



## **Bericht zur Evaluation der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden**

22. Januar 2013

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

Hiermit unterbreiten wir Ihnen den Bericht zur Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden mit dem Antrag auf Eintreten und zustimmende Kenntnisnahme.

Im Namen des Regierungsrats  
*Landammann: Franz Enderli*  
*Landschreiber: Dr. Stefan Hossli*

<b>Zusammenfassung.....</b>	<b>3</b>
<b>I. Ausgangslage.....</b>	<b>4</b>
<b>1. Ziel und Inhalt des Berichts.....</b>	<b>4</b>
<b>II. Projekt Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden.....</b>	<b>4</b>
<b>2. Ausgangslage .....</b>	<b>4</b>
2.1 Aufgabenneuverteilung und Systementflechtung zwischen Bund und Kantonen	4
2.2 Auftrag zur Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden in Obwalden .....	4
2.3 Ziele der Aufgabenteilung.....	5
2.4 Umfang .....	6
2.5 Weitere Teilprojekte.....	6
<b>III. Evaluation des Projekts „Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden“ .....</b>	<b>7</b>
<b>3. Vorgehen.....</b>	<b>7</b>
3.1 Auftrag .....	7
3.2 Zielsetzungen und Vorgaben.....	7
3.3 Projektorganisation .....	7
3.4 Vorgehen .....	8
<b>IV. Fazit aus der Evaluation .....</b>	<b>9</b>
<b>4. Resultate.....</b>	<b>9</b>
4.1 Organisatorisch funktionelle Analyse .....	9
4.2 Finanzielle und fiskalische Analyse .....	10
4.3 Handlungsbedarf .....	11
<b>V. Anhang.....</b>	<b>12</b>
<b>5. Weitere Entflechtungen.....</b>	<b>12</b>
5.1 Entflechtungen, welche in der Zwischenzeit stattgefunden haben.....	12
5.2 Aufgabenteilungen, welche analysiert werden sollten.....	13
<b>6. Bereits initiiertes Projekt: Analyse der Versorgungskette im Pflegebereich .....</b>	<b>13</b>

## Zusammenfassung

*Im Jahr 1998 hat der Kanton Obwalden entschieden, die Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und seinen Gemeinden ganzheitlich zu überprüfen und anzupassen. Hintergrund für die Massnahme waren einerseits die angespannte Finanzlage des Kantons und der Gemeinden, andererseits die starke Verflechtung der Aufgaben und deren Finanzierung. Ziel war, eine klare Regelung von Aufgabe, Kompetenz und Finanzierung zu erreichen.*

*Insgesamt wurden 38 grössere und kleinere Entflechtungen aufgrund von finanzwissenschaftlichen Kriterien analysiert. Die Reformvorschläge wurden dem Kantonsrat in Form von detaillierten Einzelblättern zur Kenntnis gebracht.*

*Die Aufgabenteilung führte beim Kanton zu einer Mehrbelastung von rund elf Millionen Franken. Diese wurden mit einem Steuerabtausch von 0,65 Steuereinheiten von den Gemeinden zugunsten des Kantons abgegolten. Die 0,65 Steuereinheiten entsprachen rund 9,8 Millionen Franken.*

*Der Kantonsrat hat dem Gesetz zur Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden (Finanzpaket) am 20. September 2001 einstimmig zugestimmt und der Souverän hat das Gesetz anlässlich der Volksabstimmung vom 2. Dezember 2001 angenommen.*

*Im Frühjahr 2012 hat der Regierungsrat eine Projektgruppe eingesetzt, um die im Jahr 2001 vorgenommene Aufgabenteilung zwischen den Gemeinden und dem Kanton zu evaluieren und einen Bericht zuhanden des Kantonsrats zu erstellen.*

*Gemäss Evaluation kann festgestellt werden, dass in der Mehrzahl der betroffenen Bereiche der Handlungsspielraum und die Eigenverantwortung gestärkt werden konnten. Die damals zum Ziel gesetzte finanzielle Entflechtung in den Bereichen des Finanzpakets wurde vollumfänglich sowohl für den Kanton als auch für die Gemeinden erreicht und es besteht diesbezüglich kein Handlungsbedarf. Die Verwaltungen wurden entlastet und die politischen Entscheidungswege verkürzt.*

*Das Projekt konnte die vorgegebenen Ziele grösstenteils erfüllen. Die Gemeinden wurden bis zur Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) 2008 in der Grössenordnung von 1,2 Millionen Franken jährlich entlastet. Dies entspricht dem politischen Wunsch des Kantonsrats von 2001.*

*Aufgrund der Auswirkungen von politischen Beschlüssen, sowohl auf Bundes- wie auch auf Kantonsstufe, sind zukünftige unterschiedliche finanzielle Belastungen für Kanton und Gemeinde nicht abschätzbar. Die Gemeinwesen, sowohl auf Stufe Kanton als auch auf Stufe Gemeinde, werden sich den Herausforderungen der von der Politik übertragenen Aufgaben und deren Finanzierung weiterhin stellen müssen. Dabei wird wohl auch zukünftig wieder vermehrt diskutiert werden müssen, welches Gemeinwesen welche Aufgaben erfüllt und wie es diese finanziert.*

*Das Projekt Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden aus dem Jahre 1998 kann mit diesem Bericht abgeschlossen werden.*

## I. Ausgangslage

### 1. Ziel und Inhalt des Berichts

Der Bericht gibt Aufschluss über die Entwicklung des Projekts Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Er zeigt die Zielerreichung auf und gibt Auskunft, wie sich die Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden finanziell entwickelt hat.

## II. Projekt Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden

### 2. Ausgangslage

#### 2.1 Aufgabenverteilung und Systemverflechtung zwischen Bund und Kantonen

In den 90er-Jahren begann ein Reformprozess zwischen Bund und Kantonen, der 2008 in der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA<sup>1</sup>) endete. Es ging dabei – neben der Sanierung der öffentlichen Haushalte – um die Aufgaben- und Ausgabenverflechtung. Die unübersichtlichen und kostentreibenden Verflechtungen von Aufgaben, Zuständigkeiten und Finanzen zwischen den politischen Ebenen sollten entwirrt werden. Eine Systemverflechtung sah zudem die Entschlackung verschiedenster Transfersysteme vor. Die finanzschwachen Kantone sollten durch einen Ressourcenausgleich, einen Lastenausgleich oder eine vertikale Abgeltung genügend finanzielle Mittel erhalten, um sich auf die jeweiligen Zielsetzungen konzentrieren können.

#### 2.2 Auftrag zur Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden in Obwalden

Die bevorstehende Aufgabenverteilung und Systemverflechtung zwischen Bund und Kantonen rief unmittelbar nach einer neuen Aufgabenteilung und Systemverflechtung zwischen Kanton und Gemeinden. Im Kanton Obwalden wurde die Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und seinen Gemeinden im Jahre 1998 ganzheitlich überprüft. Denn in Obwalden war die Frage der Aufgabenteilung und Systemverflechtung zusätzlich aktualisiert durch:

- die in den 90er-Jahren unterschiedliche Entwicklung einzelner Sachaufgaben des Kantons und der Gemeinden (z. B. im Gesundheits-, im Bildungs- und im Sozialwesen) bei gleichbleibender Aufteilung der Steuereinnahmen;
- die Verzichtspläne des Kantons und der Gemeinden zur Sanierung ihrer Finanzhaushalte;
- die Reformvorhaben zur wirtschaftlichen (effizienteren) und wirksamen (effektiveren) Aufgabenerfüllung mit Ausnützung von sogenannten Skaleneffekten (Grössenvorteilen);
- die Auswirkungen der verstärkten interkantonalen Zusammenarbeit, insbesondere mit dem Kanton Nidwalden und den Zentralschweizer Kantonen;
- die Aufrechterhaltung der Finanzautonomie von Kanton und Gemeinden unter Beachtung von Aufgabenzuständigkeit, Entscheidungszuständigkeit und Nutzenanspruch (fiskalisches Äquivalenzprinzip);

---

<sup>1</sup> Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) löste das alte, intransparente Finanzausgleichssystem ab und beinhaltet folgende Hauptmassnahmen:

- Ressourcenausgleich zwischen den Kantonen sichert jedem Kanton ein Minimum an eigenen Geldmitteln zu. Ein Kanton mit hohem Ressourcenpotenzial muss dabei Geld in den Ausgleich einbezahlen, während Kantone mit geringem Ressourcenpotenzial finanzielle Mittel erhalten.
- Lastenausgleich zugunsten benachteiligter Regionen. Neue Aufgabenteilung zwischen Bund und den Kantonen. Verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Kantonen.

- den notwendigen Disparitätenabbau zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden;
- die unterschiedliche Entwicklung der einzelnen Steuererträge bei den Gemeinwesen;
- die angespannte Finanzlage der Gemeinden und des Kantons.

Zur damaligen Zeit waren in über 100 Bereichen Verbundaufgaben vorhanden. Die Transferzahlungen und Kostenteiler innerhalb des Kantons waren dabei in der Vergangenheit oft eher zufällig und ohne Koordination festgelegt worden. Die Gemeinden waren in verschiedensten Bereichen an den finanziellen Aufwendungen beteiligt, ohne dass sie in den meisten Fällen mitbestimmen konnten. Andererseits richtete der Kanton an Aufgaben Beträge aus, welche eindeutig Sache der Gemeinden waren. Diese Transferzahlungen trugen dazu bei, dass Zeit und damit Ressourcen benötigt wurden, um die Verteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden vorzunehmen. Die finanziellen Belastungen aus den Aufgaben wurden damit wohl auf verschiedene Staatsebenen verteilt, die Aufgaben aber mit grösserem Aufwand realisiert. Es bestand zudem die Gefahr, dass bei der generellen Infragestellung der Staatsaufgaben jedes für die Ausführung verantwortliche Gemeinwesen nicht die Gesamtkosten des Projekts, sondern nur die in seinem Bereich anfallenden Teilkosten berücksichtigte und damit allenfalls falsche Schlüsse zog.

Das Problem war im Kanton Obwalden weiter akzentuiert durch die Tatsache, dass der Anteil des Kantons an den Gesamtsteuereinnahmen weit geringer war als in anderen Kantonen. So hatte der Kanton beispielsweise vor der Aufgabenteilung 31,6 Prozent der Steuereinnahmen und die Gemeinden 68,4 Prozent. Dies führte in der Vergangenheit dazu, dass die Gemeinden bei allen grösseren Aufgaben in die Finanzierung mit einbezogen werden mussten.

Mit Beschluss vom 3. November 1998 (Nr. 552) hatte der Regierungsrat den Auftrag zur Erarbeitung von Vorschlägen für eine neue Aufgabenteilung und allenfalls Finanzteilung zwischen Kanton und Gemeinden an eine Projektgruppe erteilt. Diese Arbeitsgruppe wurde sowohl vom Regierungsrat als auch der Gemeindepräsidentenkonferenz gemeinsam getragen. Sie stand unter der Projektleitung des Finanzverwalters.

Das Projekt konnte mit der Botschaft des Regierungsrats zum Entwurf eines Gesetzes zur Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden (Finanzpaket) vom 1. Mai 2001 an den Kantonsrat überwiesen und abgeschlossen werden. Anlässlich der kantonsrätlichen Beratung wurde aber gewünscht, dass dem Kantonsrat und den Gemeinden nach einer gewissen Zeit ein Bericht über die finanziellen Auswirkungen der Aufgabenteilung unterbreitet würde. Der Kantonsrat hat dem Gesetz anlässlich der Sitzung vom 20. September 2001 mit 51 zu 0 Stimmen zugestimmt.

Das Gesetz wurde – unter anderem auch wegen der notwendigen Verschiebungen von Steuereinheiten von den Gemeinden zum Kanton – dem Volk unterbreitet und an der Volksabstimmung vom 2. Dezember 2001 angenommen und per 1. Januar 2002 umgesetzt.

### 2.3 Ziele der Aufgabenteilung

Die Hauptziele der Aufgabenteilung 1998 lagen analog zur NFA in der Entwirrung der starken Aufgaben- und Kompetenzverflechtung zwischen dem Kanton und den Gemeinden, in der Vereinfachung der administrativen Abläufe und in der transparenteren Ausweisung der Gesamtkosten sowie im Gewinnen von mehr Handlungsautonomie für Kanton und Gemeinden. Die Aufgaben von Kanton und Gemeinden sollten deshalb:

- ganzheitlich überprüft;
- der Handlungsspielraum aller Beteiligten erhöht;
- die Eigenverantwortung von Kanton und Gemeinden gestärkt und
- die finanziellen Verflechtungen reduziert

werden und sowohl die Aufgaben-, Ausgaben- und zudem die Einnahmenteilung umfassen.

#### 2.4 Umfang

Die Aufgabenverschiebung im erwähnten Finanzpakt umfasste 38 grössere und kleinere Entflechtungen; sie wurde aufgrund finanzwissenschaftlicher begründeter Kriterien, nämlich:

- der Allokationseffizienz<sup>2</sup>,
- der betrieblichen Effizienz<sup>3</sup> sowie
- der regionalen Verteilungsgerechtigkeit

vorgenommen. Bei Zielkonflikten galt es, die Kriterien entsprechend zu gewichten und mit Augenmass anzuwenden. Die Reformvorschläge wurden dem Kantonsrat in Form von detaillierten Einzelblättern zur Kenntnis gebracht. Die neue Aufgabenteilung führte aufgrund der vergangenheitsbezogenen Daten per Saldo zu einer Mehrbelastung des Kantons von rund elf Millionen Franken. Um diese Mehrbelastung des Kantons zu kompensieren, hat der Regierungsrat dem Kantonsrat eine Verschiebung von 0,7 Steuereinheiten zwischen den Gemeinden und dem Kanton Obwalden vorgeschlagen. Der Kantonsrat hat in der politischen Beratung und im Sinne eines Entgegenkommens an die Gemeinden den Steuerabtausch im Umfang von nur 0,65 Steuereinheiten beschlossen. Die 0,65 Steuereinheiten entsprachen rund 9,8 Millionen Franken Steuereinnahmen, welche zugunsten des Kantons verschoben wurden. Die entsprechenden Zahlen sind in der Beilage zu finden.

#### 2.5 Weitere Teilprojekte

Einzelne Schwerpunkte der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden wie:

- Aufgabenteilung und Finanzierung der Volksschule,
- Reorganisation des Zivilschutzes und der Feuerwehr,
- Zentralisierung Konkurs- und Betreibungsamt,
- Zentralisierung der Steuerverwaltung,
- Organisation der Sozialhilfe

wurden in zusätzlichen, separaten Einzelprojekten behandelt und waren nicht direkt Gegenstand des Finanzpakets.

---

<sup>2</sup> verlangt die Zuteilung knapper Ressourcen nach dem Subsidiaritätsprinzip unter Berücksichtigung der Nutzenspillover (Übertragungseffekt).

<sup>3</sup> verlangt die wirtschaftliche Zuteilung knapper Ressourcen unter Ausnützung der möglichen Skalenerträge (Grössenvorteile).

### III. Evaluation des Projekts „Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden“

#### 3. Vorgehen

##### 3.1 Auftrag

Mit Regierungsratsbeschluss vom 17. April 2012 (Nr. 492) beauftragte der Regierungsrat eine Projektgruppe unter der Leitung des Vorstehers des Finanzdepartements, die Aufgabenteilung zwischen den Gemeinden und dem Kanton zu evaluieren und einen entsprechenden Bericht dazu zu erstellen.

##### 3.2 Zielsetzungen und Vorgaben

Gemäss dem Auftrag des Kantonsrats soll die Aufgabenteilung einer finanziellen Evaluation unterzogen werden. In Ergänzung des Auftrags des Kantonsrats hat der Regierungsrat beschlossen, auch festzuhalten, inwieweit die drei Ziele der Reform

- Erweiterung des Handlungsspielraums,
- Stärkung der Eigenverantwortung von Kanton und Gemeinden und
- vermehrte finanzielle Entflechtung

erreicht werden konnten.

Betreffend der ersten zwei Ziele soll untersucht werden, ob durch die bestehende Gesetzgebung das AKV-Prinzip eingehalten wird. Gemäss diesem Prinzip sollen **A**ufgabe, **K**ompetenz und **V**erantwortung in einer Hand vereinigt sein. Wird dieses Prinzip verletzt, sind allokativen und betriebliche Ineffizienzen zu erwarten. Betreffend der dritten Zielsetzung – Entflechtung – wird der Zuwachs am entflochtenen Ausgabenvolumen kantons- und gemeindeseitig ermittelt.

Soweit möglich wird mittels einer finanzstatistischen Analyse aufgezeigt, wie sich die Ausgabendynamik in den Bereichen des Finanzpakets entwickelt hat.

##### 3.3 Projektorganisation

Es wurde eine schlanke Projektorganisation vorgeschlagen. Da das Aufgabenteilungsprojekt zu gleichen Massen den Kanton und die Gemeinden betraf, wurde wiederum eine Projektorganisation in Absprache mit der Gemeindepräsidienkonferenz eingesetzt und gemeinsam getragen. Die Projektorganisation sieht wie folgt aus:

Vorsitzender Projektgruppe:	Hans Wallimann, Vorsteher Finanzdepartement
Operative Projektleitung:	Daniel Odermatt, Finanzverwalter
Stellvertretung Projektleitung, Sekretariat:	Reto Odermatt, Departementssekretär FD
Kantonsfachvertretung:	Anton Pfleger, Leiter Sozialamt Kurt Bucher, Departementssekretär VD Peter Lütolf, Leiter Amt für Volks- und Mittelschulen Peter Lienert, Leiter Amt für Wald und Landschaft
Gemeindevertretung:	Paul Küchler, Vizepräsident Gemeinde Sarnen Paul Vogler, Gemeindepräsident Sachseln Beat von Wyl, Gemeindepräsident Giswil Roland Bösch, Gemeindeschreiber Kerns Roman Schleiss, Gemeindeschreiber Engelberg

### 3.4 Vorgehen

Die Arbeitsgruppe einigte sich darauf, zuerst eine organisatorisch funktionelle Analyse auf Basis der im Jahre 1998 verwendeten Fragebogen durchzuführen.

Auf Basis der 1998 verwendeten Projektblätter wurde in einem ersten Schritt für die betroffenen Bereiche erhoben, ob:

- der Handlungsspielraum und die Eigenverantwortung durch das Reformprojekt erhöht werden konnten;
- die finanzielle Entflechtung von damals vollzogen wurde;
- weitere heute noch bestehende Verflechtungen von Aufgaben bestehen, welche analysiert werden sollten;
- die Entwicklung wie im ursprünglichen Projektblatt angenommen eher dynamisch bzw. statisch war;
- die Aufgabenteilung und das AKV-Prinzip aus heutiger Sicht eingehalten wurden.

In einem zweiten Schritt wurden die finanziellen und fiskalischen Auswirkungen analysiert. Bei den finanziellen Auswirkungen der Aufgabenteilung galt es jedoch zu berücksichtigen, dass in einzelnen Bereichen mit der NFA ab 2008 die Aufgaben und Finanzierung zwischen Bund und Kantonen massgeblich verschoben wurden. Um diesem Faktum Rechnung zu tragen, wurden nicht nur die finanziellen Auswirkungen des letzten Jahres (2011) erhoben, sondern auch diejenigen des letzten Jahres vor Umsetzung der NFA (2007).

## IV. Fazit aus der Evaluation

### 4. Resultate

Ab 1. Januar 2008 trat die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) in Kraft. Dies hatte grosse Auswirkungen auf unzählige Finanzierungen. Aus diesem Grund wird ein direkter Vergleich der Finanzierung vor 2008 und nach der Einführung der NFA schwierig und lässt in verschiedenen Bereichen keinen direkten Vergleich zu.

#### 4.1 Organisatorisch funktionelle Analyse

##### 4.1.1 *Handlungsspielraum und Eigenverantwortung*

In der überwiegenden Mehrzahl der betroffenen Bereiche konnten der Handlungsspielraum und die Eigenverantwortung gestärkt werden. Es sind jedoch unterschiedliche Interpretationen über die Erreichung eines erhöhten Handlungsspielraums zwischen den „Gemeindeaufgaben“ und den „Kantonsaufgaben“ ersichtlich. Ein grösserer Handlungsspielraum bei den den Gemeinden zugeordneten Aufgaben wurde mehrheitlich verneint, bei den dem Kanton zugeordneten Aufgaben mehrheitlich bejaht. Dies ist insofern zu erklären, dass auch bei den Gemeindeaufgaben der Kanton immer noch die übergeordneten Gesetze erlässt und die Gemeinden deshalb einen entsprechend kleineren Handlungsspielraum erhalten. Dasselbe lässt sich auch zu jenen dem Kanton zugeordneten Bereichen sagen, die faktisch durch den Bund geregelt werden und der Kanton nur noch zur Finanzierung beigezogen wird (AHV und Ergänzungsleistungen zur AHV/IV sowie Familienzulagen in der Landwirtschaft).

Unterschiedliche Auffassungen über den Handlungsspielraum bestehen nur bei der Aufgabenteilung im Bereich Kultur- und Denkmalpflege. Mit der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden wurde festgelegt, dass nationale und regionale Objekte inskünftig durch den Kanton und lokale Objekte neu nur noch durch die Gemeinde zu finanzieren seien. Aus Sicht des Kultur- und Denkmalschutzes wird vorgebracht, dass die Eigenverantwortung bei den Gemeinden für ihre lokalen Kulturobjekte geschwächt wurde und seither aus finanzpolitischen Überlegungen (Beiträge durch Gemeinden) signifikant weniger Unterschutzstellungen lokaler Objekte stattfanden. Diese Sichtweise wird von den Gemeinden nicht getragen. Vielmehr gilt festzuhalten, dass alle Gemeinden (ausser Kerns) ihre lokalen Kulturobjekte geschützt haben und die Eigenverantwortung durch die Gemeinden erwünscht und wahrgenommen wird.

##### 4.1.2 *Finanzielle Entflechtung*

Die damals zum Ziel gesetzten Entflechtungen in den Bereichen des Finanzpakets wurden vollumfänglich erreicht.

##### 4.1.3 *Heute noch bestehende Verbundaufgaben, welche analysiert werden sollten.*

Seit dem Projekt Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden wurden bei neuen Aufgaben – bis auf wenige Ausnahmen – keine zusätzlichen Verbundaufgaben mehr beschlossen. Es sind von den zuständigen Departementen aber vereinzelt neue Bereiche genannt worden, die bezüglich einer weiteren Entflechtung Sinn machen und näher untersucht werden sollten (siehe Anhang).

##### 4.1.4 *Finanzielle Entwicklung*

Bei der Erarbeitung der Projektblätter musste seinerzeit angegeben werden, ob die Aufgaben sich eher statisch oder dynamisch entwickeln würden. Wie sich nun zeigt, trafen die Annahmen über die Entwicklung nur in etwas mehr als der Hälfte der Fälle wirklich ein. In 20 Fällen zeigte es sich, dass sich die Aufgaben des Gemeinwesens wesentlich stärker entwickelten als die normale Teuerung in dieser Zeit. Gemessen in absoluten Franken wiesen dabei folgende Aufgaben die höchste Entwicklung auf:

Bereich	Belastungen und Entlastungen (-) der Kantonsrechnung bzw. Belastung (-) und Entlastungen der Gemeinderechnungen aus Aufgabenteilungsprojekt Beträge in 1 000 Fr.				Anmerkung
	1998	2007	2008	2011	
Lehrerseminarien	940	19	<b>Einführung der NFA mit Verschiebung der Aufgaben und Finanzierung zwischen Kanton und Bund</b>	0	Lehrerausbildung erfolgt neu über die Hochschulen (FHV)
Berufsschulen, auswärtige Berufsschulen und Ausbildung Gesundheitspflege	1 792	2 877		2 906	Höhere Abgeltung/Schulgelder der ausserkantonalen Ausbildungen sowie Wegfall der Lehrmeisterbeiträge
Öffentliche Sicherheit	1 183	1 870		2 210	Anstieg Polizeikorps und Wegfall Sonderbeitrag des Bundes an Überwachung A8
Verkehrssicherheit	-1 482	-2 453		-2 802	Stärkerer Anstieg der Anzahl Motorfahrzeuge
AHV/IV-Mitfinanzierung	1 552	2 068		2 342	Auswirkung der Demografie und ab 2008 Wegfall von Finanzkraft gewichteten Bundesbeiträgen
Ergänzungsleistung	2 770	4 808		5 815	Auswirkung der kantonalen Politik und ab 2008 Wegfall von Finanzkraft gewichteten Bundesbeiträgen
Prämienverbilligung	422	1 617		4 588	Auswirkung der kantonalen Politik und ab 2008 Wegfall von Finanzkraft gewichteten Bundesbeiträgen
Gesundheitspflege (durch die Aufgabenteilung betroffener Bereich)	-1 634	-2 048		-2 667	Ab 2011 Auswirkungen des vom eidg. Parlament beschlossenen höheren Finanzierungsanteils der öffentlichen Hand unter Entlastung der privaten Haushalte
Verschiebung von 0,65 Steuereinheiten	-9 867	-13 189		-15 069	

Grösste Auswirkung von Aufgaben- bzw. Finanzierungsverschiebungen zwischen Kanton und Gemeinden (Auszug aus der Übersichtstabelle Evaluation Aufgabenentflechtungen Kanton/Gemeinden)

#### 4.1.5 Einhaltung des AKV-Prinzips

Die Bereiche Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung (AKV-Prinzip) sollten idealerweise beim gleichen Gemeinwesen liegen. Wie bei Punkt 4.1.1 erwähnt, konnte das AKV-Prinzip sowohl aus Sicht des Kantons wie auch aus Sicht der Gemeinden eingehalten werden. Abweichend wird von Kanton und Gemeinde nur das Projekt der Kultur- und Denkmalpflege beurteilt.

#### 4.1.6 Einhaltung Aufgabenteilung

Ebenso darf konstatiert werden, dass auch die Aufgabenteilung in den aufgeführten Bereichen sowohl von der Verwaltung als auch der Politik vollumfänglich eingehalten wurde.

#### 4.2 Finanzielle und fiskalische Analyse

1998 wurden Aufgabenverschiebungen in der Höhe von rund elf Millionen Franken zulasten des Kantons gemacht. Für diese Aufwendungen beantragte die Regierung dazumal eine Steuerverschiebung von 0,7 Steuereinheiten. Aufgrund der parlamentarischen Diskussion hat der Kantonsrat eine Verschiebung von 0,65 Steuereinheiten beschlossen. Durch die Volksabstim-

mung wurde der Kantonssteuerfuss entsprechend erhöht und die Gemeinden hatten im Nachgang ihren Steuerfuss an den Gemeindeversammlungen entsprechend gesenkt. Die Verschiebung von 0,65 Steuereinheiten entsprach gemäss den dannzumaligen Berechnungen rund 9,8 Millionen Franken, währenddessen mit Aufwendungen für die Aufgaben in den Jahren 1997 bis 1999 zwischen 10,8 und 11,5 Millionen Franken gerechnet worden war. Aufgrund der Unsicherheiten, wie sich die Aufgaben und Steuereinnahmen in den Folgejahren entwickeln würden, wurde wie eingangs erwähnt vom Kantonsrat gewünscht, dass nach einer gewissen Zeit ein Bericht über die finanziellen Auswirkungen der Aufgabenteilung unterbreitet würde.

Die meisten Aufgaben wurden dem Kanton zugewiesen. Der heutige Vergleich zwischen den in der Abstimmungsbotschaft aufgezeigten Zahlen für das Jahr 1998 und 2007 zeigt, dass das Delta zugunsten der Gemeinden von etwas über einer Million auf 0,9 Millionen Franken gesunken ist. Wohl stiegen die Auf- und Ausgaben, die der Kanton übernommen hat, stärker an als die Teuerung. Mit dem Anstieg der Aufgaben Schritt halten konnten im beobachteten Zeitrahmen aber auch die Steuereinnahmen. Der Ertrag aus der Umlage der 0,65 Steuereinheiten stieg von 9,9 auf 13,2 Millionen an und mochte die Ausgabensteigerung in etwa aufzuwiegen – trotz der ab 2006 vorgenommenen Steuersenkungen im Rahmen der Steuerstrategie.

#### 4.3 Handlungsbedarf

Aufgrund der vorliegenden Analyse besteht bezüglich des Aufgabenteilungsprojekts kein direkter Handlungsbedarf. Das Projekt konnte die vorgegebenen Ziele grösstenteils erfüllen.

Wie die Entwicklung der Belastungen ab 2008 bzw. 2011 zeigt, sind die zukünftigen Belastungen von Kanton und Gemeinden bzw. deren Finanzierung schwer einschätzbar. Die Finanzierung der Aufgaben aufgrund von politischen Beschlüssen, sowohl auf Bundes- wie auch auf Kantonsstufe, hat jeweils unterschiedliche finanzielle Belastungen für Kanton und Gemeinde zur Folge. Die Gemeinwesen, sowohl auf Stufe Kanton als auch auf Stufe Gemeinde, werden sich den Herausforderungen der von der Politik übertragenen Aufgaben und deren Finanzierung stellen müssen. Dabei wird wohl auch zukünftig wieder vermehrt diskutiert werden müssen, welches Gemeinwesen welche Aufgaben erfüllt und wie es diese finanziert.

**Das Projekt kann mit diesem Bericht abgeschlossen werden. Es sind keine weiteren Steuerumlagerungen notwendig.**

Beilagen:

- Beschlussantrag
- Übersichtstabelle Projektanalyse zu den einzelnen Aufgaben

## V. Anhang

### 5. Weitere Entflechtungen

5.1 Entflechtungen, welche in der Zwischenzeit stattgefunden haben.

Seit der letzten Überprüfung der Aufgabenverteilung bzw. auch aus den separat weiterverfolgten Aufgabenteilungsprojekten zwischen dem Kanton und den Gemeinden sind unter anderem folgende Aufgaben neu zugeordnet worden.

Von den Gemeinden zum Kanton mit **jährlichen** Kostenfolgen von mehr als Fr. 100 000.–:

Aufgabe	Jahr	Kosten in Fr.
Übernahme der Tierseuchenkasse durch den Kanton	2010	300 000.–
Neuorganisation Bevölkerungsschutz	2005	300 000.–
Kantonaler Finanzausgleich, Sicherstellung Ressourcenstärke der Gemeinden	2009	900 000.–
Kantonaler Finanzausgleich, Volksschulen	2006	1 500 000.–

Aufgaben und Projektfinanzierung durch den Kanton mit **einmaliger** Kostenfolge:

Aufgabe	Jahr	Kosten
Abfederung der Steuerausfälle für Gemeinden aus Steuerstrategie	2009–2011	29 500 000.–
Doppelte Vergütung von kantonsinternen Schülerinnen und Schülern über NFA-Beitrag und individuelle Beiträge (Rütimattli)	2008–2009	1 048 000.–
Park+Ride-Anlage Bahnhof Sarnen, Kostenbeteiligung von 50 Prozent	2010	4 125 000.–

Die Aufzählung der Verschiebungen ist nicht abschliessend. Ebenso ist zu erwähnen, dass sich die Finanzierungsanteile der Gemeinden bei Verbundaufgaben durch die NFA grundsätzlich verändert haben.

5.2 Aufgabenteilungen, welche analysiert werden sollten.

Bei der Erhebung der Evaluation wurden seitens der Departemente folgende heute noch bestehende Verbundaufgaben erwähnt, bei denen allenfalls eine Entflechtung Sinn machen würde.

Aufgaben	Kosten Kanton	Kosten Gemeinden
Leistungsauftrag Pro Senectute	40 000.–	40 000.–
Leistungsauftrag Pro Infirmis	6 000.–	6 000.–
Leistungsauftrag Traversa	12 500.–	12 500.–
Erwachsenenschutzbehörde		800 000.–
Bewährungshilfe		45 000.–
Heime (Zuständigkeit Sicherheits- und Justizdepartement und Bildungs- und Kulturdepartement)	7 150 000.–	2 023 000.–
Kantonales Integrationsprogramm	47 500.–	47 500.–
Familienergänzende Kinderbetreuung	300 000.–	300 000.–
Asylbereich	zurzeit keine	zurzeit keine
Sportcoaches	14 000.–	0.–
Lehrerweiterbildung	200 000.–	200 000.–
Aufgaben Naturgefahren	nicht erhoben	nicht erhoben

**6. Bereits initiiertes Projekt: Analyse der Versorgungskette im Pflegebereich**

Am 23. November 2010 beauftragte der Regierungsrat das Finanzdepartement mit der Analyse der Versorgungskette im Pflegebereich. Auslöser für diese Analyse war die Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über die Neuordnung der Pflegefinanzierung auf den 1. Januar 2011. Dadurch wurden die Gemeinden mit wesentlich höheren Kosten belastet. Weiter wurde zu diesem Thema von Kantonsratspräsident Walter Wyrsch eine Motion eingereicht, die in ein Postulat umgewandelt wurde. Am 10. Mai 2011 reichten die Obwaldner Gemeinden eine Volksmotion mit dem Begehren ein, dass sich der Kanton befristet mit 50 Prozent an den Kosten der Pflegefinanzierung beteiligen müsse. Diese Motion wurde durch den Kantonsrat am 29. September 2011 abgelehnt.

Am 25. Oktober 2011 stimmte der Regierungsrat dem Vorgehen der Arbeitsgruppe zu. Dieses schlägt vor, in einem ersten Schritt die Versorgungskette im Pflegebereich fachlich und sachlich zu analysieren. Ein Bericht dazu soll bis Ende 2012 dem Regierungsrat unterbereitet werden. In einem zweiten Schritt sollen die beiden Systeme Pflegefinanzierung und Spitalfinanzierung miteinander verglichen werden. Da die neue Spitalfinanzierung erst am 1. Januar 2012 in Kraft trat, kann dieser Vergleich frühestens 2014 auf der Basis von gefestigten Zahlen stattfinden. Anschliessend wird dem Regierungsrat dazu ein Bericht mit dem allfälligen Handlungsbedarf und möglichen Änderungsvorschlägen bis Ende 2015 unterbreitet.

Zudem hat die Motion (Nr. 52.12.07) von Kantonsrat Peter Wechsler „Alterspolitik in Obwalden – der Kanton übernimmt Verantwortung und erarbeitet eine Gesamtstrategie“ direkte Auswirkungen auf die Arbeitsgruppe. Die Motion fordert unter anderem: „Der Kanton soll das Heft in die Hand nehmen und Wege suchen, um mögliche Antworten und Lösungsansätze auf diese

Fragestellungen zu finden [...]“. Je nachdem, wie der Kantonsrat die Motion am 31. Januar 2013 behandelt, kann dies bedeutende Konsequenzen für die weitere Vorgehensweise der Arbeitsgruppe haben.

[Nachtrag vom 31. Januar 2013: Der Kantonsrat hat dem Antrag des Regierungsrats zugestimmt und die Motion in ein Postulat umgewandelt.]