

Mit der Langfriststrategie den Aufschwung im Kanton Obwalden eingeleitet

Gestützt auf eine umfassende Analyse leitete der Regierungsrat des Kantons Obwalden im Jahr 2002 die Langfriststrategie 2012+ ein. Zusammengefasst lautete sie: «Kanton Obwalden wohn-attraktiv, wirtschafts-dynamisch und optimal vernetzt – ihr Partner in der Zentralschweiz». Nach zehn Jahren kann festgehalten werden, dass die Strategie erfolgreich umgesetzt wurde, was sich insbesondere in der Bevölkerungszunahme, der Schaffung neuer Arbeitsplätze und der Erhöhung des Steuerertrags zeigt.



Der Kanton Obwalden hat seine Langfriststrategie 2012+ erfolgreich umgesetzt. Das kommt deutlich im Ressourcenindex des Neuen Finanzausgleichs zum Ausdruck, der zwischen 2008 und 2011 von 67,2 auf 74,0 gesteigert werden konnte. Im Bild: Baustelle in Sarnen.

Foto: Keystone

¹ Strategie- und Amtsdauerplanung 2003–2006, Staatskanzlei des Kantons Obwalden September 2002 www.obwalden.ch, Suche: «Amtsdauerplanung» Berichte.

Die Erarbeitung der Strategie- und Amtsdauerplanung 2003–2006¹ im Kanton Obwalden war Anlass, die künftige Entwicklung grundlegend auf längere Frist zu analysieren und anzugehen. Dabei zeigte sich der aus unterschiedlichen Gründen äusserst enge finanzpolitische Handlungsspielraum des Kantons:

- die Entwicklung des Volkseinkommens liess die Steuererträge stagnieren;
- die Gesamtsteuerbelastung durfte wegen der bestehenden Konkurrenzsituation mit den umliegenden Kantonen nicht erhöht werden;
- die bestehende hohe Verschuldung schränkte den Spielraum für zusätzliche Investitionen stark ein;
- die Entwicklung des Volkseinkommens war ungewiss, da sich das Bevölkerungswachstum abschwächte, wertschöpfungs-schwache Branchen in der Wirtschaft übervertreten waren und ein negativer Wanderungssaldo in der Altersgruppe der 15- bis 34-Jährigen bestand.

Eine *Stärken-Schwächen/Chancen-Risiken-Analyse (Swot-Analyse)* brachte ausgeprägte *Stärken* in Bezug auf weiche Standortfaktoren

(naturnahe Landschaften, Wohn- und Freizeitwert, Kulturangebot, Überschaubarkeit) zutage. Auch die Nähe zur Agglomeration Luzern, eine im gesamtschweizerischen Vergleich tiefe steuerliche Belastung für Unternehmen und Personen mit hohem Einkommen sowie verhältnismässig günstige Boden- und Immobilienpreise konnten als Stärken identifiziert werden. Diese Stärken kamen jedoch wenig zum Tragen bzw. wurden nicht wahrgenommen, weil etliche Nachbarkantone in der Zentralschweiz besser positioniert waren. Als *Schwächen* kristallisierten sich eine überwiegende Ausrichtung auf wenig wertschöpfungsintensive Branchen, Strukturschwächen in Schlüsselbranchen, die verhältnismässig hohe Steuerbelastung kleiner und mittlerer Einkommen, das Image als Hochsteuernkanton im Gesamtindex und im Vergleich mit den umliegenden Zentralschweizer Kantonen, das fehlende Angebot an verfügbarem Bauland, die hohe Staatsverschuldung und der Rückgang in der Nettozuwanderung heraus.

Die *Chancen* des Kantons Obwalden lagen gemäss Swot-Analyse vor allem in der Entwicklung eines Clusters im Bereich Mikro-technologie, in der Entwicklung von Obwalden als Wohn-, Naherholungs- und Freizeitre-



Kurt Bucher
Departementssekretär,
Volkswirtschaftsdepartement des Kantons
Obwalden

gion sowie im Ausbau der touristischen Destinationen Engelberg-Titlis und Vierwaldstättersee. Weitere Chancen wurden in der Nähe zur Entwicklungsachse Zürich-Zug-Luzern und in der verhältnismässig jungen Wohnbevölkerung geortet. Die Risiken bestanden darin, dass sich der Wirtschaftsstandort Obwalden durch die Branchenstruktur weiter abschwächte, ein Trendwechsel zum Wohnen und Arbeiten in der Stadt eingesetzt hatte, sich längerfristig eine sinkende Investitionstätigkeit des Kantons abzeichnete und Belastungen durch den interkantonalen Lastenausgleich zu erwarten waren, was zu einer weiter zunehmenden Verschuldung führen würde.

Handlungsbedarf bestimmt

Vor diesem Hintergrund wurden verschiedene Strategien geprüft. In Abschätzung der wirtschaftspolitischen Entwicklungen in der Schweiz wurden die Schwerpunkte beim Wohnen, beim Wirtschaftsraum und bei der Vernetzung der Zentralschweiz gelegt.

Im Hinblick auf den Neuzug von Unternehmen und gut verdienenden Erwerbspersonen wurde möglicher Handlungsbedarf bestimmt. Für Unternehmen ergab sich der dringende Handlungsbedarf bei der Verfügbarkeit und den Kosten von Wirtschaftsflächen, beim Image des Kantons und der Notwendigkeit von Cluster-Ansätzen. Die Verfügbarkeit von hochqualifizierten Arbeitskräften erwies sich als wichtiges Kriterium. Für den Zuzug von gut verdienenden Erwerbspersonen lag der Handlungsbedarf beim Bildungsangebot und bei der Verfügbarkeit von Bauland bzw. Häusern sowie Mietwohnungen. Zudem musste das Image des Kantons verbessert werden.

Der finanzpolitische Handlungsspielraum sollte mit folgenden Massnahmen zurückgewonnen werden:

- eine Ausgabenbremse;
- das Ermitteln von Sparpotenzialen in strategisch weniger bedeutenden Politikbereichen sowie ein effizienterer Mitteleinsatz in strategisch bedeutenden Politikbereichen;
- eine konsequente Kosten-Nutzen-Betrachtung bei Investitionen;
- der Einsatz von Transfergewinnen für politische wichtige Handlungsfelder;
- eine klare Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden.

Für die Amtsdauerplanung 2003–2006 wurden 17 Leitideen zu zehn Politikbereichen (siehe *Kasten 1*) sowie die dazugehörigen Ziele und Massnahmen formuliert.

Mit der Amtsdauerplanung 2006–2010² wurde eine Neueinschätzung des Handlungsbedarfs aufgrund der überprüften Swot-Ana-

lyse vorgenommen. Dabei ergaben sich nur unwesentliche Gewichtsverschiebungen. Die Langfriststrategie wurde insgesamt bestätigt. Die bisherigen 17 Leitideen mit den entsprechenden Wirkungszielen wurden erneuert, mit dem Ziel, sie konsequent weiter zu verfolgen. Die auf die Amtsdauer abgestimmten neuen Massnahmen wurden mit strategischen Kennzahlen, Indikatoren und Standards versehen.

Die vor kurzem verabschiedete Amtsdauerplanung 2010–2014³ stützt sich nochmals auf die Langfriststrategie 2012+ ab. Bei den Leitideen bestand kaum Anpassungsbedarf; hingegen wurden die Ziele und Massnahmen neu definiert.

Steuergesetzänderung als Kristallisationspunkt

Die Strategieumsetzung sah insbesondere die Änderung des Steuergesetzes vor, welche per 1. Januar 2006 in Kraft trat. Diese Revision brachte einen einheitlichen Gewinnsteuersatz von 6,6% für Unternehmen im ganzen Kanton. Zum damaligen Zeitpunkt war dies der tiefste Steuersatz unter den Schweizer Kantonen; auch international lag er in den vordersten Positionen. Für hohe Einkommen war vorgesehen, eine Entlastung durch eine Verminderung der Progression (partiell progressiver Steuertarif) einzuführen. Dieses Vorhaben führte zu einer intensiven Auseinandersetzung in der Öffentlichkeit über das Steuersystem. Obwalden wurde als Standort für Unternehmen sowie für natürliche Personen national und international breit bekannt. Das Bundesgericht entschied auf eine entsprechende Beschwerde, dass die Steuergesetzrevision verfassungswidrig sei.⁴ Auf dieses Urteil hin wurde umgehend das «Obwaldner Modell» einer *Flat-Rate-Besteuerung* ausgearbeitet, das einen einheitlichen Einkommenssteuersatz mit einem Steuerfreibetrag umfasst. Es wurde nach einer Volksabstimmung per 1. Januar 2008 in Kraft gesetzt.

Die Anpassung der Steuersätze 2006 wurde möglich, weil zuvor dank einer konsequenten Prioritätensetzung der Selbstfinanzierungsgrad seit 1998 über 100% lag. Mit der Ausschüttung der Goldreserven der Schweizerischen Nationalbank und hohen Nationalbankgewinnen sowie dank der wirtschaftlichen Entwicklung konnte eine Entschuldung vorgenommen werden. Die Revision der Besteuerung brachte unmittelbar Erfolg.

Konsequente Umsetzung der strategischen Leitideen

Auch die weiteren Leitideen der Langfriststrategie wurden konsequent umgesetzt. Auf Anstoss der ansässigen Wirtschaft wurde mit

Kasten 1

Politikbereiche im Vordergrund

Bewusst wurden die Leitideen zehn Politikbereichen zugeordnet und nicht als departementale Aufgaben formuliert (in Klammern wichtigste Massnahmen):

- Volkswirtschaft (Steigerung des Volkseinkommens durch Bevölkerungswachstum, Optimierung Standortqualitäten für dynamische und wertschöpfungsstarke Branchen, Nutzen der Standortpotenziale in touristischen Marktsegmenten);
- Bildung (attraktives hochstehendes Bildungswesen);
- Gesundheit (bedarfsgerechte qualitativ gute medizinische und pflegerische Grundversorgung);
- soziale Wohlfahrt und soziale Sicherheit (Förderung der Familie durch Vorsorge, Selbsthilfe und Eigeninitiative);
- Sicherheit und Recht (sicheres Umfeld);
- Raumordnung, Umwelt und Energie (Entwicklung auf der Sarneraatalachse mit Regionalzentrum Sarnen, Pflege einer attraktiven Landschaft und intakten Umwelt);
- Verkehr und Infrastruktur (attraktive Verkehrsverbindungen Richtung Luzern-Zug-Zürich mit optimaler Verknüpfung der Verkehrssysteme);
- Gesellschaft, Kultur, Medien, Sport und Erholung (Zusammenwirken der Sozialpartner, einzigartige Schwerpunktabote in Kultur, Sport und Erholung);
- Staatsorganisation/föderalistische Zusammenarbeit (einfache bürgernahe Staatsorganisation, enge Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden, koordinierte kantonale Zusammenarbeitspolitik mit Anbindung an die grösseren Wirtschaftsräume);
- Finanzen und Steuern (erhöhen der fiskalischen Konkurrenzfähigkeit, nachhaltige Finanzpolitik).

Tabelle 1

Entwicklung Ressourcenindex, 2008–2012

	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008–2012	
						Starke	Schwache
Zürich	126.5	131.1	132.2	127.8	123.0	-3.5	
Bern	77.1	77.0	76.5	74.9	74.9		-2.2
Luzern	76.7	76.5	75.5	74.1	76.0		-0.7
Uri	61.8	60.6	58.0	57.2	58.9		-2.9
Schwyz	124.1	124.9	130.0	140.1	149.5	25.4	
Obwalden	67.2	66.1	70.7	74.0	81.1		13.9
Nidwalden	125.4	127.7	125.3	124.5	123.2	-2.2	
Glarus	69.6	68.9	67.6	65.4	66.0		-3.6
Zug	214.9	223.8	237.0	246.1	250.1	35.2	
Freiburg	75.3	73.5	70.9	68.1	71.4		-3.9
Solothurn	76.2	76.2	77.3	76.5	79.6		3.4
Basel-Stadt	139.8	139.4	139.0	144.7	148.9	9.1	
Basel-Landschaft	103.8	102.6	101.2	98.2	101.5	-2.3	
Schaffhausen	96.1	96.1	95.7	95.9	99.3		3.2
Appenzell A.Rh.	77.4	76.0	75.2	74.1	78.3		0.9
Appenzell I.Rh.	79.6	81.1	79.8	80.5	82.3		2.7
St. Gallen	80.9	76.1	74.2	73.6	76.7		-4.2
Graubünden	81.6	80.6	79.5	76.9	80.7		-0.9
Aargau	89.6	88.8	85.7	84.5	87.3		-2.3
Thurgau	74.0	73.4	73.4	73.1	76.6		2.6
Tessin	97.2	95.9	95.2	95.4	99.3		2.1
Waadt	105.5	101.5	106.9	120.1	107.5	2.0	
Wallis	69.0	68.1	66.3	64.3	67.1		-1.9
Neuenburg	96.5	97.5	95.2	94.1	96.0		-0.5
Genf	151.2	151.2	148.6	146.9	148.8	-2.4	
Jura	68.6	68.7	65.1	62.3	63.8		-4.8

Quelle: FiLaV (SR 613.21) / Die Volkswirtschaft

Unterstützung der Zentralschweizer Kantone ein Forschungs- und Entwicklungszentrum im Bereich der Mikrotechnologie⁵ aufgebaut. Verbunden mit einem Innovations- und Dienstleistungszentrum für Unternehmen entstand in Zusammenarbeit mit der Obwaldner Kantonalbank das Unternehmerzentrum microPark Pilatus.⁶ Damit konnte ein Schwerpunkt für Mikrotechnologie geschaffen werden. Bestehende Unternehmen wie Start-ups profitieren von Forschungs- und Entwicklungsleistungen und haben den Produktionsstandort Obwalden gestärkt.

Marketing und Raumplanung

Bei der Entwicklung der Strategie wurde dem Kantonsmarketing eine wichtige Rolle zugeschrieben. Dank der nachhaltigen nationalen und internationalen Diskussion zur Steuergesetzrevision lag das Schwergewicht der Tätigkeit schnell bei der Betreuung und Begleitung ansiedlungswilliger Unternehmen und natürlicher Personen im Sinne eines One-Stop-Shops. Aufgrund der Überschaubarkeit des Kantons sowie den kurzen Wegen zu Politik und Verwaltung können jeweils rasch die notwendigen Abklärungen vorge-

nommen werden. Gleichzeitig genießt die Pflege der neu angesiedelten und bestehenden Unternehmen vermehrt Aufmerksamkeit. Mit der Standortförderung ist ein Verein betraut, der durch Kanton, Gemeinden und Private getragen und mit einer Leistungsvereinbarung betrieben wird.⁷

Das dritte wichtige Standbein der Langfriststrategie war die Überarbeitung der Richtplanung.⁸ Diese legte die zentralen Stossrichtungen für die künftige räumliche Entwicklung des Kantons fest. Die unterschiedlichen Entwicklungspotenziale sollten zielgerichtet eingesetzt werden. Das untere Sarneraatal (Alpnach bis Sachseln) wurde als Wohn- und bevorzugte Wirtschaftsregion definiert, während das obere Sarneraatal und Engelberg schwergewichtig als Wohn- und Erholungsregionen mit touristischen Aktivitäten dienen sollen.

Indikatoren zeigen den Erfolg der Entwicklung

Seit dem Inkrafttreten der Steuerrevision auf den 1. Januar 2006 hat sich das Bevölkerungswachstum erheblich verstärkt. Die jährlichen Zunahmen liegen seit 2006 zwischen 275 und über 600 Personen, nachdem sie – mit grösseren und kleineren Abweichungen – seit Beginn der 1990er-Jahre durchschnittlich unter 200 Personen pro Jahr⁹ lagen. Damit blieb das prozentuale Wachstum weit über jenem der Zentralschweiz und der gesamten Schweiz. Zum überwiegenden Teil ist der Zuwachs auf den Wanderungssaldo zurückzuführen. Nach wie vor trägt ab er auch der Geburtenüberschuss zum Wachstum bei. Der Altersquotient – d.h. das Verhältnis der über 64-Jährigen zu den 20- bis 64-Jährigen – ist mit 24,8 tief (5. Stelle unter den Kantonen), und der Jugendquotient ist erfreulich hoch.

Bei der Beschäftigung zeigt sich ebenfalls der Erfolg der Strategie. Zwischen den Betriebszählungen von 2005 und 2008¹⁰ ergab sich für Obwalden ein Zuwachs von 14,6%. Damit lag der Kanton direkt hinter Zug auf Platz zwei, weit über dem schweizerischen Durchschnitt.

Produktionssektor weiterhin stark vertreten

Der Produktionssektor ist bei der Beschäftigung in Obwalden überdurchschnittlich vertreten. Die Verschiebung der Erwerbstätigkeit vom zweiten (Produktion) in den dritten Sektor (Dienstleistungen) kommt aber auch im Kanton Obwalden verstärkt zum Tragen. Die Anzahl Erwerbstätiger wuchs in Obwalden schwergewichtig bei den

2 Amtsdauerplanung des Regierungsrats 2006 bis 2010 vom November 2006 (Kantonsratsgeschäft vom 30. November 2006).

3 Amtsdauerplanung des Regierungsrats 2010 bis 2014 vom 5. Januar 2011 (Kantonsratsgeschäft vom 26. Januar 2011).

4 BGE 133 I 206.

5 M CCS AG, Micro Center Central-Schweiz (www.mccs.ch), die den Auftrag für Forschung und Entwicklung an das CSEM Zentralschweiz in Alpnach (www.csem.ch) übertragen hat.

6 Siehe www.microparkpilatus.ch.

7 Standort Promotion in Obwalden, Dorfplatz 1, Sarnen, www.iow.ch.

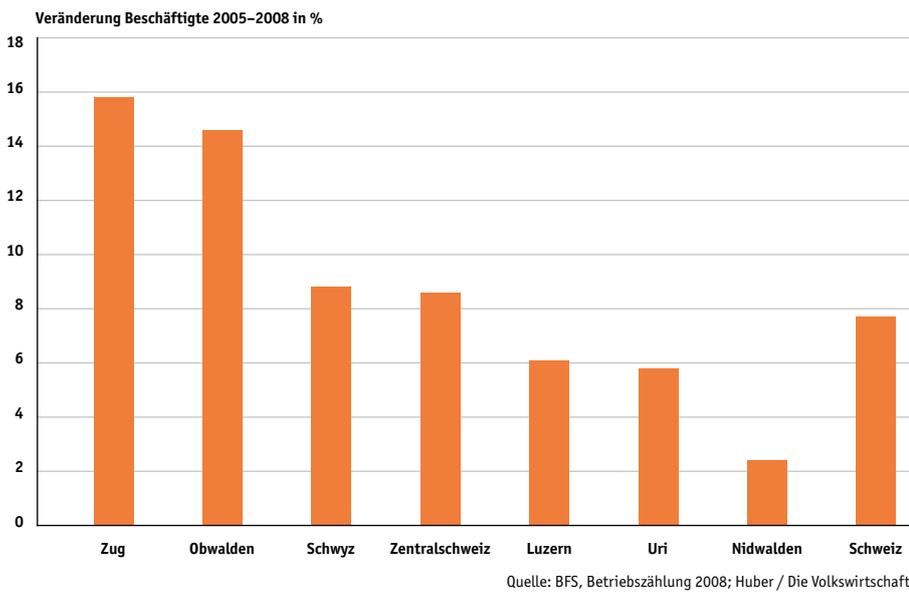
8 Kanton Obwalden, Richtplanung 2006–2020, www.ow.ch, Direktzugriff Kantonaler Richtplan.

9 Bilanz der ständigen Wohnbevölkerung in den Kantonen, Bundesamt für Statistik, www.bfs.admin.ch.

10 Eidgenössische Betriebszählung 2008, Bundesamt für Statistik.

Grafik 1

Zunahme der Beschäftigten im schweizerischen Vergleich, 2005–2008



Dienstleistungen – im Gegensatz zur schweizerischen Entwicklung, wo sich die Verlagerung zwischen den Sektoren zwischen 2005 und 2008 deutlich abschwächte. In Obwalden wuchs die Beschäftigung in beiden Sektoren überdurchschnittlich. Gemäss einer Untersuchung von Credit Suisse¹¹ trug das Wachstum der Spitzenindustrie wesentlich zu dieser Entwicklung bei. Nach wie vor spielt das Bauhaupt- und -nebgewerbe eine wichtige Rolle. Im Vergleich zum schweizerischen Durchschnitt sind das Ausbaugewerbe, die Landwirtschaft, die Hotellerie und die Elektrotechnik erheblich überdurchschnittlich vertreten. Die grössten Abweichungen mit einer unterdurchschnittlichen Beschäftigung in Obwalden sind im Detailhandel, im Gesundheitswesen und im Unterrichtswesen zu verzeichnen. Die Credit Suisse beurteilt das Wachstumspotenzial bei der Branchenbewertung für den Kanton im gesamtschweizerischen Vergleich als leicht unterdurchschnittlich, jedoch deutlich über dem schweizerischen Durchschnitt bezüglich Standortqualität.

Im Produktionssektor sind innovative Unternehmen tätig, die ihren Sitz in Obwalden haben. Dank den guten Rahmenbedingungen (Arbeitskräfte, verfügbares Land, Forschungs- und Entwicklungsperspektiven in der Nähe, tiefe Steuerbelastung) fanden Erweiterungen vor allem im Kanton statt. Auch wird vor Ort geforscht und entwickelt. Selbst mit traditionellen Werkstoffen (Holz, Abbau von Steinen) bestehen die Unternehmen mit hoher Wertschöpfung dank Innovation im nationalen und internationalen Wettbewerb. In der stark vertretenen Spit-

zenindustrie – insbesondere Elektrotechnik – nimmt der Anteil an Cleantech durch die Miniaturisierung ständig zu.

Das Controlling weist den Erfolg aus

Im Zusammenhang mit der Erarbeitung der Amtsdauerplanung 2010–2014 wurde ein Controlling über die Ziele und Massnahmen der Amtsdauerplanung 2006–2010 vorgenommen. Der Bericht zeigt auf, dass die Ziele und Massnahmen weitestgehend erreicht werden konnten. Von 71 Wirkungszielen wurden nur acht innerhalb des gesteckten Zeitraums nicht erreicht. 43 wurden vollständig umgesetzt, 20 teilweise. Neben dieser Beurteilung aus Innensicht gab es eine Beurteilung von aussen. Diese kommt zum Schluss, dass Obwalden in der schweizerischen Öffentlichkeit bedeutend stärker wahrgenommen wird, der Kanton den finanziellen Handlungsspielraum zurückgewonnen hat und dank erschwinglichem Wohnraum und der guten Erschliessung wohnattraktiv ist. Es wird aber auch darauf hingewiesen, dass Obwalden auf die interkantonale Zusammenarbeit zwingend angewiesen ist und sich mit der Region abstimmen muss. Aufgrund der schnellen Entwicklung sei auf die Wahrung der Identität Rücksicht zu nehmen.

Der Erfolg der Strategie zeigt sich im erwähnten Bevölkerungswachstum und im Wachstum der Arbeitsplätze: Die eingetragenen Firmen im Handelsregister nahmen von 2044 zu Beginn 2006 auf 3725 anfangs 2011 zu. Der Standortsqualitätsindikator,¹² der von Credit Suisse errechnet wird, veränderte sich von minus 0,6 (2002) auf plus 0,5 (2011). Sehr deutlich kommt die in Gang gesetzte Entwicklung beim Ressourcenindex des Kantons¹³ und den damit verbundenen Ausgleichszahlungen aufgrund der NFA zum Ausdruck. Diese haben von 2009 bis 2011 um nahezu 30% von 64,7 auf 46,3 Mio. Franken¹⁴ abgenommen.

Fazit

Insgesamt hat der Kanton Obwalden die Langfriststrategie 2012+ erfolgreich umgesetzt. Sie hat zu einer Aufbruchstimmung im Kanton und zur national und international positiven Wahrnehmung der Region beigetragen. Der jährliche Wirkungsbericht zur Umsetzung der Strategie legt Rechenschaft über die Entwicklungen ab.¹⁵

Exportwirtschaft und Tourismus stehen vor grossen Herausforderungen, sei es aufgrund der Währungssituation oder der weltwirtschaftlichen Veränderungen.

11 Credit Suisse, Economic Research, Swiss Issues, Regionen Luzern, Obwalden, Nidwalden und Uri, Struktur und Perspektiven, Zürich, Oktober 2011.

12 Credit Suisse, aaO.

13 Jährliche Nachführung des Anhangs 1 der Verordnung über den Finanzausgleich (FiLaV, SR 613.21).

14 Bericht des Bundesrats über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen vom 24. November 2010 sowie Anhang zur Medienmitteilung des Eidgenössischen Finanzdepartements vom 16. November 2011: Bundesrat verabschiedet Verordnung mit den Ausgleichszahlungen für 2012.

15 Erweiterter Wirkungsbericht zu den steuerlichen Massnahmen, zum Kantonsmarketing, zur Raumentwicklung und zur Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden vom 12. April 2011, Staatskanzlei des Kantons Obwalden, www.ow.ch, Kantonsrat, Geschäft vom 26. Mai 2011.