

EVALUATION DES FINANZHAUSHALTS DES KANTONS OBWALDEN

Studie im Auftrag des
Finanzdepartements
des Kantons Obwalden

Executive Summary

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".

Einleitende Bemerkungen

Ausgangslage

Der Regierungsrat hatte im Rahmen der Finanzstrategie 2027+ Massnahmen erarbeitet, welche die Kantonsfinanzen jährlich um rund 40 Millionen Franken entlasten sollten. Nach dem Nein der Obwaldner Stimmbevölkerung zur Finanzstrategie 2027+ sieht sich der Kanton weiterhin mit einem strukturellen Defizit konfrontiert.

Um die Kantonsfinanzen langfristig wieder ins 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 sollen. Die vorliegende Finanzhaushaltsevaluation von BAK Economics wird dabei als Informationsinstrument eingesetzt und soll dem Regierungsrat eine Grundlage zur Erarbeitung weiterer Entlastungsmassnahmen bieten.

Zielsetzung der Finanzhaushaltsevaluation

Der Fokus der vorliegenden Studie liegt auf der Analyse der Ausgabenseite. Ziel der BAK-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 auf Grundlage der Finanzstatistik der Eidgenössischen Finanzverwaltung nach 30 Aufgabenfeldern (aus den Bereichen Allgemeine Verwaltung, Bildung, Soziale Sicherheit, Öffentliche Sicherheit, Verkehr, etc.) durchgeführt. Der Kanton Obwalden erhält damit wichtige Informationen im Hinblick auf die Evaluation möglicher Massnahmen zur Entlastung des Finanzhaushalts.

Kernergebnisse des interkantonalen Benchmarkings

Aufgabenteilung im interkantonalen Vergleich:

Obwalden mit höherem Finanzierungsanteil als strukturähnliche Kantone

- 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 Finanzierung der Kosten 8 Prozentpunkte unter dem Durchschnitt der Schweizer Kantone (71%).
- Im Vergleich mit jenen Kantonen, die von der Bedarfsstruktur her die grösste Ähnlichkeit mit dem Kanton Obwalden aufweisen, liegt der kantonale Finanzierungsanteil in Obwalden höher (63% > 58%).
- In den einzelnen Aufgabenfelder gibt es grosse Unterschiede in der Aufgabenteilung und der kantonale Finanzierungsanteil variiert stark (z.B.: Aufgabenfeld Obligatorische und Sonderschulen: OW: 12%, ØVG: 42%).

Benchmarking der Nettoaussgaben pro Einwohner (Standardkosten: STK):

Kosten pro Einwohner liegen in Obwalden 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 (Index, Kantonaler Durchschnitt = 100). Der Kanton Obwalden weist also insgesamt ein um 6 Prozent tieferes Nettoaussgabenniveau pro Einwohner auf.

Korrektur um Strukturkosten (SK):

Topografische und demografische Rahmenbedingungen begrenzen den finanziellen Handlungsspielraum

- Der globale Strukturkostenindex beträgt 93. Der Kanton Obwalden verfügt also über eine günstige Bedarfsstruktur, die dazu führt, dass die Kosten bei einem durchschnittlichen Leistungsniveau um c.p. 7 Prozent niedriger ausfallen als im kantonalen Durchschnitt.
- Die günstige Bedarfsstruktur wirkt sich insbesondere im Gesundheits- und Sozialbereich günstig auf die Kantonsfinanzen aus. Für die Aufgabenfelder Invalidität, Prämienvverbilligung, Alter, Gesundheitsprävention, Sport und Freizeit, Sozialhilfe, Familie und Jugend und Arbeitslosigkeit werden ausnahmslos unterdurchschnittliche Strukturkosten identifiziert.
- Die hohen Strukturkosten 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.

Benchmarking der beeinflussbaren Kostenkomponente (Fallkosten: FK):

Globaler Fallkostenindex in etwa 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.
- 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. 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 Prämienvverbilligung, Alter, Spitäler inkl. Psychiatrischen Kliniken, Invalidität sowie Obligatorische und Sonderschulen hervorzuheben.

Zusatzanalyse: Benchmarking des Personalaufwandes

Personalaufwand als wichtiger Erklärungsfaktor des Fallkostenniveaus

- In einem ergänzenden Analyseschritt werden in 15 der 30 Aufgabenfelder die Personalkosten einem interkantonalen Vergleich unterzogen.
- 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.
- Es besteht eine deutlich positive Korrelation zwischen dem Benchmarking der Nettoaussgaben 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 Nettoaussgaben 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 zentraler Kostenfaktor –mehr als zwei Drittel der Ausgaben entfallen auf die Personalkosten und die Indizes aus den zwei Benchmarkings liegen nahe beieinander.

Projektion der Nettoausgabenentwicklung

Hohe Kostendynamik in den Bereichen Gesundheit und Pflege erwartet

- 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.
- Im Durchschnitt der 16 betrachteten Aufgabenfelder wird bis 2022 ein Demografie-Bedingter Anstieg der Nettoausgaben von 3.3 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.
- Aufgrund eines relevanten Fallkostenindex und einer erwarteten dynamischen Kostenentwicklung sind die Aufgabenfelder Prämienverbilligung, Arbeitslosigkeit, Spitäler inkl. Psychiatrischen Kliniken, Alter, Invalidität, Polizei sowie Obligatorische und Sonderschulen hervorzuheben

Kostendifferenziale

Umwandlung der Fallkostenindizes in monetäre Werte

- Um langfristig einen ausgeglichenen Kantonshaushalt halten zu können, müssen die Ausgaben durch die entsprechende Einnahmenseite finanziert werden. Die Finanzkraft des Kantons bildet dabei das Finanzierungspotenzial ab. Die Ausgabenseite setzt sich aus beeinflussbaren Fallkosten und nicht direkt beeinflussbaren Strukturkosten zusammen.
- Aus der Kombination von Finanzstärke und Strukturbelastung lässt sich ein Zielwert für die Fallkosten ableiten. Dieses Referenzniveau liegt bei 85 Indexpunkten. Es bedeutet, dass der Kanton Obwalden bei gegebener Finanzkraft und gegebener Bedarfsstruktur ein um 15 Prozent tieferes Fallkostenniveau erreichen muss, um langfristig einen ausgeglichenen Kantonshaushalt erreichen zu können.
- Über alle Aufgabenfelder hinweg wird für den Kanton Obwalden und seine Gemeinden bei einem Referenzniveau von 85 ein Kostendifferenzial von 42.1 Mio. CHF gegenüber dem Durchschnitt der jeweiligen Vergleichsgruppen berechnet. Von 30 Aufgabenfeldern weisen 25 bei einem Referenzniveau von 85 ein Kostendifferenzial auf.
- Aufgrund der Aufgabenteilung muss ein Teil des Kostendifferenzials den Gemeinden zugeordnet werden. Das Kostendifferenzial der eindeutig oder mehrheitlich vom Kanton finanzierten Aufgabenfelder beträgt bei einem Referenzniveau von 85 Indexpunkten 18.1 Mio. CHF.

Potenzielle Handlungsfelder

- Für die Leistungsüberprüfung im Kanton Obwalden sind nach Einschätzung von BAK Economics die Aufgabenfelder **Spitäler inkl. Psychiatrischen Kliniken, Prämienvverbilligung, Invalidität, Umweltschutz, Allgemeine Verwaltung, Berufsbildung, Universitäre Hochschulen und Polizei** von besonderer Bedeutung. Aus einer konsolidierten Sicht von *Kanton inkl. Gemeinden* sind zusätzlich die Aufgabenfelder **Obligatorische und Sonderschulen, Alter** sowie **Familie und Jugend** zu nennen.

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. Aus den unterschiedlichen Fallkostenindizes können nicht unmittelbar entsprechende Einsparpotenziale abgeleitet werden.
- 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.

Ergebnistabelle

Aufgabenfeld	NA	NA	Kantons- anteil OW	STKI	SKI	FKI	KD	
	Kanton	Kt & Gem					RN = 85 Kt & Gem	RN = 85 Kanton
	[Mio. CHI]	[Mio. CHF]	[%]	[Idx]	[Idx]	[Idx]	[Mio. CHF]	[Mio. CHF]
TOTAL	153	243	63%	94	93	102	42.1	18.1
01 Legislative	0.5	0.5	100%	132	126	104	0.1	0.1
02 Exekutive	1.4	1.4	100%	476	503	95	0.1	0.1
03 Allgemeine Verwaltung	20.0	20.0	100%	134	139	92	1.1	1.1
04 Spitäler inkl. Psychiatrische Kliniken	37.3	37.3	100%	95	87	109	8.2	8.2
05 Gesundheitsprävention	0.2	0.4	51%	19	60	32	-	-
06 Prämienvverbilligungen	7.4	7.4	100%	86	70	122	2.3	2.3
07 Polizei	6.0	6.0	99%	52	55	94	0.59	0.59
08 Strafvollzug	0.5	0.5	100%	14	46	30	-	-
09 Verteidigung	1.3	1.5	85%	165	153	108	0.3	0.3
10 Denkmalpflege und Heimatschutz	1.0	1.0	93%	119	127	94	0.1	0.1
11 Invalidität	10.3	13.3	77%	79	75	105	2.5	2.0
12 Familie und Jugend	2.0	4.7	43%	48	28	170	2.4	-
13 Sozialhilfe	0.6	6.3	9%	33	33	101	1.0	-
14 Alter	8.6	17.8	49%	77	67	115	4.7	-
15 Arbeitslosigkeit	0.1	0.4	39%	25	22	116	0.10	-
16 Öffentlicher Verkehr	3.9	4.7	83%	50	58	87	0.1	0.1
17 Umweltschutz	1.4	2.5	56%	153	97	158	1.2	0.6
18 Landwirtschaft	1.4	1.4	98%	145	183	79	-	-
19 Industrie, Gewerbe, Handel	1.8	2.2	84%	217	205	106	0.4	0.4
20 Obligatorische und Sonderschule	7.9	67.8	12%	99	96	103	11.8	-
21 Berufsbildung	9.4	9.4	100%	82	89	93	0.8	0.8
22 Allgemeinbildende Schulen	9.6	9.7	99%	107	124	86	0.1	0.1
23 Universitäre Hochschulen	4.3	4.3	100%	42	41	105	0.8	0.8
24 Pädagogische und	7.3	7.3	100%	81	101	81	-	-
25 Kultur	2.2	3.5	62%	43	62	69	-	-
26 Sport und Freizeit	1.4	4.3	33%	81	58	139	1.7	-
27 Gewässerverbauungen	0.8	2.2	35%	400	250	160	1.0	-
28 Arten- und Landschaftsschutz	0.6	0.7	82%	120	104	115	0.2	0.2
29 Raumordnung	0.7	1.3	53%	125	106	118	0.4	0.2
30 Rechtsprechung	3.4	3.4	100%	69	75	92	0.3	0.3

Anmerkung: NA = Nettoaussgaben 2016, STKI = Standardkostenindex, SKI = Strukturkostenindex, FKI = Fallkostenindex, Idx = Index; KD= Kostendifferenzial; RN = Referenzniveau

Quelle: EFV, BAK Economics

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

www.bak-economics.com