

EVALUATION DES FINANZHAUSHALTS DES KANTONS OBWALDEN

Studie im Auftrag des
Finanzdepartements
des Kantons Obwalden

SCHLUSSBERICHT

April 2019



Auftraggeber

Finanzdepartement des Kantons Obwalden

Herausgeber

BAK Economics AG

Ansprechpartner

Marco Vincenzi, Projektleitung

T +41 61 279 26

marco.vincenzi@bak-economics.com

Michael Grass, Geschäftsleitung

Leiter Marktfeld Öffentliche Finanzen

T +41 61 279 97 23

michael.grass@bak-economics.com

Marc Bros de Puechredon, Geschäftsleitung,

Leiter Marketing, Akquisition und Kommunikation

T +41 61 279 97 25

marc.puechredon@bak-economics.com

Projektbearbeitung

Simon Fry

Michael Grass

Philip Jutzeler

Marco Vincenzi

Adresse

BAK Economics AG

Güterstrasse 82

CH-4053 Basel

T +41 61 279 97 00

F +41 61 279 97 28

info@bak-economics.com

<http://www.bak-economics.com>

© 2019 by BAK Economics AG

Die Verwendung und Wiedergabe von Informationen aus diesem Produkt ist unter folgender Quellenangabe gestattet: "Quelle: BAK Economics".

Inhalt

1	Ausgangslage	5
2	Methodik	8
2.1	Ziel und Konzeption.....	8
2.2	Bildung der Aufgabenfelder	9
2.3	Interkantonales Benchmarking	12
3	Interkantonales Benchmarking	17
3.1	Aufgabenteilung im interkantonalen Vergleich.....	17
3.2	Benchmarking der Standardkosten	20
3.3	Korrektur um Strukturkosten.....	22
3.4	Benchmarking der Fallkosten	24
3.5	Kostendifferenziale	30
4	Synthese	33
4.1	Kernergebnisse des interkantonalen Benchmarkings.....	33
4.2	Bereits ergriffene und geplante Massnahmen	37
4.3	Projektion der Nettoausgabenentwicklung.....	39
4.4	Potenzielle Handlungsfelder	41
4.5	Einordnung und Grenzen des interkantonalen Benchmarkings	53
5	Glossar	54

Tabellenverzeichnis

Tab. 2-1	Bildung der Aufgabenfelder	11
Tab. 3-1	Aufgabenteilung im interkantonalen Vergleich	18
Tab. 3-2	Überblick Bedarfsindikatoren	23
Tab. 3-3	Fallkostenindizes	25
Tab. 3-4	Personalfallkostenindizes	27
Tab. 3-4	Kostendifferenziale nach Zielwert.....	32
Tab. 4-1	Entlastungseffekte der bereits ergriffenen und geplanten Massnahmen in den einzelnen Aufgabenfeldern 2016-2021.....	38
Tab. 4-2	Projektion der Nettoausgabenentwicklung 2017-2022	40

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1-1	Vergleich von Ressourcen- und Steuerausschöpfungsindex.....	6
Abb. 2-1	Konzeption des interkantonalen Benchmarkings	8
Abb. 3-1	Standardkostenindizes	21
Abb. 3-2	Synthese Nettoausgaben und Personalausgaben	28
Abb. 4-1	Kantonale Kostendifferenziale nach Aufgabenfeldern (Zielwert 85).....	35
Abb. 4-2	Globale Kostendifferenziale <i>inklusive</i> Gemeinden nach Zielwert.....	36
Abb. 4-3	Synthese Projektion der Nettoausgabenentwicklung	41

1 Ausgangslage

Eine Mischung aus mittelfristig gestiegenen Unsicherheiten auf der Einnahmenseite sowie mittel- bis langfristig ungünstigen strukturellen Rahmenbedingungen auf der Ausgabenseite (vornehmlich in den Bereichen Gesundheit und Soziales) zwang in den vergangenen Jahren zahlreiche Kantone dazu, ihre Aufgaben und Strukturen systematisch zu überprüfen, um eventuelle Ineffizienzen in der Verwaltung oder Situationen der Überversorgung in der Erfüllung des staatlichen Leistungsauftrags identifizieren zu können.

Auf Grundlage solcher Analysen haben zahlreiche Kantone entsprechende Massnahmenpakete erarbeitet, die das Ziel verfolgen, strukturelle Defizite zu schliessen und den Grundstein für eine langfristig nachhaltige Entwicklung der kantonalen Staatsfinanzen zu legen.

Der Kanton Obwalden war in den letzten Jahren mit den gleichen strukturellen Herausforderungen konfrontiert. Der Regierungsrat hat im Rahmen der Finanzstrategie 2027+ Massnahmen erarbeitet, welche die Kantonsfinanzen jährlich um rund 40 Millionen CHF entlasten sollten. Nach dem „Nein“ der Obwaldner Stimmbevölkerung zur Finanzstrategie 2027+ sieht sich der Kanton weiterhin mit einem strukturellen Defizit von rund 40 Millionen CHF konfrontiert.

Um die Kantonsfinanzen langfristig wieder in ein Gleichgewicht zu bringen, hat der Regierungsrat ein phasenweises Vorgehen beschlossen. In den ersten zwei Phasen sind insbesondere kurzfristige Massnahmen geplant, welche das Budget 2019 betreffen. In der dritten Phase sollen bis zum ersten Halbjahr 2019 weitere Massnahmen und Gesetzesanpassungen erarbeitet werden, welche zu langfristigen Lösungen zur Beseitigung des strukturellen Defizits führen sollten. Die vorliegende Finanzhaushaltsevaluation von BAK Economics wird dabei als weiteres Informationsinstrument eingesetzt und soll dem Regierungsrat eine Grundlage zur Erarbeitung weiterer Entlastungsmassnahmen bieten.

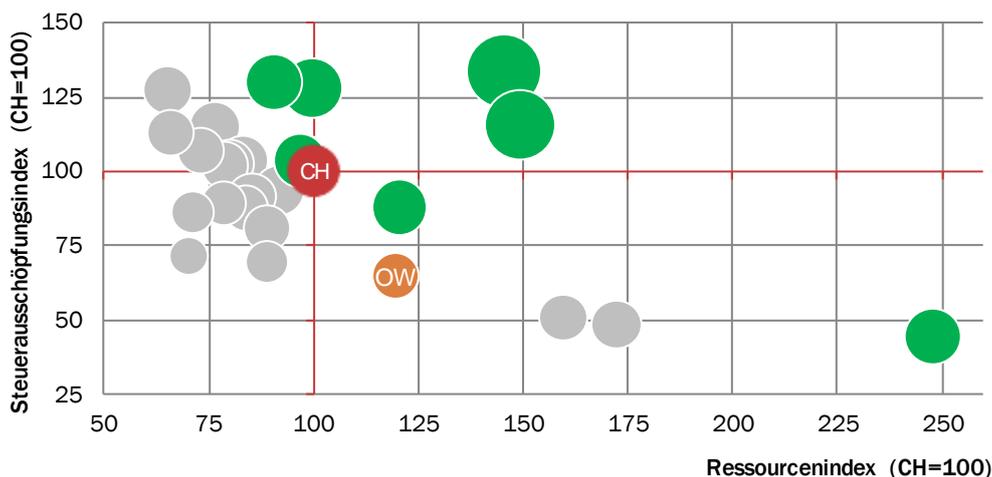
Finanzkraft des Kantons Obwalden

Die genannten strukturellen Belastungsfaktoren für die künftige Haushaltsentwicklung stellen keine kantonspezifischen Faktoren dar und gelten für den Grossteil der Schweizer Kantone. Allerdings unterscheiden sich die Kantone sehr stark im Hinblick auf die Finanzkraft, die ihnen zur Bewältigung der künftigen Herausforderungen zur Verfügung steht. Ein diesbezüglicher Vergleich zeigt, dass der Kanton Obwalden unter dem Durchschnitt aller Kantone liegt.

Ein erster Ansatzpunkt eines solchen Finanzkraftvergleichs setzt am Ressourcenpotenzial des Kantons an. Der Zusammenhang mit dem Ressourcenpotenzial ergibt sich aus der grundsätzlichen Überlegung, dass sich die Ausgaben eines Kantons langfristig an den verfügbaren Ressourcen orientieren sollten. In der aktuellen Berechnung der Ausgleichszahlungen für das Jahr 2019 im Rahmen des interkantonalen Ressourcenausgleichs ergibt sich für den Kanton Obwalden ein Ressourcenindex von 119.3 (CH=100). Die Berechnungen für den Ressourcenindex 2019 beruhen auf den Jahren 2013-2015.

Der Ressourcenindex bildet die aggregierte Steuerbemessungsgrundlage (ASG) pro Kopf der Wohnbevölkerung im Vergleich zum Durchschnitt aller Kantone ab. Die ASG fasst die Summe der massgebenden Einkommen, Vermögen und Gewinne für die Berechnung der direkten Bundessteuer zusammen. Die Kantone schöpfen ihr Ressourcenpotenzial allerdings sehr unterschiedlich stark ab. Der Kanton Obwalden gehört zu den Kantonen mit den tiefsten Steueraus schöpfungsquoten. Der entsprechende Indexwert liegt für die Jahre 2013-2015 bei 63, d.h. im Kanton Obwalden wird das Ressourcenpotenzial im Vergleich zum Durchschnitt aller Kantone zu 63 Prozent steuerlich ausgeschöpft.

Abb. 1-1 Vergleich von Ressourcen- und Steueraus schöpfungsindex



Ressourcenindex und Steueraus schöpfungsindex 2019 (Basisjahre 2013-2015)
 Die Kreisgrösse zeigt die Relationen der Steuererträge pro Kopf an (CH=Durchschnitt), grün: überdurchschnittlich
 Quelle: EFV, BAK Economics

Aus der Kombination von Ressourcenpotenzial und Steuerausschöpfung ergeben sich die Steuererträge pro Kopf. Im Durchschnitt der Jahre 2014-2016 lagen diese im Kanton Obwalden gut 25 Prozent unterhalb des Durchschnitts aller Kantone (Indexwert 75).

Neben den Steuererträgen sind als Komponenten der Finanzkraft weitere ungebundene Einnahmen zu berücksichtigen. Hierzu gehören die Ertragsanteile der Kantone an der direkten Bundessteuer, die Ausgleichszahlungen im Rahmen des interkantonalen Finanzausgleichs, die Gewinnausschüttungen der SNB, Konzessionserträge sowie die Erträge der Kantone aus Unternehmensbeteiligungen.

Unter Berücksichtigung all dieser Komponenten ergibt sich für die Finanzkraft des Kantons Obwalden im Vergleich zum Durchschnitt aller Kantone ein Indexwert von 78. Die Finanzkraft liegt demnach 22 Prozent unterhalb des kantonalen Durchschnitts.

Die vorliegende Studie fokussiert sich auf die Analyse der Ausgabenseite. Langfristig müssen die Ausgaben mit entsprechenden Mitteln auf der Einnahmenseite finanziert werden können. Entsprechend stellt die strukturell bedingte Finanzkraft eine wichtige Rahmenbedingung dar, die aber nicht selbst Gegenstand der vorliegenden Analyse ist.

Im Fokus der Studie steht vielmehr die systematische Analyse der Kosten, die der Kanton Obwalden bei der Bereitstellung des staatlichen Leistungsangebots in den verschiedenen Aufgabenfeldern aufweist. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass ein Teil dieser Kosten kaum (politisch) beeinflussbar ist. Solche sogenannten Strukturkosten sind bspw. durch demographische oder topographische Faktoren gegeben und werden in der Analyse von den beeinflussbaren Kostenkomponenten separiert.

Ziel der vorliegenden Studie

Ziel der Evaluation ist es, Potenziale für nachhaltige Kostensenkungen zu identifizieren und dabei eine unangemessene Senkung des Leistungsniveaus zu vermeiden. Hierfür wird ein interkantoniales Benchmarking der öffentlichen Kosten in 30 Aufgabenfeldern durchgeführt. Der Kanton erhält damit wichtige Informationen im Hinblick auf die Evaluation möglicher Massnahmen zur Entlastung des Finanzhaushalts.

Der vorliegende Bericht ist wie folgt gegliedert: Zunächst erfolgt in Kapitel 2 ein Überblick über die methodischen Grundlagen des Evaluationsansatzes. In Kapitel 3 werden die Ergebnisse des interkantonalen Benchmarkings präsentiert. In Kapitel 4 erfolgt die Synthese der Ergebnisse, welche eine Transformation der Benchmarking-Ergebnisse in monetäre Kostendifferenziale sowie eine Ableitung potenzieller Handlungs- und Vertiefungsfelder beinhaltet.

2 Methodik

2.1 Ziel und Konzeption

- Ziel der Evaluation ist es, Potenzial für nachhaltige Kostensenkungen zu identifizieren und dabei eine unangemessene Senkung des Leistungsniveaus zu vermeiden. Hierfür wird ein interkantonales Benchmarking der öffentlichen Kosten durchgeführt, das später noch eingehend erklärt wird.
- Das Benchmarking identifiziert das Potenzial für Kostensenkungen und differenziert dabei nach 30 Aufgabenfeldern, wie zum Beispiel aus den Bereichen Allgemeine Verwaltung, Bildung, Soziale Sicherheit, Öffentliche Sicherheit, Verkehr und weiteren. Dabei werden politisch beeinflussbare Kosten, sog. Fallkosten, isoliert von strukturell bedingten Kosten (Strukturkosten; bspw. durch Demografie, Topographie, etc.) gebenchmarkt.
- Letztlich wird je Aufgabenfeld ein Betrag (Kostendifferenzial) kalkuliert, der angibt, ob und in welcher Höhe (CHF) die Fallkosten des Kantons ein festgelegtes Kostenniveau übersteigen, welches aus den strukturellen Merkmalen abgeleitet werden kann.
- Damit aus dem Benchmarking sinnvolle Aussagen abgeleitet werden können, wird ein mehrstufiges Analyseverfahren durchgeführt. Hierzu gehören bspw. die Datenaufbereitung und -selektion, Peer-Group Selektion, Sensitivitätsanalysen sowie Plausibilisierungsanalysen (mit Sekundärdaten, Ergebnissen aus der Literatur, etc.). Damit soll sichergestellt werden, dass die Ergebnisse im Hinblick auf ihre Relevanz bei der operationalen Umsetzung sinnvoll eingeordnet werden können und keine voreiligen Schlüsse gezogen werden.

Abb. 2-1 Konzeption des interkantonalen Benchmarkings



Quelle: BAK Economics

2.2 Bildung der Aufgabenfelder

Datenbasis

- Finanzstatistik der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV-Finanzstatistik): Sie stellt den zentralen Datensatz für das interkantonale Benchmarking dar. Die Finanzdaten aller 26 Kantone sind durch die EFV gemäss den Richtlinien des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells 2 (HRM2) aufbereitet und für den interkantonalen Vergleich harmonisiert. Die zeitliche Lücke zwischen Veröffentlichung der kantonalen Geschäftsberichte/Staatsrechnungen und Fertigstellung der EFV-Finanzstatistik beträgt ca. anderthalb Jahre. Die Evaluation des Finanzhaushalts des Kantons Obwalden basiert auf der Datengrundlage aus dem Jahr 2016.
- Verschiedene sozio-demografische Statistiken des Bundesamts für Statistik (BFS), des Bundesamts für Gesundheit (BAG) und weiterer öffentlicher Stellen: bspw. die Krankenhausstatistik oder die Statistik der Bildungsinstitutionen.
- Regionalwirtschaftliche Datenbanken von BAK Economics.

Funktionale Gliederung

- Die EFV-Finanzstatistik umfasst eine Funktionale Gliederung und ist Basis des interkantonalen Benchmarkings. Die Finanzdaten der Kantone und Gemeinden sind in der Funktionalen Gliederung in über 150 Funktionen eines Kantons aus allen Politikbereichen (Allgemeine Verwaltung, Bildung, Gesundheit, Soziale Sicherheit, Öffentliche Sicherheit, Verkehr, etc.) unterteilt.
- Mittels der Funktionalen Gliederung bzw. mittels ihrer Funktionen werden für das interkantonale Benchmarking 30 Aufgabenfelder gebildet.

Datenaufbereitung

- Die Analyse basiert auf einem interkantonalen Vergleich der funktionsspezifischen Nettoausgaben. Die Nettoausgaben entsprechen den laufenden Ausgaben (in einem Aufgabenfeld) abzüglich der laufenden Einnahmen (in demselben Aufgabenfeld). Ausserordentliche Ausgaben und Einnahmen sowie Investitionsausgaben und -einnahmen werden nicht beachtet.
- Ein Benchmarking zwischen den Kantonen erfordert, dass für jeden Kanton die kantonalen und kommunalen Finanzen konsolidiert verglichen werden. Grund ist, dass sich die Aufgabenteilungen zwischen den Kantonen und ihren jeweiligen Gemeinden erheblich unterscheiden. Die Funktionale Gliederung der EFV-Finanzstatistik liegt in konsolidierter Form vor.
- Die Gemeindezahlen basieren auf Hochrechnungen der EFV. Dabei werden mittels der Wohnbevölkerung die Nettoausgaben sämtlicher Gemeinden anhand eines Samples geschätzt. In einzelnen Aufgabenfeldern kann es aufgrund der Gemeindezusammensetzung zu Verzerrungen kommen.

Bildung der Aufgabenfelder

- Um ein möglichst differenziertes Bild des Haushalts und aussagekräftige Ergebnisse zu erhalten, werden möglichst viele Aufgabenfelder aus den Funktionen gebildet.
- Ein Aufgabenfeld setzt sich zumeist aus mehreren Funktionen zusammen. Hierfür gibt es unterschiedliche Gründe. Ein Aufgabenfeld muss zugleich sowohl hinsichtlich der Finanzdaten als auch hinsichtlich der Bedarfsgruppe abgrenzbar sein:
 - Bspw. sind die einzelnen Funktionen Sonderschulen und Obligatorische Schulen durch die Einführung des integrativen Unterrichts sowohl in den Finanzdaten als auch hinsichtlich der Bedarfsgruppe zusehends weniger trennbar. Sie werden daher in einem Aufgabenfeld zusammengefasst.
 - Bspw. können die Funktionen Polizei und Verkehrssicherheit aufgrund personeller Überschneidungen nicht finanziell aufgetrennt werden, weshalb sie im selben Aufgabenfeld zusammengefasst werden.
 - Ein Aufgabenfeld umfasst alle Funktionen, welche dieselbe Bedarfsgruppe betreffen: bspw. werden Transferleistungen an soziale Einrichtungen und Transferleistungen an IV-Empfänger (Ergänzungsleistungen IV) im Aufgabenfeld Invalidität zusammengefasst, weil dieselbe Bedarfsgruppe (IV-Bezüger) profitiert. Gleichermassen werden alle Leistungen an Betagte (Pflege, Ergänzungsleistungen AHV, etc.) im Aufgabenfeld Alter zusammengefasst.
- Generell gilt: Je kleiner eine Funktion ist, desto eher können tendenziell Probleme bei der Abgrenzung zu weiteren Funktionen bestehen.
- Es ist zu beachten, dass die funktionale Gliederung nicht deckungsgleich mit den Aufgabenbereichen des Kantons Obwalden ist. Aufgabenfelder können somit auch Aufgabenbereiche enthalten, welche nicht den kantonalen Strukturen entsprechen. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist diesem Umstand immer Rechnung zu tragen.
- Weitere Erläuterungen zur Definition der Aufgabenfelder befinden sich im Anhang.

Ausschluss von Funktionen

- Einige Funktionen sind im Kontext von Leistungsüberprüfungen nicht relevant, da keine Einsparungen zugunsten des Kantons erzielbar sind: Dies gilt insbesondere für vollständig gebührenfinanzierte Dienstleistungen wie Wasserversorgung und Abfallwirtschaft. Diese Funktionen werden von der Analyse ausgeschlossen.
- Ebenfalls vom Benchmarking ausgeschlossen werden Funktionen, welche aufgrund der heterogenen Aufgabenstellung nicht einem interkantonalen Vergleich unterzogen werden können.
- Des Weiteren werden diejenigen Funktionen ausgeschlossen, bei denen die Finanzierung vollständig über die Gemeinden läuft oder die für den Kanton Obwalden irrelevant sind.

Tab. 2-1 Bildung der Aufgabenfelder

Aufgabenfeld	Primäre Direktion	Code HRM2
01 Legislative	Räte	011
02 Exekutive	Räte	012
03 Allgemeine Verwaltung	FD	021+022+029+291+490
04 Spitäler inkl. Psychiatrische Kliniken	FD	411 + 413
05 Gesundheitsprävention	FD	43
06 Prämienverbilligungen	FD	512
07 Polizei	SJD	111 + 112
08 Strafvollzug	SJD	13
09 Verteidigung	SJD	16
10 Denkmalpflege und Heimatschutz	SJD	312
11 Invalidität	SJD	52
12 Familie und Jugend	SJD	54
13 Sozialhilfe	SJD	571 + 572 + 579
14 Alter	VD	412+421+531+532+534+535
15 Arbeitslosigkeit	VD	55
16 Öffentlicher Verkehr	VD	62
17 Umweltschutz	VD	76 + 77
18 Landwirtschaft	VD	81
19 Industrie, Gewerbe, Handel	VD	85
20 Obligatorische und Sonderschule	BKD	21 + 22
21 Berufsbildung	BKD	23 + 26
22 Allgemeinbildende Schulen	BKD	25
23 Universitäre Hochschulen	BKD	271
24 Pädagogische und Fachhochschulen	BKD	272 + 273
25 Kultur	BKD	311 + 32 + 33
26 Sport und Freizeit	BKD	34
27 Gewässerverbauungen	BRD	741
28 Arten- und Landschaftsschutz	BRD	75
29 Raumordnung	BRD	79
30 Rechtsprechung	Gerichte	12

Anmerkung: Code HRM2 = Nummer des jeweiligen Aufgabenfeldes gemäss Kontenrahmen des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells HRM2 der Finanzstatistik. Die Funktionale Gliederung ist nicht deckungsgleich mit den Aufgabenbereichen der Kantone.

Direktionen: FD = Finanzdepartement, SJD = Sicherheits- und Justizdepartement, VD = Volkswirtschaftsdepartement, BKD = Bildungs- und Kulturdepartement, BRD = Bau- und Raumentwicklungsdepartement.

Quelle: EFV, BAK Economics

2.3 Interkantonales Benchmarking

Das Benchmarking umfasst mehrere aufeinander aufbauende Analyseelemente:

- (1) Benchmarking der Standardkosten (STK)
- (2) Korrektur um Strukturkosten (SK)
- (3) Benchmarking der Fallkosten (FK)
- (4) Kostendifferenziale (KD)
- (5) Potenzielle Handlungsfelder

Benchmarking der Standardkosten

- Im ersten Schritt des interkantonalen Benchmarkings werden für jedes der 30 Aufgabenfelder die Nettoausgaben pro Einwohner betrachtet. Die Nettoausgaben pro Einwohner sind die sogenannten Standardkosten.
- Die Standardkosten des untersuchten Kantons werden mit den durchschnittlichen Standardkosten der übrigen 25 Kantone verglichen. Aus dem Vergleich resultiert der Standardkostenindex (siehe Kasten). Der Standardkostenindex gibt wieder, um wieviel Prozent die Nettoausgaben pro Einwohner von den durchschnittlichen Nettoausgaben pro Einwohner der übrigen 25 Kantone abweichen.

Standardkostenindex

Auf Basis des interkantonalen Benchmarkings der Nettoausgaben pro Einwohner wird für jedes Aufgabenfeld der Standardkostenindex kalkuliert. Beträgt der Index genau 100, liegen die Nettoausgaben pro Einwohner genau im Durchschnitt der übrigen 25 Kantone. Beträgt er 95, liegen sie 5 Prozent darunter. Beträgt er 110, liegen sie 10 Prozent darüber.

Analog zum Standardkostenindex werden weitere Indizes kalkuliert, die gleichartig interpretiert werden.

- Die Standardkosten geben einen Eindruck, wie stark die öffentlichen Finanzen des untersuchten Kantons (und damit seine Bevölkerung) durch das jeweilige Aufgabenfeld belastet werden.
- Im Kontext einer Leistungsüberprüfung ist die Aussagekraft der Standardkosten allerdings begrenzt. Denn es muss beachtet werden, dass die Standardkosten lediglich die durchschnittliche Belastung je Bewohner zum Ausdruck bringen, keineswegs aber den finanziellen Handlungsspielraum, über den die Kantonsverwaltung bei einer Leistungsüberprüfung tatsächlich verfügt.
- Das Schulwesen ist hierfür ein Beispiel: Hohe Standardkosten im Schulwesen können etwa durch einen überdurchschnittlichen Anteil junger Menschen in der Wohnbevölkerung begründet sein. Eine überdurchschnittliche Schülerzahl verursacht dann zwar überdurchschnittliche öffentliche Kosten, kann aber nicht verändert werden. Die Schülerzahl ist damit ein „strukturell“ bedingter Bedarf, der strukturell bedingte Kosten („Strukturkosten“) nach sich zieht.
- Ein interkantonaler Vergleich der Standardkosten ist im Kontext von Leistungsüberprüfungen daher nicht befriedigend. Die Standardkosten müssen deshalb um die Strukturen bereinigt werden.

Korrektur um Strukturkosten

- Strukturell bedingte Kosten beschränken den Kostensenkungsspielraum bei Leistungsüberprüfungen.
- Ziel der Korrektur um Strukturkosten ist es, strukturelle (also nicht beeinflussbare) Kostenkomponenten zu identifizieren und aus dem interkantonalen Benchmarking auszuschliessen, so dass lediglich die (für Leistungsüberprüfungen relevanten) beeinflussbaren „Fallkosten“ (FK) gebenchmarkt werden.
- Für sämtliche Aufgabenfelder liegen Statistiken vor, die helfen, Strukturkosten zu identifizieren – sogenannte Bedarfsindikatoren (Bezüger, demografische Gruppen, Flächen, etc.). Die Strukturkosten werden mittels drei Methoden korrigiert: (1) Bedarfsindikatoren dienen als Divisoren und / oder (2) zur Bildung aufgabenfeldspezifischer Vergleichsgruppen. In ausgewählten Fällen werden (3) Benchmarks durch multivariate OLS-Regressionen kalkuliert.

- **(1) Bedarfsindikatoren als Divisoren:**

Durch die Definition der relevanten Bedarfsgruppe kann eine erste Unterteilung in eine Fall- und eine Strukturkomponente vorgenommen werden. Konkret werden die Nettoausgaben nicht mehr durch die Einwohner geteilt (Standardkosten), sondern durch die relevante Bedarfsgruppe (Bedarfsindikator) dividiert.

Ein Beispiel für einen Bedarfsindikator in Aufgabenfeldern des Schulwesens ist die Anzahl der Schüler. Hat ein Kanton einen überdurchschnittlichen Anteil Schulpflichtiger in der Bevölkerung, fallen die Kosten nach der Korrektur mittels Bedarfseinheiten (genau um die Höhe seines strukturellen Nachteils) niedriger als die Standardkosten aus. Der strukturell bedingte Bedarf ist damit im Benchmarking nivelliert. Die Korrektur wird insbesondere für solche Aufgabenfelder durchgeführt, deren strukturelle Kosten (1) durch demografische Altersgruppen (bspw. Obligatorische Schulen und Sonderschulen, Familie und Jugend, Alter), (2) durch Bezüger- / Fallzahlen (bspw. Prämienverbilligung, Spitäler) oder (3) durch Flächenbetrachtungen (bspw. Land- und Forstwirtschaft) identifizierbar sind. In einigen Aufgabenfeldern ist die Wohnbevölkerung selbst der ideale Divisor (bspw. Kultur).

- **(2) Bedarfsindikatoren zur Bildung aufgabenfeldspezifischer Vergleichsgruppen:** Oft ist der Vergleich der Nettoausgaben des untersuchten Kantons zu den Nettoausgaben der übrigen 25 Kantone nicht sinnvoll. Es bietet sich in vielen Fällen an, eine aufgabenfeldspezifische Vergleichsgruppe von Kantonen zu bilden, die dem untersuchten Kanton strukturell ähnlich ist.

Ein Beispiel, in dem eine Vergleichsgruppe aus strukturähnlichen Kantonen gebildet wird, ist das Aufgabenfeld Universitäre Hochschulen: Elf Kantone sind Trägerkantone einer universitären Hochschule (ZH, GE, BE, BS, BL, VD, NE, FR, SG, LU, TI) und haben hierdurch höhere öffentliche Kosten als die übrigen 15 Kantone. BAK Economics versteht die Eigenschaft „Trägerkanton“ als einen strukturellen Bedarf. Um ein robustes Ergebnis zu erhalten, werden die Trägerkantone (bzw. Nicht-Trägerkantone) daher nur untereinander verglichen.

In einigen Aufgabenfeldern können die Strukturunterschiede nicht durch ein alleiniges Merkmal aufgefangen werden, sondern werden durch mehrere zusammenspielende Indikatoren erklärt. In diesen Aufgabenfeldern (bspw. Sozialhilfe) werden die Vergleichskantone mittels eines mehrstufigen statistischen Analyseverfahrens definiert.

- **Partialanalyse:** In den Partialanalysen wird ein einzelnes Merkmal untersucht, ohne dabei auf Interdependenzen zwischen weiteren Merkmalen zu achten. Für die Ermittlung der Vergleichsgruppe werden diejenigen Kantone eruiert, welche in der Regel innerhalb einer halben Standardabweichung um den Wert des Untersuchungskantons liegen und somit eine strukturelle Ähnlichkeit im betreffenden Merkmal aufweisen.
- **Multivariate Analysen:** In den multivariaten Analysen werden mehrere Merkmale gleichzeitig untersucht. So können Zusammenhangs- bzw. Abhängigkeitsstrukturen erkannt werden. Als Datengrundlage dienen mehrere aufgabenfeldspezifische Indikatoren.
 - **Clusteranalyse:** Bei der hierarchischen Clusteranalyse werden die Kantone mit Hilfe der durchschnittlichen euklidischen Distanz in Gruppen eingeteilt, sodass die Homogenität innerhalb der Gruppe und die Heterogenität zwischen den Gruppen möglichst gross sind. Bei der Untersuchungsmethode handelt es sich um ein Top-Down Verfahren bei dem eine grosse Gruppe (CH) in Untergruppen (Cluster) aufgeteilt wird. Dabei werden bei jedem Berechnungsschritt sämtliche Indikatoren der Datengrundlage berücksichtigt.
 - **Multidimensionale Skalierung:** Die multidimensionale Skalierung ist eine Ähnlichkeitsstrukturanalyse, welche die Objekte aufgrund ihrer Un-/ Ähnlichkeit räumlich anordnet. Diese Anordnung erfolgt wiederum anhand der durchschnittlichen euklidischen Distanzen sämtlicher Merkmale der Kantone. Je näher zwei Kantone im Raum sind, umso ähnlicher sind sie bezüglich ihrer Strukturmerkmale. Dabei liefert jede Rotation sowie Vervielfachung der Distanzen dasselbe Ergebnis.
- **(3) Multivariate OLS-Regressionen:** Vereinzelt lässt sich der strukturell bedingte Bedarf nur unzureichend mit einer einzigen Kennzahl als Bedarfsindikator darstellen. In diesen Fällen wird eine multivariate OLS-Regression zur Korrektur um Strukturkosten durchgeführt, in die relevante Einflussfaktoren Zugang finden. Bei einer multivariaten OLS-Regression wird der Zusammenhang zwischen einer zu erklärenden Variable (z.B. den Fallkosten) und mehreren erklärenden Variablen untersucht und in Form einer Gleichung dargestellt. So lassen sich Aussagen dazu treffen, wie sich eine Zu- bzw. Abnahme der erklärenden Variablen auf die zu erklärende Variable auswirkt. So hängen bspw. die Fallkosten im Erklärungsmodell für das Aufgabenfeld Polizei unter anderem negativ von der Anzahl der Einwohner unter 12 Jahren und positiv von der Anzahl der Arbeitslosen ab. Die durchgeführte Regression zeigt auf, dass tendenziell gilt: Je höher die Zahl der Arbeitslosen, desto höher die Nettoausgaben im Aufgabenfeld Polizei. Mit zunehmender Anzahl der Kinder (und damit Familien) sinkt hingegen der Bedarf.

Benchmarking der Fallkosten

Fallkostenindex

- Die Fallkosten (Nettoaussgaben pro Bedarfseinheit) des untersuchten Kantons können für jedes Aufgabenfeld mit den Fallkosten der Kantone in der jeweiligen Vergleichsgruppe verglichen werden.
- Aus diesem Vergleich resultiert der Fallkostenindex (FKI). Er zeigt auf, um wieviel Prozent die Fallkosten von den durchschnittlichen Fallkosten der Kantone in der jeweiligen Vergleichsgruppe abweichen (siehe Kasten „Standardkostenindex“ für Interpretation).
- Überdurchschnittliche Fallkosten können Effekte eventueller Ineffizienzen und / oder eines überdurchschnittlich hohen Leistungsniveaus sein. Sowohl Ineffizienzen als auch ein hohes Leistungsniveau sind als politisch beeinflussbare Kostentreiber anzusehen. Sie sind damit im Kontext von Leistungsüberprüfungen besonders relevant.

Schätzung Strukturkostenindex

- Durch die Aufteilung der Standardkosten in Fall- und Strukturkosten ($STK = FK * SK$) lässt sich aus dem Zusammenschluss des Standard- und Fallkostenindex der Strukturkostenindex schätzen ($SKI = STKI/FKI*100$).
- Der Strukturkostenindex (SKI) zeigt auf, ob der Kanton eine vorteilhafte Bedarfsstruktur (Werte unter 100) oder eine nachteilhafte Bedarfsstruktur (Werte über 100) aufweist.
- Ein Strukturkostenindex von 110 bedeutet, dass in dem Kanton (auch bei durchschnittlich effizienter Bereitstellung) auf Dauer 10 Prozent mehr an Kosten (und Steuereinnahmen) entstehen, um den Einwohnern ein durchschnittliches Leistungsniveau zu gewähren.

Kostendifferenziale

- Abschliessend wird der Fallkostenindex für jedes Aufgabenfeld in eine monetäre Grösse transformiert, das Kostendifferenzial (KD). Beträgt der Fallkostenindex genau 100 oder liegt er darunter, beträgt das KD null. Liegt der Index eines Aufgabenfeldes über 100, resultiert dies in einem KD grösser Null.
- Das KD eines Aufgabenfeldes drückt damit aus, wie stark die Nettoaussgaben ceteris paribus sinken müssen, um das durchschnittliche Fallkostenniveau der Vergleichsgruppe zu erreichen. Dies kann durch eine Steigerung der Effizienz oder durch eine Absenkung des Leistungsniveaus geschehen.
- Für die Erarbeitung von Massnahmen sollten folglich jene Aufgabenfelder priorisiert werden, welche ein KD aufweisen.
- Die Höhe eines KD muss nicht allein vom Durchschnitt der Vergleichsgruppe abhängig gemacht werden. Möglich sind auch „ambitioniertere“ Zielsetzungen (90% oder 85% des Ø). In den Ergebnistabellen werden die KD daher sowohl gegenüber dem Durchschnitt als auch gegenüber ambitionierteren Zielen kalkuliert.

Potenzielle Handlungsfelder

- Der Schwerpunkt möglicher Massnahmen dürfte tendenziell auf finanziell gewichtigen Aufgabenfeldern mit hohem Kostendifferenzial und zugleich hohem kantonalem Anteil an den Kosten liegen.
- Werden die Kostendifferenziale auf diese Weise zusätzlich eingeordnet, können potenzielle Handlungsfelder identifiziert werden.

Einordnung und Grenzen des interkantonalen Benchmarkings

- Das interkantonale Benchmarking soll Hilfsmittel und Wegweiser sein und die politischen Entscheidungsträger bei strategischen Überlegungen oder der Erarbeitung konkreter Sparmassnahmen unterstützen. Die abgeleiteten Kostendifferenziale sind **nicht** mit möglichen Einsparpotenzialen gleichzusetzen.
- Inwieweit sich im jeweiligen Aufgabenfeld politisch umsetzbare Sparmassnahmen ableiten lassen, hängt von (BAK Economics nicht bekannten) weiteren Faktoren wie bspw. den institutionellen und politischen Rahmenbedingungen ab. Schlussfolgerungen im Hinblick auf das Einsparpotenzial müssen unbedingt unter zusätzlicher Berücksichtigung dieser Rahmenbedingungen gezogen werden.
- Hohe Kosten können vielfältige Ursachen haben – auch bewusste strategische Zielsetzungen. Es ist zu beachten, dass auch hohe Kosten zeitweilig oder dauerhaft hierdurch gerechtfertigt sein können.

3 Interkantonales Benchmarking

3.1 Aufgabenteilung im interkantonalen Vergleich

Die Benchmarking-Analysen der im Kapitel 2.2 definierten Aufgabenfelder erfolgen anhand der konsolidierten Finanzhaushalte der Kantone inklusive Gemeinden. Um einen Überblick über die Umfänge der Aufgabenfelder auf kantonaler und kommunaler bzw. konsolidierter Ebene zu erhalten, sind in der Tabelle 3-1 für jedes Aufgabenfeld die Nettoausgaben des Kantons Obwalden *exklusive* sowie *inklusive* seiner Gemeinden aufgelistet. Dadurch wird berechnet, wie stark der Kanton an der Finanzierung des betreffenden Aufgabenfelds beteiligt ist (Anteil Kanton). Zum Vergleich werden je Aufgabenfeld zusätzlich die gewichteten Kantonsanteile aller 26 Kantone gegenüber allen Gemeinden (CH) aufgeführt.

Die Aufgabenfelder Legislative, Exekutive sowie Allgemeine Verwaltung werden stets ausschliesslich auf Kantonsebene betrachtet, da weder in der Aufgabenfinanzierung noch der -erfüllung Überschneidungen mit den Gemeindeverwaltungen bestehen. Für diese Aufgabenfelder beträgt der Kantonsanteil an den Nettoausgaben 100 Prozent.

Es ist zu beachten, dass die Funktionale Gliederung nicht deckungsgleich mit den Aufgabenbereichen der Kantone ist. Aufgabenfelder können somit auch Verwaltungseinheiten enthalten, welche nicht den kantonalen Strukturen entsprechen.

Grundlegende Ergebnisse

- Im interkantonalen Benchmarking werden die konsolidierten Nettoausgaben des Kantons Obwalden inklusive seiner Gemeinden in Höhe von 243 Mio. CHF analysiert.
- Über die Hälfte der Nettoausgaben fallen auf die gewichtigen Aufgabenfelder Obligatorische und Sonderschulen, Spitäler inkl. Psychiatrischen Kliniken, Allgemeine Verwaltung und Alter.
- In der Gesamtbetrachtung der 30 untersuchten Aufgabenfelder trägt der Kanton Obwalden 63 Prozent der Kosten – 37 Prozent fallen bei den Gemeinden an. Im Durchschnitt über alle betrachteten Aufgabenfelder beteiligt sich die Kantonsverwaltung Obwalden damit in geringerem Ausmass an der gesamtkantonalen Finanzierung als der Durchschnitt der Schweizer Kantone (71%).
- Vor allem in den Aufgabenfeldern Gesundheitsprävention, Sozialhilfe, Arbeitslosigkeit, Obligatorische und Sonderschulen sowie Gewässerverbauungen liegt der Anteil in der Finanzierung der öffentlichen Leistungen tiefer als im Durchschnitt der Schweiz.
- Eine höhere Kantonsbeteiligung weist der Kanton Obwalden in den Aufgabenfeldern Polizei, Verteidigung, Öffentlicher Verkehr, Landwirtschaft, Kultur sowie Sport und Freizeit auf.

Tab. 3-1 Aufgabenteilung im interkantonalen Vergleich

Aufgabenfeld	Nettoausgaben		Kantonsanteil		
	Kanton [Mio. CHF]	Kt. & Gem.	OW [%]	Ø-CH [%]	Ø-VG [%]
TOTAL	153	243	63%	71%	58%
01 Legislative	0.5	0.5	100%	100%	100%
02 Exekutive	1.4	1.4	100%	100%	100%
03 Allgemeine Verwaltung	20.0	20.0	100%	100%	100%
04 Spitäler inkl. Psychiatrische Kliniken	37.3	37.3	100%	99%	*
05 Gesundheitsprävention	0.2	0.4	51%	67%	73%
06 Prämienverbilligungen	7.4	7.4	*	92%	95%
07 Polizei	6.0	6.0	99%	71%	71%
08 Strafvollzug	0.5	0.5	100%	100%	100%
09 Verteidigung	1.3	1.5	85%	37%	56%
10 Denkmalpflege und Heimatschutz	1.0	1.0	93%	92%	83%
11 Invalidität	10.3	13.3	77%	80%	87%
12 Familie und Jugend	2.0	4.7	43%	50%	28%
13 Sozialhilfe	0.6	6.3	9%	47%	17%
14 Alter	8.6	17.8	49%	55%	55%
15 Arbeitslosigkeit	0.1	0.4	39%	74%	84%
16 Öffentlicher Verkehr	3.9	4.7	83%	61%	80%
17 Umweltschutz	1.4	2.5	56%	50%	53%
18 Landwirtschaft	1.4	1.4	98%	85%	88%
19 Industrie, Gewerbe, Handel	1.8	2.2	84%	83%	86%
20 Obligatorische und Sonderschule	7.9	67.8	12%	42%	42%
21 Berufsbildung	9.4	9.4	100%	96%	*
22 Allgemeinbildende Schulen	9.6	9.7	99%	95%	85%
23 Universitäre Hochschulen	4.3	4.3	100%	100%	99%
24 Pädagogische und Fachhochschulen	7.3	7.3	100%	100%	100%
25 Kultur	2.2	3.5	62%	45%	69%
26 Sport und Freizeit	1.4	4.3	33%	19%	24%
27 Gewässerverbauungen	0.8	2.2	35%	64%	61%
28 Arten- und Landschaftsschutz	0.6	0.7	82%	80%	86%
29 Raumordnung	0.7	1.3	53%	51%	36%
30 Rechtsprechung	3.4	3.4	100%	99%	93%

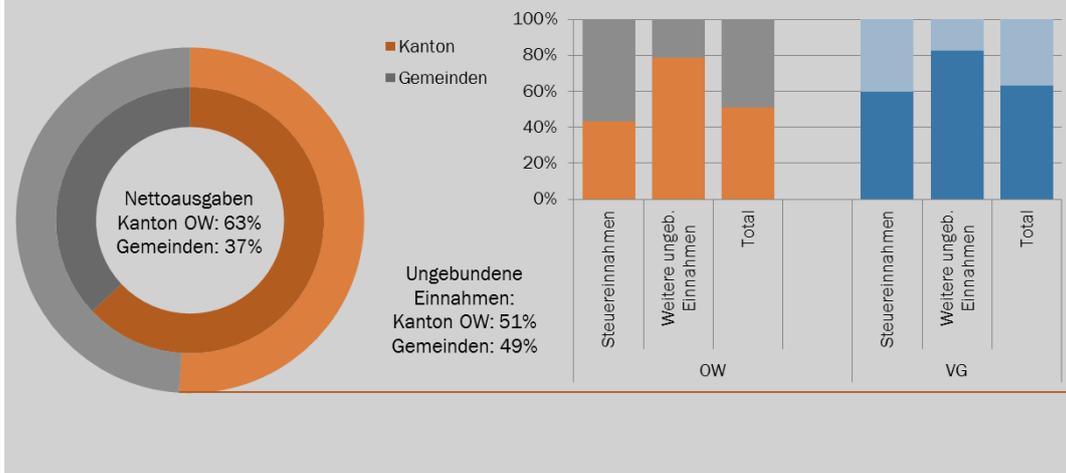
Anmerkung: Anteil Kanton = Anteil des Kantons an den Nettoausgaben des Kantons inkl. der Gemeinden (Ausnahmen: Legislative, Exekutive, Allgemeine Verwaltung); *: aufgrund der Nettoeinnahmen bei den Gemeinden kann kein sinnvoller Wert ermittelt werden.

Quelle: EFV, BAK Economics

Aufgabenteilung und Verteilung der ungebundenen Einnahmen zwischen Kanton und Gemeinden

Der Kanton Obwalden trägt zu 63 Prozent an der Finanzierung der betrachteten Aufgabenfelder bei, die Gemeinden 37 Prozent (vgl. Tab. 3-1). Im Vergleich zum Durchschnitt von strukturähnlichen Kantonen (Vergleichsgruppe, VG) ist die Kantonsbeteiligung des Kantons Obwalden um 5 Prozentpunkte höher. Von den gesamten Steuereinnahmen entfallen rund 43 Prozent auf den Kanton Obwalden und 57 Prozent auf seine Gemeinden. Im Durchschnitt der Vergleichsgruppe liegt der Kantonsanteil an den Steuereinnahmen bei 60 Prozent. Der Kanton Obwalden hält somit im interkantonalen Vergleich einen deutlich tieferen Anteil an den Steuereinnahmen. Bei den weiteren ungebundenen Einnahmen¹ ist die Verteilung zwischen Kanton und Gemeinden mit 80 Prozent und 20 Prozent im Kanton Obwalden und im Durchschnitt der Vergleichsgruppe ähnlich. Werden alle ungebundenen Einnahmen zusammengefasst erhält der Kanton Obwalden einen Anteil von 51 Prozent und seine Gemeinden 49 Prozent. Im Durchschnitt der Vergleichsgruppe liegt dieses Verhältnis bei rund 60 Prozent Kanton und 40 Prozent Gemeinde.

Im Vergleich zur Aufgabenteilung besteht eine gewisse Asymmetrie. Während der Kanton Obwalden mit rund 63 Prozent zur gemeinsamen Finanzierung der betrachteten Aufgabenfelder beiträgt, liegt sein Anteil an den ungebundenen Einnahmen lediglich bei 51 Prozent. Daraus resultiert, dass der kantonale Anteil an den ungebundenen Einnahmen die beim Kanton anfallenden Nettoausgaben nur zu 95 Prozent deckt.



¹ Bspw. Anteile Gewinn SNB, Anteil direkte Bundessteuer, Konzessionen, NFA usw.

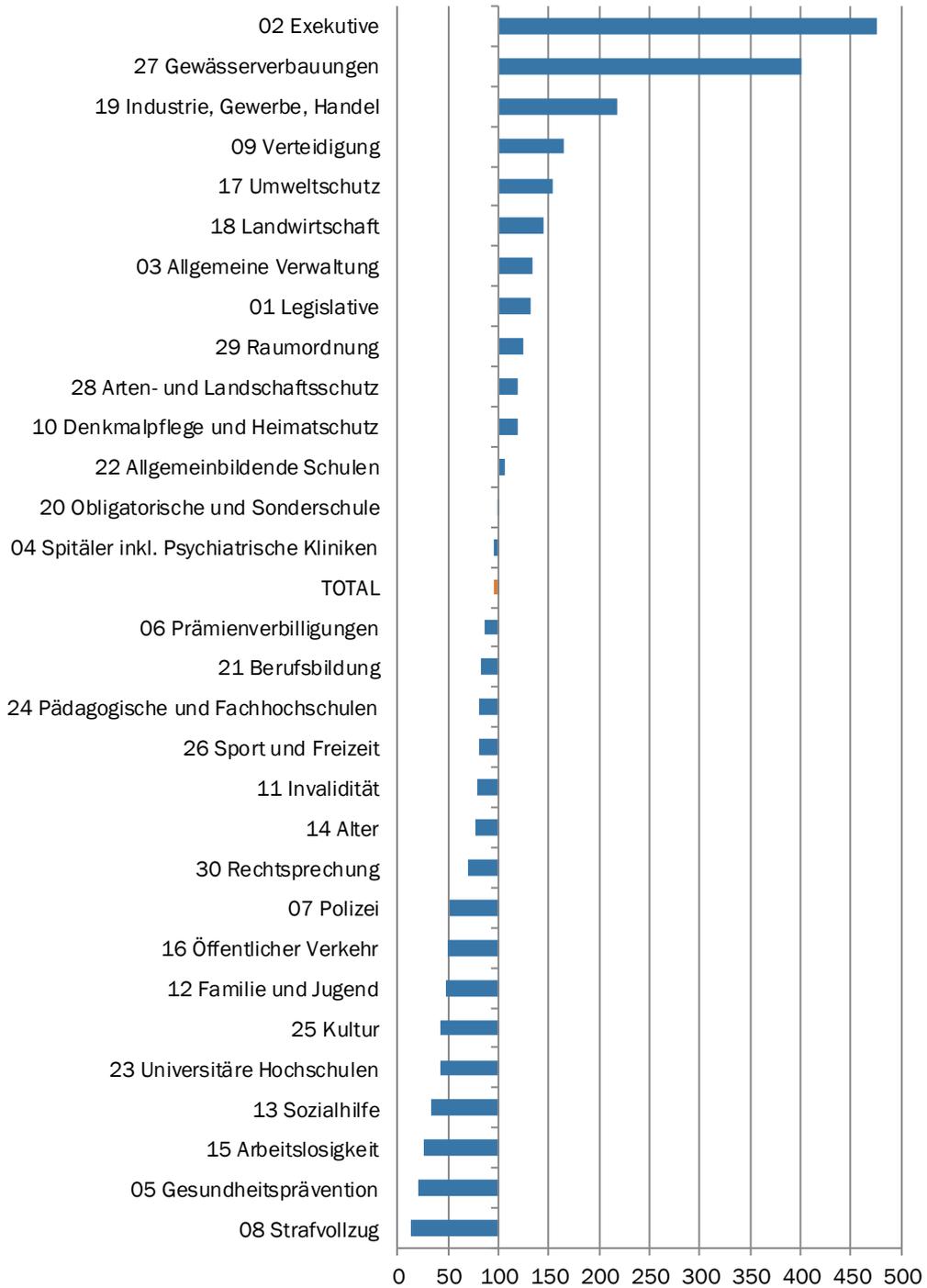
3.2 Benchmarking der Standardkosten

Die Betrachtung der Standardkosten stellt den ersten Schritt des interkantonalen Benchmarkings dar. Die Standardkosten in einem Aufgabenfeld entsprechen den Nettoausgaben der Kantone (inklusive ihrer Gemeinden) pro Einwohner. Die Division der Standardkosten im Kanton Obwalden durch die durchschnittlichen Standardkosten der übrigen 25 Kantone ergibt den Standardkostenindex. In der folgenden Abbildung (Abb. 3-1) sind die Aufgabenfelder nach der Höhe der Indizes geordnet.

Grundlegende Ergebnisse

- Der Standardkostenindex für den Kanton Obwalden beträgt insgesamt 94. Der Kanton Obwalden weist dementsprechend Nettoausgaben pro Einwohner auf, die 6 Prozent unter dem Durchschnitt der 25 übrigen Kantone liegen.
- Den höchsten Standardkostenindex weist das Aufgabenfeld Exekutive auf. Die Nettoausgaben pro Kopf des Kantons Obwalden sind in diesem Aufgabenfeld rund 4.8 Mal so hoch wie die Nettoausgaben pro Kopf der restlichen 25 Kantone, was zu einem Standardkostenindex von 476 führt.
- Der tiefste Index wird für das Aufgabenfeld Strafvollzug berechnet, das am unteren Rande des Rankings zu finden ist.
- Insgesamt sind die Nettoausgaben pro Einwohner in 12 von 30 Aufgabenfeldern überdurchschnittlich.
- Allerdings spiegeln die Standardkosten nicht den tatsächlichen finanziellen Handlungsspielraum wieder, über den eine Kantonsverwaltung bei einer Leistungsüberprüfung verfügt. Denn strukturell bedingte Kosten können hohe Standardkosten mitverursachen und einer Absenkung der Standardkosten entgegenstehen.

Abb. 3-1 Standardkostenindizes



Quelle: EFV, BAK Economics

3.3 Korrektur um Strukturkosten

Ziel der Korrektur um Strukturkosten ist es, nicht-beeinflussbare strukturelle Kostenkomponenten zu identifizieren und aus dem interkantonalen Benchmarking auszuschliessen, so dass lediglich die (für Leistungsüberprüfungen relevanten) beeinflussbaren „Fallkosten“ gebenchmarkt werden.

Bei der Analyse der Aufgabenfelder werden zusätzliche Statistiken eingesetzt, die helfen, Strukturkosten zu identifizieren; sogenannte Bedarfsindikatoren (Bezüger, demografische Gruppen, Flächen, etc.). Die Strukturkosten werden mittels drei Methoden bereinigt:

- (1) Bedarfsindikatoren dienen als Divisoren und / oder
- (2) Bedarfsindikatoren werden zur Bildung aufgabenfeldspezifischer Vergleichsgruppen verwendet.
- (3) In ausgewählten Fällen werden Benchmarks durch multivariate OLS-Regressionen kalkuliert.

In einigen Aufgabenfeldern sind die Einwohner zugleich die Leistungsempfänger. In diesen Aufgabenfeldern ist die Anzahl Einwohner bereits der passende Divisor, so dass keine zusätzlichen Bedarfsindikatoren benötigt werden. Dies trifft beispielsweise auf das Aufgabenfeld Kultur zu. In diesen Aufgabenfeldern sind die Standard- und Fallkosten identisch. Strukturkosten werden über die aufgabenfeldspezifische Vergleichsgruppe bereinigt, was sich im Fallkostenindex niederschlägt.

Die nachfolgende Tabelle fasst die Bedarfsindikatoren für die vorgenommene Korrektur um Strukturkosten zusammen. Weitere Erläuterungen zu den Bedarfsindikatoren und zur Bildung der Vergleichsgruppe in den einzelnen Aufgabenfeldern befinden sich im Anhang.

Tab. 3-2 Überblick Bedarfsindikatoren

Aufgabenfeld	Bedarfsindikator		Vergleichsgruppe (VG)
	...als Divisoren	...zur Bildung VG	
01 Legislative	Bevölkerung	Sitze kantonales Parlament	UR, NW, GL, SH, AR,
02 Exekutive	Bevölkerung	Multivariate Regression ermittelt Vergleichswert	25 übrige Kantone
03 Allgemeine Verwaltung	Bevölkerung	ohne	25 übrige Kantone
04 Spitäler inkl. Psychiatrische Kliniken	Hospitalisierungstage	Anteil Einwohner über 79 Jahre, Case-Mix-Index	UR, SZ, NW, GL, AR, AI, JU
05 Gesundheitsprävention	Bevölkerung	Anteil Einwohner unter 20 Jahren, Armutsindikator, Altersstruktur, Siedlungsstruktur, Sonderlasten der Kernstädte	UR, NW, AR, AI, TG
06 Prämienverbilligungen	Bevölkerung	Krankenkassenprämie	UR, SZ, NW, GL, ZG, AR, GR, VS
07 Polizei	Bevölkerung	Multivariate Regression ermittelt Vergleichswert	25 übrige Kantone
08 Strafvollzug	Verurteilungen	Bevölkerungsdichte, Anzahl Ausländer, Straftaten gemäss StGB, Sonderlasten der Kernstädte	LU, UR, NW, AR, AI, VS, JU
09 Verteidigung	Zivilschutzleistender	Gewässerlänge in Bauzone, Anzahl Gebäude, Geografisch-topografischer Lastenausgleich (GLA2-GLA4)	UR, SZ, NW, GL, AI, JU
10 Denkmalpflege und Heimatschutz	Kulturbauten von nationaler Bedeutung	Geografisch-topografischer Lastenausgleich (GLA2-GLA4)	UR, SZ, NW, GL, AR, AI
11 Invalidität	IV-Bezüger	Anteil IV-Bezüger mit IV-Grad 70-100	UR, NW, GL, ZG, SO, SG, AG, TG
12 Familie und Jugend	Bevölkerung U20	Anteil Einwohner unter 20 Jahren, Armutsindikator, Altersstruktur, Siedlungsstruktur, Sonderlasten der Kernstädte	UR, NW, AR, AI, TG
13 Sozialhilfe	Sozialhilfebezüger	Soziodemographischer Lastenausgleich, Sonderlasten der Kernstädte	UR, SZ, NW, AR, AI, GR, TG
14 Alter	Bevölkerung Ü64	Multivariate Regression ermittelt Vergleichswert	25 übrige Kantone
15 Arbeitslosigkeit	Arbeitslose Personen	Soziodemographischer Lastenausgleich, Sonderlasten der Kernstädte	SZ, NW, AR, AI, GR, TG
16 Öffentlicher Verkehr	Bevölkerung	Bundesbeteiligung regionaler Personenverkehr	UR, GL, AI, JU
17 Umweltschutz	Siedlungsfläche	Einwohner pro produktive Fläche	BE, UR, SZ, NW, GL, FR, AI, GR, TI, VS, JU
18 Landwirtschaft	Landwirtschaftliche Nutzfläche	Wertschöpfungsstruktur, Topographie, Anz. Landwirtschaftsbetriebe, Wertschöpfung in der Landwirtschaft	UR, SZ, NW, GL, ZG, AR, AI, JU
19 Industrie, Gewerbe, Handel	Bevölkerung	Arbeitsplätze pro Einw., Siedlungsstruktur, Sonderlasten der Kernstädte	UR, NW, AR, GR, JU
20 Obligatorische und Sonderschule	Schüler	Multivariate Regression ermittelt Vergleichswert	25 übrige Kantone
21 Berufsbildung	Schüler (nach Lehrstandort)	Deutschschweizer Kantone, Sonderlasten der Kernstädte, Siedlungsstruktur, Bevölkerungsdichte	LU, SZ, NW, GL, AR, TG
22 Allgemeinbildende Schulen	Schüler	Deutschschweizer Kantone, Sonderlasten der Kernstädte, Siedlungsstruktur, Bevölkerungsdichte	LU, SZ, NW, GL, AR, TG
23 Universitäre Hochschulen	Studierende	(Träger-) Standortkanton	UR, SZ, NW, GL, ZG, SO, SH, AR, AI, GR, AG,
24 Pädagogische und Fachhochschulen	Studierende	Studienbeiträge pro Studierenden	LU, UR, SZ, NW, GL, ZG, AI
25 Kultur	Bevölkerung	Erreichbarkeit, Finanzkraft, Siedlungsstruktur, Sonderlasten der Kernstädte	UR, NW, GL, AR, AI, JU
26 Sport und Freizeit	Bevölkerung	Anteil Einwohner unter 20 Jahren, Armutsindikator, Altersstruktur, Siedlungsstruktur, Sonderlasten der Kernstädte	UR, NW, AR, AI, TG
27 Gewässerverbauungen	Gewässerlänge	Anteil Bevölkerung in Hochwasserrisikozonen, Anteil Gewässerlänge in Bauzone, Gewässernetzdichte, Indikatoren aus dem Geografisch-topografischen Lastenausgleich	LU, UR, SZ, NW, GL, SG, VS
28 Arten- und Landschaftsschutz	Bevölkerung	Anteil Naturfläche an Gesamtfläche	BE, UR, SZ, NW, GL, AI, GR, TI, VS, JU
29 Raumordnung	Anzahl Gebäude mit Wohnnutzung	Wachstumsrate der Beschäftigung und Bevölkerung 2012-2016, Siedlungsstruktur, Bevölkerungsdichte, Sonderlasten der Kernstädte	SZ, NW, GL, AR, VS, JU
30 Rechtsprechung	Verurteilungen	Bevölkerungsdichte, Anzahl Ausländer, Straftaten gemäss StGB, Sonderlasten der Kernstädte	LU, UR, NW, AR, AI, VS, JU

Quelle: BAK Economics

3.4 Benchmarking der Fallkosten

Fallkostenindex

Aus der Bereinigung der Standardkosten entsteht der Fallkostenindex (FKI). Er zeigt auf, um wieviel Prozent die Fallkosten von den durchschnittlichen Fallkosten der Kantone in der jeweiligen Vergleichsgruppe abweichen. Überdurchschnittliche Fallkosten können Effekte eventueller Ineffizienzen und / oder eines überdurchschnittlich hohen Leistungsniveaus sein. Sowohl Ineffizienzen als auch ein hohes Leistungsniveau sind als politisch beeinflussbare Stellschrauben der Fallkosten anzusehen. Sie sind damit besonders relevant im Kontext von Leistungsüberprüfungen und stehen im Zentrum der Studie.

Strukturkostenindex

Aus dem Zusammenzug des Standard- und Fallkostenindex lässt sich der Strukturkostenindex berechnen. Der Strukturkostenindex (SKI) zeigt näherungsweise auf, um wieviel Prozent strukturell bedingte Kosten innerhalb eines Aufgabenfeldes des Kantons Obwalden von den durchschnittlichen Strukturkosten der übrigen 25 Kantone abweichen. Sämtliche Fallkostenindizes (FKI) sowie Strukturkostenindizes (SKI) sind in der nachfolgenden Tabelle aufgelistet.

Grundlegende Ergebnisse

- Die Einwohner des Kantons Obwalden tragen im Vergleich zum Schweizer Durchschnitt um 6 Prozent tiefere Standardkosten (vgl. Abb. 3-1).
- Der totale Strukturkostenindex beträgt 93 und bedeutet, dass in dem Kanton (bei durchschnittlich effizienter Bereitstellung) in den betrachteten Aufgabenfeldern auf Dauer um 7 Prozent tiefere Kosten als in anderen Kantonen anfallen, um den Einwohnern ein durchschnittliches Leistungsniveau zu gewähren.
- Der totale Fallkostenindex über alle Aufgabenfelder beträgt 102. Der Kanton Obwalden weist dementsprechend Fallkosten auf, die den Durchschnitt der jeweiligen Vergleichsgruppe um 2 Prozent übersteigen.
- Für 12 Aufgabenfelder werden überdurchschnittliche Strukturkosten identifiziert.
- Von den 30 Aufgabenfeldern weisen 17 überdurchschnittliche Fallkosten auf. Aufgrund der hohen finanziellen Volumen sind hier vor allem die Aufgabenfelder Prämienverbilligung, Alter, Spitäler inkl. Psychiatrischen Kliniken, Invalidität sowie Obligatorische und Sonderschulen zu nennen.
- Der Kanton Obwalden beteiligt sich im Durchschnitt um 5 Prozentpunkte stärker an der gesamtkantonalen Finanzierung als der Durchschnitt der aufgabenfeldspezifischen Vergleichskantone.

Tab. 3-3 Fallkostenindizes

Aufgabenfeld	Dep. / Dir.	Nettoausgaben		Kantons- anteil [%]	Kantons- anteil VG [%]	FKI [Idx]	SKI [Idx]
		Kanton [Mio. CHF]	Kt & Gem				
TOTAL		153.3	243	63%	58%	102	93
01 Legislative	Räte	0.5	0.5	100%	100%	104	126
02 Exekutive	Räte	1.4	1.4	100%	100%	95	503
03 Allgemeine Verwaltung**	FD	20.0	20.0	100%	100%	92	139
04 Spitäler inkl. Psychiatrische Kliniken	FD	37.3	37.3	100%	*	109	87
05 Gesundheitsprävention	FD	0.2	0.4	51%	73%	32	60
06 Prämienverbilligungen	FD	7.4	7.4	*	95%	122	70
07 Polizei	SJD	6.0	6.0	99%	71%	94	55
08 Strafvollzug	SJD	0.5	0.5	100%	100%	30	46
09 Verteidigung	SJD	1.3	1.5	85%	56%	108	153
10 Denkmalpflege und Heimatschutz	SJD	1.0	1.0	93%	83%	94	127
11 Invalidität	SJD	10.3	13.3	77%	87%	105	75
12 Familie und Jugend	SJD	2.0	4.7	43%	28%	170	28
13 Sozialhilfe	SJD	0.6	6.3	9%	17%	101	33
14 Alter	VD	8.6	17.8	49%	55%	115	67
15 Arbeitslosigkeit	VD	0.1	0.4	39%	84%	116	22
16 Öffentlicher Verkehr	VD	3.9	4.7	83%	80%	87	58
17 Umweltschutz	VD	1.4	2.5	56%	53%	158	97
18 Landwirtschaft	VD	1.4	1.4	98%	88%	79	183
19 Industrie, Gewerbe, Handel	VD	1.8	2.2	84%	86%	106	205
20 Obligatorische und Sonderschule	BKD	7.9	67.8	12%	42%	103	96
21 Berufsbildung	BKD	9.4	9.4	100%	*	93	89
22 Allgemeinbildende Schulen	BKD	9.6	9.7	99%	85%	86	124
23 Universitäre Hochschulen	BKD	4.3	4.3	100%	99%	105	41
24 Pädagogische und Fachhochschulen	BKD	7.3	7.3	100%	100%	81	101
25 Kultur	BKD	2.2	3.5	62%	69%	69	62
26 Sport und Freizeit	BKD	1.4	4.3	33%	24%	139	58
27 Gewässerverbauungen	BRD	0.8	2.2	35%	61%	160	250
28 Arten- und Landschaftsschutz	BRD	0.6	0.7	82%	86%	115	104
29 Raumordnung	BRD	0.7	1.3	53%	36%	118	106
30 Rechtsprechung	Gerichte	3.4	3.4	100%	93%	92	75

Anmerkung: FKI = Fallkostenindex; SKI = Strukturkostenindex (Beim SKI handelt es sich um eine Schätzung);

*: Aufgrund von Nettoeinnahmen bei den Gemeinden kann kein sinnvoller Wert berechnet werden.

** : Der Fallkostenindex im Aufgabenfeld bezieht sich auf das durchgeführte Personalbenchmarking (siehe Anhang).

Quelle: EFV, BAK Economics

Zusatzanalyse: Benchmarking des Personalaufwandes

In einem ergänzenden Analyseschritt können auch die Personalausgaben der Kantone inkl. Gemeinden einem interkantonalen Vergleich unterzogen werden. Erstens sind die Personalausgaben die bedeutendste Sachgruppe in den meisten öffentlichen Haushalten. Zweitens zeichnen sich die Personalausgaben tendenziell durch eine hohe direkte Beeinflussbarkeit von Seiten der Politik aus. So kann die Anzahl Angestellter wie auch die Höhe der Entlohnung justiert werden.

Allerdings kann ein Benchmarking der Personalausgaben nicht sinnvoll für alle Aufgabenfelder erstellt werden. Deshalb stellt es vor allem eine wertvolle Zusatzinformation in personalintensiveren Bereichen dar. Demgegenüber fallen insbesondere im Bereich Soziale Sicherheit, welcher durch Beiträge an private Haushalte dominiert wird, kaum Personalausgaben an. Die Liste der verglichenen Aufgabenfelder ist dementsprechend verkürzt und begrenzt sich auf diejenigen Aufgabenfelder, bei denen der Personalaufwand ein Drittel des gesamten Aufwandes ausmacht.

Um die Personalausgaben interkantonal zu standardisieren, werden je Aufgabenfeld dieselben Vergleichsgruppen² zugrunde gelegt wie im Benchmarking der Nettoausgaben. Die Personalausgaben werden wiederum mit den Bedarfsindikatoren normiert. Das Benchmarking der Personalausgaben folgt insofern der Idee des Fallkostenbenchmarkings (vgl. Kap. 2.3).

Bei der Interpretation der Ergebnisse muss beachtet werden, dass es sich um eine partielle Betrachtung der Ausgabenseite handelt. Es handelt sich um Bruttogrößen, von denen Erträge nicht abgezogen werden, wie im Falle der Nettoausgaben. Demzufolge ist ein direkter Vergleich der Indexwerte des Benchmarkings der Personalausgaben und des Fallkostenbenchmarkings streng genommen nicht zulässig: So wäre es theoretisch möglich, dass die Personalausgaben in einem Aufgabenfeld grösser ausfallen als die Nettoausgaben desselben Aufgabenfeldes. Auch ist ein Kantonsanteil nicht kalkulierbar.

Grundlegende Ergebnisse

- Über alle 30 Aufgabenfelder betrachtet entfällt im Kanton Obwalden rund ein Drittel der Ausgaben auf Personalkosten. Im Schweizer Durchschnitt resultiert ein Personalausgabenanteil von rund 40 Prozent. Der personelle Ressourceneinsatz fällt im Kanton Obwalden also deutlich niedriger aus, als im nationalen Durchschnitt.
- Im Falle des Kantons Obwalden und seiner Gemeinden umfassen Ausgaben für das Personal über die hier betrachteten 15 Aufgabenfelder gemäss EFV-Statistik insgesamt 99.9 Mio. CHF. Über diese betrachteten 15 Aufgabenfelder entfallen somit rund 60 Prozent der Gesamtausgaben auf die Personalausgaben.
- Im Durchschnitt über alle Kantone resultiert über diese 15 Aufgabenfelder ein Personalausgabenanteil von 70 Prozent. Der Anteil der Personalausgaben an den gesamten Ausgaben liegt im Kanton Obwalden somit 10 Prozentpunkte unter dem Schweizer Durchschnitt. Im Kanton Obwalden dürften somit weitere Sach-

² Es wurde dabei beachtet, dass die Kantone aus der Vergleichsgruppe ebenfalls einen Anteil des Personalaufwandes von mindestens einem Drittel aufweisen.

gruppen (bspw. Transferaufwand) ebenfalls eine bedeutende Rolle spielen. Dies hebt nochmals die Bedeutung des Benchmarking der Nettoausgaben hervor.

- Im Benchmarking der Personalausgaben resultiert über alle betrachteten Aufgabenfelder ein Indexwert von 100. Die Personalausgaben liegen in den personalintensiven Aufgabenfeldern pro Bedarfseinheit also auf dem Niveau strukturähnlicher Kantone. Die Höchsten Indexwerte wurden für die Aufgabenfelder Umweltschutz (156), Sport und Freizeit (184) sowie Gewässerverbauungen (142) ausgewiesen.
- Deutlich unterdurchschnittliche Personalfallkostenindizes resultierten in den Aufgabenfeldern Gesundheitsprävention, Strafvollzug, Verteidigung und Allgemeinbildende Schulen.
- Die Personalfallkosten in den Aufgabenfeldern Legislative, Exekutive, Allgemeine Verwaltung, Polizei, Obligatorische und Sonderschulen, Raumordnung und Rechtsprechung liegen nahe dem Durchschnitt der jeweiligen Vergleichsgruppe. Es sollte jedoch beachtet werden, dass je nach Finanzstärke des Kantons auch ein unterdurchschnittliches Niveau (im Vgl. zur Vergleichsgruppe) verfolgt werden kann. In dieser Hinsicht können auch in diesen Aufgabenfelder Handlungsspielräume wahrgenommen werden.
- Den Personalfallkostenindizes in den Aufgabenfeldern Polizei, Obligatorische und Sonderschule, Allgemeinbildende Schulen und Rechtsprechung dürfte aufgrund des hohen Personalausgabenanteils eine hohe Aussagekraft zugeschrieben werden.

Tab. 3-4 Personalfallkostenindizes

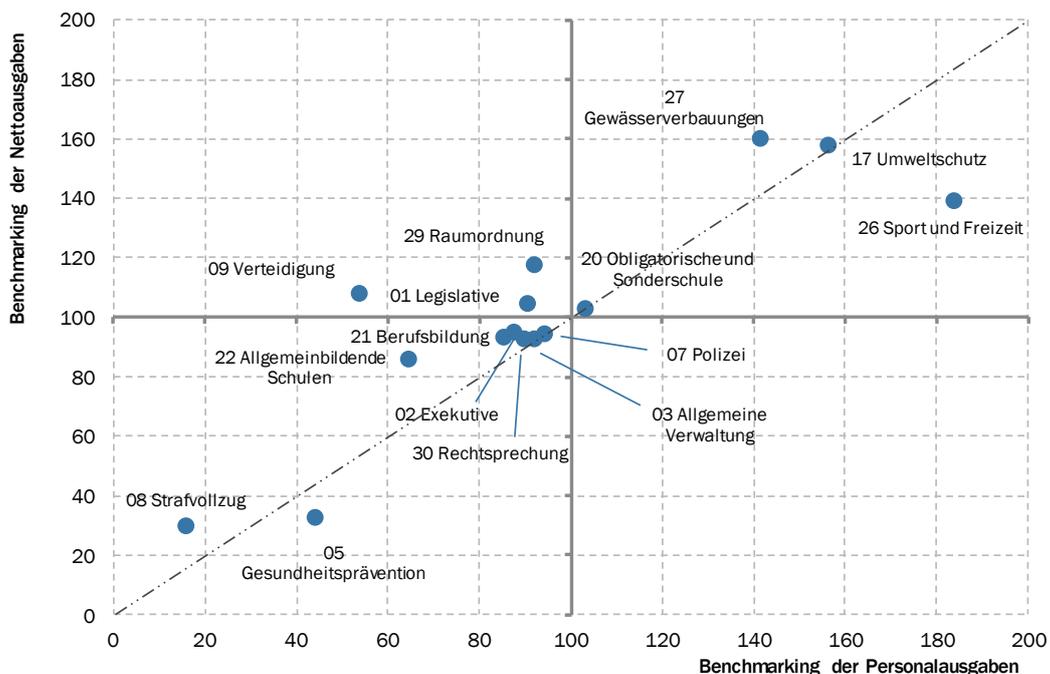
Aufgabenfeld	Personal- ausgaben [Mio. CHF]	Ausgaben Total [Mio. CHF]	Anteil Personal- ausgaben [%]	PFKI [Index]	FKI [Index]
01 Legislative	0.3	1.0	33%	91	104
02 Exekutive	1.2	3.5	34%	88	95
03 Allgemeine Verwaltung	13.4	32.3	42%	92	92
05 Gesundheitsprävention	0.2	0.5	44%	44	32
07 Polizei	7.5	9.7	78%	94	94
08 Strafvollzug	0.2	0.7	32%	16	30
09 Verteidigung	0.9	1.9	49%	54	108
17 Umweltschutz	1.6	4.0	40%	156	158
20 Obligatorische und Sonderschule	53.6	70.7	76%	103	103
21 Berufsbildung	5.9	17.8	33%	86	93
22 Allgemeinbildende Schulen	6.0	9.9	61%	65	86
26 Sport und Freizeit	3.7	9.1	40%	184	139
27 Gewässerverbauungen	1.0	2.9	36%	142	160
29 Raumordnung	0.6	1.3	45%	92	118
30 Rechtsprechung	3.5	5.5	65%	90	92
Total	99.9	170.7	59%	100	

Anmerkung: PFKI = Personalfallkostenindex; FKI = Fallkostenindex;
Quelle: EFV, BAK Economics

Synthese des Benchmarkings der Nettoausgaben und der Personalausgaben: Positive Korrelation zwischen Nettoausgaben und Personalaufwand

- Um die Ergebnisse des Personalausgaben-Benchmarkings besser einordnen zu können, werden die resultierenden Indexwerte mit den Indexwerten des Benchmarkings der Nettoausgaben verglichen. Abbildung 3-2 zeigt die Fallkostenindexwerte des Kantons Obwalden für die jeweiligen Benchmarkings anhand der Personalausgaben (X-Achse) bzw. Nettoausgaben (Y-Achse).
- Die Abbildung ist in 4 Quadranten aufgeteilt, anhand derer sich die Ergebnisse interpretieren lassen. So sind im links unten liegenden Quadranten sowohl die Nettoausgaben als auch die Personalausgaben der betreffenden Aufgabenfelder unterdurchschnittlich. Im rechts oben liegenden Quadranten weisen hingegen die Aufgabenfelder sowohl beim Benchmarking der Nettoausgaben, als auch beim Benchmarking der Personalausgaben, überdurchschnittliche Fallkosten auf. Die überdurchschnittlichen Personalausgaben dürften in diesen Aufgabengebieten somit das überdurchschnittliche Nettoausgabenniveau zumindest miterklären.
- Wenn der Indexwert der Personalausgaben rechts von der diagonal verlaufenden gestrichelten Linie liegt, sind die Personalausgaben der stärkste Kostentreiber im entsprechenden Aufgabenfeld: Der Fallkostenindexwert der Personalausgaben ist grösser als der Fallkostenindexwert der Nettoausgaben. Im Gegensatz dazu gilt für diejenigen Aufgabenfelder, welche links von der diagonal verlaufenden gestrichelten Linie liegen, dass die Personalausgaben in der Regel nicht die stärksten Kostentreiber sind, sondern andere Sachgruppen (Transferausgaben, Sach- und Betriebsausgaben, Einnahmen) das Ergebnis prägen.
- Diese beschriebenen Zusammenhänge gelten aufgrund eines hohen Personalausgabenanteils insbesondere für die Aufgabenfelder Polizei, Obligatorische und Sonderschulen, Sonderschulen, Allgemeinbildende Schulen und Rechtsprechung.

Abb. 3-2 Synthese Nettoausgaben und Personalausgaben



Quelle: BAK Economics

- Es besteht eine deutlich positive Korrelation (0.87)³ zwischen dem Benchmarking der Nettoausgaben und dem Benchmarking des Personalaufwandes. Das bedeutet: Der Personalaufwand stellt für zahlreiche Aufgabenfelder einen wichtigen Faktor für die Erklärung des Fallkostenniveaus dar.
- Für die Aufgabenfelder Gewässerverbauungen, Umweltschutz, Sport und Freizeit sowie Obligatorische und Sonderschulen wurden sowohl für die Nettoausgaben wie auch für die Personalausgaben überdurchschnittliche Indizes ausgewiesen. Aufgrund des hohen Personalausgabenanteils dürfte insbesondere im Aufgabenfeld Obligatorische und Sonderschulen der Personalaufwand als relevanter Kostentreiber bedeutend sein.
- Für die Aufgabenfelder Polizei und Rechtsprechung zeigt sich der Personalaufwand als wichtiger Kostenfaktor – Die Indizes aus den zwei Benchmarks liegen dementsprechend nahe beieinander. Die Fallkostenindizes sind in beiden Fällen leicht unterdurchschnittlich. Je nach Finanzstärke des Kantons und des gewählten Referenzniveaus (vgl. Abschnitt 3.5) ist eine vertiefte Analyse hinsichtlich des Personalaufwandes in beiden Aufgabenfeldern zu empfehlen.

³ Der Korrelationskoeffizient misst die lineare Beziehung zwischen zwei Variablengruppen. Ab einem Koeffizienten von 0.8 spricht man von einer starken linearen Beziehung.

3.5 Kostendifferenziale

In einem weiteren Schritt werden die Fallkosten für jedes Aufgabenfeld in eine monetäre Grösse transformiert, das sogenannte „Kostendifferenzial“. Das Kostendifferenzial eines Aufgabenfelds drückt aus, wie stark die Nettoausgaben c.p. sinken müssten, um das durchschnittliche Fallkostenniveau der Vergleichsgruppe zu erreichen⁴. Dies kann durch eine Erhöhung der Effizienz oder durch eine Absenkung des Leistungsniveaus geschehen. Für die Erarbeitung von Massnahmen sollten folglich jene Aufgabenfelder priorisiert werden, welche ein Kostendifferenzial aufweisen.

Referenzniveau für die Berechnung des Kostendifferenzials

Die Festlegung des Referenzniveaus für die Transformation der Ergebnisse in monetäre Fallkostendifferenziale kann sich einerseits am vorgegebenen Entlastungsbedarf orientieren, in dem das Referenzniveau so festgelegt wird, dass sich im Ergebnis der Analyse das anvisierte Kostendifferenzial ergibt (inverser Ansatz).

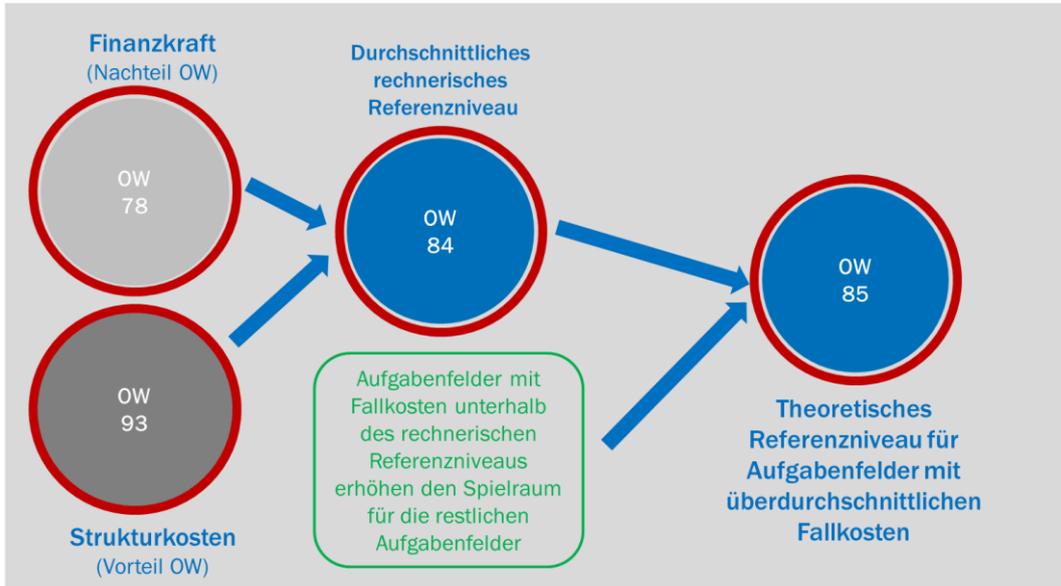
Eine alternative Vorgehensweise orientiert sich an der Finanzkraft des Kantons. Die Ausführungen in Kapitel 1 haben gezeigt, dass die Finanzkraft des Kantons Obwalden unter Berücksichtigung des Ressourcenpotenzials, der Steueraus-schöpfung, der Ertragsanteile der Kantone an der direkten Bundessteuer, der Ausgleichszahlungen im Rahmen des interkantonalen Finanzausgleichs, der Gewinnausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank, der Konzessionserträge sowie der Erträge der Kantone aus Unternehmensbeteiligungen rund 22 Prozent unterhalb des Durchschnitts aller Kantone liegt. Der Finanzkraft-Index des Kantons Obwalden liegt demnach bei 78 Indexpunkten (CH=100).

Im Hinblick auf das festzulegende Referenzniveau der Fallkosten ist zusätzlich zu berücksichtigen, dass der Kanton Obwalden auf der Ausgabenseite in Bezug auf die Bedarfsstrukturen leicht im Vorteil ist. Der entsprechende Strukturkostenindex liegt bei 93. Aufgrund seiner Bedarfsstruktur hat der Kanton Obwalden c.p. ca. 7 Prozent tiefere Ausgaben als der Durchschnitt der Kantone.

Aus der Kombination von Finanzkraft (78) und Strukturkosten (93) resultiert für die Fallkosten ein durchschnittliches Referenzniveau von 84. Dieses gilt allerdings für den Durchschnitt über alle Aufgabenfelder. Wird schliesslich berücksichtigt, dass es auch Aufgabenfelder gibt, die bereits unterhalb dieses Referenzniveaus liegen (und auch so bleiben sollen), steigt das Referenzniveau für die restlichen Aufgabenfelder wieder leicht an. Im vorliegenden Fall beträgt es 85.

Unter Berücksichtigung des errechneten Referenzniveaus wird für den Benchmark der Fallkosten ein Zielwert von 85 Indexpunkten als zweckmässig erachtet.

⁴ Dies gilt bei einem Referenzwert von 100. Je nach Finanzkraft und Strukturkostenverhältnis sind tiefere bzw. höhere Referenzwerte zu empfehlen. Siehe dazu die nachfolgenden Erläuterungen.



Wie im voranstehenden Kasten dargelegt, ergibt sich für den Kanton Obwalden aus der Optik der Finanzkraft und der Strukturkosten ein Zielwert von 85. Tabelle 3-4 zeigt die Kostendifferenziale in Mio. CHF bei einem Zielwert (ZW) von 100, 90 und 85 basierend auf den entsprechenden Fallkostenindizes. Sie weisen für jedes Aufgabenfeld den Betrag aus, um den die Nettoausgaben des Kantons Obwalden sinken müssten, um den jeweiligen Zielwert zu erreichen.

Im Aufgabenfeld Invalidität beispielsweise müssten die Nettoausgaben des Kantons Obwalden (inkl. Gemeinden) um 0.6 Mio. CHF tiefer liegen, damit die Fallkosten dem Durchschnitt der Vergleichsgruppe (ZW = 100) entsprechen. Mit einem tieferen Zielwert steigen die Kostendifferenziale entsprechend an. Wird dieses Kostendifferenzial mit dem Anteil des Kantons Obwalden an der Finanzierung der Nettoausgaben gewichtet, kann das Kostendifferenzial ermittelt werden, welches pauschal dem Kanton zugeteilt werden kann (hier: 0.5 Mio. CHF). Bei einem Zielwert von 85 entsteht für das Aufgabenfeld Invalidität auf Seiten des Kantons ein Kostendifferenzial von 2.0 Mio. CHF. Beträgt der Kantonsanteil mehr als 90 Prozent, wird das Kostendifferenzial gänzlich dem Kanton zugewiesen (bspw. Denkmalpflege und Heimatschutz).

Grundlegende Ergebnisse

- Über alle Aufgabenfelder hinweg wird für den Kanton Obwalden und seine Gemeinden bei einem Zielwert von 85 ein Kostendifferenzial von 42.1 Mio. CHF gegenüber dem Durchschnitt der jeweiligen Vergleichsgruppen berechnet. Von 30 Aufgabenfeldern weisen 25 bei einem Zielwert von 85 ein Kostendifferenzial auf.
- Werden nur Kostendifferenziale betrachtet, welche eindeutig oder mehrheitlich dem Kanton zugeordnet werden können, ergibt sich bei einem Zielwert von 85 ein Kostendifferenzial von 18.1 Mio. CHF.
- Für Leistungsüberprüfungen rücken insbesondere solche Aufgabenfelder in den Fokus, die zugleich ein hohes Kostendifferenzial sowie einen hohen Kantonsanteil bei den Nettoausgaben aufweisen: Dies trifft insbesondere auf die Aufgabenfelder Spitäler inkl. Psychiatrische Kliniken, Prämienverbilligung, Invalidität, Allgemeine Verwaltung, Umweltschutz, Berufsbildung und Universitäre Hochschulen

zu. In diesen Aufgabenfeldern besteht ein hohes Kostendifferential und der Kantonsanteil liegt über 50 Prozent.

Tab. 3-5 Kostendifferenziale nach Zielwert

Aufgabenfeld	NA		Kantons- anteil OW [%]	FKI [Idx]	Kostendiff. nach			Kostendiff. nach		
	Kanton [Mio. CHF]	Kt & Gem [Mio. CHF]			100	90	85	100	90	85
TOTAL	153.3	243.3	63%	102	15.1	32.1	42.1	6.0	13.1	18.1
01 Legislative	0.5	0.5	100%	104	0.0	0.1	0.1	0.0	0.1	0.10
02 Exekutive	1.4	1.4	100%	95	-	0.1	0.1	-	0.1	0.1
03 Allgemeine Verwaltung**	20.0	20.0	100%	92	-	0.3	1.1	-	0.3	1.1
04 Spitäler inkl. Psychiatrische Kliniken	37.3	37.3	100%	109	3.1	6.5	8.2	3.1	6.5	8.2
05 Gesundheitsprävention	0.2	0.4	51%	32	-	-	-	-	-	-
06 Prämienverbilligungen	7.4	7.4	*	122	1.3	2.0	2.3	1.3	2.0	2.3
07 Polizei	6.0	6.0	99%	94	-	0.3	0.6	-	0.3	0.6
08 Strafvollzug	0.5	0.5	100%	30	-	-	-	-	-	-
09 Verteidigung	1.3	1.5	85%	108	0.1	0.2	0.32	0.1	0.2	0.27
10 Denkmalpflege und Heimatschutz	1.0	1.0	93%	94	-	0.0	0.1	-	0.0	0.1
11 Invaldität	10.3	13.3	77%	105	0.6	1.9	2.5	0.5	1.5	2.0
12 Familie und Jugend	2.0	4.7	43%	170	1.9	2.2	2.4	-	-	-
13 Sozialhilfe	0.6	6.3	9%	101	0.1	0.7	1.0	-	-	-
14 Alter	8.6	17.8	49%	115	2.3	3.9	4.7	-	-	-
15 Arbeitslosigkeit	0.1	0.4	39%	116	0.1	0.1	0.1	-	-	-
16 Öffentlicher Verkehr	3.9	4.7	83%	87	-	-	0.1	-	-	0.1
17 Umweltschutz	1.4	2.5	56%	158	0.9	1.1	1.2	0.5	0.6	0.6
18 Landwirtschaft	1.4	1.4	98%	79	-	-	-	-	-	-
19 Industrie, Gewerbe, Handel	1.8	2.2	84%	106	0.1	0.3	0.4	0.1	0.3	0.4
20 Obligatorische und Sonderschule	7.9	67.8	12%	103	1.9	8.5	11.8	-	-	-
21 Berufsbildung	9.4	9.4	100%	93	-	0.3	0.8	-	0.3	0.8
22 Allgemeinbildende Schulen	9.6	9.7	99%	86	-	-	0.1	-	-	0.1
23 Universitäre Hochschulen	4.3	4.3	100%	105	0.2	0.6	0.8	0.2	0.6	0.8
24 Pädagogische und Fachhochschulen	7.3	7.3	100%	81	-	-	-	-	-	-
25 Kultur	2.2	3.5	62%	69	-	-	-	-	-	-
26 Sport und Freizeit	1.4	4.3	33%	139	1.2	1.5	1.7	-	-	-
27 Gewässerverbauungen	0.8	2.2	35%	160	0.8	1.0	1.0	-	-	-
28 Arten- und Landschaftsschutz	0.6	0.7	82%	115	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2
29 Raumordnung	0.7	1.3	53%	118	0.2	0.3	0.4	0.1	0.2	0.2
30 Rechtsprechung	3.4	3.4	100%	92	-	0.1	0.3	-	0.1	0.3

Anmerkung: FKI = Fallkostenindex, Idx = Index, *: Aufgrund der Nettoeinnahmen bei den Gemeinden kann kein sinnvoller Wert ermittelt werden. **: Der Fallkostenindex im Aufgabenfeld Allgemeine Verwaltung bezieht sich auf das durchgeführte Personalbenchmarking (siehe Anhang). Das Kostendifferenzial bezieht sich auf den Personalaufwand des Kantons.

Quelle: EFV, BAK Economics

4 Synthese

4.1 Kernergebnisse des interkantonalen Benchmarkings

Aufgabenteilung im interkantonalen Vergleich:

Überdurchschnittliches hohes finanzielles Engagement des Kantons gegenüber den aufgabenfeldspezifischen Vergleichskantonen

- In der Gesamtbetrachtung über alle untersuchten Aufgabenfelder trägt der Kanton Obwalden 63 Prozent der Kosten – 37 Prozent fallen bei den Gemeinden an. Damit liegt die Beteiligung der Kantonsverwaltung Obwalden an der gesamtkantonalen Finanzierung 8 Prozentpunkte unter dem Durchschnitt der Schweizer Kantone (71%).
- Die Kantonsverwaltung Obwalden beteiligt sich im Schnitt stärker an der gesamtkantonalen Finanzierung als der Durchschnitt der aufgabenfeldspezifischen Vergleichskantone (58%). In den einzelnen Aufgabenfeldern variiert diese Relation jedoch stark (z.B.: Aufgabenfeld Obligatorische und Sonderschulen: OW: 12%, ØVG: 42%)
- Überdurchschnittlich stark (in Relation zu den jeweiligen Vergleichsgruppen) beteiligt sich der Kanton Obwalden in den Aufgabenfeldern Polizei, Verteidigung, Denkmalpflege und Heimatschutz, Familie und Jugend, Öffentlicher Verkehr, Umweltschutz, Landwirtschaft, Allgemeinbildende Schulen, Sport und Freizeit, Raumordnung und Rechtsprechung.
- Unterdurchschnittlich stark ist die Beteiligung in den Feldern Gesundheitsprävention, Invalidität, Sozialhilfe, Alter, Arbeitslosigkeit, Industrie, Gewerbe, Handel, Kultur, Gewässerverbauungen und Arten- und Landschaftsschutz.

Benchmarking der Standardkosten:

Kosten pro Einwohner leicht unter dem Schweizer Durchschnitt

- Insgesamt weisen 12 der 30 Aufgabenfelder überdurchschnittliche Standardkosten auf. Über alle 30 untersuchten Aufgabenfelder hinweg ergibt sich ein durchschnittlicher Index von 94 gegenüber den 25 übrigen Kantonen. Der Kanton Obwalden weist dementsprechend in den betrachteten Aufgabenfeldern ein um 6 Prozent tieferes Nettoausgabenniveau pro Einwohner auf.
- Zwischen den Aufgabenfeldern liegen jedoch grosse Unterschiede vor. Der Standardkostenindex reicht dabei von einem Indexwert von 14 (Strafvollzug) bis zu einem Indexwert von über 400 (Exekutive).
- Die leicht unterdurchschnittlichen Standardkosten können im Durchschnitt auf günstige Strukturkosten zurückgeführt werden. Jedoch weisen auch in diesem Aspekt die aufgabenfeldspezifischen Ergebnisse grosse Unterschiede auf.

Schätzung der Strukturkosten:

Topografische und demografische Bedingungen begrenzen den Handlungsspielraum

- Der globale Strukturkostenindex beträgt 93. Dies kann so interpretiert werden, dass im Kanton Obwalden (bei durchschnittlich effizienter Bereitstellung) in den betrachteten Aufgabenfeldern auf 7 Prozent tiefere Kosten anfallen, um den Einwohnern ein durchschnittliches Leistungsniveau zu gewähren.
- Hohe Strukturkosten besonders in den Aufgabenfeldern Gewässerverbauungen, Industrie, Gewerbe, Handel, Landwirtschaft, Verteidigung sowie Denkmalpflege und Heimatschutz sind nachteiligen geografisch-topografischen Bedingungen zuzurechnen.
- In den Aufgabenfeldern Exekutive, Allgemeine Verwaltung und Legislative sind höhere Strukturkosten vorwiegend demografisch bedingt.
- Demgegenüber können sich tiefe Strukturkosten im Gesundheits- und Sozialbereich günstig auf die Kantonsfinanzen auswirken. Für die Aufgabenfelder Invalidität, Prämienverbilligung, Alter, Gesundheitsprävention, Sport und Freizeit, Sozialhilfe, Familie und Jugend und Arbeitslosigkeit werden ausnahmslos unterdurchschnittliche Strukturkosten identifiziert.

Benchmarking der Fallkosten:

Globaler Fallkostenindex auf durchschnittlichem Niveau

- Nachdem die Standardkosten um strukturell bedingte Kosten bereinigt wurden, ergeben sich die Fallkosten. Diese drücken die finanzielle Belastung des Kantons (inkl. Gemeinden) je Bedarfs- oder Versorgungseinheit aus. Von den 30 Aufgabenfeldern weisen im Kanton Obwalden 17 überdurchschnittliche Fallkosten auf.
- Der globale Fallkostenindex über alle Aufgabenfelder beträgt 102. Die Fallkosten des Kantons liegen somit um 2 Prozent höher als in den aufgabenfeldspezifischen Vergleichskantonen.
- Aufgrund der finanziellen Gewichtung sind hier vor allem die Aufgabenfelder Prämienverbilligung, Alter, Spitäler inkl. Psychiatrischen Kliniken sowie Obligatorische und Sonderschulen hervorzuheben.

Kostendifferenziale nach Aufgabenfeldern:

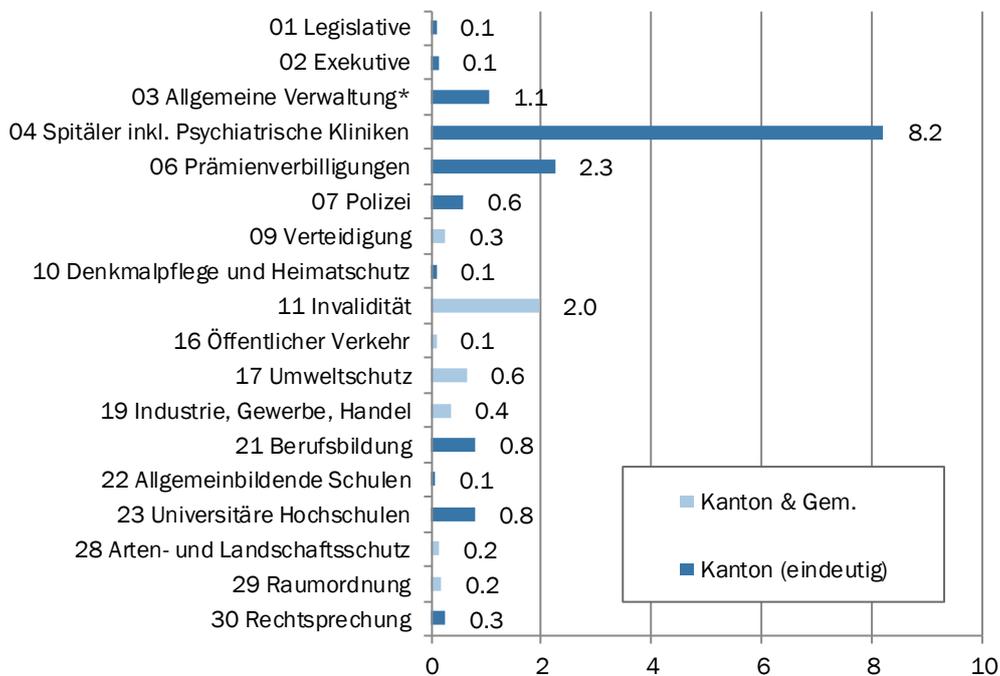
Transformation der Fallkostenindizes in monetäre Grössen

- Der Fallkostenindex jedes Aufgabenfelds kann in eine monetäre Grösse transferiert werden – das Kostendifferenzial. Es drückt aus, um welchen monetären Betrag die Kosten im betrachteten Aufgabenfeld gesenkt werden müssten, um sie auf die durchschnittlichen Fallkosten der relevanten Vergleichsgruppen abzusenkten.
- Aufgrund der finanziell nachteiligen Voraussetzungen des Kantons Obwalden sollte statt dem Durchschnitt der Vergleichsgruppen (dem Zielniveau 100) ein unterdurchschnittliches Kostenniveau angestrebt werden. Als Referenzniveau wird ein Zielwert von 85 als angemessen erachtet.
- Für Leistungsüberprüfungen rücken solche Aufgabenfelder in den Fokus, die zugleich ein hohes Kostendifferenzial sowie einen hohen Kantonsanteil aufweisen.

Die Aufgabenfelder Spitäler inkl. Psychiatrische Kliniken, Prämienverbilligung, Invalidität, Umweltschutz, Allgemeine Verwaltung, Berufsbildung, Universitäre Hochschulen und Polizei sind aus dieser Perspektive von besonderer Bedeutung. Der Kanton finanziert diese Aufgabenfelder zu mehr als die Hälfte und sie verursachen bei einem Zielwert von 85 ein Kostendifferenzial von rund 16 Mio. CHF.

- Diese Kostendifferenziale beziehen sich auf das Jahr 2016 und stellen nur bedingt die aktuelle und zukünftige Sicht dar. Bei der Interpretation der Kostendifferenziale müssen weiteren Faktoren wie bspw. institutionelle und politische Rahmenbedingungen berücksichtigt werden.
- Eine erste Einordnung der Kostendifferenziale aus Abbildung Abb. 4-1 wird im Kapitel 4.3 Potenzielle Handlungsfelder vorgenommen.

Abb. 4-1 Kantonale Kostendifferenziale nach Aufgabenfeldern (Zielwert 85)

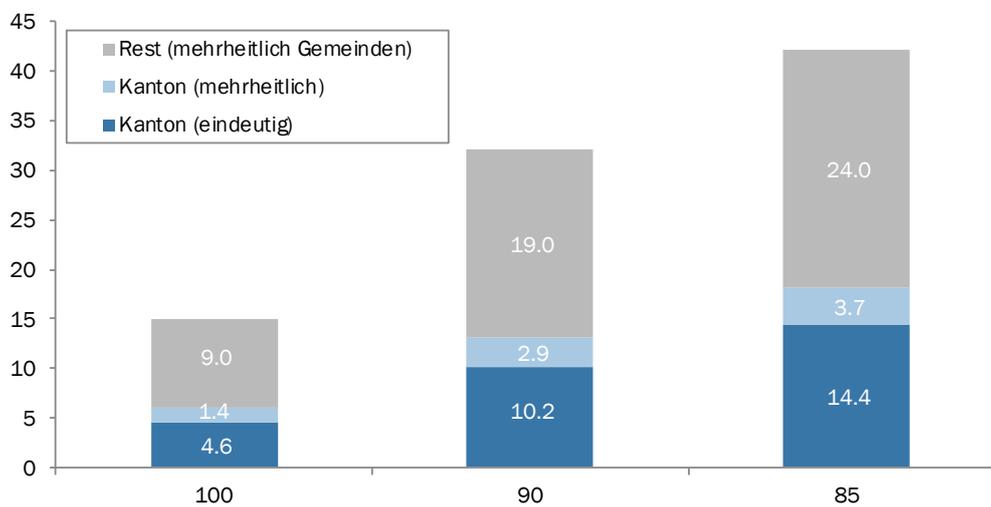


Anmerkung: In Mio. CHF. *: Das Kostendifferenzial im Aufgabenfeld Allgemeine Verwaltung bezieht sich auf das durchgeführte Personalbenchmarking (siehe Anhang) und wurde auf Basis der Personalausgaben berechnet.
 Kanton (eindeutig): Der Kanton trägt mindestens einen Anteil von 90 Prozent an den konsolidierten Nettoausgaben; das gesamte Kostendifferenzial wird dem Kanton zugerechnet.
 Kanton & Gem.: Kantonsanteil zwischen 50 und 90 Prozent; Kantonales Kostendifferenzial: Kostendifferenzial Kanton und Gemeinden gewichtet mit dem Kantonsanteil sofern dieser mehr als 50 Prozent beträgt.
 Quelle: BAK Economics

Globales Kostendifferenzial nach Zielwert 85

- Die aufgabenfeldspezifischen Kostendifferenziale ergeben aufsummiert das globale Kostendifferenzial.
- Über alle Aufgabenfelder summiert ergibt sich für den Kanton Obwalden und seine Gemeinden für den Zielwert 85 ein globales Kostendifferenzial von 42 Mio. CHF. Das globale Kostendifferenzial gibt somit das maximale Gesamtpotenzial für etwaige Ausgabenreformen an, das sich aus dem Benchmarking ergibt, wenn der Zielwert 85 angestrebt wird.
- Das errechnete Kostendifferenzial bezieht sich auf die Ausgaben von Kanton und Gemeinden zusammen. Für die Aufgabenfelder, die einen sehr hohen Kantonsanteil (über 90 Prozent) aufweisen, resultiert bei einem Zielwert von 85 ein Kostendifferenzial von 14.4 Mio. CHF, das eindeutig dem Kanton zuzuordnen ist.
- Werden diejenigen Aufgabenfelder betrachtet, welche mehrheitlich vom Kanton finanziert werden (Kantonsanteil zwischen 50 und 90 Prozent), ergibt sich unter Berücksichtigung des Finanzierungsanteils des Kantons ein Kostendifferenzial von 3.7 Mio. CHF.⁵
- Das Kostendifferenzial der eindeutig oder mehrheitlich vom Kanton finanzierten Aufgabenfelder beträgt bei einem Zielwert von 85 18.1 Mio.
- Mehr als die Hälfte des Kostendifferenzials bezieht sich auf Aufgabenfelder, die mehrheitlich von den Gemeinden finanziert werden.

Abb. 4-2 Globale Kostendifferenziale *inklusive* Gemeinden nach Zielwert



Anmerkung: In Mio. CHF; Eindeutig kantonales Kostendifferenzial: der Kanton trägt mindestens einen Anteil von 90 Prozent an den konsolidierten Nettoausgaben; Kanton (mehrerheitlich): Kantonsanteil zwischen 50 und 90 Prozent; Kantonsteil: Kostendifferenzial Kanton und Gemeinden gewichtet mit dem Kantonsanteil sofern dieser mehr als 50 Prozent beträgt.

Quelle: BAK Economics

⁵ Die Zuteilung auf den Kanton erfolgt nach Massgabe des durchschnittlichen Finanzierungsanteils in dem jeweiligen Aufgabenfeld. Je nach Massnahme, die zur Realisierung dieses Differenzials getroffen wird, kann der anteilige Entlastungseffekt entsprechend von diesem Durchschnittswert abweichen.

4.2 Bereits ergriffene und geplante Massnahmen

Für eine sachgerechte Herleitung von potenziellen Handlungsfeldern müssen die durch den Kanton bereits ergriffenen und geplanten Massnahmen berücksichtigt werden, welche im Benchmarking nicht mit einfließen, da sie die Jahre nach 2016 betreffen. Tab. 4-1 fasst die bereits ergriffenen und geplanten Massnahmen des Kantons Obwalden zur Entlastung des kantonalen Finanzhaushalts zusammen.

Einordnung

Um die Wirkung im Vergleich zu anderen Kantonen zu schätzen, müsste die Benchmark-Studie über die Folgejahre erweitert und gleichzeitig die Massnahmen der Vergleichskantone berücksichtigt werden. Solche Abschätzungen können in einer anschliessenden Projektphase im Rahmen von vertiefenden Analysen, nicht aber im Rahmen der vorliegenden Studie erstellt werden.

Die in nachfolgender Tabelle aufgeführten Entlastungseffekte können somit das Kostendifferenzial entsprechend reduzieren, sofern der Benchmark pro Aufgabenbereich konstant geblieben ist. Falls die Vergleichskantone Massnahmen im gleichen Umfang wie der Kanton Obwalden ergriffen haben, bleibt das Kostendifferenzial unverändert. Auch wenn es Ausnahmen in einzelnen Aufgabenfeldern geben mag, wird eine solche Annahme insgesamt als wahrscheinlicher eingeschätzt als die Annahme, dass die übrigen Kantone keinerlei kostensenkende Massnahmen ergriffen haben. Die Tabelle zeigt somit die im Kanton Obwalden ergriffenen und geplanten Massnahmen, erlaubt aber keinen Vergleich mit anderen Kantonen. Abschliessende Schlussfolgerungen auf die resultierenden relativen Kostendifferenziale sind somit nicht möglich.

Gleichwohl helfen die bereits ergriffenen und geplanten Entlastungsmassnahmen bei der Einordnung der Ergebnisse und werden daher im nachfolgenden Abschnitt 4.4 „Potentielle Handlungsfelder“ mit aufgenommen.

Die bereits geplanten Entlastungsmassnahmen des Kantons Obwalden folgen grösstenteils aus der Finanzstrategie 2027+. Die finanziell wichtigsten Aspekte wurden von der Stimmbevölkerung abgelehnt. Weitere Massnahmen, welche vom Regierungsrat direkt bestimmt werden können, wurden im Budget 2019 umgesetzt. Diese Massnahmen bilden den grössten Teil der nachfolgenden Tabelle und umfassen insgesamt ein Volumen von rund 2.9 Millionen CHF. Entlastungsmassnahmen in den Jahren 2017 bis 2018 sind Ergebnisse aus der Konsolidierungs- und Aufgabenprüfung (KAP), welche seit 2016 erfolgen.

Tab. 4-1 Entlastungseffekte der bereits ergriffenen und geplanten Massnahmen in den einzelnen Aufgabenfeldern 2016-2021

Aufgabenfeld	2017	2018	2019	ab 2020	Total
01 Legislative	-	-	-0.08	-	-0.08
02 Exekutive	-	-	-0.01	-	-0.01
03 Allgemeine Verwaltung	-0.30	-0.25	-0.58	-	-1.13
04 Spitäler inkl. Psychiatrische Kliniken	-	-	-0.15	-0.08	-0.23
05 Gesundheitsprävention	-	-	-	-	-
06 Prämienverbilligungen	-	-	-0.76	-2.20	-2.96
07 Polizei	-	-	-0.09	-	-0.09
08 Strafvollzug	-	-	-	-	-
09 Verteidigung	-	-	-0.11	-	-0.11
10 Denkmalpflege und Heimatschutz	-	-	-	-	-
11 Invalidität	-	-	-0.25	-	-0.25
12 Familie und Jugend	-	-	-	-	-
13 Sozialhilfe	-	-	-	-	-
14 Alter	-	-	-	-	-
15 Arbeitslosigkeit	-	-	-	-	-
16 Öffentlicher Verkehr	-	-	-	-0.20	-0.20
17 Umweltschutz	-	-	-0.03	-	-0.03
18 Landwirtschaft	-0.20	-	-0.03	-	-0.23
19 Industrie, Gewerbe, Handel	-	-	-0.17	-0.35	-0.52
20 Obligatorische und Sonderschule	-	-	-	-	-
21 Berufsbildung	-	-	-0.07	-	-0.07
22 Allgemeinbildende Schulen	-	-	-0.06	-	-0.06
23 Universitäre Hochschulen	-	-	-0.05	-	-0.05
24 Pädagogische und Fachhochschulen	-	-	-0.35	-	-0.35
25 Kultur	-	-	-0.08	-	-0.08
26 Sport und Freizeit	-	-	-	-	-
27 Gewässerverbauungen	-0.12	-	-	-	-0.12
28 Arten- und Landschaftsschutz	-	-	-0.02	-	-0.02
29 Raumordnung	-	-	-	-	-
30 Rechtsprechung	-	-	-0.04	-	-0.04
Total	-0.62	-0.25	-2.91	-2.83	-6.61

Anmerkungen: In Mio. CHF

Quelle: FD Kanton Obwalden, BAK Economics

4.3 Projektion der Nettoausgabenentwicklung

Für Aufgabenfelder, deren Kosten stark mit der Demografie zusammenhängen, können anhand der zukünftigen demografischen Entwicklung richtungsweisende Aussagen zum erwarteten Kostenwachstum gemacht werden. Von den 30 Aufgabenfeldern aus der Benchmark-Analyse können 16 Aufgabenfelder in dieser Hinsicht weiter eingeordnet werden. Insgesamt werden Nettoausgaben in der Höhe von 194 Mio. CHF betrachtet, was rund 80 Prozent der gesamten Nettoausgaben aus der Hauptstudie entspricht.

Methodik

Die künftige Entwicklung der Nettoausgaben kann als Kombination von Fallkostendynamik und dem strukturell bedingten Wachstum des Bedarfs betrachtet werden. In einem ersten Schritt wird das strukturelle Wachstumspotenzial geschätzt. Diese Schätzung erfolgt anhand der Entwicklung der relevanten Bedarfsindikatoren (vgl. Tab. 3-2) bis zum Jahr 2022. Für die demografische Entwicklung wurde als Hauptquelle das Referenzszenario der Bevölkerungsentwicklung des BFS verwendet. Wenn immer möglich wurden weitere sekundäre Statistiken (bspw. BFS: Szenarien für das Bildungssystem) hinzugezogen.

Die daraus resultierenden Fallzahlen für die Jahre 2017 bis 2022 werden in einem zweiten Schritt mit den aus der Hauptstudie evaluierten Fallkosten multipliziert. Indem die Fallkosten auf dem Ausgabeniveau von 2016 festgehalten werden, resultiert eine strukturelle Kostenzunahme, welche ausschliesslich auf die demografische Entwicklung zurückzuführen ist.

Ergebnisse der Projektionen

In Tabelle 4-2 sind die Ergebnisse zusammenfassend dargestellt.

Die Nettoausgaben und die Fallkostenindizes (FKI) sind die Ergebnisse aus der Hauptstudie.

In der dritten Spalte von rechts wird die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der geschätzten Fallzahlen ausgewiesen. In der letzten Spalte findet sich die kumulierte strukturelle Entwicklung der Nettoausgaben bis 2022.

In der letzten Spalte wird die Entwicklung der pro Kopf Belastung (Standardkosten StK) der kantonalen Bevölkerung durch das Aufgabenfeld ausgewiesen. Wenn die gesamte Bevölkerung den Bedarf definiert (bspw. Polizei) oder sich der Bedarf als Quote der Bevölkerung errechnet (bspw. Prämienverbilligung) wird keine Veränderung der pro Kopf Belastung ausgewiesen.

Tab. 4-2 Projektion der Nettoausgabenentwicklung 2017-2022

Aufgabenfeld	Nettoausgaben		Jährliche Fallentwicklung Ø 2017-2022	Entwicklung Nettoausgaben bis 2022	Veränderung StK 2016/2022
	Kt&Gem [Mio. CHF]	FKI [Idx]			
04 Spitäler inkl. Psychiatrische Kliniken	37.3	109	0.7%	4.4%	0.7%
05 Gesundheitsprävention	0.4	32	0.6%	3.6%	-
06 Prämienverbilligungen	7.4	122	0.6%	3.6%	-
07 Polizei	6.0	94	0.6%	3.6%	-
08 Strafvollzug	0.5	30	0.6%	3.6%	-
09 Verteidigung	1.5	108	-0.7%	-4.4%	-7.7%
11 Invalidität	13.3	105	0.6%	3.6%	-
12 Familie und Jugend	4.7	170	-0.3%	-1.5%	-5.0%
13 Sozialhilfe	6.3	101	-0.2%	-1.3%	-4.8%
14 Alter	17.8	115	3.6%	23.7%	19.4%
15 Arbeitslosigkeit	0.4	116	0.3%	1.8%	-1.8%
20 Obligatorische und Sonderschule	67.8	103	0.6%	3.9%	0.2%
21 Berufsbildung	9.4	93	-3.6%	-19.7%	-22.6%
22 Allgemeinbildende Schulen	9.7	86	-0.7%	-4.2%	-7.6%
23 Universitäre Hochschulen	4.3	105	-0.5%	-3.1%	-6.5%
24 Pädagogische und Fachhochschulen	7.3	81	-1.7%	-9.7%	-12.9%

Anmerkungen: Nettoausgaben in Mio. CHF. FKI: Fallkostenindex; StK: Standardkosten (Nettoausgaben pro Einwohner).

Quelle: BAK Economics

Grundlegende Ergebnisse

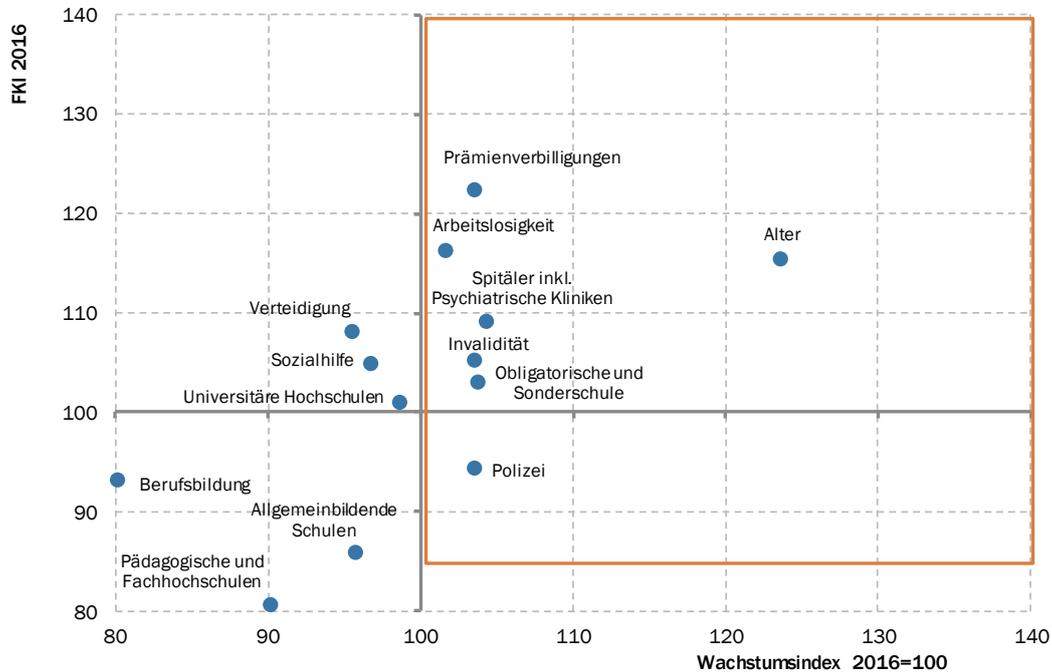
- Im Durchschnitt der 16 betrachteten Aufgabenfelder wird bis 2022 ein Demografie-bedingter Anstieg der Nettoausgaben von 2.9 Prozent erwartet.
- Einzelne Aufgabenfelder unterscheiden sich jedoch stark hinsichtlich ihrer zukünftigen Entwicklung. Für das Aufgabenfeld Berufsbildung wird der stärkste Rückgang der Nettoausgaben erwartet (-19.7%). Im Aufgabenfeld Alter wird mit einem kumulierten Wachstum von rund 24 Prozent der stärkste Anstieg der Nettoausgaben ausgewiesen.
- Für die Aufgabenfelder Verteidigung, Familie und Jugend, Sozialhilfe, Berufsbildung, Allgemeinbildende Schulen, Universitäre Hochschulen sowie Pädagogische und Fachhochschulen resultiert aufgrund der Bevölkerungsentwicklung c.p. ein Rückgang der Nettoausgaben. In diesen Aufgabenfeldern ist bis 2022 ebenfalls mit einem Rückgang der pro Kopf Belastung zu rechnen.
- Für die Aufgabenfelder Spitäler inkl. Psychiatrische Kliniken, Alter und Obligatorische und Sonderschulen wird eine Kostenentwicklung erwartet, welche über dem Durchschnitt der Bevölkerungsentwicklung (3.6%) liegt. Im Ergebnis resultiert dadurch eine Zunahme der pro Kopf Belastung bis 2022.

Einordnung der Projektionen

Die Ergebnisse der Hauptstudie (Benchmarking der Nettoausgaben) zeigen, welche Aufgabenfelder im Referenzjahr (2016) ein überdurchschnittliches Ausgabenniveau aufweisen. Anhand der Projektionen der Kostenentwicklungen können weiterführend diejenigen Aufgabenfelder herausgearbeitet werden, welche aufgrund der demografischen Entwicklung einen bedeutenden Kostenanstieg erwarten lassen. In der nachfolgenden Abbildung ist auf der vertikalen Achse der Fallkostenindex abgetragen. Auf

der horizontalen Achse befindet sich der Wachstumsindex. Dieser zeigt das kumulierte Wachstum der Nettoausgaben bis zum Jahr 2022⁶.

Abb. 4-3 Synthese Projektion der Nettoausgabenentwicklung



Quelle: EFV, BAK Economics

Die Abbildung ist in vier Quadranten gegliedert. Von besonderer Bedeutung ist dabei der erste Quadrant (oben rechts). Aufgabenfelder, welche sich im zweiten Quadrant befinden, weisen zum einen iberdurchschnittliche Fallkostenindizes auf und dürften zum anderen aufgrund der Demografie in den nächsten Jahren eine dynamische Kostenentwicklung aufweisen. Aus dieser Sicht sind die Aufgabenfelder Prämienverbilligung, Arbeitslosigkeit, Spitäler inkl. Psychiatrische Kliniken, Alter, Invalidität sowie Obligatorische und Sonderschulen hervorzuheben. Aufgrund der finanziellen und strukturellen Bedingungen des Kantons Obwalden wurde für die Hauptstudie ein Referenzwert von 85 definiert (vgl. 3.5). In einem erweiterten Feld (oranger Rahmen) können somit auch das Aufgabenfeld Polizei genannt werden.

4.4 Potenzielle Handlungsfelder

Auf Grundlage der durchgeführten Evaluation rückt ein Aufgabengebiet dann in den Fokus von etwaigen Leistungsüberprüfungen, wenn erstens das Kostendifferenzial und zweitens der kantonale Anteil bei der Finanzierung der Nettoausgaben nennenswert sind. Jenen Aufgabenfeldern, bei denen diese Bedingungen erfüllt sind, sollte die höchste Priorität bei der vertieften Analyse und der Prüfung von Massnahmen zur Realisierung von Kostensenkungen geschenkt werden.

⁶ Bei einem Indexwert von 100 besteht kein Wachstum der Nettoausgaben. Bei einem Indexwert von 110 nehmen die Nettoausgaben bis 2022 um 10% zu.

Aus der Synthese der Finanzkraft und der Strukturbedingungen des Kantons Obwalden wird ein theoretisches Referenzniveau von 85 als Zweckmässig erachtet. Bei diesem Referenzniveau wurde bei 25 von 30 Aufgabenfeldern ein Kostendifferenzial ausgewiesen. In den 18 Aufgabenfeldern Spitäler inkl. Psychiatrischen Kliniken, Prämienverbilligung, Invalidität, Umweltschutz, Allgemeine Verwaltung, Berufsbildung, Universitäre Hochschulen, Polizei, Industrie, Gewerbe, Handel, Raumordnung, Verteidigung, Rechtsprechung, Arten- und Landschaftsschutz, Exekutive, Öffentlicher Verkehr, Denkmalpflege und Heimatschutz, Legislative und Allgemeinbildende Schulen liegt der Kantonsanteil an der Finanzierung über 50 Prozent.

Aufgrund eines hohen kantonalen Kostendifferenzials und teilweise einer hohen zukünftigen Kostendynamik sind die Aufgabenfelder **Spitäler inkl. Psychiatrische Kliniken, Prämienverbilligung, Invalidität, Umweltschutz, Allgemeine Verwaltung, Berufsbildung, Universitäre Hochschulen** und **Polizei** besonders hervorzuheben. Aus einer konsolidierten Sicht von *Kanton inkl. Gemeinden* sind zusätzlich die Aufgabenfelder **Obligatorische und Sonderschulen, Alter** sowie **Familie und Jugend** zu nennen.

Der Vollständigkeit halber sind im Folgenden gleichwohl sämtliche Aufgabenfelder erwähnt, welche ein Kostendifferenzial bei einem Zielwert von 85 aufweisen. Das Referenzniveau 85 gibt an, um welchen Betrag die Nettoausgaben in einem Aufgabenfeld ceteris paribus reduziert werden müssten, damit die Fallkosten des Kantons Obwalden um 15 Prozent tiefer liegen als die durchschnittlichen Fallkosten der Vergleichsgruppe. Die Reihenfolge der Aufgabenfelder orientiert sich im nachfolgenden Abschnitt an der Höhe des Kostendifferenzials.

Obligatorische Schulen und Sonderschulen

Zentrale Ergebnisse

Die Fallkosten liegen bei einem Fallkostenindex von 103 drei Prozent über dem Durchschnitt der Vergleichsgruppe. Aufgrund des hohen finanziellen Volumens des Aufgabenfeldes besteht bei einem Referenzniveau von 85 für den Kanton und seine Gemeinden das höchste Kostendifferenzial in Höhe von 11.8 Mio. CHF. Zu beachten ist hierbei, dass der Finanzierungsanteil des Kantons Obwalden tiefe 12 Prozent beträgt und sich das Kostendifferenzial somit kaum auf den Kanton beziehen lässt. Das Benchmark der Personalausgaben ergab ebenfalls einen überdurchschnittlichen Index. Aufgrund des hohen Personalausgabenanteils im Aufgabenfeld Obligatorische und Sonderschulen dürften die Personalausgaben massgeblich zum überdurchschnittlichen Fallkostenindex der Nettoausgaben beitragen.

Projektion

Für die nächsten Jahre wird aufgrund der demografischen Entwicklung mit einem strukturellen Wachstum der Nettoausgaben um 3.9 Prozent gerechnet. Die pro Kopf Belastung der Bevölkerung dürfte bis 2022 um 0.2 Prozent zunehmen.

Fazit

Insgesamt wird dem Aufgabenfeld Obligatorische und Sonderschulen eine hohe Bedeutung für die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen zugerechnet. Aufgrund des tiefen Finanzierungsanteils dürfte der Handlungsspielraum des Kantons jedoch begrenzt sein.

Spitäler inkl. Psychiatrische Kliniken

Zentrale Ergebnisse

Die Fallkosten liegen bei einem Fallkostenindex von 109 neun Prozent über dem Durchschnitt der Vergleichsgruppe. Bei einem Referenzniveau von 85 besteht ein Kostendifferential in Höhe von 8.2 Mio. CHF. Der Kanton trägt im Aufgabenfeld Spitäler inkl. Psychiatrische Kliniken 100 Prozent der Nettoausgaben. Zum aktuellen Zeitpunkt sind Entlastungsmassnahmen in der Höhe von 0.23 Mio. CHF geplant.

Projektion

Für die nächsten Jahre wird aufgrund der demografischen Entwicklung mit einem strukturellen Wachstum der Nettoausgaben um 4.4 Prozent gerechnet. Dies ist insbesondere der demografischen Alterung zuzurechnen. Die pro Kopf Belastung dürfte sich bis 2022 um 0.7 Prozent erhöhen.

Fazit

Insgesamt wird dem Aufgabenfeld Spitäler inkl. Psychiatrische Kliniken aufgrund des hohen Kostendifferenzials und einem kantonalen Finanzierungsanteils von 100 Prozent eine hohe Bedeutung für die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen zugeordnet.

Alter

Zentrale Ergebnisse

In der Benchmark-Analyse wurde ein Fallkostenindex von 115 ausgewiesen. Damit liegen die Fallkosten 15 Prozent über dem Durchschnitt der Vergleichsgruppe. Bei einem Referenzniveau von 85 besteht ein Kostendifferential in Höhe von 4.7 Mio. CHF. Der Kanton trägt im Aufgabenfeld Alter 49 Prozent der Nettoausgaben. Das Kostendifferential kann somit nicht gänzlich auf den Kanton bezogen werden. Zum aktuellen Zeitpunkt sind im Aufgabenfeld Alter noch keine Entlastungsmassnahmen geplant.

Projektion

Aufgrund der demografischen Alterung wird im Aufgabenfeld Alter mit dem höchsten strukturellen Kostenwachstum gerechnet. Die pro Kopf Belastung der Bevölkerung dürfte bis 2022 um 19 Prozent zunehmen.

Fazit

Angesichts des überdurchschnittlichen Fallkostenindex und dem zu erwartetem strukturellen Kostenwachstum ist das Aufgabenfeld Alter im Rahmen allfälliger Leistungsüberprüfungen besonders hervorzuheben.

Invalidität

Zentrale Ergebnisse

Für das Aufgabenfeld Invalidität beträgt der Fallkostenindex 105. Damit liegen die Fallkosten fünf Prozent über dem Durchschnitt der Vergleichsgruppe. Bei einem Referenzniveau von 85 besteht ein Kostendifferential in Höhe von 2.5 Mio. CHF. Der Kantonsanteil liegt bei 77 Prozent. Insgesamt sind Entlastungen von 0.25 Mio. CHF geplant.

Projektion

Aufgrund des allgemeinen Bevölkerungswachstums von 3.6 Prozent bis 2022 wird im Rahmen der Projektionen mit einer strukturellen Entwicklung der Nettoausgaben in der gleichen Höhe gerechnet.

Fazit

Insgesamt wird dem Aufgabenfeld Invalidität aufgrund des hohen Kostendifferenzials und einem kantonalen Finanzierungsanteils von 77 Prozent eine hohe Bedeutung für die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen zugerechnet. Die geplanten Entlastungsmassnahmen dürften im Vergleich zum Kostendifferenzial zu tief liegen. Eine Überprüfung des Aufgabenfeldes Invalidität wird empfohlen.

Familie und Jugend

Zentrale Ergebnisse

Die Nettoausgaben pro Kopf (Standardkosten) liegen für den Kanton Obwalden im Aufgabenfeld Familie und Jugend deutlich unter dem kantonalen Durchschnitt (STKI 48). Dennoch deuten die Benchmarking-Analysen auf ein substanzielles Fallkostendifferenzial hin. Als Bedarfsindikator im Aufgabenfeld Familie und Jugend dient die Anzahl kantonalen Einwohner unter 20 Jahren. In Relation zu den Kantonen der Vergleichsgruppe gibt der Kanton Obwalden überdurchschnittlich viel pro Bedarfsnennner aus. Für die Fallkosten resultiert ein Fallkostenindex von 170. Bei einem Referenzniveau von 85 besteht ein Kostendifferenzial in Höhe von 2.4 Mio. CHF. Der Kanton trägt an diesem Aufgabenfeld 43 Prozent der Nettoausgaben. Im Aufgabenfeld Familie und Jugend sind noch keine Entlastungsmassnahmen geplant.

Projektion

Aufgrund der demografischen Entwicklung wird im Aufgabenfeld Familie und Jugend mit einem strukturellen Kostenrückgang gerechnet. Dies ist darauf zurückzuführen, dass bis 2022 im Kanton Obwalden ein Rückgang der unter 20-Jährigen um 1.5 Prozent erwartet wird. Diese Entwicklung begrenzt jedoch lediglich die Wachstumsdynamik der gesamten Nettoausgaben im Aufgabenfeld Familie und Jugend und hat keinen direkten Einfluss auf den überdurchschnittlichen Fallkostenindex.

Fazit

Aufgrund des deutlich überdurchschnittlichen Fallkostenindex wird eine vertiefte Analyse und Überprüfung der Leistungen im Aufgabenfeld Familie und Jugend empfohlen.

Prämienverbilligung

Zentrale Ergebnisse

Die Standardkosten im Aufgabenfeld Prämienverbilligung liegen für den Kanton Obwalden unter dem kantonalen Durchschnitt (STKI 86). Allerdings verfügt der Kanton Obwalden über eine relativ günstige Bedarfsstruktur (SKI: 70), die sich insbesondere in einer tiefen Krankenkassenprämie widerspiegelt. Für die Fallkosten resultiert ein Fallkostenindex von 122. Bei einem Referenzniveau von 85 besteht ein Kostendifferenzial in Höhe von 2.3 Mio. CHF. Der Kantonsanteil beträgt dabei 100 Prozent. Im Aufgabenfeld Prämienverbilligung sind insgesamt Entlastungsmassnahmen in der Höhe von knapp 3 Mio. CHF geplant.

Projektion

Aufgrund des allgemeinen Bevölkerungswachstums von 3.6 Prozent bis 2022 wird im Rahmen der Projektionen mit einer strukturellen Entwicklung der Nettoausgaben in der gleichen Höhe gerechnet. Aus dem aktuellen Monitoring-Bericht des BAG zu der Wirksamkeit der Prämienverbilligung geht hervor, dass die Bezügerquote im Kanton Obwalden seit 2007 stark rückläufig ist. Zwischen 2014 und 2017 ist die Bezügerquote nochmals um zwei Prozentpunkte zurückgegangen. Weil in den Projektionen eine konstante Bezügerquote vorausgesetzt wurde, könnte die erwartete Entwicklung die tatsächliche Kostendynamik überschätzen. Demgegenüber ist die durchschnittliche Höhe der Individuellen Prämienverbilligung pro Bezüger im Kanton Obwalden in den letzten Jahren markant angestiegen. Dies würde wiederum für eine im Vergleich zur Bevölkerungsentwicklung stärkere Zunahme der Nettoausgaben sprechen.

Fazit

Insgesamt wird dem Aufgabenfeld Prämienverbilligung aufgrund des hohen Kostendifferenzials und einem kantonalen Finanzierungsanteils von 100 Prozent eine hohe Bedeutung für die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen zugerechnet. Der Kanton Obwalden hat bereits Massnahmen in der Höhe von knapp 3 Mio. CHF geplant. Aufgrund des Benchmark-Ergebnisses besteht keine Möglichkeit für weitere Reduktionen.

Sport und Freizeit

Zentrale Ergebnisse

Der Fallkostenindex liegt bei 139 und weist auf Nettoausgaben 39 Prozent über dem Durchschnitt der Vergleichsgruppe hin. Bei einem Zielwert 85 von besteht ein Kostendifferenzial in Höhe von 1.7 Mio. CHF. Der Kantonsanteil liegt lediglich bei 33 Prozent. Das Kostendifferenzial kann somit nicht gänzlich dem Kanton zugewiesen werden. Das Benchmark der Personalausgaben ergab ebenfalls einen überdurchschnittlichen Index (184). Der Personalausgabenanteils im Aufgabenfeld Sport und Freizeit beträgt 40 Prozent, es entfällt somit nicht ganz die Hälfte der Ausgaben auf die Personalkosten. Aufgrund des deutlich überdurchschnittlichen Personalfallkostenindex dürften die Personalausgaben dennoch massgeblich den überdurchschnittlichen Fallkostenindex miterklären. Im Aufgabenfeld Sport und Freizeit sind noch keine Entlastungsmassnahmen geplant.

Fazit

Aufgrund des hohen Personalfallkostenindex wird eine vertiefte Analyse in diesem Bereich empfohlen. Jedoch dürfte der Handlungsspielraum des Kantons aufgrund des tiefen Finanzierungsanteils begrenzt sein.

Umweltschutz

Zentrale Ergebnisse

Der Fallkostenindex beträgt im Aufgabenfeld Umweltschutz 158. Die Fallkosten liegen dementsprechend 58 Prozent über dem Durchschnitt der Vergleichsgruppe. Der Kanton trägt einen Anteil von 56 Prozent an den Nettoausgaben. Bei einem Referenzniveau von 85 besteht ein Kostendifferenzial in Höhe von 1.2 Mio. CHF. Für das Budget 2019 sind Entlastungen in der Höhe von 25'000 CHF geplant.

Fazit

Mit einem Kantonsanteil von 56 Prozent können dem Kanton pauschal 0.6 Mio. CHF des Kostendifferenzials zugewiesen werden. Die geplanten Entlastungen dürften im Vergleich zum ausgewiesenen Kostendifferenzial zu tief liegen.

Allgemeine Verwaltung

Zentrale Ergebnisse

Der Personalbestand in Relation zu der ständigen Wohnbevölkerung lag im Kanton Obwalden ungefähr im Schweizer Durchschnitt (Index 101). Zusätzlich wurde auch das Lohnniveau berücksichtigt. Die Medianlöhne in der allgemeinen Verwaltung lagen 2016 im Kanton Obwalden um 9 Prozent unter dem Schnitt der anderen Kantone (Index 91). Unter Berücksichtigung des leicht unterdurchschnittlichen Lohnniveaus ergab sich so ein Gesamtindexwert von 92.

Um diesen Indexwert in eine monetäre Grösse umzuwandeln, wurde der Personalaufwand aus der EFV-Finanzstatistik verwendet. Bezogen auf den Personalaufwand ergibt sich bei einem Zielwert von 85 ein Kostendifferential in Höhe von 1.1 Mio. CHF. Da sich dieses Kostendifferential auf den Personalbestand und -aufwand bezieht, ist es nicht gänzlich mit den Kostendifferentialen der anderen Aufgabenfelder zu vergleichen. Im Aufgabenfeld Allgemeine Verwaltungen wurden bis 2018 bereits Entlastungsmassnahmen in der Höhe von 0.55 Mio. CHF umgesetzt. Mit den geplanten Massnahmen im Jahr 2019 beläuft sich die gesamte Entlastung auf rund 1.13 Mio. CHF.

Fazit

Aufgrund der rein kantonalen Finanzierung wird dem Aufgabenfeld Allgemeine Verwaltung eine hohe Bedeutung für die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen zugerechnet. Die Fallkosten liegen bereits heute bei einem Indexwert von 92 unter dem Durchschnitt der restlichen Kantone. Aufgrund der finanziellen und strukturellen Ausgangslage im Kanton Obwalden wird jedoch ein unterdurchschnittliches Referenzniveau von 85 empfohlen. Der Kanton Obwalden hat bereits Massnahmen in der Höhe von 1.13 Mio. CHF geplant. Aufgrund des Benchmark-Ergebnisses besteht keine Möglichkeit für weitere Reduktionen.

Gewässerverbauungen

Zentrale Ergebnisse

Die Nettoausgaben pro Kopf liegen im Kanton Obwalden für das Aufgabenfeld Gewässerverbauungen deutlich über dem Durchschnitt der Schweiz (StKI: 400). Ein Teil dieser hohen Standardkosten kann auf strukturelle Nachteile zurückgeführt werden (SKI: 250). Die Fallkosten liegen dementsprechend 60 Prozent über dem Durchschnitt der Vergleichsgruppe. Im Rahmen der Personalbenchmark-Analyse wurde ebenfalls ein überdurchschnittlicher Indexwert von 140 ausgewiesen. Bei einem Zielwert 85 von besteht ein Kostendifferential in Höhe von 1 Mio. CHF. Der Kanton finanziert dieses Aufgabenfeld zu 35 Prozent. Im Aufgabenfeld Gewässerverbauungen wurden im Jahr 2017 Massnahmen in der Höhe von 0.1 Mio. CHF umgesetzt.

Fazit

Aufgrund des hohen Fallkostenindex wird eine Überprüfung des Aufgabenfeldes Gewässerverbauungen empfohlen. Der hohe Fallkostenindex kann mitunter durch überdurchschnittliche Personalausgaben erklärt werden. Der Kanton hat im Jahr 2017 Entlastungsmassnahmen in der Höhe von 0.1 Mio. CHF umgesetzt. Im Ver-

gleich zum ausgewiesenen Kostendifferenzial dürfte diese Entlastung zu tief liegen. Es ist jedoch zu beachten, dass der Kantonsanteil an der Finanzierung lediglich 35 Prozent beträgt und das Kostendifferenzial nur begrenzt auf den Kanton angewendet werden kann.

Sozialhilfe

Zentrale Ergebnisse

Die Benchmark-Analyse weist für das Aufgabenfeld Sozialhilfe einen Fallkostenindex von 101 aus. Bei einem Referenzniveau von 85 besteht ein Kostendifferenzial in Höhe von 1 Mio. CHF. Der Finanzierungsanteil des Kantons Obwalden beträgt allerdings nur 9 Prozent. Das Kostendifferenzial lässt sich somit kaum auf den Kanton beziehen. Im Aufgabenfeld Sozialhilfe sind noch keine Entlastungsmassnahmen geplant.

Projektion

Zur Projektion der Nettoausgaben wurde die Entwicklung der Bevölkerung im Erwerbsfähigen Alter verwendet. Für den Kanton Obwalden wird bis 2022 mit einem Rückgang der betroffenen Bevölkerungsgruppe um 1.3 Prozent gerechnet. Insofern dürfte eine strukturelle Kostenentwicklung in der gleichen Grössenordnung resultieren.

Fazit

Aufgrund des tiefen Finanzierungsanteils dürfte der Handlungsspielraum des Kantons stark begrenzt sein. Das Aufgabenfeld Sozialhilfe gewinnt somit erst in einer konsolidierten Sicht von Kanton inkl. Gemeinden an Bedeutung.

Berufsbildung

Zentrale Ergebnisse

Im Aufgabenfeld Berufsbildung sind sowohl die Nettoausgaben pro Kopf wie auch die Fallkosten unterdurchschnittlich. Aufgrund des empfohlenen Referenzniveaus von 85 besteht dennoch ein Kostendifferenzial in der Höhe von 0.8 Mio. CHF. Der Kantonsanteil an der Aufgabenfinanzierung beträgt 100 Prozent. In der Benchmark-Analyse der Personalausgaben hat sich gezeigt, dass diese ebenfalls unter dem Durchschnitt der Vergleichsgruppe liegen. Der Kanton hat insgesamt Entlastungsmassnahmen in der Höhe von 65'000 CHF geplant.

Projektion

In den Bildungsszenarien des BFS wird ein starker Rückgang der Lernenden in der Beruflichen Grundbildung von rund 21 Prozent ausgewiesen. Dies ist mitunter auf einen Rückgang der betroffenen Bevölkerungsgruppe zurückzuführen. Aufgrund dieser Entwicklung wird mit einem Rückgang der Nettoausgaben von knapp 20 Prozent bis 2022 gerechnet. Die pro Kopf Belastung der Bevölkerung reduziert sich dadurch um rund 23 Prozent. Es ist jedoch anzumerken, dass die Entwicklung der Lernenden ab 2022 wieder an Dynamik gewinnt und entsprechend wieder mit einer Zunahme der Belastung zu rechnen ist.

Fazit

Die Fallkosten liegen bereits heute bei einem Indexwert von 93 unter dem Durchschnitt der Vergleichsgruppe. Aufgrund der finanziellen und strukturellen Ausgangslage im Kanton Obwalden wird jedoch ein unterdurchschnittliches Referenzniveau von 85 empfohlen. Der Kanton Obwalden hat bereits Massnahmen in der Höhe von

65'000 CHF geplant. Aufgrund des Benchmark-Ergebnisses dürften diese jedoch zu tief ausfallen.

Universitäre Hochschulen

Zentrale Ergebnisse

Die Nettoausgaben pro Kopf (Standardkosten) liegen für den Kanton Obwalden im Aufgabenfeld Universitäre Hochschulen unter dem kantonalen Durchschnitt (StKI: 42). Allerdings verfügt der Kanton Obwalden über eine relativ günstige Bedarfsstruktur (Strukturkostenindex SKI: 41), die sich insbesondere in einem tiefen Anteil von Studierende der Universitären Hochschulen an der Gesamtbevölkerung widerspiegelt. Für die Fallkosten wird ein Indexwert von 105 ausgewiesen. Bei einem Referenzniveau von 85 besteht ein Kostendifferenzial in der Höhe von 0.8 Mio. CHF. Das Aufgabenfeld wird ausschliesslich durch den Kanton finanziert. Im Aufgabenfeld Universitäre Hochschulen sind aktuell Entlastungen von 50'000 CHF geplant.

Projektion

Die Bildungsszenarien weisen auch im Bereich der Universitären Hochschulen ein Rückgang für den Kanton Obwalden aus. Bis 2022 dürfte sich dies in einem strukturellen Kostenrückgang von 3 Prozent niederschlagen.

Fazit

Der Kanton Obwalden hat bereits Entlastungsmassnahmen in der Höhe von 65'000 CHF geplant. Im Vergleich zum ausgewiesenen Kostendifferenzial dürften diese jedoch zu tief liegen.

Polizei

Zentrale Ergebnisse

Für die Fallkosten wurde im Aufgabenfeld Polizei ein leicht unterdurchschnittlicher Indexwert von 94 ausgewiesen. Aufgrund des empfohlenen Referenzniveaus von 85 besteht ein Kostendifferenzial in der Höhe von 0.6 Mio. CHF. Der Kantonsanteil an der Finanzierung beträgt 99 Prozent. Im Aufgabenfeld Polizei entfallen rund 80 Prozent der Ausgaben auf den Personalbereich. In der Benchmark-Analyse der Personalausgaben wurde ein Indexwert in der gleichen Höhe ausgewiesen (94). Der Kanton hat bereits Entlastungsmassnahmen von rund 90'000 CHF geplant.

Projektion

Aufgrund des allgemeinen Bevölkerungswachstums von 3.6 Prozent bis 2022 wird im Rahmen der Projektionen mit einer strukturellen Entwicklung der Nettoausgaben in der gleichen Höhe gerechnet.

Fazit

Die bereits geplanten Entlastungsmassnahmen von rund 90'000 CHF dürften im Vergleich zum ausgewiesenen Kostendifferenzial zu tief liegen. Aufgrund des hohen Personalausgabenanteils im Aufgabenfeld Polizei tragen die Personalausgaben massgeblich zum Ergebnis des Fallkostenindex der Nettoausgaben bei. Um das Referenzniveau von 85 zu erreichen, wird eine vertiefte Analyse der Personalkostenstruktur empfohlen.

Industrie, Gewerbe und Handel

Zentrale Ergebnisse

Die Fallkosten liegen bei einem Fallkostenindex von 106 sechs Prozent über dem Durchschnitt der Vergleichsgruppe. Bei einem Referenzniveau von 85 besteht ein Kostendifferential in Höhe von 0.4 Mio. CHF. Der Kanton trägt 84 Prozent der Nettoausgaben. In diesem Aufgabenfeld sind in den Jahren 2019 und ab 2020 insgesamt Entlastungsmassnahmen in der Höhe von 0.5 Mio. CHF geplant.

Fazit

Aufgrund des Benchmarking-Ergebnisses besteht mit einer bereits geplanten Entlastung von 0.5 Mio. CHF keine weitere Möglichkeit zur Reduktion der Nettoausgaben.

Raumordnung

Zentrale Ergebnisse

Der Fallkostenindex beträgt 118. Damit liegen die Fallkosten 18 Prozent über dem Durchschnitt der Vergleichsgruppe. Bei einem Referenzniveau von 85 für den Kanton und seine Gemeinden ein Kostendifferential in Höhe von 0.4 Mio. CHF. Der Kanton trägt 53 Prozent der Nettoausgaben. Das Benchmark der Personalausgaben ergab einen leicht unterdurchschnittlichen Personalfallkostenindex (92). In Anbetracht des unterdurchschnittlichen Personalfallkostenindex und eines Personalkostenanteils von 45 Prozent an den gesamten Ausgaben, dürften im Aufgabenfeld Raumordnung andere Sachgruppen wesentlich zum überdurchschnittlichen Fallkostenindex beitragen. Im Aufgabenfeld Raumordnung sind noch keine Entlastungen geplant.

Fazit

Aufgrund des hohen Fallkostenindex wird eine vertiefte Analyse des Aufgabenfeldes Raumordnung empfohlen. Das Personalbenchmark ergab erste Hinweise, dass insbesondere andere Sachgruppen als der Personalaufwand auffallende Kostenstrukturen aufweisen.

Verteidigung

Zentrale Ergebnisse

Die Nettoausgaben pro Kopf (Standardkosten) liegen 65 Prozent über dem Durchschnitt der Schweiz. Die überdurchschnittlichen Standardkosten des Kantons Obwalden sind zum Teil auf nachteilige Bedarfsstrukturen zurückzuführen (SKI: 153). Für die Fallkosten wird ein Indexwert von 108 ausgewiesen. Bei einem Referenzniveau von 85 besteht ein Kostendifferential von 0.3 Mio. CHF. Der Kantonsanteil an den Nettoausgaben beträgt 85 Prozent.

Das Benchmark der Personalausgaben ergab einen deutlich unterdurchschnittlichen Personalfallkostenindex von 54. Die Personalausgaben machen gut die Hälfte der gesamten Ausgaben aus. Dass für die Nettoausgaben dennoch ein überdurchschnittlicher Fallkostenindex resultiert, dürfte ein Hinweis dafür sein, dass das Ausgabenniveau anderer Sachgruppen über dem Durchschnitt der Vergleichsgruppe liegt. Im Aufgabenfeld Verteidigung sind Entlastungsmassnahmen in der Höhe von 0.1 Mio. CHF geplant.

Projektion

Für die Projektion der Nettoausgaben wurde die Entwicklung der männlichen Bevölkerung im dienstpflchtigen Alter verwendet. Aufgrund der demografischen Entwicklung wird ein Rückgang der Nettoausgaben erwartet. Es sollte jedoch beachtet wer-

den, dass im Aufgabenfeld Verteidigung die Bedarfsstruktur nicht allein durch die Demografie definiert wird. Der tatsächliche Bedarf im Bereich der zivilen Verteidigung dürfte sich in den nächsten Jahren mitunter auch an der Gefährdungssituation im Kanton orientieren.

Fazit

Die bereits geplanten Entlastungsmassnahmen von rund 0.1 Mio. CHF dürften im Vergleich zum ausgewiesenen Kostendifferenzial zu tief liegen. Das Personalbenchmark ergab erste Hinweise, dass insbesondere andere Sachgruppen als der Personalaufwand auffallende Kostenstrukturen aufweisen.

Rechtsprechung

Zentrale Ergebnisse

Für die Fallkosten wurde im Aufgabenfeld Rechtsprechung ein leicht unterdurchschnittlicher Indexwert von 92 ausgewiesen. Aufgrund des empfohlenen Referenzniveaus von 85 besteht ein Kostendifferenzial in der Höhe von 0.3 Mio. CHF. Der Kantonsanteil an der Finanzierung beträgt 100 Prozent. Gut zwei Drittel der Ausgaben entfallen auf Personalausgaben. In der Benchmark-Analyse wurde für die Personalausgaben ein Indexwert von 90 ausgewiesen. Im Aufgabenfeld Rechtsprechung sind Massnahmen in der Höhe von 36'000 CHF geplant.

Fazit

Die bereits geplanten Entlastungsmassnahmen von rund 36'000 CHF dürften im Vergleich zum ausgewiesenen Kostendifferenzial zu tief liegen. Aufgrund des hohen Personalausgabenanteils im Aufgabenfeld Rechtsprechung tragen die Personalausgaben massgeblich zum Ergebnis des Fallkostenindex der Nettoausgaben bei. Um das Referenzniveau von 85 zu erreichen, wird eine vertiefte Analyse der Personalkostenstruktur empfohlen.

Arten und Landschaftsschutz

Zentrale Ergebnisse

Im Aufgabenfeld Arten- und Landschaftsschutz weist der Kanton Obwalden nachteilige Bedarfsstrukturen auf (SKI: 104). Diese können jedoch nicht vollumfänglich die überdurchschnittlichen Standardkosten erklären. Der Fallkostenindex (115) weist auf Nettoausgaben 15 Prozent über dem Durchschnitt der Vergleichsgruppe hin. Bei einem Zielwert von 85 besteht ein Kostendifferenzial in Höhe von 0.2 Mio. CHF. Der Kantonsanteil an der Finanzierung des Aufgabenfeldes beträgt 82 Prozent. Im Aufgabenfeld Arten und Landschaftsschutz hat der Kanton bereits Entlastungen von 20'000 CHF geplant.

Fazit

Die bereits geplanten Entlastungsmassnahmen von 20'000 CHF dürften im Vergleich zum ausgewiesenen Kostendifferenzial zu tief liegen. Eine vertiefte Überprüfung des Aufgabenfeldes Arten- und Landschaftsschutz wird insofern empfohlen.

Exekutive

Zentrale Ergebnisse

Das Aufgabenfeld Exekutive weist mit einem Index von 476 den höchsten Standardkostenindex aus. In der Exekutive sind deutlich strukturelle Grössenvorteile erkennbar. Diese erklären sich dadurch, dass Regierungen bevölkerungsärmerer Kantone kaum oder nur unwesentlich weniger Kosten als jene der einwohnerstärkeren Kanto-

ne verursachen. Die deutlich überdurchschnittlichen Standardkosten lassen sich vollumfänglich mit nachteiligen Strukturkosten erklären (SKI: 503). Für die Fallkosten wird ein Indexwert von 95 ausgewiesen. Aufgrund des empfohlenen Referenzniveaus von 85 besteht ein Kostendifferenzial in der Höhe von 0.1 Mio. CHF.

Rund ein Drittel der Ausgaben entfällt auf den Personalbereich. Für diesen wurde mittels einer zusätzlichen Benchmark-Analyse ein Indexwert von 88 ausgewiesen. Im Aufgabenfeld Exekutive dürften insofern andere Ausgabenbereiche massgeblich zum höheren Niveau des Fallkostenindex beitragen. Der Kanton hat bereits Entlastungsmassnahmen von insgesamt 10'000 CHF geplant.

Fazit

Die Fallkosten liegen bereits heute bei einem Indexwert von 95 auf unterdurchschnittlichem Niveau. Aufgrund der finanziellen und strukturellen Ausgangslage im Kanton Obwalden wird jedoch ein unterdurchschnittliches Referenzniveau von 85 empfohlen. Der Kanton Obwalden hat bereits Massnahmen in der Höhe von 10'000 CHF geplant. Aufgrund des Benchmark-Ergebnisses dürften diese jedoch zu tief ausfallen.

Öffentlicher Verkehr

Zentrale Ergebnisse

Für die Fallkosten wurde ein Indexwert ausgewiesen, welches mit 87 Indexpunkten nahe am Referenzniveau liegt. Mit einem kantonalen Finanzierungsanteil von 83 Prozent ergibt sich ein Kostendifferenzial von 0.1 Mio. CHF. Ab 2020 sind insgesamt Entlastungen in der Höhe von 0.2 Mio. CHF geplant.

Fazit

Die Nettoausgaben im Aufgabenfeld Öffentlicher Verkehr liegen bereits heute nur leicht über dem empfohlenen Referenzniveau. Aufgrund des Benchmark-Ergebnisses besteht unter Berücksichtigung der bereits geplanten Entlastungen von 0.2 Mio. CHF keine weitere Möglichkeit zur Reduktion der Nettoausgaben.

Denkmalpflege und Heimatschutz

Zentrale Ergebnisse

Der Fallkostenindex beträgt 94. Damit liegen die Fallkosten 6 Prozent unter dem Durchschnitt der Vergleichsgruppe. Aufgrund des empfohlenen Referenzniveaus von 85 besteht dennoch ein Kostendifferenzial in der Höhe von 0.1 Mio. CHF. Der Kanton trägt dabei 93 Prozent der Nettoausgaben. Im Aufgabenfeld Denkmalpflege und Heimatschutz sind noch keine Entlastungsmassnahmen geplant.

Fazit

Die Fallkosten liegen bereits heute bei einem Indexwert von 94 auf unterdurchschnittlichem Niveau. Aufgrund der finanziellen und strukturellen Ausgangslage im Kanton Obwalden wird jedoch ein unterdurchschnittliches Referenzniveau von 85 empfohlen. Zumal noch keine Entlastungsmassnahmen geplant sind, wird eine Analyse des Aufgabenfeldes Denkmalpflege und Heimatschutz empfohlen.

Arbeitslosigkeit

Zentrale Ergebnisse

Die Nettoausgaben pro Kopf (Standardkosten) liegen für den Kanton Obwalden im Aufgabenfeld Arbeitslosigkeit deutlich unter dem kantonalen Durchschnitt (StKI: 25).

Allerdings verfügt der Kanton Obwalden über eine relativ günstige Bedarfsstruktur (Strukturkostenindex SKI: 22), die sich insbesondere in einem tiefen Anteil von Arbeitslosen an der Gesamtbevölkerung widerspiegelt. Für die Fallkosten wird ein Indexwert von 116 ausgewiesen. Bei einem Referenzniveau von 85 besteht ein Kostendifferential in Höhe von 0.1 Mio. CHF. Der Kanton trägt an diesem Aufgabenfeld lediglich 39 Prozent der Nettoausgaben. Das Kostendifferential kann somit nur begrenzt dem Kanton zugewiesen werden. Im Aufgabenfeld Arbeitslosigkeit sind noch keine Massnahmen geplant.

Projektion

Bei der Projektion der Nettoausgaben wurde die Entwicklung der Bevölkerung im Erwerbsfähigen Alter verwendet. Obwohl anhand der Bevölkerungsszenarien im Kanton Obwalden mit einem Rückgang dieser Bevölkerungsgruppe gerechnet wird, weisen die Projektionen auf eine Zunahme der Nettoausgaben um 1.8 Prozent hin. Dies ist darauf zurückzuführen, dass bei der Projektion ein 3-Jahres Mittelwert der Arbeitslosenquote verwendet wurde und die Arbeitslosenquote im Jahr 2016 vergleichsweise niedrig ausfiel.

Fazit

Aufgrund des tiefen Kantonsanteils an der Finanzierung des Aufgabenfeldes, dürfte der Handlungsspielraum des Kantons begrenzt sein. In einer konsolidierten Sicht von Kanton inkl. Gemeinden gewinnt das Aufgabenfeld Arbeitslosigkeit aufgrund des hohen Fallkostenindex an Bedeutung.

Legislative

Zentrale Ergebnisse

Der Fallkostenindex weist auf Nettoausgaben 4 Prozent über dem Durchschnitt der Vergleichsgruppe hin. Bei einem Zielwert von 85 besteht ein Kostendifferential in Höhe von 0.1 Mio. CHF. Im Aufgabenfeld Legislative sind insgesamt Massnahmen in der Höhe von rund 76'000 CHF geplant.

Fazit

Die bereits geplanten Entlastungsmassnahmen liegen in der Grössenordnung des Kostendifferentials. Aufgrund des Benchmark-Ergebnisses scheint das Potenzial für weitere Kostensenkungen insofern begrenzt. Dennoch wird aufgrund des überdurchschnittlichen Fallkostenindex eine vertiefte Analyse des Aufgabenfeldes Legislative empfohlen.

Allgemeinbildende Schulen

Zentrale Ergebnisse

Für die Fallkosten wurde ein Indexwert von 86 ausgewiesen. Somit gibt der Kanton Obwalden pro Schüler 14 Prozent weniger aus als der Durchschnitt der Vergleichsgruppe. Das Ausgabeniveau liegt dabei auch nahe am Referenzniveau von 85. Es besteht ein Kostendifferential von rund 80'000 CHF. Der Kanton Obwalden trägt dabei 99 Prozent der Nettoausgaben.

Die Personalausgaben machen rund zwei Drittel der gesamten Ausgaben aus. Im Vergleich zu strukturähnlichen Kantonen liegen auch die Personalausgaben mit einem Indexwert von 66 auf einem unterdurchschnittlichen Niveau.

Der Kanton hat bereits Entlastungen in der Höhe von 55'000 CHF geplant.

Projektion

Die Bildungsszenarien deuten aufgrund der demografischen Entwicklung auf eine Abnahme der Schüler in der allgemeinbildenden Schule. In den Projektionen wird dadurch von einem Rückgang der Nettoausgaben um 4.2 Prozent ausgegangen. Ähnlich wie im Aufgabenfeld Berufsbildung ist jedoch ab 2022 wieder mit einer Zunahme der Anzahl Schüler zu rechnen.

Fazit

Das Niveau der Nettoausgaben liegt bereits heute nahe am empfohlenen Referenzniveau. Auch die geplante Entlastung liegt in der Grössenordnung des Kostendifferenzials. Aufgrund des Benchmark-Ergebnisses ist das Potenzial für weitere Kostensenkungen insofern begrenzt.

4.5 Einordnung und Grenzen des interkantonalen Benchmarkings

- Das interkantonale Benchmarking soll Hilfsmittel und Wegweiser sein und die politischen Entscheidungsträger bei strategischen Überlegungen oder der Erarbeitung konkreter Sparmassnahmen unterstützen. Die abgeleiteten Kostendifferenziale sind **nicht** mit möglichen Einsparpotenzialen gleichzusetzen.
- Inwieweit sich im jeweiligen Aufgabenfeld politisch umsetzbare Sparmassnahmen ableiten lassen, hängt von (BAK Economics nicht bekannten) weiteren Faktoren wie bspw. den institutionellen und politischen Rahmenbedingungen ab. Schlussfolgerungen im Hinblick auf das Einsparpotenzial müssen unbedingt unter zusätzlicher Berücksichtigung dieser Rahmenbedingungen gezogen werden.
- Hohe Kosten können vielfältige Ursachen haben – auch bewusste strategische Zielsetzungen. Es ist zu beachten, dass hohe Kosten hierdurch zeitweilig oder dauerhaft gerechtfertigt sein können.

5 Glossar

Stichwort	Abkürzung	Definition/ Erläuterung
Aufgabenfeld	AF	Unterteilung des Finanzhaushalts in mehrere Aufgabenfelder, welche als Analyseeinheit dienen. Ein Aufgabenfeld besteht aus einer oder mehrerer Funktionen der funktionalen Gliederung (HRM2).
Interkantonales Benchmarking		Komparative/ vergleichende Analyse zwischen mehreren Kantonen
Nettoausgaben	NA	Laufende Ausgaben abzüglich der laufenden Einnahmen. Ausserordentliche Ausgaben und Einnahmen sowie Investitionsausgaben und -einnahmen werden nicht beachtet.
Vergleichsgruppe	VG	Kantone, welche dem untersuchten Kanton hinsichtlich struktureller Merkmale (Demografie, Topografie) ähnlich sind.
Bedarfsindikator (als Divisor)		Indikatoren (bspw. Bezüger, demografische Gruppen, geografische Flächen), welche den Bedarf bzw. die Zielgruppe für ein Aufgabenfeld darstellen. Diese Indikatoren (auch Bedarfseinheit genannt) werden dazu verwendet, die Nettoausgaben eines Aufgabenfeldes in Relation zum Bedarf dazustellen. Daraus errechnen sich die Fallkosten.
Bedarfsindikator (zur Bildung von Vergleichsgruppen)		Indikatoren (bspw. Bezüger, demografische Gruppen, geografische Flächen), welche strukturelle Merkmale beschreiben. Diese Indikatoren werden dazu verwendet, eine Vergleichsgruppe von Kantonen zu bilden, welche ähnliche strukturelle Merkmale wie der Untersuchungskanton aufweisen.
Bedarfseinheit		Bedarfsindikatoren in Einheiten (bspw. Personen, Kilometer) ausgedrückt.
Standardkosten	STK	Nettoausgaben pro Einwohner
Standardkostenindex	STKI	Die Standardkosten des untersuchten Kantons werden mit den durchschnittlichen Standardkosten der übrigen 25 Kantone verglichen. Aus dem Vergleich resultiert der Standardkostenindex. Der Standardkostenindex gibt wieder, um wieviel Prozent die Nettoausgaben pro Einwohner von den durchschnittlichen Nettoausgaben pro Einwohner der übrigen 25 Kantone abweichen.
Fallkosten	FK	Nettoausgaben pro Bedarfseinheit
Fallkostenindex	FKI	Die Fallkosten des untersuchten Kantons werden mit den Fallkosten der Kantone aus der Vergleichsgruppe (bzw. mit dem Benchmarkwert aus der Regressionsanalyse) verglichen. Der Fallkostenindex zeigt auf, um wieviel Prozent die Fallkosten von den durchschnittlichen Fallkosten der Kantone in der jeweiligen Vergleichsgruppe (bzw. vom Benchmarkwert aus der Regressionsanalyse) abweichen.
Strukturkosten	SK	Strukturelle und (mittelbar) nicht beeinflussbare Kostenkomponente. Struktur Nachteile (-vorteile) erhöhen (senken) die Nettoausgaben eines Kantons im Vergleich zum Durchschnitt der Schweiz bei einem durchschnittlichen Leistungsniveau.

Strukturkostenindex	SKI	Aus den Standardkosten- und Fallkostenindex lässt sich der Strukturkostenindex schätzen. Der Strukturkostenindex zeigt auf, um wieviel Prozent die Strukturkosten des untersuchten Kantons von den durchschnittlichen Strukturkosten in der Schweiz abweichen.
Kostendifferenzial	KD	Monetärer Betrag, um welchen die Nettoausgaben in einem Aufgabenfeld gesenkt werden müssen, um das Referenzniveau zu erreichen. Dies kann durch eine Steigerung der Effizienz oder durch eine Absenkung des Leistungsniveaus geschehen.
Referenzniveau/ Zielwert	RN/ZW	Referenzniveau bzw. Zielwert für das Fallkostenniveau des untersuchten Kantons. RN/ZW = 100: Zielwert entspricht dem durchschnittlichen Fallkostenniveau der Vergleichsgruppe RN/ZW = 85: Zielwert ist ein 15 Prozent tieferes Fallkostenniveau als im Durchschnitt der Vergleichsgruppe
Kantonsanteil		Anteil des Kantons an den gesamten Nettoausgaben von Kanton inkl. der Gemeinden.

BAK Economics steht als unabhängiges Wirtschaftsforschungsinstitut seit 1980 für die Kombination von wissenschaftlich fundierter empirischer Analyse und deren praxisnaher Umsetzung.

www.bak-economics.com