotz des vom Regierungsrat seit 2015 beschlossenen Personalstopps. In welchen Bereichen der Zuwachs stattgefunden hat, wurde anlässlich des Berichts zum Budget detailliert ausgewiesen.

	Verwaltungs- angestellte	Einwohner	Anz. Verwaltungs- stellen je 100 Einw.	Schulen	Verwaltung / Schulen
Voranschlag 2008	288.73	34'693	0.8	78.59	367.32
Voranschlag 2009	294.13	35'305	0.8	80.81	374.94
Voranschlag 2010	289.33	35'779	0.8	83.25	372.58
Voranschlag 2011	294.68	36'016	0.8	80.35	375.03
Budget 2012	306.58	36'282	0.8	79.15	385.73
Budget 2013	310.08	36'738	0.8	77.89	387.97
Budget 2014	319.28	37'038	0.9	75.75	395.03
Budget 2015	323.28	37'190	0.9	73.09	396.37
Budget 2016	325.03	37'460	0.9	74.15	399.18
Budget 2017	333.46			68.63	402.09

Tabelle 12: Entwicklung Verwaltungsangestellte

Es ist an dieser Stelle festzuhalten, dass es – so gut und effizient das Personal auch arbeitet – trotz allem ohne Personalmassnahmen nicht möglich sein wird, das Ziel einer ausgeglichenen Erfolgsrechnung zu erreichen.

V. Finanzstrategie 2027+

Die Finanzstrategie leitet sich aus der Langfriststrategie des Regierungsrates 2022+ ab.

Ziel der Finanzstrategie 2027+ ist es, die Erfolgsrechnung des Kantons im Gleichgewicht zu halten.

Die Finanzpläne 2018–2020 zeigen, dass dieses Ziel ohne einschneidende Massnahmen nicht erreicht werden kann. Damit mittel- bis langfristig die Erfolgsrechnung ausgeglichen wird, hat der Regierungsrat vier Strategiefelder mit entsprechenden Schwerpunkten definiert. In allen Strategiefeldern soll das Potenzial erhoben werden, wie Aufwand eingespart und Mehrertrag erzielt werden kann:

Strategiefeld	Schwerpunkte
Steuern	Steuerbelastung Natürliche bzw. juristische Personen Erhaltung und Förderung des Steuersubstrates
Strukturen Intern	Zuteilung der Aufgaben und Zuständigkeiten Prozesse Synergien Personalbedarf Regionale Zusammenarbeit
Aufgaben- und Lastenverteilung Kanton-Gemeinden	Zusammenarbeit Synergien Finanzielle Transfers Zahlungen an NFA
Leistungsangebot	Verzichtspotential Leistungsangebot Auslagerung an Dritte Beteiligungen und Beteiligungsertrag

12. Strategiefeld 1: Steuern

Es ist darauf zu achten, dass die Steuerbelastung des Kantons Obwalden im interkantonalen Vergleich nach wie vor zu den attraktivsten gehört und das Steuersubstrat weiter gestärkt werden kann.

Der Kanton Obwalden ist ein attraktiver Standort mit steuerlich optimalen Rahmenbedingungen.

Um das Steuersubstrat zu erhalten, zu entwickeln und weiter zu stärken, soll die Steuerbelastung konkurrenzfähig bleiben.

Die Fiskalerträge bilden eine Haupteinnahmequelle des Kantons. Die erfolgreiche Steuerstrategie der letzten Jahre hat die Ressourcenkraft des Kantons markant gesteigert. Schrittweise sind deshalb die Beiträge aus dem NFA zurückgegangen und in absehbarer Zeit wird der Kanton in den NFA einzahlen müssen. Die Abschöpfung beginnt bei 100 Prozent der relativen Steuerkraft, wird proportional vorgenommen und beträgt rund 5,5 Prozent (2017). Für jeden Franken an zusätzlichem Steuerpotenzial wird also der Kanton 5,5 Rappen in den Ressourcenausgleich einbezahlen müssen. Damit der Kanton trotz diesen Einzahlungen noch einen Deckungsbeitrag an seinen Haushalt einnehmen kann, ist der Kanton auf einen Ertragszuwachs bei den Steuern angewiesen – auch unter Berücksichtigung der mit dem Ertragszuwachs verbundenen Auswirkungen auf die NFA-Zahlungen.

Aus dem zusätzlichen Steuersubstrat hat auch unter Berücksichtigung des NFA ein Ertragszuwachs für den Kanton zu resultieren.

13. Strategiefeld 2: Strukturen intern

1999 wurde die Departementseinteilung ganzheitlich reorganisiert und die Anzahl der Ämter reduziert. Seit dem 1. Juli 2002 besteht der Regierungsrat aus fünf Mitgliedern. Um die 1999 gewonnenen strukturellen und ablaufmässigen Synergien weiterhin optimal zu nutzen, wurden damals die bisherigen Departemente Gesundheits- und Sozialdepartement sowie das Planungs- und Umweltdepartement integral einem anderen Departement zugeordnet. Seit 2002 erfolgten sodann punktuelle Anpassungen u.a. die Neuzuteilung des Gesundheitsamts zum Finanzdepartement sowie des öffentlichen Verkehrs zum Volkswirtschaftsdepartement. Die Strukturen sind grundsätzlich zu überdenken und falls möglich Einsparungspotenzial aufzuzeigen, die innerhalb und/oder zwischen Departementen, Ämtern oder Abteilungen durch neue Zuteilungen bzw. Aufgabenverteilungen vorgenommen werden können.

Die kantonale Verwaltung ist effizient und effektiv.

Die wirtschaftliche und technische Entwicklung verlangt immer mehr, dass sich die Verwaltung weiter entwickelt. Synergien mit Einsparpotenzial sind zu finden. In einzelnen Bereichen stellt sich dabei immer mehr die Frage, ob die Aufgaben der Kanton selbst noch effizient erledigen kann oder nicht besser eine Zusammenarbeit mit anderen Gemeinwesen eingegangen werden soll.

Gewinnbringende Zusammenarbeiten mit anderen Gemeinwesen sind zu suchen und zu nutzen.

14. Strategiefeld 3: Strukturen Aufgaben- und Lastenverteilung Kanton - Gemeinden

Mit der Neukonzeption des innerkantonalen Finanzausgleichs ist ein erster Schritt erfolgt, um alle Gemeinden besser an einer Entwicklung innerhalb des Kantons partizipieren zu lassen. Durch den horizontalen Ausgleich und die Festlegung der Ressourcenstärke bei 85 Punkten wird allen Gemeinden eine Mindestausstattung zur Verfügung gestellt. Wie aus den Ausführungen unter dem Punkt NFA ausgeführt, war die Verteilung der Steuereinkommen zwischen Kanton und Gemeinden oder aber die inskünftig zu tragenden Einzahlungen in den NFA ein zentraler Punkt für die Weiterführung der Steuerstrategie. Der Kanton wird seine Steuern markant erhöhen müssen, um den Vorgaben der Schuldenbremse einerseits und auch den Erwartungen an die Entwicklung des Kantons andererseits nachkommen zu können.

Die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden ist effizient und effektiv.

Unter diesem Strategiefeld ist deshalb die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden zu beurteilen. Es ist unabdingbar, dass Synergien zwischen Kanton *und* Gemeinden ausgenützt werden. Es ist deshalb wichtig, dass Synergiepotenziale aufgezeigt werden und die Ressourcen effizient eingesetzt werden. Dabei sind auch externe Strukturanpassungen sowie eine verstärkte Zusammenarbeit mit den Gemeinden zu prüfen.

Kanton und Gemeinden sind gemeinsam daran interessiert, ihr Steuersubstrat zu pflegen und weiter zu fördern. Daraus resultieren für die ganze Bevölkerung indirekt Verdienst und Arbeitsplätze. Wächst nun durch gemeinsame Anstrengungen von Kanton und Gemeinden das Ressourcenpotenzial, steigen die Beiträge in den Ressourcenausgleich des NFA. Müsste der Kanton diese Beiträge allein bezahlen, würde sein Anteil am Erfolg einseitig geschmälert und seine Finanzlage verschlechtert. Es ist deshalb eine Lösung zu suchen, wie die Beiträge in den NFA

von Kanton und Gemeinden gemeinsam getragen werden, wie es beispielsweise im Kanton Zug praktiziert wird.

15. Strategiefeld 4: Leistungsangebot

Der Regierungsrat hat die Leistungen der Verwaltungen bereits überprüft. Insbesondere wurde geprüft, ob – unter Einhaltung von zwingenden Vorgaben (z.B. Vollzug zwingender Bundesnormen) – Leistungen generell oder der Leistungsstandard (Qualität) reduziert werden können. Im Rahmen dieser Analyse hat der Regierungsrat insgesamt über 120 Vorschläge evaluiert. Um nun nicht nur auf der Einnahmeseite Korrekturen vorzuschlagen und auch um eine politische Akzeptanz erreichen zu können, sind zusätzliche Einsparungen auf der Ausgabenseite notwendig.

Die Leistungen des Kantons sind auf ihre Notwendigkeit und Zweckmässigkeit zu überprüfen. Prozesse sind allenfalls auf ihre Effizienz und Optimierung zu analysieren. Es gilt Überlegungen zu Auslagerungen und Ausgliederungen vorzunehmen. Ebenso sind zusätzliche, nicht fiskalische Einnahmen und Desinvestitionen in die Überlegungen miteinzubeziehen.

Die Aufgaben und Leistungen des Kantons sind laufend auf ihre Notwendigkeit und Zweckmässigkeit geprüft.

Der Kanton steuert seine wichtigsten Anstalten durch eine Eignerstrategie. (Die nicht fiskalischen Einnahmen sind zu steigern und zu optimieren.)

Strategische Investitionen sind unter anderem durch gezielte Desinvestitionen zu ermöglichen.

16. Allgemein

Bisherige Abstimmungsergebnisse über beantragte Einsparungen und Mehrerträge lassen vermuten, dass es nicht leichtfallen wird, den Kantonsrat und das Volk für gezielte Massnahmen zu gewinnen. Der Regierungsrat wird sich deshalb dafür einsetzen, mit einer ganzheitlichen Finanzstrategie für das nächste Jahrzehnt das Verständnis dafür zu wecken, rechtzeitig operative Defizite in der Erfolgsrechnung zu vermeiden. Die Finanzstrategie 2027+ richtet sich an den Kantonsrat, an die Gemeinden und an das Volk. Sie soll das Bewusstsein dafür fördern:

- dass zwingend Massnahmen umgesetzt werden müssen, welche zu einer ausgeglichenen Erfolgsrechnung führen;
- dass wiederkehrende operative Defizite in der Erfolgsrechnung Schulden verursachen;
- dass Schulden die Erfolgsrechnung mit Zinsaufwand belasten;
- dass der Kanton seinen Handlungsspielraum nur behält, wenn jetzt aktiv gehandelt wird;
- dass der Wohn- und Wirtschaftsstandort Obwalden an Attraktivität einbüsst, wenn sich seine Finanzlage verschlechtert;
- dass es wichtig ist, die Massnahmen zum Rechnungsausgleich frühzeitig zu ergreifen, damit sie erträglich ausgestaltet werden können.

Die Bevölkerung, der Kantonsrat und die Gemeinden sind auf die künftige finanzielle Entwicklung und Zukunftsaussichten des Kantons zu sensibilisieren.

VI. Beurteilung durch den Regierungsrat

17. Auftrag und Vorgehen

Mit Beschluss vom 29. November 2016 (Nr. 207) hat der Regierungsrat aufgrund der aktuellen finanziellen Ausgangslage den Auftrag erteilt, eine Strategie zu entwickeln, um den künftigen finanziellen Herausforderungen entgegenzutreten. Der Staatshaushalt ist durch eine Reduktion des Aufwands und eine Erhöhung der Einnahmen langfristig und nachhaltig zu entlasten. Auf dieser Basis hat er die vier erwähnten Strategiefelder definiert.

Der Regierungsrat hat eine verwaltungsinterne Projektgruppe beauftragt, die Leitsätze zu den vier Strategiefeldern zu erarbeiten und einen entsprechenden Bericht zu verfassen. Der Bericht der Projektgruppe wurde durch die Steuerungsgruppe beraten. In der Steuerungsgruppe hatten Vertretungen aus folgenden Gruppierungen Einsitz: Vertretungen der Einwohnergemeinden, GRPK, Fraktionen, Personalverbände / Personalkommission, eine externe Begleitung.

Auf der Basis des Berichts der Projektgruppe und der Rückmeldungen der Steuerungsgruppe hat der Regierungsrat die Finanzstrategie 2027+ definiert und den vorliegenden Bericht dazu erstellt.

18. Vernehmlassung

Die Diskussionen in der Steuerungsgruppe, ob zur vorliegenden Finanzstrategie 2027+ und den entsprechenden Leitsätzen eine Vernehmlassung durchgeführt werden soll, waren sehr kontrovers und es kristallisierte sich kein klares Bild heraus.

Für eine Vernehmlassung sprechen insbesondere:

- Bei der Finanzstrategie 2027+ handelt es sich um ein wichtiges Thema, darum ist eine Vernehmlassung durchzuführen;
- Durch die Vernehmlassung können alle Beteiligten in das Projekt involviert und „abgeholt“ werden.

Gegen eine Vernehmlassung sprechen insbesondere:

- Wie bei Strategiepapieren naturgemäss üblich, zeigt die Finanzstrategie die Stossrichtung resp. den Weg zur Zielerreichung einer ausgeglichenen Erfolgsrechnung im Sinne eines Planes auf. Die vorliegenden Unterlagen definieren darum erst die Leitsätze. Diese haben für die nächsten 10 Jahre Gültigkeit. Konkrete Massnahmen werden daraus abgeleitet und definiert. Es stellt sich die Frage, ob durch eine Vernehmlassung zusätzliche, fundierte Erkenntnisse zu den Leitsätzen gewonnen werden können.
- Durch den Verzicht kann das Vorgehen beschleunigt und interne Ressourcen geschont bzw. für die Erarbeitung der Massnahmen eingesetzt werden;
- Der „Wert“ einer Vernehmlassung ist bescheiden. Die Vernehmlassung wird nicht massgebliche, weitere Erkenntnisse bringen.
- In der Projektsteuerung wurden bereits Argumente der einzelnen Anspruchsgruppen vorgebracht, diese wurden teilweise berücksichtigt.

Der Regierungsrat ist überzeugt, dass eine Vernehmlassung nur wenige, weitere Erkenntnisse bringen würde. Aus diesem Grund hat er entschieden, auf eine Vernehmlassung zu verzichten.

19. Einwohnergemeinden

Weiter zeigte sich, dass die Einwohnergemeinden dem Strategiefeld 3: Strukturen Aufgaben- und Lastenverteilung Kanton – Gemeinden, skeptisch bis ablehnend gegenüberstehen.

Aufgrund der Rückmeldungen aus der Steuerungsgruppe und der Gemeindepräsidentenkonferenz hat der Regierungsrat das ursprüngliche Strategiefeld „Strukturen extern“ angepasst. Neu

ist dieses Strategiefeld enger umschrieben und umfasst die Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Auf die Erwähnung der Zusammenarbeit unter den Gemeinden wird verzichtet.

20. Weiteres Vorgehen

Gemäss Auftrag liegt die Finanzstrategie 2027+ nun vor. Sie dient in einem nächsten Schritt als Basis, um konkrete Massnahmen zu den einzelnen Strategiefeldern zu erarbeiten.

Die ersten konkreten Massnahmen werden im Herbst dem Kantonsrat präsentiert. Dabei wird der Regierungsrat aufzeigen, wie er die Erfolgsrechnung des Kantons langfristig ausgeglichen gestalten wird.

Massnahmen, die der Regierungsrat in eigener Kompetenz umsetzen kann, werden bereits im Budget 2018 wirksam sein. Massnahmen, die in der Kompetenz des Kantonsrats liegen, werden entsprechend in der Finanzplanung ab 2019 aufgenommen.