

# Evaluation des Finanzhaushalts des Kantons Luzern

Studie im Auftrag der Dienststelle Finanzen  
des Kantons Luzern

Bericht  
(überarbeitete Version)

30. April 2014



**Herausgeber**

BAKBASEL

**Projektleitung**

Michael Grass

T +41 61 279 97 23

michael.grass@bakbasel.com

**Projektbearbeitung**

Andreas Eberli

Michael Grass

Max Künnemann

Simon Fry

**Adresse**

BAK Basel Economics AG

Güterstrasse 82

CH-4053 Basel

T +41 61 279 97 00

F +41 61 279 97 28

info@bakbasel.com

<http://www.bakbasel.com>

© 2014 by BAK Basel Economics AG

Das Copyright liegt bei BAK Basel Economics AG. Der Abonnent, die Abonnentin verpflichtet sich, dieses Produkt weder teilweise noch vollständig zu kopieren oder in anderer Form zu reproduzieren, um es so an Dritte kostenlos oder gegen Vergütung weiterzugeben.

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

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Ausgangslage.....</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Methodischer Ansatz .....</b>	<b>13</b>
2.1	Review und Outlook .....	13
2.2	Interkantonales Benchmarking nach Aufgabenfeldern .....	19
<b>3</b>	<b>Review und Outlook .....</b>	<b>25</b>
3.1	Review .....	25
3.2	Outlook .....	27
3.3	Fazit.....	32
<b>4</b>	<b>Interkantonales Benchmarking .....</b>	<b>35</b>
4.1	Aufgabenfelder .....	35
4.2	Indexwerte .....	39
4.3	Fazit.....	44
<b>5</b>	<b>Finanzielle Kostendifferenziale .....</b>	<b>47</b>
5.1	Methodische Vorbemerkung .....	47
5.2	Gesamtergebnisse im Überblick .....	48
5.3	Ergebnisse nach Hauptaufgaben .....	50
5.4	Ergebnisse nach Aufgabenfeldern .....	51
5.5	Fazit.....	52
<b>6</b>	<b>Ableitung von Handlungsfeldern.....</b>	<b>55</b>
6.1	Plausibilisierungsanalysen .....	55
6.2	Handlungsfelder .....	80
6.3	Bewertete Kostendifferenziale .....	82
<b>7</b>	<b>Zusammenfassung.....</b>	<b>87</b>
<b>8</b>	<b>Anhang: Ergebnistabellen .....</b>	<b>93</b>

# Tabellenverzeichnis

Tab. 2-1	Verwendete Variablen bei der Konjunkturbereinigung und deren k-Faktor 2012 .....	14
Tab. 3-1	Verwendete Variablen bei der Konjunkturbereinigung und deren k-Faktor 2012 .....	26
Tab. 3-2	Prognosen als Inputdaten für die Projektion der Ertragsseite.....	30
Tab. 4-1	Übersicht der Aufgabenfelder .....	36
Tab. 4-2	Aufgabenverteilung: Nettoausgaben des Kantons Luzern und der Gemeinden 2011 [Mio. CHF].....	37
Tab. 4-3	Benchmarking Personalaufwand: Indexwerte und Kostendifferenziale nach ausgewählten Aufgabenfeldern - Referenzniveau 100 .....	43
Tab. 5-1	Kostendifferenziale nach Hauptaufgaben in Mio. CHF.....	50
Tab. 6-1	Bewertete Kostendifferenziale bei verschiedenen Referenzniveaus.....	82
Tab. 8-1	Nettoausgaben und Indexwerte nach Aufgabenfeldern .....	94
Tab. 8-2	Kostendifferenziale nach Aufgabenfeldern [Mio. CHF] - Referenzniveau 100 .....	96
Tab. 8-3	Kostendifferenziale nach Aufgabenfeldern [Mio. CHF] - Referenzniveau 95 .....	97
Tab. 8-4	Kostendifferenziale nach Aufgabenfeldern [Mio. CHF] - Referenzniveau 90 .....	98
Tab. 8-5	Kostendifferenziale nach Aufgabenfeldern [Mio. CHF] - Referenzniveau 85 .....	99

## Abbildungsverzeichnis

Abb. 1-1	Ausgangslage des Kantons Luzern: Defizit in der Laufenden Rechnung .....	7
Abb. 2-1	Schätzung der massgebenden Einkommen natürlicher Personen im Kanton Luzern mit Hilfe der kantonalen Arbeitnehmereinkommen .....	16
Abb. 2-2	Schätzung der massgebenden Gewinne juristischer Personen (ohne Statusgesellschaften) im Kanton Luzern mit Hilfe des kantonalen Bruttoinlandsprodukts.....	17
Abb. 2-3	Schätzung der massgebenden Vermögen natürlicher Personen im Kanton Luzern mit Hilfe des Börsenindex und den massgebenden Einkommen natürlicher Personen .....	18
Abb. 2-4	Konzeption des interkantonalen Benchmarkings .....	19
Abb. 3-1	Reales BIP und strukturelles reales BIP im Kanton Luzern, Index [2012=100] .....	25
Abb. 3-2	Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts im Kanton Luzern [Mio. CHF].....	27
Abb. 3-3	Geburtenüberschuss und Wanderungssaldi im Kanton Luzern 2013-2020 gemäss BFS-Szenario Mittel (aus dem Jahr 2011) .....	28
Abb. 3-4	Entwicklung der Erträge aus dem interkantonalen Ressourcenausgleich .....	29
Abb. 3-5	Projektionsergebnisse [Mio. CHF] .....	31
Abb. 4-1	Indexwerte des Standard-Benchmarkings: Prozentuale Abweichung von den Durchschnittswerten der Vergleichsgruppen .....	40
Abb. 4-2	Indexwerte des Benchmarkings Fall- und Strukturkosten gegenüber der Peer Group .....	42
Abb. 5-1	Kostendifferenziale im Vergleich mit der Peer Group sowie Gesamtschweiz in Mio. CHF .....	48
Abb. 5-2	Fallkostendifferenziale nach Referenzniveau in Mio. CHF .....	49
Abb. 5-3	Fallkostendifferenziale nach Hauptaufgaben in Mio. CHF .....	50
Abb. 5-4	Fallkostendifferenziale nach Aufgabenfeldern im Vergleich mit der Peer Group sowie Gesamtschweiz in Mio. CHF.....	51
Abb. 6-1	Legislative und Exekutive: Nettoausgaben pro Kopf der Kantone und Gemeinden im interkantonalen Vergleich.....	55
Abb. 6-2	Legislative und Exekutive: Nettoausgaben pro Kopf der Kantone im interkantonalen Vergleich .....	56
Abb. 6-3	Legislative und Exekutive: Ausgaben nach Arten pro Kopf im interkantonalen Vergleich .....	57
Abb. 6-4	Strafvollzug: Nettoausgaben pro Verurteilung zu Freiheitsstrafe 2011 im interkantonalen Vergleich.....	60
Abb. 6-5	Obligatorische Schule und Sonderschulen: Nettoausgaben pro Schüler im interkantonalen Vergleich.....	62
Abb. 6-6	Obligatorische Schule und Sonderschulen: Einnahmen und Ausgaben pro Schüler 2011 nach Arten .....	63
Abb. 6-7	Obligatorische Schule: Betreuungsverhältnis nach Schulkanton 2011/12.....	64
Abb. 6-8	Allgemeinbildende Schulen: Fallkosten im interkantonalen Vergleich .....	65
Abb. 6-9	Kultur: Nettoausgaben pro Kopf vs. Anteil hohe Einkommen .....	68
Abb. 6-10	Spitäler und Psychiatrische Kliniken: Nettoausgaben pro Hospitalisierung im interkantonalen Vergleich.....	70
Abb. 6-11	Prämienverbilligungen: Nettoausgaben pro Bezüger im interkantonalen Vergleich .....	72
Abb. 6-12	Prämienverbilligungen: Durchschnittliche Krankenkassenprämien, 2011 .....	73
Abb. 6-13	Invalidenheime: Nettoausgaben pro Klient im interkantonalen Vergleich.....	74
Abb. 6-14	Fallkosten Invalidenheime 2011 vs. Fallkosten Ergänzungsleistungen IV 2011 .....	75
Abb. 6-15	Invalidenheime: Betriebskosten pro Betreuungstag 2011 im interkantonalen Vergleich [CHF] .....	76
Abb. 6-16	Öffentlicher Verkehr: Nettoausgaben pro Kopf im interkantonalen Vergleich .....	77
Abb. 6-17	Gewässerverbauungen: Nettoausgaben pro km Fliessgewässer im interkantonalen Vergleich .....	78
Abb. 6-18	Aggregiertes bewertetes Kostendifferenzial nach Referenzniveau.....	83
Abb. 7-1	Indexwerte des Benchmarkings Fall- und Strukturkosten gegenüber der Peer Group .....	88
Abb. 7-2	Kostendifferenziale im Vergleich mit der Peer Group sowie Gesamtschweiz in Mio. CHF .....	89
Abb. 7-3	Aggregiertes bewertetes Kostendifferenzial nach Referenzniveau.....	90

# **1 AUSGANGSLAGE**

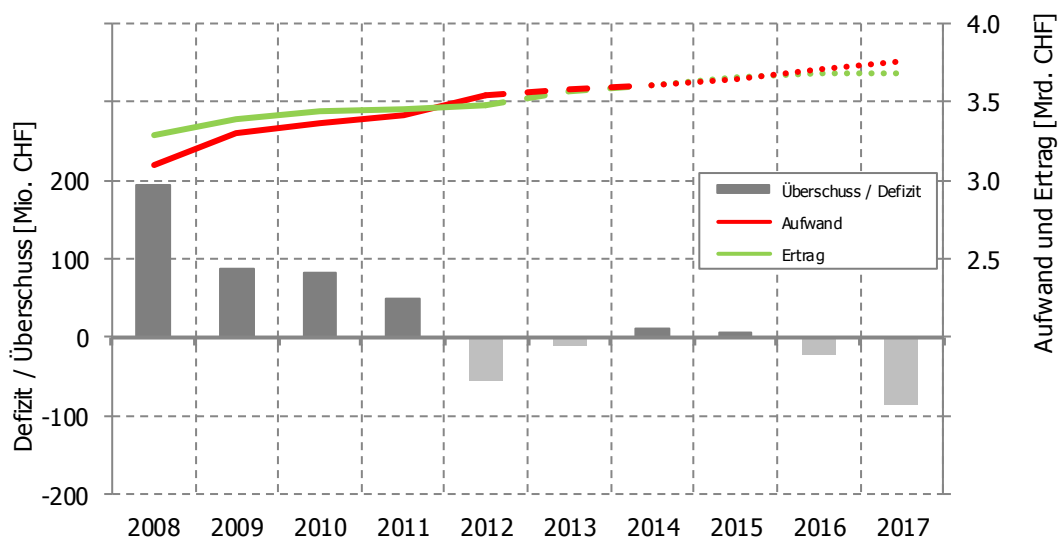


# 1 Ausgangslage

## Kontinuierliche Verschlechterung der Finanzlage

In den vergangenen Jahren kam es im Kanton Luzern zu einer kontinuierlichen Verschlechterung der Finanzlage. Zwischen 2008 und 2012 wuchs der Aufwand nominal mit 2.8 Prozent p.a., während die Einnahmen um lediglich 1.2 Prozent p.a. zunahmen. Die Laufende Rechnung wies im Jahr 2012 erstmals ein Defizit von 57.4 Mio. CHF aus. Für die Jahre 2013 bis 2015 wurde eine ausgeglichene Rechnung budgetiert, für die Planjahre 2016 und 2017 werden allerdings wieder Defizite erwartet.

Abb. 1-1 Ausgangslage des Kantons Luzern: Defizit in der Laufenden Rechnung



Bemerkung: E = Ertrag, A = Aufwand, 2008-2012 Rechnung, 2013-2014 Voranschlag, 2015-2017 Finanzplan.  
Quelle: LU, BAKBASEL

## Konsolidierungsmassnahmen

Die Schuldenbremse verpflichtet den Kanton Luzern, die Erfolgs- und die Geldflussrechnung innert 5 Jahren auszugleichen. Der Regierungsrat hat deshalb frühzeitig auf die aktuellen Herausforderungen reagiert. Mit über 180 Massnahmen im Projekt «Leistungen und Strukturen» konnte der Staatshaushalt 2013 und 2014 bereits um rund 57 beziehungsweise 109 Mio. CHF entlastet werden. Durch das Bremsen des Ausgabewachstums und die Priorisierung von Aufgaben konnten zusätzliche Einsparungen erzielt werden.

Trotz diesen Massnahmen ist zur Stabilisierung des Finanzhaushalts ab 2014 bis spätestens 2016 eine befristete Erhöhung des Steuerfusses von 1.5 auf 1.6 Einheiten notwendig. Für die Periode 2015 bis 2018 führt die Regierung mit dem Projekt «Leistungen und Strukturen II» eine erneute Prüfung der Aufgaben und Leistungen des Kantons Luzerns durch. Durch diese Überprüfung sollen für die Jahre 2015 bis 2017 zusätzlich 220 Mio. CHF auf der Ausgabenseite eingespart werden.

## **Überblick auf die Ausgabenseite:**

### **Relatives Ausgabenniveau nicht so niedrig wie es auf den ersten Blick erscheint**

Für eine erste Einordnung der Finanzen des Kantons Luzern im interkantonalen Kontext können die Nettoausgaben pro Kopf betrachtet werden. Der Kanton Luzern weist bei diesem Vergleich über alle Aufgabenfelder einen Indexwert von 83 auf, d.h. das standardisierte Netto-Ausgabenniveau liegt 17 Prozentpunkte unterhalb des Durchschnitts aller Kantone.

Allerdings lässt eine solche vereinfachte und pauschale Analyse ausser Acht, dass die sozio-demographischen, geographischen und topographischen Rahmenbedingungen der Kantone sehr unterschiedlich sind. Insbesondere die Kosten im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich werden sehr stark von strukturellen Faktoren mitbestimmt. Im Extremfall sind einzelne Aufgabenfelder in einigen Kantonen sehr kostenintensiv, in anderen Kantonen wiederum gar nicht relevant. Ein Beispiel hierfür sind Aufwendungen im Bereich wie Lawinenverbauungen, die im Kanton Graubünden relevant sind, in Luzern hingegen eine vernachlässigbare Rolle spielen.

Wird der Finanzhaushalt des Kantons Luzern im Hinblick auf das Ausgabenniveau evaluiert, sollten deshalb solche strukturellen Unterschiede in den Ausgabenstrukturen korrigiert werden. Diese Korrektur erfolgt auf zwei Stufen: Erstens konzentriert sich ein auf den Kanton Luzern zugeschnittenes Benchmarking auf die Aufgabenfelder, welche aus seiner Sicht überhaupt relevant sind. Aufgabenfelder, welche keine Ausgaben aufweisen oder welche vollständig durch die Gemeinden finanziert werden, bleiben unberücksichtigt (Standard-Benchmarking). Zweitens wird für jedes Aufgabengebiet versucht, den Einfluss struktureller Rahmenbedingungen herauszufiltern (Identifikation von Strukturkosten).

Für das Standard-Benchmarking, bei dem lediglich die relevanten Aufgabenfelder berücksichtigt werden, ergibt sich für den Kanton Luzern in Bezug auf die Nettoausgaben pro Kopf ein Gesamtindex von 88 Punkten (CH=100). Das Ausgabenniveau ist zwar immer noch deutlich unter 100, jedoch nicht so niedrig wie es auf den ersten, undifferenzierten Blick erscheint.

## **Überblick auf die Einnahmenseite:**

### **Ressourcenpotenzial und Ausschöpfungsquote unterdurchschnittlich – Einnahmen aus dem Ressourcenausgleich stärken Finanzkraft**

Das Ressourcenpotenzial des Kantons Luzern liegt im Jahr 2011 gemessen an der Aggregierten Steuerbemessungsgrundlage (ASG) bei einem Indexwert von 80 (CH=100).<sup>1</sup> Gleichzeitig schöpft der Kanton Luzern, der über ein sehr wettbewerbsfähiges Steuersystem verfügt, einen deutlich geringeren Anteil seines Ressourcenpotenzials aus als andere Kantone. Werden die Fiskalerträge von Kanton und Gemeinden ins Verhältnis zur ASG gesetzt, wird für den Kanton Luzern ein Indexwert von 88 (CH=100) berechnet.<sup>2</sup> In der Kombination dieser beiden Faktoren weist der Kanton Luzern eine deutlich unterdurchschnittliche Fiskalfinanzkraft auf. Die Fiskalerträge pro Kopf liegen bei einem Indexwert von 71 (CH=100).

Eine Kehrseite des unterdurchschnittlichen Ressourcenpotenzials sind die Beiträge, welche der Kanton Luzern im Rahmen des interkantonalen Ressourcenausgleichs empfängt. Im laufenden Jahr sind das 325 Mio. CHF, was immerhin rund 9 Prozent der gesamten (budgetierten) Erträge entspricht.

<sup>1</sup> BAKBASEL erstellt im Auftrag der 26 Kantone und der Eidgenössischen Finanzverwaltung Prognosen für die verschiedenen Komponenten der Aggregierten Steuerbemessungsgrundlage sowie für die Ausgleichszahlungen der Kantone. Das Jahr 2010 stellt den aktuellen historischen Rand dar, die Werte für 2011 sind mit dem Prognosemodell berechnet.

<sup>2</sup> Hierbei darf die beidseitige Kausalität nicht ausser Acht gelassen werden: Eine niedrigere Ausschöpfung kann c.p. (bspw. über zusätzliche Ansiedlungseffekte oder allokativen Effizienzgewinne) langfristig zu einer Steigerung der Ressourcenpotenzials führen. Gleichzeitig kann eine Steuersatzerhöhung bei entsprechenden Abwanderungseffekten zu einer Senkung des Ressourcenpotenzials und im ungünstigsten Fall sogar zu einer Senkung der tatsächlichen Fiskalerträge führen.



## Trends und Herausforderungen

Die in der Vergangenheit lange Zeit erfolgreiche Kombination aus unterdurchschnittlichen Ausgaben, unterdurchschnittlicher Steueraussschöpfung und Einnahmen aus dem Finanzausgleich vermochte das Haushaltsgleichgewicht jüngst nicht mehr zu gewährleisten. Diese ungünstige Entwicklung ist auf eine Kombination verschiedener Entwicklungen zurückzuführen:

**Erstens** kam es auf der Ausgabenseite zu erheblichen strukturellen Mehrbelastungen des Kantons durch Ausweitung bestehender Aufgaben oder vom Bund beschlossener zusätzlicher Verpflichtungen. Als Beispiele seien die neue Spitalfinanzierung oder Mehrbelastungen im Bildungsbereich genannt. In den Bereichen Soziale Sicherheit und Gesundheit wird es auch in Zukunft ein stärkeres Mengenwachstum geben als in der Vergangenheit.

**Zweitens** sind die von der Steuersenkung erhofften dynamischen Effekte (Ansiedlungseffekte) noch nicht im erhofften Ausmass bzw. erst mit einer zeitlichen Verzögerung erfolgt. Hier spielte die Finanz- und Wirtschaftskrise eine wichtige Rolle.

**Drittens** haben die Einnahmen aus dem interkantonalen Finanzausgleich zwar 2013 einen Höchstwert von 346 Mio. CHF erreicht, bereits 2014 kommt es aber zu einer spürbaren Senkung. Bis 2017 ist mit einer Senkung auf 306 Mio. CHF zu rechnen.

**Viertens** sind im Hinblick auf die künftige Entwicklung auch die Erträge aus den Gewinnausschüttungen der Nationalbank mit grosser Unsicherheit behaftet zu sein. Der Wegfall der Gewinnausschüttungen der SNB im Kanton Luzern führt zu einem Minderertrag von 32 Mio. CHF für das Jahr 2014.

Vor dem Hintergrund der erwarteten strukturellen Trends (Mengenwachstum in wichtigen Aufgabengebieten) sowie der konjunkturellen Einschätzung für die Entwicklung der Erträge (insbes. NFA) erscheinen weitere Konsolidierungsmassnahmen dringend erforderlich.

Die vorliegende Analyse von BAKBASEL soll Erkenntnisse über mögliche zusätzliche Effizienzsteigerungen und Kostensenkungen liefern. Anhand eines interkantonalen Benchmarkings soll aufgezeigt werden, in welchen Aufgabengebieten der Kanton Luzern überdurchschnittliche Kosten aufweist und auf welche Faktoren diese zurückzuführen sind.

Die Ergebnisse des Benchmarkings (Indizes) werden in einem darauf aufbauenden Analyseschritt in monetäre Grössen (finanzielle Kostendifferenziale) transformiert. Hierbei wird beispielsweise berechnet, wie hoch das Kostendifferenzial in einem Aufgabenfeld ausfällt, wenn man die Fallkosten auf das Niveau der relevanten Vergleichsgruppe senken würde. Für die Realisierung des notwendigen Entlastungsvolumens muss allerdings – soviel sei vorweg genommen – das Niveau der Fallkosten auf ein tieferes Referenzniveau gesenkt werden, sofern man einen unverträglichen Leistungsabbau verhindern möchte.



## **2 METHODISCHER ANSATZ**



## 2 Methodischer Ansatz

### 2.1 Review und Outlook

Ergänzend zum interkantonalen Benchmarking wird als erster Analyseschritt eine Abschätzung vorgenommen, wie hoch der Entlastungsbedarf im Finanzhaushalt auf Basis der letzten Staatsrechnung sowie des aktuellen Budgets und Finanzplans ausfällt. Diese Analyse umfasst zwei Komponenten: Zum einen wird eine Analyse der Vergangenheit (Review) durchgeführt, zum anderen wird auch eine Evaluation der im Finanzplan erwarteten Entwicklung der Erträge in den kommenden Jahren vorgenommen (Outlook). Mit den Ergebnissen von Review und Outlook ergibt sich eine Beurteilung des strukturellen Defizits bzw. des Entlastungsbedarfs auf Basis statistischer Methoden und volkswirtschaftlicher Prognosedaten.

#### 2.1.1 Review

Beim Review handelt es sich um eine Ex-post-Analyse des Finanzhaushalts auf Basis statistischer Methoden. Konkret wird eine Konjunkturbereinigung aller konjunktursensitiven Komponenten der laufenden Rechnung vorgenommen. Die Fiskalerträge spielen hierbei die Hauptrolle, da sie am stärksten auf konjunkturelle Schwankungen reagieren. Darauf aufbauend werden für das letzte Rechnungsjahr 2012 konjunkturbereinigte Werte für die verschiedenen Positionen der laufenden Rechnung berechnet. Auf Basis der Konjunkturbereinigung kann das strukturelle Defizit im Jahr 2012 ermittelt werden.

#### **Vorgehen des Bundes bei der Umsetzung der Schuldenbremse**

Grundsätzlich orientiert sich die Methodik derjenigen des Bundes bei der Umsetzung der Schuldenbremse. Mit Hilfe eines Modifizierten Hodrick-Prescott-Filters (MHP-Filter) wird eine Zeitreihe für den konjunkturbereinigten Trendverlauf des realen Bruttoinlandsprodukts geschätzt. Sodann kann für jedes Jahr der so genannte k-Faktor berechnet werden, der als Quotient zwischen dem konjunkturbereinigten und dem tatsächlichen Bruttoinlandsprodukt definiert ist.

$k\text{-Faktor} = \text{Trend-BIP} / \text{Tatsächliches BIP}$

Der k-Faktor gibt an, in welchem Ausmass der (strukturelle) Trendpfad vom tatsächlichen Wert des Bruttoinlandsprodukts abweicht. In konjunkturellen Boomphasen erhält man folglich typischerweise einen k-Faktor unter eins, in rezessiven Phasen hingegen einen Wert von über eins.

Die Schuldenbremse des Bundes orientiert beispielsweise den Ausgabenplafond an den strukturellen Einnahmen, welche sich als Produkt von k-Faktor und erwarteten tatsächlichen Einnahmen ergeben. In Phasen der Hochkonjunktur liegt deshalb der Ausgabenplafond unter den Einnahmen, und der Bund erwirtschaftet einen Überschuss. Umgekehrt lässt die Formel in Rezessionen ein Defizit zu. Über einen ganzen Konjunkturzyklus hinweg soll die Rechnung ausgeglichen sein.

## Erweiterungen

Zur Analyse kantonaler Finanzhaushalte hat BAKBASEL das Konzept des Bundes adaptiert und für den Kanton Luzern eine Konjunkturbereinigung mit Hilfe des k-Faktors vorgenommen. Das Instrumentarium wurde hierbei so erweitert, sodass spezifische kantonale Besonderheiten berücksichtigt werden können und damit auf kantonaler Ebene strukturelle (und somit permanente) sowie konjunkturelle (und damit nur transitorische) Effekte aus der laufenden Rechnung voneinander isoliert werden können.

Eine erste Erweiterung besteht darin, dass die Konjunkturbereinigung nicht nur auf der Ertrags-, sondern auch auf der Aufwandsseite vorgenommen wurde. Eine zweite Erweiterung besteht darin, dass die Konjunkturbereinigung bottom-up durchgeführt wurde, d.h. nicht für die Einnahmen und Ausgaben im Total, sondern für die einzelnen Positionen der laufenden Rechnung. Hierbei können neben dem kantonalen Bruttoinlandsprodukt weitere volkswirtschaftliche Kenngrössen berücksichtigt werden.

So werden beispielsweise (zusätzlich) auch die kantonalen Arbeitnehmereinkommen in die Analyse mit einbezogen. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass ein Teil der Erträge (Einkommenssteuer, Anteile direkte Bundessteuer natürlicher Personen) stärker mit den Arbeitnehmereinkommen korreliert als mit dem Bruttoinlandsprodukt. Gerade aufgrund der zeitlichen Verzögerung, mit welcher sich konjunkturelle Effekte typischerweise auf Arbeitsmarkt und Arbeitnehmereinkommen auswirken, wird diese Differenzierung als wichtig erachtet. Ein weiterer Grund liegt darin, dass die Arbeitnehmereinkommen im Konjunkturverlauf wesentlich stetiger verlaufen, sodass die k-Faktoren tendenziell niedriger ausfallen.

Als makroökonomischer Indikator dient jeweils derjenige, welcher den historischen Verlauf der entsprechenden Position des Finanzhaushalts in der Vergangenheit am besten abbilden kann. Nachfolgende Tabelle zeigt die volkswirtschaftlichen Kenngrössen, die zum Einsatz kamen, sowie deren k-Faktor für das Jahr 2012. Werte über 1 bedeuten, dass der tatsächlich realisierte Wert unterhalb des strukturellen Trends liegt und vice versa.

**Tab. 2-1    Verwendete Variablen bei der Konjunkturbereinigung und deren k-Faktor 2012**

	<b>k-Faktor 2012</b>
<b>Volkswirtschaftliche Kenngrössen zum Kanton Luzern</b>	
Reales Bruttoinlandsprodukt	1.0023
Nominales Bruttoinlandsprodukt	1.0079
Arbeitnehmereinkommen	1.0045
<b>Volkswirtschaftliche Kenngrössen anderer Kantone und der Schweiz</b>	
Konsumentenpreise Schweiz	1.0063

Quelle: BAKBASEL

Für die Konjunkturbereinigung der Erträge aus dem interkantonalen Finanzausgleich wurde das Berechnungsmodell anstatt mit den tatsächlichen Werten mit den konjunkturbereinigten Werten der einzelnen Komponenten der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage gelöst. Im Ergebnis ergibt sich für den Kanton Luzern im Jahr 2012 nur eine geringe Differenz in Höhe von 0.7 Mio. CHF:

Auf der Aufwandseite gibt es einerseits Positionen, die positiv mit dem Konjunkturverlauf (oder der Teuerung) korrelieren, bspw. der Personalaufwand. Andererseits gibt es auch Positionen, bei denen der Aufwand in rezessiven Phasen steigt und im Boom tendenziell eher sinkt (automatische Stabilisatoren). Letzteres gilt v.a. für einzelne Positionen des Transferaufwands. Aufgrund der differenzierten Vorgehensweise der Konjunkturbereinigung kann diesem Umstand sinnvoll Rechnung getragen werden.

## 2.1.2 Outlook

Im Rahmen des Outlooks wird auf Basis der Analyse der vergangenen Entwicklung sowie der künftig erwarteten Entwicklung der fundamentalen Einflussfaktoren der Erträge eine Plausibilisierung der im Finanzplan angenommenen Werte vorgenommen. BAKBASEL hat langjährige Erfahrung im Bereich regionalwirtschaftlicher Prognosen von Fiskalerträgen und verfügt über entsprechende Ressourcen (Daten, Modelle, Expertenwissen), diese Evaluation vorzunehmen. Auf Basis des Outlooks ergibt sich eine Beurteilung, in welchem Ausmass im Finanzplan von einem (positiven oder negativen) Prognoserisiko auszugehen ist.

### Vorgehen

Die Abschätzung der Entwicklung der Erträge bis 2017 erfolgt anhand verschiedener Module.

#### Fiskalerträge

Neben den Annahmen zur Entwicklung der wirtschaftlichen und demographischen Fundamentaldaten sind für die Projektion der Erträge Annahmen zu den jeweiligen Elastizitäten der steuerlichen Bemessungsgrundlage notwendig. Dies betrifft insbesondere die Fiskalerträge. So haben beispielsweise in den vergangenen zehn Jahren die Gewinne der ordentlich besteuerten Unternehmen im Vergleich zum allgemeinen Wirtschaftsverlauf gemessen am Bruttoinlandsprodukt überproportional zugenommen.

Die Reaktion der tatsächlichen Steuererträge hängt einerseits mit der Entwicklung des potenziellen Steuersubstrats und andererseits von der Gestaltung des Steuersystems und der entsprechenden Steueraus-schöpfung ab. Die Quantifizierung des Einflusses von Veränderungen des Steuersystems auf die Steuererträge anhand ökonomischer Schätzungen wird hierbei dadurch erschwert, dass die Erfassung dynamischer Effekte von Steuerreformen anhand aggregierter makroökonomischer Daten nur schwer möglich ist bzw. ein komplexes Modell erfordert. Solche dynamische Effekte treten auf, weil die Steuersatzänderungen (des eigenen oder anderer Kantone) Wanderungen hervorrufen (Ansiedlungen oder Abwanderungen von natürlichen oder juristischen Personen) und damit das potenzielle Steuersubstrat beeinflussen.

Für die in den Projektionen der Steuererträge notwendigen Annahmen des Zusammenhangs zwischen Wirtschaftsentwicklung und Steuererträgen wurde eine reduzierte Form verwendet. Anhand ökonomischer Schätzungen wurde der Zusammenhang zwischen kantonalen makroökonomischen Indikatoren und der steuerlichen Bemessungsgrundlage untersucht. Für die Bemessungsgrundlage wurden die Daten der direkten Bundessteuer verwendet, konkret die massgebenden Einkommen natürlicher Personen, massgebendes Vermögen natürlicher Personen und massgebende Gewinne juristischer Personen (ohne Statusgesellschaften). Diese Daten stehen aus der Berechnung des Ressourcenindex zur Verfügung.

Hinsichtlich der wirtschaftlichen und demographischen Entwicklung kann auf die Modelle und Datenbanken von BAKBASEL sowie auf die kantonalen Bevölkerungsszenarien des Bundesamts für Statistik zurückgegriffen werden.

#### Sonstige Erträge

Für die Einschätzung der Erträge aus dem interkantonalen Finanzausgleich steht ein Prognosemodell von BAKBASEL für den interkantonalen Finanzausgleich zur Verfügung. Für die restlichen Positionen der Ertragsseite werden einfache Projektionen auf Basis der regionalspezifischen demographischen und wirtschaftlichen Prognosen von BAKBASEL vorgenommen.

## Ergebnisse der ökonometrischen Schätzungen

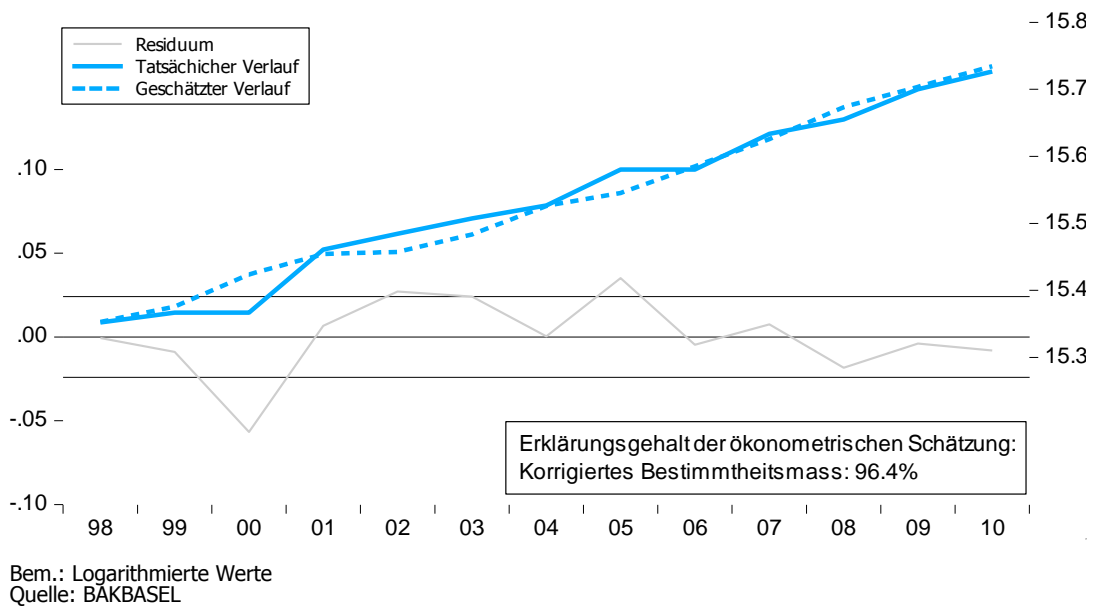
### Einkommensteuer natürlicher Personen

Die ökonometrischen Schätzungen zielten darauf ab, die Bemessungsgrundlage anhand der massgebenden Einkommen natürlicher Personen zu erklären. Als erklärende Variable wurden die Arbeitnehmereinkommen sowie das nominale Bruttoinlandsprodukt in zwei alternativen Spezifikationen verwendet. Die Spezifikation mit den Arbeitnehmereinkommen als erklärende Variable stellte sich hierbei als überlegen heraus.

Nachfolgende Abbildung zeigt den tatsächlichen Verlauf der Bemessungsgrundlage und den anhand der ökonometrischen Schätzgleichung vorgegebenen Verlauf (die Werte sind logarithmiert dargestellt). Der tatsächliche Verlauf kann zwischen 1998 und 2010 gut abgebildet werden. Das kommt auch im korrigierten Bestimmtheitsmass zum Ausdruck. Mehr als 96 Prozent der Variation der zu erklärenden Variable kann anhand der Schätzgleichung erklärt werden. Die Elastizität der Bemessungsgrundlage in Bezug auf das Arbeitnehmereinkommen beträgt 1.4, d.h. bei einer Erhöhung der Arbeitnehmereinkommen um 1 Prozent stieg die Bemessungsgrundlage der direkten Bundessteuer natürlicher Personen um durchschnittlich 1.4 Prozent an.

Für die Abweichung der Elastizität von Eins gibt es mehrere Faktoren. Erstens beinhalten die massgebenden Einkommen lediglich die tatsächlich veranlagten Einkommen, während die Arbeitnehmereinkommen auch die Verdienste unterhalb des Freibetrags beinhalten. Ein weiterer Grund liegt in der positiven Nettoinwanderung.

**Abb. 2-1 Schätzung der massgebenden Einkommen natürlicher Personen im Kanton Luzern mit Hilfe der kantonalen Arbeitnehmereinkommen**





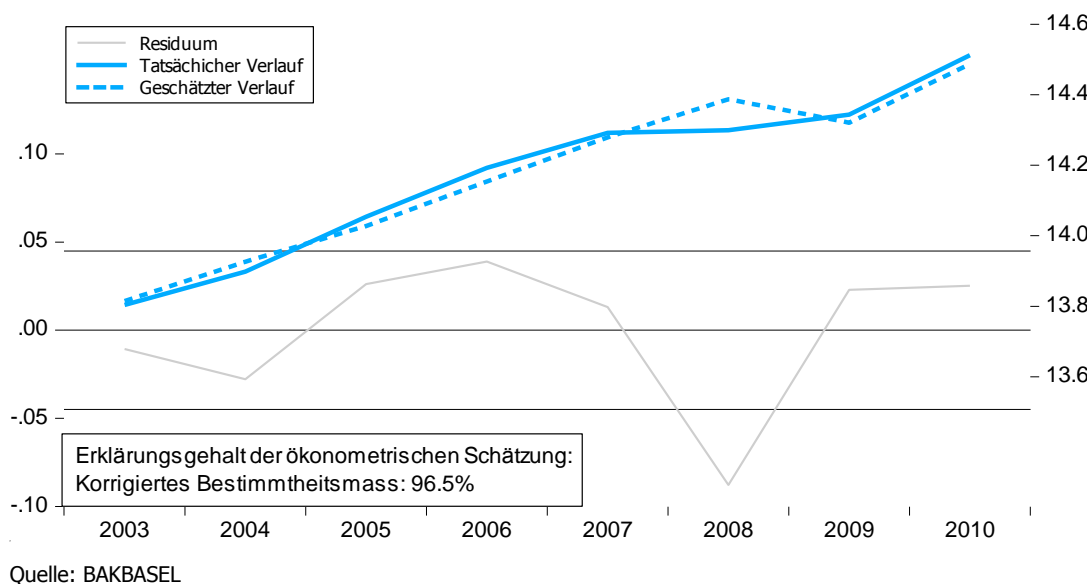
## Gewinne juristischer Personen

Die ökonomischen Schätzungen zielten darauf ab, die Bemessungsgrundlage gemäss der massgebenden Gewinne natürlicher Personen (ohne Statusgesellschaften) zu erklären. Als erklärende Variable wurde das nominale Bruttoinlandsprodukt verwendet.

Nachfolgende Abbildung zeigt den tatsächlichen Verlauf der Bemessungsgrundlage und den anhand der ökonomischen Schätzgleichung vorgegebenen Verlauf (die Werte sind logarithmiert dargestellt). Der tatsächliche Verlauf kann zwischen 2003 und 2010 gut abgebildet werden. Das korrigierte Bestimmtheitsmass beträgt 96.5 Prozent, d.h. mehr als 96 Prozent der Variation der zu erklärenden Variable kann anhand der Schätzgleichung erklärt werden.

Die Elastizität der Bemessungsgrundlage in Bezug auf das Bruttoinlandsprodukt beträgt 2.3, d.h. bei einer Erhöhung des nominalen Bruttoinlandsprodukts um 1 Prozent stieg die Bemessungsgrundlage der Gewinnsteuer (direkte Bundessteuer) juristischer Personen um durchschnittlich 2.3 Prozent an.

**Abb. 2-2 Schätzung der massgebenden Gewinne juristischer Personen (ohne Statusgesellschaften) im Kanton Luzern mit Hilfe des kantonalen Bruttoinlandsprodukts**



Für den gesamten Beobachtungszeitraum 1998-2010 fällt das Ergebnis etwas weniger gut aus. Das Bestimmtheitsmass liegt mit 0.71 deutlich unter dem Wert der Schätzung für den Zeitraum 2003 bis 2010. Auffallend ist die deutlich niedrigere Elastizität (1.67). Die sehr hohe Elastizität für den Zeitraum 2003 bis 2010 muss also im Hinblick auf die Verwendung für Projektionen künftiger Ertragsentwicklungen als optimistisch eingeordnet werden.

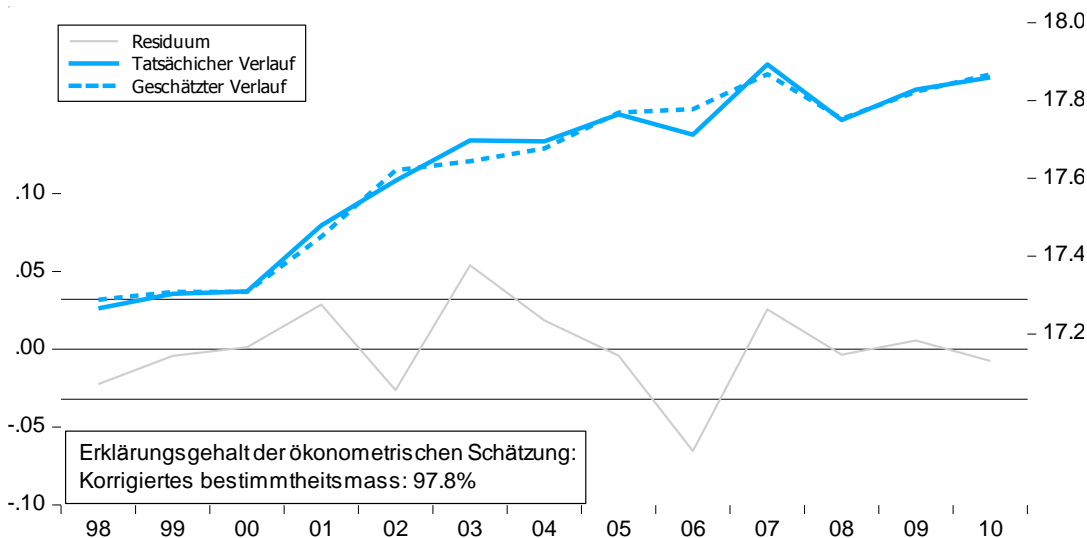
Vermögen natürlicher Personen

Die ökonomischen Schätzungen zielten darauf ab, die Bemessungsgrundlage anhand der massgebenden Vermögen natürlicher Personen (vor Korrektur mit dem so genannten alpha-Faktor) zu erklären. Als erklärende Variable wurde der Schweizer Börsenindex (SPI) sowie zusätzlich in zwei alternativen Spezifikationen die massgebenden Einkommen natürlicher Personen und die Arbeitnehmereinkommen verwendet.

Die Spezifikation mit den massgebenden Einkommen natürlicher Personen als erklärende Variable stellte sich hierbei gegenüber derjenigen mit den Arbeitnehmereinkommen als überlegen heraus. Die Elastizität der Bemessungsgrundlage in Bezug auf die massgebenden Einkommen natürlicher Personen beträgt 1.6, d.h. bei einer Erhöhung der massgebenden Einkommen natürlicher Personen um 1 Prozent stieg die Bemessungsgrundlage der Vermögenssteuer (direkte Bundessteuer) natürlicher Personen um durchschnittlich 1.6 Prozent an.

Nachfolgende Abbildung zeigt den tatsächlichen Verlauf der Bemessungsgrundlage und den anhand der ökonomischen Schätzgleichung vorgegebenen Verlauf (die Werte sind logarithmiert dargestellt). Der tatsächliche Verlauf kann zwischen 1998 und 2010 gut abgebildet werden. Das korrigierte Bestimmtheitsmass beträgt 97.8 Prozent, d.h. mehr als 97 Prozent der Variation der zu erklärenden Variable kann anhand der Schätzgleichung erklärt werden.

**Abb. 2-3 Schätzung der massgebenden Vermögen natürlicher Personen im Kanton Luzern mit Hilfe des Börsenindex und den massgebenden Einkommen natürlicher Personen**



Quelle: BAKBASEL

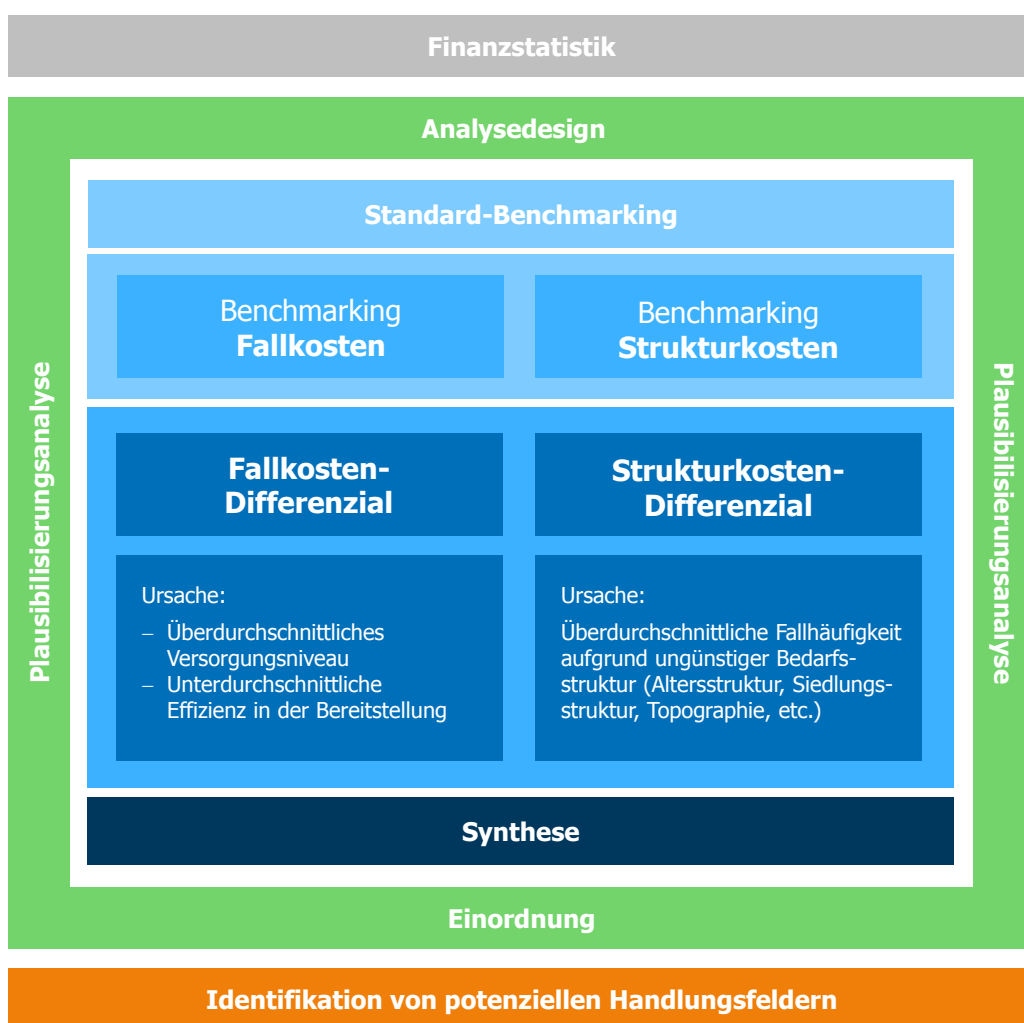
## 2.2 Interkantonales Benchmarking nach Aufgabenfeldern

### Untersuchungsansatz

Im Mittelpunkt des Studienkonzepts steht der analytische Ansatz des interkantonalen Benchmarkings, der später noch eingehend erklärt wird. Damit aus dem Benchmarking-Ansatz sinnvolle Aussagen abgeleitet werden können, wird dieser eingebettet in ein System komplementärer Analysen. Hierzu gehören bspw. die Datenaufbereitung und -selektion oder das Design des Analyserasters sowie Plausibilisierungsanalysen (mit Sekundärdaten, Ergebnissen aus der Literatur, etc.) und Sensitivitätsanalysen entlang des Benchmarking-Prozesses. Damit soll sichergestellt werden, dass die Ergebnisse im Hinblick auf ihre Relevanz bei der operationalen Umsetzung sinnvoll eingeordnet werden können und keine Schnellschlüsse gezogen werden.

Schliesslich werden jene Handlungsfelder identifiziert, welche auf Basis der Benchmarking-Analyse und vor dem Hintergrund der ergänzenden Analysen im Hinblick auf die Erarbeitung von Massnahmen zur Kostensenkung das höchste Potenzial aufweisen.

Abb. 2-4 Konzeption des interkantonalen Benchmarkings



Quelle: BAKBASEL

## Datenbasis

Die Harmonisierte Finanzstatistik 2011 der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) stellt den zentralen Datensatz für die Analyse der kantonalen Finanzströme dar. Hierbei werden Haushaltsdaten aller 26 Kantone durch die EFV gemäss den Richtlinien des harmonisierten Rechnungsmodells 2 (HRM2) aufbereitet und für den interkantonalen Vergleich harmonisiert. Neben der Finanzstatistik kommen v.a. Daten des Bundesamts für Statistik (BFS) zum Einsatz, u.a. verschiedene sozio-demographische Statistiken, Medizinische Statistik der Krankenhäuser, Statistik der Bildungsinstitutionen, etc. Schliesslich stehen umfangreiche Indikatoren aus den verschiedenen regionalwirtschaftlichen Datenbanken von BAKBASEL zur Verfügung.

## Analysedesign

### Datenaufbereitung

Ausgangspunkt für die Datenaufbereitung stellt die Finanzierungsrechnung der Finanzstatistik dar. Die Finanzierungsrechnung ergibt sich aus dem Zusammenschluss von Aufwand und Ertrag der Erfolgsrechnung sowie den Ausgaben und Einnahmen der Investitionsrechnung nach Abzug der buchmässigen Posten. Zu den buchmässigen Posten, die dementsprechend nicht berücksichtigt werden, zählen unter anderem die Abschreibungen, die internen Verrechnungen sowie die Einlagen in und Entnahmen aus Fonds und Spezialfinanzierungen. Im Rahmen der Datenaufbereitung werden sodann die Investitionsausgaben von den laufenden Ausgaben separiert. Dies ist aus zwei Gründen sinnvoll: Erstens sind die Investitionsausgaben (v.a. auf desaggregiertem Niveau) im Zeitverlauf nicht stabil und die Investitionszyklen der Kantone nicht unbedingt synchron, so dass der Vergleich der Investitionsausgaben in einem bestimmten (Benchmark-) Jahr zu Verzerrungen der Ergebnisse führen kann. Zweitens kann es im politischen Prozess bei der Erarbeitung von Sparprogrammen vorteilhaft sein, wenn man laufende Ausgaben und Investitionsausgaben getrennt voneinander angehen kann. Bei grossen Investitionsprojekten handelt es sich teilweise um Projekte, die nicht rückgängig gemacht werden können oder die aufgrund ihrer (funktionalen) Bedeutung nicht «weggespart» werden sollen.

### Datenselektion

Die Datenselektion soll sicherstellen, dass jene Aufgabenfelder, bei denen es sich um Sonderfälle handelt, von der Analyse ausgeschlossen werden. Hierbei kann es sich um Aufgabenfelder handeln,

- die im Hinblick auf die Erarbeitung von Sparmassnahmen nicht relevant sind (bspw. weil kantonale Beteiligungserträge an Energieversorgern oder Kantonalbanken das Ergebnis bestimmen),
- die (in allen Kantonen) zu 100 Prozent von den Gemeinden finanziert werden,
- bei welchen sich aufgrund buchhalterischer Inkonsistenzen keine sinnvollen Aussagen ableiten lassen,
- welche nur in Kantonen mit exzeptionellen Bedarfsstrukturen relevant sind (bspw. Lawinenverbauungen).

## Analytischer Ansatz

Kernstück der Analyse ist das interkantonale Benchmarking. Ziel des Benchmarkings ist die Identifikation und Quantifizierung von Kostendifferenzialen im Vergleich zu einer definierten Referenzgruppe sowie die Erklärung der überdurchschnittlichen (Netto-)Ausgaben des Kantons. Da sich der Modus der Aufgabenverteilung zwischen den 26 Kantonen und ihren jeweiligen Gemeinden teils erheblich unterscheidet, wäre ein direkter Vergleich der Nettoausgaben der Kantone in seiner Aussagekraft stark eingeschränkt. Dem wird entgegengewirkt, indem die Analyse anhand der konsolidierten Nettoausgaben der Kantone inklusive ihrer Gemeinden durchgeführt wird. Der methodische Ansatz besteht aus 4 Teilen: Standard-Benchmarking, Identifikation von Fallkosten und Strukturkosten, Berechnung von Kostendifferenzialen und Synthese der Ergebnisse über alle Aufgabenfelder.

## Standard-Benchmarking

Das Standard-Benchmarking beinhaltet für jedes Aufgabenfeld einen einfachen interkantonalen Vergleich der Nettoausgaben. Für die Einordnung der Versorgung im interkantonalen Kontext wird eine Normierung der Nettoausgaben vorgenommen. Diese Normierung erfolgt für jedes Aufgabengebiet anhand der ständigen Wohnbevölkerung. Auf Basis der standardisierten Nettoausgaben wird für jedes Aufgabenfeld ein Index ermittelt, der angibt, wie hoch diese im Kanton Luzern im Vergleich zu allen anderen Kantonen (oder einer Peer Group) ausfallen.

## Identifikation von überdurchschnittlichen Fallkosten und Strukturkosten

Mittels einer vertiefenden Benchmarking-Analyse soll der Frage nachgegangen werden, inwieweit eine festgestellte überdurchschnittliche nominale Versorgung (Index > 100) das Ergebnis eines ineffizienten Angebots oder einer räumlichen Überversorgung ist, oder auf andere strukturelle Unterschiede zurückzuführen ist. Mit der vorgenommenen Differenzierung kann der Index aus dem Standard-Benchmarking in zwei Teilkomponenten zerlegt werden:

- (1) Fallkostenindex:** eine Komponente, welche anhand der Fallkosten pro Versorgungseinheit die Effekte eventueller Ineffizienzen, Grössennachteile oder eines überdurchschnittlich hohen Leistungsniveaus pro Versorgungseinheit auffängt.
- (2) Strukturkostenindex:** eine strukturelle Komponente, welche die Bedarfsstruktur im Kanton im Vergleich zu anderen Kantonen abbildet.

## Berechnung von finanziellen Kostendifferenzialen

In einem dritten Schritt erfolgt die Ermittlung eines finanziellen Kostendifferenzials, welches auf überdurchschnittliche Fallkosten oder Strukturkosten zurückgeführt werden kann.

### (1) Fallkostendifferenzial:

- Drückt aus, wie stark die Nettoausgaben (bei vorgegebenem Referenzniveau) c.p. sinken würden, wenn man die Fallkosten der Referenzgruppe (CH, Peer Group) unterstellt.
- Drückt den Betrag aus, um den die Kosten aufgrund unterdurchschnittlicher Effizienz oder überdurchschnittlichem Leistungsniveau höher sind als in der Referenzgruppe.

### (2) Strukturkostendifferenzial:

- Drückt aus, wie stark die Nettoausgaben (bei vorgegebenem Referenzniveau) c.p. sinken würden, wenn man dieselbe Fallhäufigkeit wie in der Referenzgruppe (CH, Peer Group) unterstellt.
- Drückt den Betrag aus, um den die Kosten aufgrund ungünstigerer Bedarfsstrukturen höher sind als in der Referenzgruppe.
- Unterschiedliche Bedarfsstrukturen sind in der Regel das Ergebnis struktureller Faktoren, bspw. wenn ungünstigere demographische Strukturen vorliegen als in anderen Kantonen. Auch topographische und geographische Faktoren (Siedlungsstruktur, etc.) können hier eine Rolle spielen.

Die Höhe des ermittelten Kostendifferenzials hängt davon ab, welches relative staatliche Versorgungsniveau sowie welche Vergleichsgruppe in der Analyse als Referenzpunkte unterstellt werden. Der Standardfall ist der Vergleich mit dem Durchschnitt der Schweiz (Referenzniveau: 100; Referenzgruppe: CH).

Neben dem Standardfall – Vergleich mit dem Mittelwert aller Kantone – werden auch Analysen mit einer Peer Group durchgeführt. Bei der Definition des Versorgungsniveaus werden neben dem Standardfall (Mittelwert der jeweiligen Vergleichsgruppe) in der Analyse Abstufungen vorgenommen und das Versorgungsniveau des Kantons Luzern auch mit den 95-, 90- und 85-Prozent-Werten der Vergleichsgruppen verglichen.

## Plausibilisierungsanalyse

Anhand von Sekundärdaten oder Erkenntnissen aus der Literatur werden die Befunde des Benchmarkings nach Möglichkeit plausibilisiert, indem Hinweise auf Auffälligkeiten in der Kosten- oder Angebotsstruktur geprüft werden. Sofern es die Datenverfügbarkeit zulässt, werden zusätzlich Sensitivitätsanalysen durchgeführt, um die Robustheit der Ergebnisse abzusichern.

## Identifikation von potenziellen Handlungsfeldern

Im Hinblick auf die Ableitung von Sparpotenzialen ergeben sich je nach Ursache eines Kostendifferenzials sehr unterschiedliche Schlussfolgerungen: Weist ein Aufgabenfeld zwar ein Strukturkostendifferenzial, aber kein Fallkostendifferenzial auf, kann das Kostenniveau i.d.R. in diesem Aufgabenfeld nur gesenkt werden

- durch Senkung des Leistungsniveaus auf ein unterdurchschnittliches Niveau
- oder durch die überproportionale Steigerung der Effizienz auf ein überdurchschnittliches Niveau.

Sofern ein Aufgabenfeld jedoch ein Fallkostendifferenzial aufweist, kann eine Senkung des Kostenniveaus i.d.R. erreicht werden

- durch Ausschöpfung bestehender Effizienzpotenziale (ohne effektiven Leistungsabbau), d.h. Erreichen eines durchschnittlichen Effizienzgrades
- bzw. durch verträglichen Leistungsabbau (wenn Versorgung überdurchschnittlich hoch).

Für die Erarbeitung von Massnahmen sollten folglich jene Aufgabenfelder priorisiert werden, welche ein Fallkostendifferenzial aufweisen. Als zusätzliche Bedingungen ist zu beachten, dass der Kanton über den entsprechenden Handlungsspielraum für wirksame Massnahmen verfügt. Deshalb stellt der Finanzierungsanteil des Kantons an den gesamten Nettoausgaben ein weiteres Kriterium für die Auswahl der Handlungsfelder dar.

Des Weiteren könnte der Handlungsspielraum auch durch institutionelle Rahmenbedingungen beschnitten werden. So ist beispielsweise zu berücksichtigen, dass das vorliegende Benchmarking den Zustand aus dem Jahr 2011 widerspiegelt. Sollten seit 2011 bereits (in höherem Ausmass als in anderen Kantonen) Sparmassnahmen umgesetzt worden sein, ist das identifizierte Kostendifferenzial im jeweiligen Aufgabenfeld entsprechend niedriger anzusetzen.

Schliesslich werden die Erkenntnisse der Plausibilisierungsanalyse in die Ableitung von Handlungsfeldern mit einbezogen. Es gibt wenige Aufgabenfelder, bei denen sich zwar in der technischen Analyse kein Handlungsbedarf abzeichnet, die Erkenntnisse der Plausibilisierungsanalyse jedoch darauf hinweisen, dass dennoch ein relevantes Kostendifferenzial besteht.

## Einordnung in den Kontext des Gesamtprojekts

Es ist an dieser Stelle hervorzuheben, dass die im Benchmarking ermittelten Kostendifferenziale nicht mit einem tatsächlichen Einsparpotenzial gleichzusetzen sind. Schlussfolgerungen im Hinblick auf das Einsparpotenzial müssen unbedingt unter zusätzlicher Berücksichtigung institutioneller und politischer Rahmenbedingungen gezogen werden. Auf Basis der Plausibilisierungsanalysen sowie mithilfe von Informationen zu institutionellen Details können die Ergebnisse zu den Kostendifferenzialen im Hinblick auf ihre Relevanz für den Sparprozess besser eingeordnet werden.

### **3 REVIEW UND OUTLOOK**





## 3 Review und Outlook

### 3.1 Review

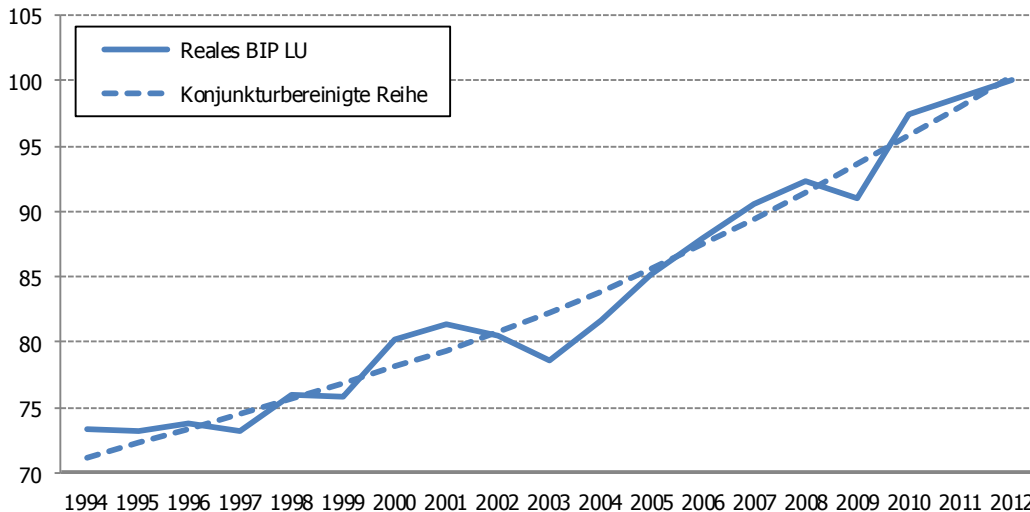
#### 3.1.1 Grundgedanke

Beim Review handelt es sich um eine Ex-post-Analyse des Finanzhaushalts auf Basis statistischer Methoden. Konkret wird eine Konjunkturbereinigung aller konjunktursensitiven Komponenten der laufenden Rechnung vorgenommen. Die Fiskalerträge spielen hierbei die Hauptrolle, da sie am stärksten auf konjunkturelle Schwankungen reagieren. Darauf aufbauend werden für das letzte Rechnungsjahr 2012 konjunkturbereinigte Werte für die verschiedenen Positionen der laufenden Rechnung berechnet. Auf Basis der Konjunkturbereinigung kann das strukturelle Defizit im Jahr 2012 ermittelt werden.

#### 3.1.2 Struktureller Wachstumspfad im Kanton Luzern

Nachfolgende Abbildung stellt den Verlauf des realen BIPs zwischen 1994 und 2012 im Vergleich mit der entsprechenden konjunkturbereinigten Zeitreihe dar. Hierbei wird deutlich, dass sich der strukturelle Wachstumstrend seit Mitte der 2000er Jahre leicht erhöht hat. Gemäss den MHP-gefilterten Zeitreihen liegt das strukturelle Wachstumspotenzial der Luzerner Wirtschaft gegenwärtig bei leicht über 2 Prozent pro Jahr (bezogen auf das reale Bruttoinlandsprodukt). Damit weist der Kanton ein überdurchschnittliches Potenzialwachstum auf, für die Schweiz liegt der Wert bei 1.8 Prozent.

Abb. 3-1 Reales BIP und strukturelles reales BIP im Kanton Luzern, Index [2012=100]



Quelle: BAKBASEL

Die Abbildung zeigt auch, dass die Abweichung von tatsächlichem und strukturellem Bruttoinlandsprodukt am Ende der Beobachtungsperiode gering ausfällt. Deutlich grössere Abweichungen sind um die beiden Krisen zu Beginn und gegen Ende des vergangenen Jahrzehnts auszumachen. Im Jahr 2012 beträgt der k-Faktor 1.0023, d.h. der strukturelle Trend lag 0.23 Prozent über der tatsächlich erreichten Wirtschaftsleistung. Die tatsächliche Wirtschaftsleistung war also nicht weit von ihrem strukturellen Potenzial entfernt. Etwas deutlicher ist die Abweichung bei den nominalen Arbeitnehmereinkommen, die einen k-Faktor von 1.0045 aufweisen, d.h. die strukturellen Einkommen liegen rund 0.5 Prozent über dem tatsächlichen Wert des Jahres 2012.

### 3.1.3 Strukturelles Defizit 2012

Nachfolgende Tabelle zeigt die aggregierten konjunkturbereinigten Werte für Aufwand und Ertrag im Jahr 2012 (Die Analyse wurde auf 3-Steller-Ebene durchgeführt). Der Aufwand fällt konjunkturbereinigt nur wenig höher aus als in der Staatsrechnung (1.0 Mio. CHF).

Beim Ertrag ergibt sich insgesamt eine positive Differenz von rund 3 Mio. CHF, d.h. die strukturellen Einnahmen liegen um 3 Mio. CHF höher als die tatsächlichen Erträge. Zwar liegen die Fiskalerträge konjunkturbereinigt um 0.5 Prozent oder rund 6 Mio. CHF höher als gemäss Staatsrechnung.

Die positive Differenz bei den Fiskalerträgen wird allerdings mehr als kompensiert durch niedrigere strukturelle Einnahmen aus dem interkantonalen Finanzausgleich. Die Modellsimulationen ergaben, dass diese im Jahr 2012 um rund 8 Mio. tiefer lägen, wenn sich alle Kantone gemäss ihrem strukturellen Trend entwickelt hätten (Die Ausgleichszahlungen 2012 basieren auf der Aggregierten Bemessungsgrundlage der Jahre 2006 bis 2008). In diesem Zeitraum lagen die meisten Kantone oberhalb ihres strukturellen Trends.

Das strukturelle Defizit lag auf Basis dieser Daten 2012 bei rund 54 Mio. CHF.

Angesichts der Unsicherheit in Bezug auf künftige Erträge aus Gewinnausschüttungen der Nationalbank ist es unter Umständen sinnvoll, diese bei den Erträgen zusätzlich zu korrigieren. Diese Korrektur führt dazu, dass sich für 2012 ein strukturelles Defizit von rund 85 Mio. CHF ergibt.

**Tab. 3-1 Verwendete Variablen bei der Konjunkturbereinigung und deren k-Faktor 2012**

Mio. CHF	Rechnungsergebnis 2012	Konjunkturbereinigte Werte	Differenz
Aufwand	3'542.7	3'541.7	-1.0
Ertrag	3'485.3	3'488.1	2.9
davon Fiskalertrag	1'048.7	1'054.4	5.7
davon Transferertrag	390.1	382.3	-7.8
Defizit laufende Rechnung	-57.4	-53.5	3.8
<b>Variante: Keine Berücksichtigung der SNB-Gewinnausschüttung bei strukturellen Erträgen</b>			
Ertrag		3'456.4	-28.9
Defizit	-57.4	-85.3	-27.9

Quelle: BAKBASEL

## 3.2 Outlook

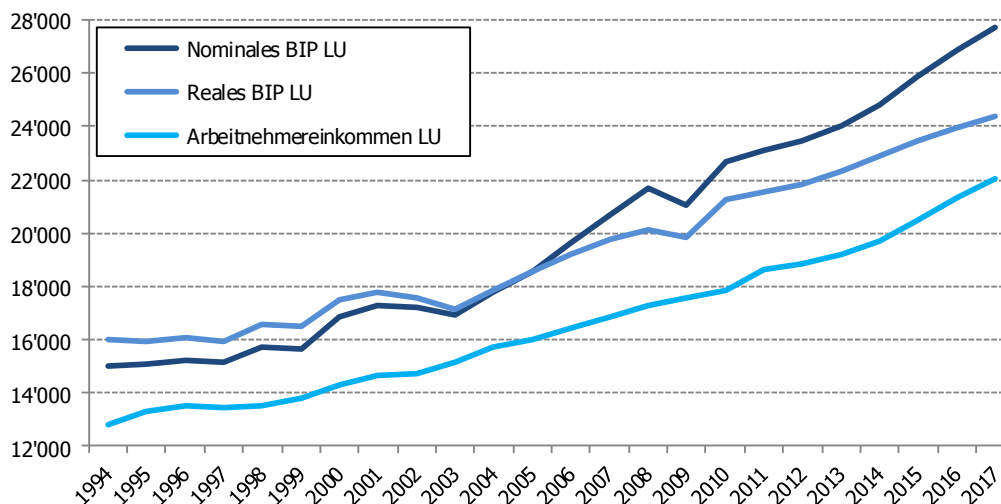
### 3.2.1 Grundgedanke

Im Rahmen des Outlooks wird auf Basis der Analyse der vergangenen Entwicklung sowie der künftig erwarteten Entwicklung der fundamentalen Einflussfaktoren der Erträge eine Plausibilisierung der im Finanzplan angenommenen Werte vorgenommen. BAKBASEL hat langjährige Erfahrung im Bereich regionalwirtschaftlicher Prognosen von Fiskalerträgen und verfügt über entsprechende Ressourcen (Daten, Modelle, Expertenwissen), diese Evaluation vorzunehmen. Auf Basis des Outlooks ergibt sich eine Beurteilung, in welchem Ausmass im Finanzplan von einem (positiven oder negativen) Prognoserisiko auszugehen ist.

### 3.2.2 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Nachdem das reale BIP in den Jahren 2011 und 2012 um jeweils 1.3 Prozent anstieg, kam es im vergangenen Jahr 2013 zu einer Erhöhung der wirtschaftlichen Gangart. Hierzu trugen sowohl die beginnende weltwirtschaftliche Erholung als auch die sich robust entwickelnde Binnenkonjunktur bei. Erneut präsentiert sich der Wachstumsbeitrag des Luzerner Handelssektors als primäre Stütze des wirtschaftlichen Aufschwungs. BAKBASEL erwartet, dass der Kanton Luzern im laufenden Jahr 2014 das Wachstumstempo auf hohem Niveau halten kann. Die exportorientierte Industrie dürfte dank der voranschreitenden Genesung bedeutender Handelspartner wichtige Impulse zur Dynamik liefern, während im Industrie- sowie im Dienstleistungssektor mit einer zunehmenden Investitionstätigkeit zu rechnen ist. Zusammen mit einer anhaltend robusten, wenn auch etwas weniger dynamischen Entwicklung der privaten Konsumausgaben dürfte 2014 ein Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts von 2.4 Prozent erreicht werden (CH: +2.1%). Im Jahr 2015 dürften sich die positiven Impulse nochmals verstärken (+2.6%). Mit dem Jahr 2016 dürfte die Wirtschaft auf das strukturelle Wachstumstempo von leicht über 2 Prozent einschwenken.

Abb. 3-2 Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts im Kanton Luzern [Mio. CHF]



Quelle: BAKBASEL

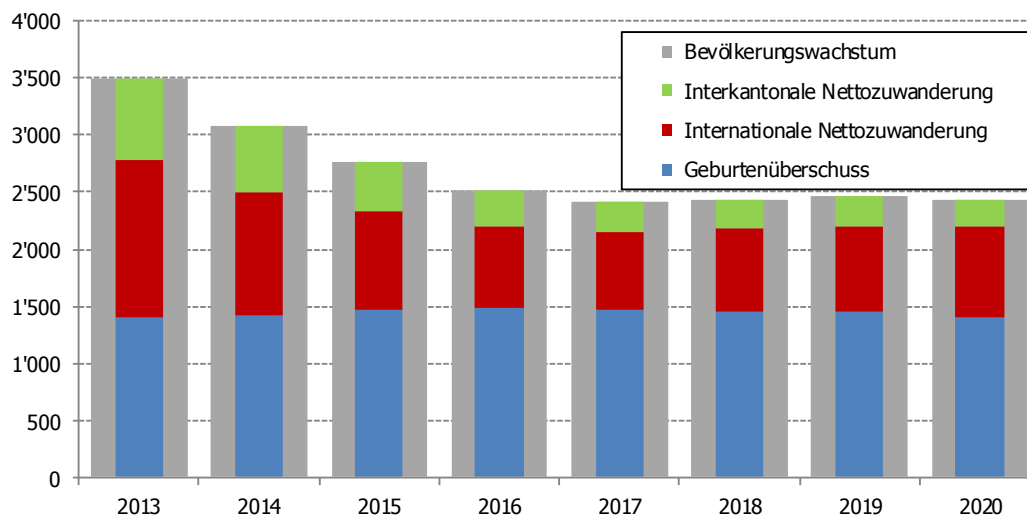
In der im Outlook betrachteten Analyseperiode 2013-2017 erwartet BAKBASEL für die Luzerner Wirtschaft ein durchschnittliches reales Wachstum von 2.4 Prozent. Nominal ergibt sich für diesen Zeitraum ein durchschnittliches Wachstum von 3.4 Prozent, die nominellen Arbeitnehmereinkommen steigen um durchschnittlich 3.1 Prozent.

### 3.2.3 Sozio-demographische Rahmenbedingungen

Der Kanton Luzern wies in den vergangenen 10 Jahren ein durchschnittliches Bevölkerungswachstum von rund einem Prozent auf. Damit stieg die Bevölkerung in etwa im gesamtschweizerischen Durchschnitt. Seit 2007 kam es parallel zur Entwicklung in der Schweiz zu einem Anstieg der Bevölkerungsdynamik, der vor allem durch einen markanten Anstieg in der internationalen Nettoeinwanderung zustande kam. Doch auch die interkantonale Zuwanderung stieg in diesen Jahren spürbar an. Die Verbesserung der eigenen Standortattraktivität bei gleichzeitig hohen Immobilienpreissteigerungen im benachbarten Kanton Zug führten hier zu einem Nettozufluss. In den 90er Jahren hatte noch eine Nettoabwanderung von rund 500 Personen pro Jahr stattgefunden. In der ersten Hälfte des vergangenen Jahrzehnts schwächte sich die Nettoabwanderung etwas ab. Seit 2005 verlegen mehr Personen aus anderen Kantonen ihren Wohnsitz nach Luzern als umgekehrt.

Gemäss dem mittleren Bevölkerungsszenario des Bundesamts für Statistik steigt die ständige Bevölkerung im Kanton Luzern zwischen 2012 und 2017 insgesamt um rund 14'000 Personen an. Im gleich langen Zeitraum 2007-2012 kam es zu einem Anstieg um rund 21'000 Personen. Rund die Hälfte des Zuwachses bis 2017 entsteht durch Zuwanderung, v.a. durch die Nettoeinwanderung aus dem Ausland. Allerdings wird unterstellt, dass sich die internationale Zuwanderung gegenüber den vergangenen 5 Jahren mehr als halbiert. Ab 2017 weist das BFS-Szenario einen stabilen Verlauf aller Komponenten des Bevölkerungswachstums auf. Insgesamt beträgt der Bevölkerungsanstieg rund 2'500 Personen pro Jahr.

**Abb. 3-3 Geburtenüberschuss und Wanderungssaldi im Kanton Luzern 2013-2020 gemäss BFS-Szenario Mittel (aus dem Jahr 2011)**



Quelle: BAKBASEL

#### Optimistisches Bevölkerungsszenario

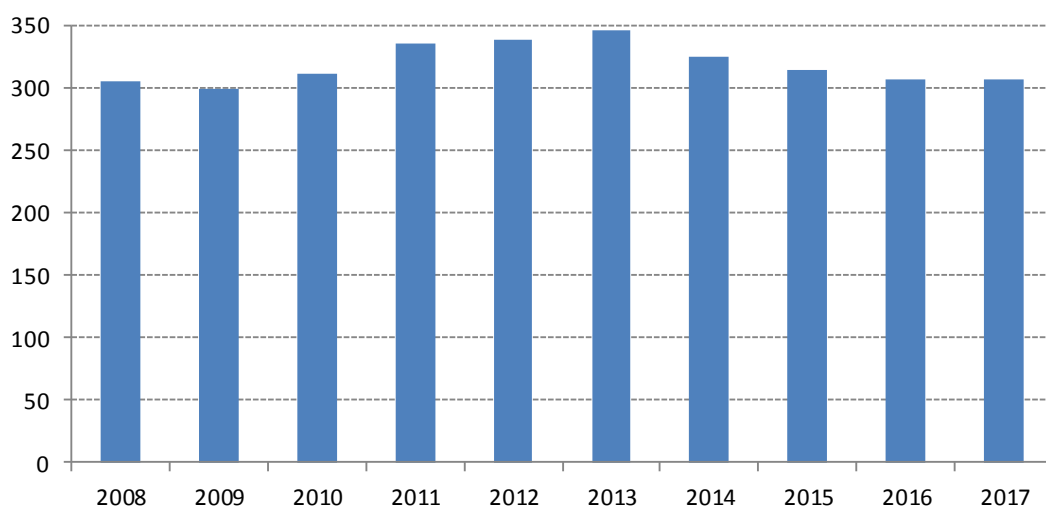
Bei der Analyse der Bevölkerungsentwicklung stützen sich die Modelle von BAKBASEL generell auf das optimistische Szenario vom Bundesamt für Statistik (BFS) ab, da die in diesem Szenario unterstellten Annahmen hinsichtlich der Nettoeinwanderung als realistischer eingeschätzt werden. Dieses weist für den gesamten Zeitraum 2012-2017 einen um rund 7'000 Personen höheren Bevölkerungszuwachs auf. Das optimistischere Szenario basiert vor allem auf einem höheren unterstellten Geburtenüberschuss sowie einer dynamischeren Nettoeinwanderung aus dem Ausland. Für die interkantonale Nettozuwanderung wird hingegen nur ein leicht höherer Wert angenommen. Es besteht also auch im optimistischen Szenario des BFS unter Umständen weiteres Potenzial für ein höheres Bevölkerungswachstum.

### 3.2.4 Interkantonaler Finanzausgleich

Der Kanton Luzern weist 2014 einen Ressourcenindex von 79 Punkten auf (CH=100) und erhält 2014 rund 325 Mio. CHF aus dem interkantonalen Ressourcenausgleich. Das sind rund 21 Mio. CHF weniger als im vergangenen Jahr 2013 (346 Mio. CHF). Die Zahlungen aus dem Lastenausgleich und dem Härteausgleich betragen 2014 rund 6 bzw. 18 Mio. CHF. Gesamthaft resultiert damit für 2014 ein Ertrag von rund 349 Mio. CHF aus dem NFA.

Gemäss dem Prognosemodell von BAKBASEL ist in den kommenden Jahren mit einer weiteren Absenkung der Zahlungen aus dem Ressourcenausgleich zu rechnen. Bis 2017 sinken die Einnahmen aus dem Ressourcenausgleich auf einen Wert von rund 306 Mio. CHF. Über den gesamten Analysezeitraum (2013-2017) kommt es damit zu einem durchschnittlichen Minus von 2 Prozent pro Jahr, zwischen 2014 und 2017 beträgt das Minus 1.8 Prozent pro Jahr.

**Abb. 3-4 Entwicklung der Erträge aus dem interkantonalen Ressourcenausgleich**



Quelle: BAKBASEL

### 3.2.5 Annahmen für die Projektion der Ertragspositionen

Aus den verschiedenen Modellen und Datenbanken von BAKBASEL werden folgende Prognosen als Inputdaten für die Projektion der Ertragsseite verwendet:

**Tab. 3-2 Prognosen als Inputdaten für die Projektion der Ertragsseite**

	☉ Wachstum 2012-2017 [%]	☉ Wachstum 2014-2017 [%]
<b>Wirtschaftsentwicklung:</b>		
Bruttoinlandsprodukt, nominal, Schweiz	3.1	3.5
Bruttoinlandsprodukt, real, Schweiz	2.1	2.1
Bruttoinlandsprodukt, nominal, Kanton Luzern	3.4	3.7
Bruttoinlandsprodukt, real, Kanton Luzern	2.4	2.2
Konsumentenpreise	0.9	1.4
Aktienindex	11.0	7.4
<b>Arbeitsmarkt und Einkommen</b>		
Arbeitnehmereinkommen, nominal, Schweiz	3.0	3.7
Erwerbstätige, Schweiz	1.1	0.6
Arbeitnehmereinkommen, nominal, Kanton Luzern	3.1	3.7
Erwerbstätige, Kanton Luzern	1.1	1.1
Arbeitnehmereinkommen, nominal, Kanton Zug	3.7	4.5
Erwerbstätige, Kanton Zug	1.5	1.5
Arbeitnehmereinkommen, nominal, Kanton Zürich	3.0	3.7
Erwerbstätige, Kanton Zürich	1.1	1.2
<b>Demographie</b>		
Bevölkerungswachstum Kanton Luzern, mittleres Szenario	0.9	0.9
Bevölkerungswachstum Kanton Luzern, hohes Szenario	1.2	1.2
Erwerbstätige Bevölkerung, Kanton Luzern, mittleres Szenario	1.0	1.0
Erwerbstätige Bevölkerung, Kanton Luzern, hohes Szenario	1.2	1.2
<b>Interkantonaler Finanzausgleich</b>		
BAKBASEL-Modell für Ressourcenausgleich, Härte- und Lastenausgleich konstant ab 2014	-2.0	-1.8

Quelle: BAKBASEL

### 3.2.6 Projektion der Ertragspositionen bis 2017

Anhand der oben dargestellten Inputdaten aus verschiedenen Prognosemodellen von BAKBASEL sowie den oben präsentierten Analysen wurde eine Projektion der einzelnen Ertragspositionen in Bezug auf die durchschnittliche Wachstumsrate bis 2017 vorgenommen. Im Hinblick auf die Elastizitäten der Steuerbemessungsgrundlage wurden zusätzlich zur Basisprojektion eine optimistischere und eine pessimistischere Variante berechnet.

Die Basisprojektion geht zudem von einer sehr vorsichtigen Handhabung der Erträge aus Gewinnausschüttungen der Nationalbank aus und lässt diese Erträge unberücksichtigt. In der optimistischen Variante werden diese Erträge gemäss ihrem Ansatz im Finanzplan (32 Mio. CHF p.a.) mit einbezogen.

In der Basisprojektion fallen die Erträge insgesamt pro Jahr um durchschnittlich rund 16 Mio. CHF höher aus als im Finanzplan. Hauptursache ist eine dynamischere Entwicklung der Fiskalerträge.

Bei ungünstigeren Annahmen hinsichtlich der Fiskalerträge liegen die Erträge pro Jahr nur unwesentlich niedriger als im Finanzplan (0.5 Mio. CHF). Unter optimistischeren Bedingungen liegt die Abweichung der gesamten Erträge zwischen 2014 und 2017 bei jährlich knapp 50 Mio. CHF.

**Abb. 3-5 Projektionsergebnisse [Mio. CHF]**

	Durchschnittliche jährliche Abweichung der Projektionen zum Finanzplan 2014-2017		
	Basisprojektion	Pessimistischere Variante	Optimistischere Variante
40 Fiskalertrag	31.0	18.0	27.9
41 Regalien und Konzessionen	-27.2	-27.2	4.8
42 Entgelte	4.8	4.8	4.8
43 Verschiedene Erträge	0.3	0.3	0.3
44 Finanzertrag	0.0	0.0	0.0
45 Entnahmen aus Fonds	0.0	0.0	0.0
46 Transferertrag	7.0	3.7	11.2
47 Durchlaufende Beiträge	0.0	0.0	0.0
49 Interne Verrechnungen	0.0	0.0	0.0
<b>Ertrag</b>	<b>15.9</b>	<b>-0.5</b>	<b>48.9</b>

Quelle: BAKBASEL

### 3.3 Fazit

Ergänzend zum interkantonalen Benchmarking wurde mit dem Review und dem Outlook als erster Analyseschritt eine Abschätzung vorgenommen, wie hoch der Entlastungsbedarf im Finanzhaushalt auf Basis der letzten Staatsrechnung sowie des aktuellen Budgets und Finanzplans ausfallen dürfte. Diese Analyse umfasst zwei Komponenten: Zum einen wird eine Analyse der Vergangenheit (Review) durchgeführt, zum anderen wird auch eine Evaluation der im Finanzplan erwarteten Entwicklung der Erträge in den kommenden Jahren vorgenommen (Outlook).

Der **Review** kommt zum Ergebnis, dass das strukturelle Defizit in der laufenden Rechnung im Jahr 2012 bei rund 54 Mio. CHF lag. Das tatsächliche Ergebnis lag bei einem Fehlbetrag von rund 57 Mio. CHF. Beide Werte enthalten jedoch noch die Erträge aus Gewinnausschüttungen in Höhe von rund 32 Mio. CHF. Angesichts der Unsicherheit in Bezug auf künftige Erträge aus Gewinnausschüttungen der Nationalbank ist es unter Umständen sinnvoll, diese bei den strukturellen Erträgen zusätzlich zu korrigieren. In diesem Fall ergäbe sich ein strukturelles Defizit von rund 85 Mio. CHF. Der Review zeigt somit auf, dass es sich bei dem ungünstigen Ergebnis 2012 nicht um ein transitorisches Defizit handelt, dass sich in konjunkturell besseren Zeiten wieder ausgleicht. Vielmehr sind strukturelle Ursachen für das Defizit verantwortlich.

Der **Outlook** kommt zum Ergebnis, dass der Finanzplan einnahmeseitig für die Periode 2014 bis 2017 gesamthaft keine nennenswerten negativen Prognoserisiken aufweisen dürfte. In der Basisprojektion fallen die Erträge insgesamt pro Jahr um durchschnittlich rund 16 Mio. CHF höher aus als im Finanzplan, obwohl die Erträge aus Regalien und Konzessionen in der Projektion keine Erträge aus Gewinnausschüttungen der Nationalbank beinhalten. Hauptursache der Abweichung vom Finanzplan ist eine dynamischere Entwicklung der Fiskalerträge. Selbst unter etwas pessimistischeren Annahmen kommt das Projektionsmodell zu einer nur sehr geringen durchschnittlichen jährlichen Abweichung von minus 0.5 Mio. CHF. Unter optimistischen Annahmen kann sogar mit einer spürbar günstigeren Entwicklung als im Finanzplan gerechnet werden.

Review und Outlook belegen die Tatsache, dass der Finanzhaushalt weiter entlastet werden muss, um mittelfristig die Steuerfusserhöhung wieder zurückfahren zu können und die Finanzierung künftiger Investitionen sicherzustellen. Die Geldflussrechnung (diese ist entscheidend für die Schuldenbremse) weist für diese Jahre ein Minus zwischen 2 Mio. (2014) und 88 Mio. CHF (2017) auf. Hinsichtlich der Grössenordnung des Entlastungsbedarfs wird man sich hierbei am 2017er Wert orientieren. In diesem Jahr soll die 2013 beschlossene temporäre Steuerfusserhöhung wieder zurückgenommen werden, weshalb das Ergebnis 2017 signifikant negativer ausfällt. Sowohl der Review als auch der Outlook untermauern, dass der gegenwärtige Finanzhaushalt eine gute Ausgangslage für die Einschätzung des Entlastungsbedarfs darstellt.



## **4 INTERKANTONALES BENCHMARKING**



## 4 Interkantonales Benchmarking

### 4.1 Aufgabenfelder

#### 4.1.1 Definition Aufgabenfelder

Das Grundgerüst für die Definition der Aufgabenfelder für das interkantonale Benchmarking bildet die funktionale Gliederung der EFV-Finanzstatistik gemäss Harmonisiertem Rechnungslegungsmodell 2. Diese Datenbasis enthält über 100 Funktionen auf Zwei- bzw. Dreisteller-Ebene der Bereiche „Allgemeine Verwaltung“, „Öffentliche Ordnung und Sicherheit“, „Bildung“, „Kultur, Sport und Freizeit, Kirche“, „Gesundheit“, „Soziale Sicherheit“, „Verkehr“, „Umweltschutz und Raumordnung“, „Volkswirtschaft“ sowie „Finanzen und Steuern“.

Bei der Auswahl der Aufgabenfelder gilt es grundsätzlich zu beachten, dass sich nur eine beschränkte Anzahl dieser Funktionen für einen interkantonalen Vergleich eignet. Erstens ist insbesondere in kleinen Funktionen auf Dreisteller-Ebene der Harmonisierungsgrad der Daten für ein aussagekräftiges interkantonales Benchmarking als ungenügend einzustufen. Zweitens existieren Systeme und Institutionen, die Aufgaben verschiedener Funktionen vereinen, wobei einerseits die anfallenden Kosten nicht auf die verschiedenen Funktionen aufgeteilt werden können und andererseits sich die interkantonalen Angebotsstrukturen stark unterscheiden. Als Beispiel dafür dienen die Zweisteller-Funktionen Obligatorische Schule und Sonderschulen. Die Kantone unterscheiden sich im Aufgabenbereich der Sonderschulung hinsichtlich des Entwicklungsstands des integrativen Unterrichts in Regelklassen, wobei separate Analysen der beiden Funktionen aufgrund dieser systemischen Unterschiede verzerrte Ergebnisse liefern würden. Um trotzdem aussagekräftige Resultate zu erhalten, können die beiden Funktionen im Aggregat betrachtet werden.

Darüber hinaus liefern vor dem Hintergrund des Gesamtprojekts, wonach das Potenzial für Aufwandsenkungen im Finanzhaushalt des Kantons Luzern ermittelt werden soll, die Benchmarkings diverser Funktionen keine wertvollen Ergebnisse für den weiteren Projektprozess. Hierzu gehören beispielsweise alle Funktionen des Bereichs Finanzen und Steuern sowie weitere einnahmeseitig geprägte Bereiche wie die gebührenfinanzierten Aufgaben der Wasserversorgung und Abfallwirtschaft. Offensichtlich ebenfalls nicht von Interesse sind alle Funktionen, die im Kanton Luzern durch die Gemeinden finanziert werden und keine Ausgaben im Finanzhaushalt des Kantons verursachen.

Unter Berücksichtigung der oben genannten Aspekte erfolgte in Abstimmung mit dem Auftraggeber die Auswahl der Aufgabenfelder für das interkantonale Benchmarking. Insgesamt resultieren 37 Aufgabenfelder, die gemäss der Hauptaufgabenstruktur des Kantons Luzern gegliedert sind. Die Tabelle auf der nachfolgenden Seite enthält alle 37 Aufgabenfelder mit dazugehörigen Kontonummern der funktionalen Gliederung der EFV-Finanzstatistik sowie führenden Aufgabenbereichen bzw. Departementen der institutionellen Gliederung des Kantons Luzern.

**Tab. 4-1 Übersicht der Aufgabenfelder**

Nr.	Aufgabenfeld	EFV-Code	Führender Aufgabenbereich	Departement
<b>H0</b>	<b>Allgemeine Verwaltung</b>			
01	Legislative und Exekutive	01	1010 Staatskanzlei	SK
02	Allgemeine Verwaltung	02 + 291 + 531	9999 Diverse Aufgabenbereiche	Diverse
<b>H1</b>	<b>Öffentliche Ordnung und Sicherheit</b>			
03	Polizei	111 + 112	6620 Polizeiliche Leistungen	JSD
04	Strafvollzug	13	6630 Militär, Zivilschutz und Justizvollzug	JSD
05	Verteidigung	16	6630 Militär, Zivilschutz und Justizvollzug	JSD
06	Allgemeines Rechtswesen	14	6999 JSD/Gerichte	JSD/Gerichte
07	Rechtssprechung	12	6999 JSD/Gerichte	JSD/Gerichte
<b>H2</b>	<b>Bildung</b>			
08	Obligatorische Schule und Sonderschulen	21 + 22	3200 Volksschulbildung	BKD
09	Allgemeinbildende Schulen	25	3300 Gymnasiale Bildung	BKD
10	Berufsbildung	23 + 26	3400 Berufs- und Weiterbildung	BKD
11	Universitäre Hochschulen	271	3500 Hochschulbildung	BKD
12	Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen	272 + 273	3500 Hochschulbildung	BKD
<b>H3</b>	<b>Kultur, Sport und Freizeit, Kirche</b>			
13	Kultur	31 + 32 + 33	3502 Kultur und Kirche	BKD
14	Kirchen und religiöse Angelegenheiten	35	3502 Kultur und Kirche	BKD
15	Sport und Freizeit	34	5012 Sport	GSD
<b>H4</b>	<b>Gesundheit</b>			
16	Spitäler und Psychiatrische Kliniken	411 + 413 + 422	5020 Gesundheit	GSD
17	Ambulante Krankenpflege	421	5020 Gesundheit	GSD
18	Gesundheitsprävention	43	5020 Gesundheit	GSD
19	Gesundheitswesen n.a.g.	49	5020 Gesundheit	GSD
<b>H5</b>	<b>Soziale Sicherheit</b>			
20	Prämienverbilligungen	512	5011 Sozialversicherungen	GSD
21	Ergänzungsleistungen IV	522	5011 Sozialversicherungen	GSD
22	Ergänzungsleistungen AHV	532	5011 Sozialversicherungen	GSD
23	Familie und Jugend	54	5011 Sozialversicherungen	GSD
24	Invalidenheime und Leistungen an Invalide	523 + 524	5040 Soziales und Gesellschaft	GSD
25	Sozialhilfe und Asylwesen	57	5040 Soziales und Gesellschaft	GSD
26	Arbeitslosigkeit	55	5050 Wirtschaft und Arbeit	GSD
<b>H6</b>	<b>Verkehr</b>			
27	Strassenverkehr	61	2050 Strassen	BUWD
28	Öffentlicher Verkehr	62	2052 Öffentlicher Verkehr	BUWD
<b>H7</b>	<b>Umweltschutz und Raumordnung</b>			
29	Raumordnung	79	2030 Raum und Wirtschaft	BUWD
30	Tourismus	84	2030 Raum und Wirtschaft	BUWD
31	Industrie, Gewerbe, Handel	85	2030 Raum und Wirtschaft	BUWD
32	Umweltschutz	76 + 77	2040 Umwelt und Energie	BUWD
33	Gewässerverbauungen	741	2053 Naturgefahren	BUWD
<b>H8</b>	<b>Volkswirtschaft</b>			
34	Arten- und Landschaftsschutz	75	2020 Landwirtschaft und Wald	BUWD
35	Landwirtschaft	81	2020 Landwirtschaft und Wald	BUWD
36	Forstwirtschaft	82	2020 Landwirtschaft und Wald	BUWD
37	Jagd und Fischerei	83	2020 Landwirtschaft und Wald	BUWD

Bemerkungen: EFV-Code = Nummer des jeweiligen Aufgabenfelds gemäss Kontenrahmen des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells HRM2 der Finanzstatistik. SK = Staatskanzlei, JSD = Justiz- und Sicherheitsdepartement, BKD = Bildungs- und Kulturdepartement, GSD = Gesundheits- und Sozialdepartement, BUWD = Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement  
 Quelle: EFV, BAKBASEL

## 4.1.2 Intrakantonale Aufgabenteilung und Bedeutung der Aufgabenfelder

Die Benchmarking-Analysen der oben definierten Aufgabenfelder erfolgen anhand der konsolidierten Finanzhaushalte der Kantone und Gemeinden. Die konsolidierte Betrachtung gewährleistet, dass die Zahlen der verschiedenen Kantone miteinander vergleichbar sind und die Ergebnisse der Benchmarkings nicht durch unterschiedliche Ausgestaltungen der Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden verzerrt werden.

Um einen Überblick über die Umfänge der Aufgabenfelder auf kantonaler und kommunaler bzw. konsolidierter Ebene zu erhalten, sind in der nachfolgenden Tabelle für jedes Aufgabenfeld die Nettoausgaben des Kantons Luzern und der Luzerner Gemeinden aufgelistet. Dadurch wird gleichzeitig vermittelt, wie stark der Kanton in der Finanzierung des betreffenden Aufgabenfelds involviert ist. Zum Vergleich werden zusätzlich für alle Aufgabenfelder die gewichteten Durchschnitte der kantonalen Finanzierungsanteile in allen Kantonen (CH) bzw. den Peer-Group-Kantonen (AG, BE, BL, SG, SO) aufgeführt.

**Tab. 4-2 Aufgabenverteilung: Nettoausgaben des Kantons Luzern und der Gemeinden 2011 [Mio. CHF]**

Nr. Aufgabenfeld	Nettoausgaben		
	Kanton	Gemeinden	Anteil Kanton
<b>H0 Allgemeine Verwaltung</b>	100.2	157.7	39%
01 Legislative und Exekutive	9.3	34.6	21%
02 Allgemeine Verwaltung	90.9	123.1	42%
<b>H1 Öffentliche Ordnung und Sicherheit</b>	121.9	22.7	84%
03 Polizei	61.8	7.2	90%
04 Strafvollzug	25.8	2.6	91%
05 Verteidigung	4.8	1.0	83%
06 Allgemeines Rechtswesen	-9.0	12.2	a)
07 Rechtssprechung	38.5	-0.3	b)
<b>H2 Bildung</b>	538.4	500.0	52%
08 Obligatorische Schule und Sonderschulen	201.9	468.8	30%
09 Allgemeinbildende Schulen	89.9	32.1	74%
10 Berufsbildung	98.7	-0.8	b)
11 Universitäre Hochschulen	61.9	0.0	100%
12 Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen	86.0	0.0	100%
<b>H3 Kultur, Sport und Freizeit, Kirche</b>	38.9	55.4	41%
13 Kultur	30.9	32.6	49%
14 Kirchen und religiöse Angelegenheiten	0.4	0.3	53%
15 Sport und Freizeit	7.7	22.6	25%
<b>H4 Gesundheit</b>	287.5	31.6	90%
16 Spitäler und Psychiatrische Kliniken	277.9	0.1	100%
17 Ambulante Krankenpflege	0.0	26.0	0%
18 Gesundheitsprävention	4.2	5.4	43%
19 Gesundheitswesen n.a.g.	5.4	0.1	98%

Fortsetzung nächste Seite

**Fortsetzung**

Nr. Aufgabenfeld	Nettoausgaben		
	Kanton	Gemeinden	Anteil Kanton
<b>H5 Soziale Sicherheit</b>	166.2	296.9	36%
20 Prämienverbilligungen	36.5	36.5	50%
21 Ergänzungsleistungen IV	15.7	36.5	30%
22 Ergänzungsleistungen AHV	28.1	65.5	30%
23 Familie und Jugend	6.6	22.0	23%
24 Invalidenheime und Leistungen an Invalide	57.8	57.5	50%
25 Sozialhilfe und Asylwesen	19.2	75.2	20%
26 Arbeitslosigkeit	4.8	1.0	82%
<b>H6 Verkehr</b>	40.8	89.7	31%
27 Strassenverkehr	0.9	39.0	2%
28 Öffentlicher Verkehr	39.9	50.7	44%
<b>H7 Umweltschutz und Raumordnung</b>	16.0	16.7	49%
29 Raumordnung	1.8	5.0	26%
30 Tourismus	2.5	1.9	56%
31 Industrie, Gewerbe, Handel	2.3	1.2	65%
32 Umweltschutz	3.1	6.3	33%
33 Gewässerverbauungen	6.4	2.2	75%
<b>H8 Volkswirtschaft</b>	17.9	3.4	84%
34 Arten- und Landschaftsschutz	4.4	1.1	80%
35 Landwirtschaft	7.1	3.1	70%
36 Forstwirtschaft	6.1	0.0	100%
37 Jagd und Fischerei	0.2	-0.8	b)
<b>Total</b>	1330.4	1171.4	53%

Bemerkung: Anteil Kanton = Anteil der Nettoausgaben des Kantons an den Nettoausgaben des Kantons inkl. der Gemeinden. Für einige Aufgabenfelder kann kein sinnvoller Wert ermittelt werden, da entweder der Kanton [a]), die Gemeinden [b)] oder der Kanton und die Gemeinden [c)] negative Nettoausgaben aufweisen.

PG = Peer Group (AG, BE, BL, SG, SO).

Quelle: EFV, BAKBASEL

## 4.2 Indexwerte

### 4.2.1 Standard-Benchmarking

Die Evaluation des Finanzhaushalts des Kantons Luzern ist eine erschöpfende interkantonale Einordnung des Niveaus der öffentlichen (Netto-)Ausgaben im Kanton Luzern. Das Standard-Benchmarking, das gewissermassen den ersten und einfachsten Schritt der Analyse darstellt, ermöglicht es dabei die Gesamtheit der betrachteten Aufgabenfelder standardisiert zu vergleichen. Somit kann auf dieser Grundlage eine „100-Prozent-Optik“ über sämtliche Komponenten des Finanzhaushalts eingenommen und eine erste objektive Bewertung jedes einzelnen Aufgabenfeldes unabhängig von dessen totalen finanziellen Gewicht im Finanzhaushalt vorgenommen werden.

Für diese standardisierte Betrachtung werden zunächst je Aufgabenfeld die Nettoausgaben pro Einwohner des Kantons Luzern den durchschnittlichen Nettoausgaben pro Einwohner in den Vergleichsgruppen (Peer Group, Gesamtschweiz) gegenübergestellt. Das Ergebnis dieser Rechnung ergibt den Indexwert des Standard-Benchmarkings, der angibt, wie stark die Nettoausgaben pro Einwohner im Kanton Luzern prozentual von den Nettoausgaben pro Einwohner der jeweiligen Vergleichsgruppe abweichen.

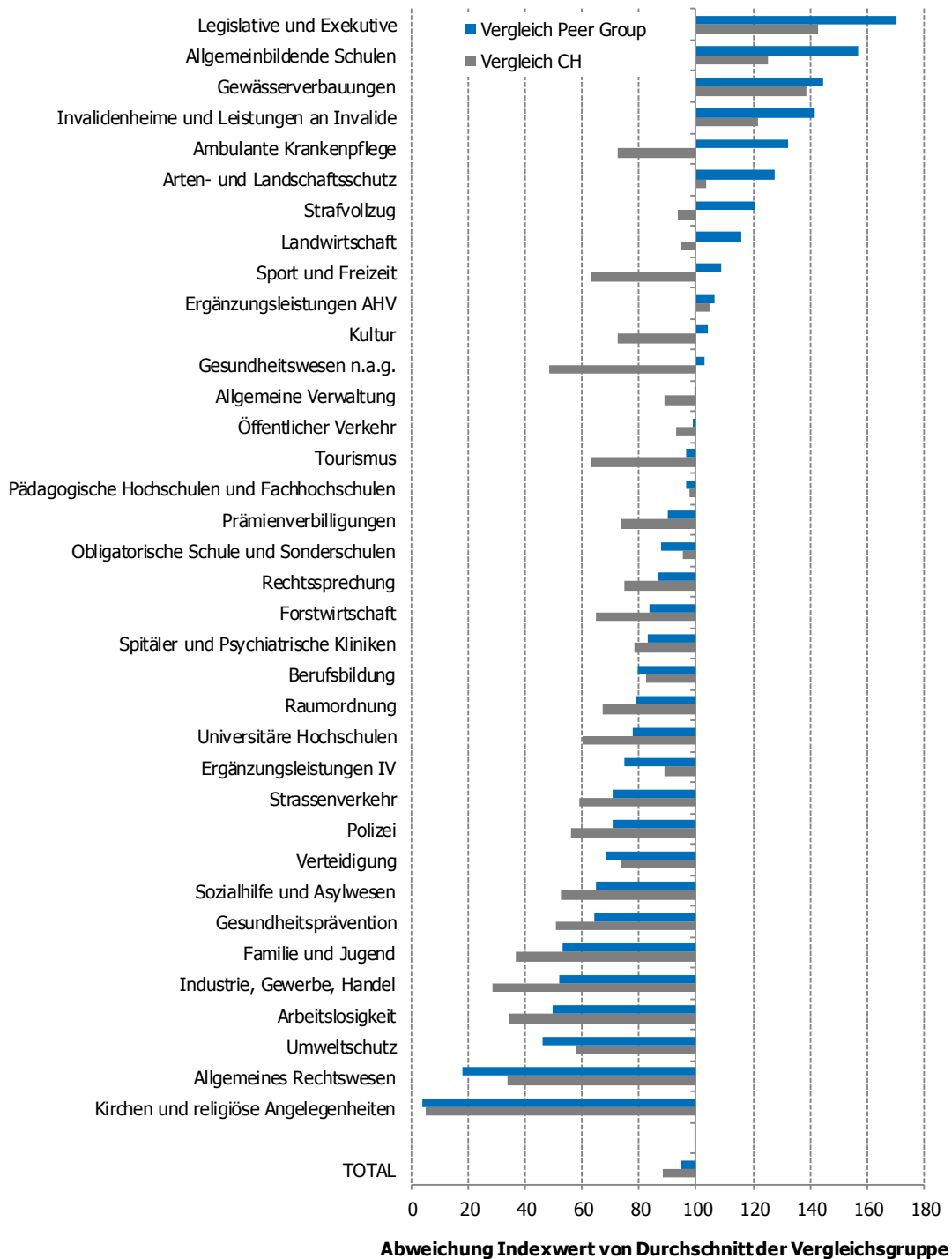
Der Standardkostenindexwert kann auch für das Aggregat der 37 untersuchten Aufgabenfelder hergeleitete werden. Dieser beträgt 95 bzw. 88 gegenüber der Peer Group bzw. der Gesamtschweiz. Der Kanton Luzern weist dementsprechend gegenüber der Peer Group ein um 5 Prozent niedriges Nettoausgabenniveau pro Einwohner auf. Die Balken der einzelnen Aufgabenfelder sind im übrigen Teil der Abbildung nach den Indexwerten des Kantons Luzern gegenüber den Durchschnitts der Peer Group geordnet. Das Aufgabenfeld Legislative und Exekutive weist den höchsten Indexwert im Peer-Group-Vergleich auf, das Aufgabenfeld Kirchen und religiöse Angelegenheiten den niedrigsten. Das Aufgabenfeld Öffentlicher Verkehr weicht hingegen kaum vom Durchschnitt der Peer Group ab.

Insgesamt sind die Nettoausgaben pro Einwohner von zwölf Aufgabenfeldern gegenüber der Peer Group überdurchschnittlich, gegenüber der Gesamtschweiz von insgesamt sechs. Diese Aufgabenfelder entstammen unterschiedlichsten Politikbereichen, so etwa dem Bildungsbereich (Allgemeinbildende Schulen), Sozialbereich (Invalidenheime und Leistungen an Invalide), wie auch der Legislative und Exekutive (gleichnamiges Feld). Zugleich ist festzustellen, dass diese Aufgabenfelder sehr unterschiedliche totale Niveaus an Nettoausgaben haben, wie dem Kapitel Bedeutung der Aufgabenfelder und intrakantonale Aufgabenteilung zu entnehmen ist. Es zeigt sich somit bereits an dieser Stelle, dass die 100-Prozent-Optik auf den Finanzhaushalt eine objektive und differenzierte Grundlage für Sparmassnahmen und politische Ausgabenreformen bietet.

Der Vergleich der Nettoausgaben pro Einwohner dürfte jedoch in einigen Aufgabenfeldern zu kurz greifen. So wird der Bedarf in der Bevölkerung Luzerns an Allgemeinbildende Schulen nicht und nur ungenau durch die Wohnbevölkerung bestimmt. Vielmehr spielt hier die Anzahl Schüler eine Rolle, die diese Schulform besucht. Da sich die Anzahl Schüler in Allgemeinbildenden Schulen interkantonale nicht proportional zu den Wohnbevölkerungen der 26 Kantone verhält, ist eine Bedarfsmessung anhand der Schülerzahlen präziser und gerechter hinsichtlich einer Bewertung des Nettoausgabenniveaus des Kantons Luzern.

Dies motiviert den zweiten, verfeinerten Schritt des interkantonalen Benchmarkings im Folgekapitel, für das in den relevanten Aufgabenfeldern (so etwa Allgemeinbildende Schulen) die Fallkosten- und Strukturkostenindexwerte kalkuliert werden.

**Abb. 4-1 Indexwerte des Standard-Benchmarkings:  
Prozentuale Abweichung von den Durchschnittswerten der Vergleichsgruppen**



Bemerkung: PG = Peer Group (AG, BE, BL, SG, SO). Für das Aufgabenfeld 37 Jagd und Fischerei wird aufgrund negativer Nettoausgaben (Nettoeinnahmen) kein Indexwert berechnet. Daher findet es sich nicht in der Abbildung wieder.  
Quelle: BAKBASEL



## 4.2.2 Benchmarking Fall- und Strukturkosten

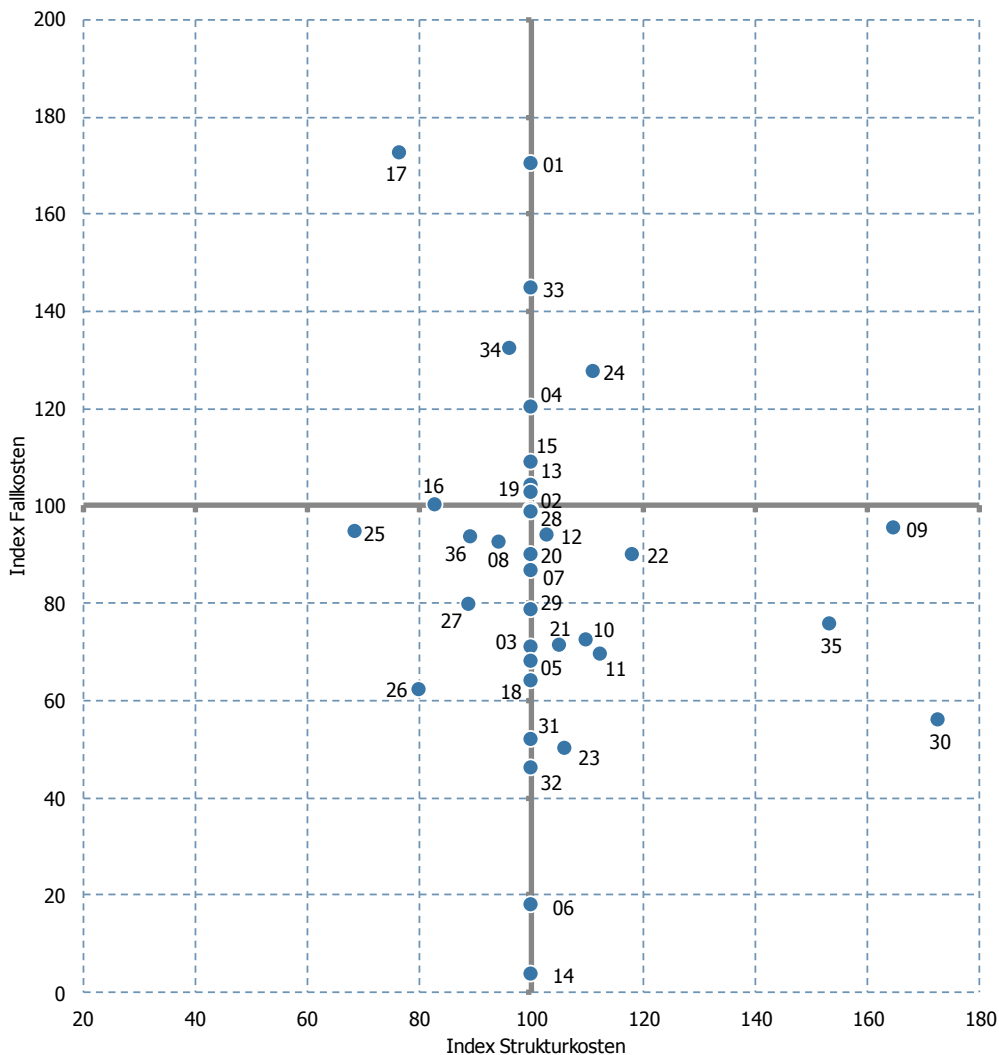
Das Benchmarking der Fall- und Strukturkosten stellt eine Erweiterung und Verfeinerung des Standard-Benchmarkings dar. Für diejenigen Aufgabenfelder, für die ein präziserer Bedarfsindikator benutzt werden sollte, wie etwa die Zahl der Lernenden im Bildungsbereich, wird im Folgenden nach Fall- und Strukturkosten unterschieden. So sind die Fallkosten das Ergebnis des interkantonalen Vergleichs der Nettoausgaben pro Bedarfseinheit und die Strukturkosten das Ergebnis des interkantonalen Vergleichs der Anzahl Bedarfseinheiten in Relation zur Wohnbevölkerung. Wiederum werden die Indexwerte der Fallkosten und der Strukturkosten in einer nun zweidimensionalen Darstellung abgebildet. Da die Peer Group zumeist eine höhere Strukturähnlichkeit zum Kanton Luzern aufweist als die Gesamtschweiz und somit im Durchschnitt die überlegene Vergleichsgruppe ist, beschränkt sich die Darstellung auf den Vergleich zur Peer Group. Nicht zuletzt ist dies aber der Übersichtlichkeit dienlich.

In der folgenden Abbildung sind die Fallkostenindexwerte auf der Ordinate und die Strukturkostenindexwerte auf der Abszisse abzulesen. Das Achsenkreuz, das wiederum bei den Indexwerten 100 gezogen wird, spannt vier Quadranten auf. Die Lage der Punkte in einem Quadranten gibt damit Ausschuss darüber, ob überdurchschnittliche Fall- und / oder Strukturkosten bzw. keinerlei überdurchschnittliche Kosten in einem Aufgabenfeld auftreten. Entstehen beispielsweise keinerlei Überschusskosten liegt das Aufgabenfeld im linken, unteren Quadranten, so etwa das Feld 26 Arbeitslosigkeit. Entstehen Fallkosten, aber keinerlei Strukturkosten liegt das Aufgabenfeld im linken, oberen Quadranten, so etwa das Feld 17 Ambulante Krankenpflege. Diejenigen Felder, für die die Wohnbevölkerung der präziseste Bedarfsindikator ist, finden sich auf der vertikalen Achse wieder: Ihr Strukturkostenindexwert beträgt per Definition 100.

Der Mehrwert der Zerlegung in Fall- und Strukturkostenindex besteht insbesondere in der Identifikation der Quelle überdurchschnittlicher Kosten. In den meisten Fällen dürften die Fallkosten (bspw. Kosten für den Bewohner eines Krankenpflege- oder Altersheims) nämlich aufgrund ihrer politischen Beeinflussbarkeit auch die höhere Relevanz für etwaige Sparmassnahmen als die Strukturkosten bzw. Bedarfsstrukturen (demographische Struktur der Bevölkerung, Topographie eines Kantons, etc.) haben.

So stellt für diesen Gedanken das Aufgabenfeld Allgemeinbildende Schulen ein hilfreiches Beispiel dar: In der vorangegangenen Abbildung wird gezeigt, dass die Standardkosten um über 50 Prozent, die der Peer Group überschreiten. In der folgenden Abbildung wird dieses Ergebnis präzisiert. Der Fallkostenindexwert ist etwas kleiner als 100, der Strukturkostenindexwert hingegen deutlich grösser. Die überdurchschnittlichen Kosten entstehen im Kanton Luzern also aus den Bedarfsstrukturen: Der Kanton Luzern hat eine hohe Anzahl Schüler in diesem Schultyp. Aus finanzieller Sicht werden aber die Schüler, technisch formuliert, durchaus zu angemessenen Fallkosten unterrichtet. Würden also Sparmassnahmen auf den Durchschnitt der Peer Group angestrebt, böte sich das Aufgabenfeld Allgemeinbildende Schulen somit eher nicht an. Analog zum Aufgabenfeld Allgemeinbildende Schulen kann so die Quelle überdurchschnittlicher Kosten für jedes einzelne Aufgabenfeld identifiziert werden (sofern eine Zerlegung stattfand).

**Abb. 4-2 Indexwerte des Benchmarkings Fall- und Strukturkosten gegenüber der Peer Group**



01	Legislative und Exekutive	09	Allgemeinbildende Schulen	17	Ambulante Krankenpflege	25	Sozialhilfe und Asylwesen	33	Gewässerverbauungen
02	Allgemeine Verwaltung	10	Berufsbildung	18	Gesundheitsprävention	26	Arbeitslosigkeit	34	Arten- und Landschaftsschutz
03	Polizei	11	Universitäre Hochschulen	19	Gesundheitswesen n.a.g.	27	Strassenverkehr	35	Landwirtschaft
04	Strafvollzug	12	Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen	20	Prämienverbilligungen	28	Öffentlicher Verkehr	36	Forstwirtschaft
05	Verteidigung	13	Kultur	21	Ergänzungsleistungen IV	29	Raumordnung		
06	Allgemeines Rechtswesen	14	Kirchen und religiöse Angelegenheiten	22	Ergänzungsleistungen AHV	30	Tourismus		
07	Rechtsprechung	15	Sport und Freizeit	23	Familie und Jugend	31	Industrie, Gewerbe, Handel		
08	Obligatorische Schule und Sonderschulen	16	Spitäler und Psychiatrische Kliniken	24	Invalideheime und Leistungen an Invalide	32	Umweltschutz		

Bemerkung: PG = Peer Group (AG, BE, BL, SG, SO); Für das Aufgabenfeld 37 Jagd und Fischerei wird aufgrund negativer Nettoausgaben (Nettoeinnahmen) kein Indexwert berechnet. Daher findet es sich nicht in der Abbildung wieder.  
Quelle: BAKBASEL

## 4.2.3 Benchmarking Personalaufwand

In einem ergänzenden Analyseschritt können auch bedeutende Sachgruppen einem interkantonalen Vergleich unterzogen werden. Im Folgenden soll dies für den Personalaufwand je Aufgabenfeld geschehen.

Erstens ist der Personalaufwand die bedeutendste Sachgruppe in den öffentlichen Haushalten der Schweiz. Zweitens zeichnen sich die Personalaufwendungen tendenziell durch eine hohe direkte Beeinflussbarkeit von Seiten der Politik aus. So kann die Anzahl Angestellter wie auch die Höhe der Entlohnung justiert werden. Dies macht ein Benchmarking für Sparbemühungen besonders relevant.

Allerdings kann ein Benchmarking des Personalaufwands nicht sinnvoll für alle Felder erstellt werden. So stellt es vor allem eine wertvolle Zusatzinformation in verwaltungsintensiveren Bereichen dar. Ausserdem fallen insbesondere im Bereich Soziale Sicherheit, der durch Beiträge an private Haushalte dominiert wird, teils kaum Personalaufwendungen an. Die Liste der verglichenen Aufgabenfelder ist dementsprechend verkürzt und begrenzt sich auf ausgewählte Aufgabenfelder. Im Falle des Kantons Luzern verursachen Aufwendungen für das Personal über alle betrachteten 37 Aufgabenfelder insgesamt 1.5 Mrd. CHF. Dies entspricht 40.6 Prozent der Gesamtaufwendungen in diesen Aufgabenfeldern. Im folgenden Benchmarking werden mittels der ausgewählten Felder hiervon rund 1.4 Mrd. CHF genauer betrachtet.

**Tab. 4-3 Benchmarking Personalaufwand: Indexwerte und Kostendifferenziale nach ausgewählten Aufgabenfeldern - Referenzniveau 100**

Nr. Aufgabenfeld	Personal- aufwand (PA) in Mio. CHF	Aufwand total in Mio. CHF	Personal- aufwand in %	PG = 100		CH = 100	
				Indexwerte PA pro Fall	Kosten- differenziale in Mio. CHF	Indexwerte PA pro Fall	Kosten- differenziale in Mio. CHF
<b>01</b> Legislative und Exekutive	37.1	46.3	80.2%	200	18.5	158	13.6
<b>02</b> Allgemeine Verwaltung	198.3	329.8	60.1%	108	15.1	95	0.0
<b>03</b> Polizei	97.1	108.7	89.3%	95	0.0	70	0.0
<b>04</b> Strafvollzug	13.5	39.6	34.1%	56	0.0	57	0.0
<b>05</b> Verteidigung	11.6	19.3	60.3%	117	1.7	124	2.2
<b>06</b> Allgemeines Rechtswesen	49.0	63.9	76.6%	84	0.0	77	0.0
<b>07</b> Rechtssprechung	47.4	62.8	75.5%	101	0.4	89	0.0
<b>08</b> Obligatorische Schule und Sonderschulen	582.8	750.8	77.6%	107	39.3	106	34.6
<b>09</b> Allgemeinbildende Schulen	120.3	140.8	85.4%	107	8.2	134	30.3
<b>10</b> Berufsbildung	83.1	125.6	66.2%	85	0.0	74	0.0
<b>13</b> Kultur	19.0	77.3	24.6%	129	4.3	67	0.0
<b>15</b> Sport und Freizeit	12.4	38.0	32.7%	60	0.0	40	0.0
<b>18</b> Gesundheitsprävention	5.8	12.6	45.8%	72	0.0	49	0.0
<b>25</b> Sozialhilfe und Asylwesen	16.9	179.2	9.4%	63	0.0	59	0.0
<b>26</b> Arbeitslosigkeit	17.7	26.6	66.5%	97	0.0	105	0.9
<b>27</b> Strassenverkehr	53.9	119.3	45.2%	109	4.6	81	0.0
<b>29</b> Raumordnung	7.4	13.5	55.2%	120	1.2	106	0.4
<b>Total</b>	<b>1'373.3</b>	<b>2'153.9</b>	<b>63.8%</b>		<b>93.3</b>		<b>82.1</b>

Anmerkung: PA: Personalaufwand.  
Quelle: BAKBASEL

Um den Personalaufwand interkantonal zu standardisieren, wird je Aufgabenfeld der Personalaufwand wiederum mit den Bedarfsindikatoren normiert. Somit fungieren beispielsweise die Schülerzahlen als Normierungsgrösse im Feld Allgemeinbildende Schulen. Das Benchmarking folgt insofern der Idee des Fallkostenbenchmarks.

Es muss bei der Interpretation der Ergebnisse beachtet werden, dass es sich um eine partielle Betrachtung der Aufwandsseite handelt. Es werden also nicht, wie im Falle der Nettoausgaben, (Erträge oder) Einnahmen abgezogen. Demzufolge ist ein direkter Vergleich der Indexwerte und Kostendifferenziale beider Benchmarkings nicht zulässig: So wäre es etwa theoretisch möglich, dass der Personalaufwand in einem Aufgabenfeld grösser ausfällt als die Nettoausgaben desselben Aufgabenfeldes. Auch ist ein Kantonsanteil nicht kalkulierbar. Da Transfers zwischen Kanton und Gemeinden eine eigene Sachgruppe konstituieren und sich nicht dem Personalaufwand, Sachaufwand oder übrigen Sachgruppen zuordnen lassen, kann der Kantonsanteil am Personalaufwand nicht separat berechnet werden.

Die Indexwerte gegenüber Peer Group und Gesamtschweiz lassen nun zu, das Niveau des Personalaufwandes pro Bedarfseinheit für die gelisteten Aufgabenfelder einzuordnen. Überdurchschnittliche Personalaufwendungen pro Bedarfseinheit ergeben sich wiederum in allen Politikbereichen (so etwa Bildungs- und Sozialbereich), mit besonders auffälligen Werten in den Aufgabenfeldern Legislative und Exekutive, Kultur und Allgemeinbildende Schulen.

In der Tabelle sind zusätzlich zu den Indexwerten die Kostendifferenziale eingetragen. Letztere ergeben sich vereinfacht aus einer Verrechnung der Indexwerte grösser 100 mit den totalen Personalaufwendungen der jeweiligen Aufgabenfelder. Sie bestimmen sich somit, anders als der Indexwert, auch aus der Grösse des Aufgabenfeldes. Die Kostendifferenziale erhalten damit insbesondere in den grossen Aufgabenfeldern wie dem Aufgabenfeld Obligatorische Schule und Sonderschule hohe Beträge.

Allerdings gilt es bei der Interpretation des Ergebnisses im Aufgabenfeld Obligatorische Schule und Sonderschulen zu beachten, dass der Indexwert und damit das Kostendifferenzial des Kantons Luzern überschätzt sein dürfte. Dies resultiert daraus, dass in der Finanzstatistik des Kantons Luzern auch im Teilbereich Sonderschulen ein beträchtlicher Teil der Ausgaben als Personalaufwand verbucht ist. In der Finanzstatistik anderer Kantone werden demgegenüber sämtliche Ausgaben in der Funktion Sonderschulen als Beiträge an die entsprechenden Institutionen (Transferaufwand) verbucht.

Die Erkenntnisse des Benchmarkings des Personalaufwandes erhalten Eingang in die Plausibilisierung der Kostendifferenziale im Kapitel Plausibilisierungsanalysen.

## 4.3 Fazit

- Der Kanton Luzern weist über alle Aufgabenfelder hinweg gemäss Standard-Benchmarking sowohl im Vergleich mit der Peer Group wie im gesamtschweizerischen Vergleich ein unterdurchschnittliches Nettoausgabenniveau auf. Die Nettoausgaben pro Kopf des Kantons Luzern liegen insgesamt bei 95 Prozent des Peer-Group-Niveaus bzw. 88 Prozent des gesamtschweizerischen Niveaus.
- In einzelnen Aufgabenfeldern jedoch befinden sich Luzerns Nettoausgaben pro Kopf über den Durchschnittswerten der Vergleichsgruppen. So sind gegenüber der Peer Group in insgesamt zwölf Aufgabenfeldern die Nettoausgaben pro Kopf des Kantons Luzern überdurchschnittlich. Gegenüber der Gesamtschweiz beträgt die entsprechende Anzahl sechs Aufgabenfelder. Diese Aufgabenfelder entstammen unterschiedlichsten Politikbereichen, so etwa dem Bildungsbereich (Allgemeinbildende Schulen), Sozialbereich (Invalidenheime und Leistungen an Invalide), wie auch der Legislative und Exekutive (gleichnamiges Feld).
- Das Standard-Benchmarking, das die Nettoausgaben stets ins Verhältnis zur Bevölkerung stellt, greift allerdings in einigen Aufgabenbereichen zu kurz. Für diejenigen Aufgabenfelder, für die ein präziserer Bedarfsindikator benutzt werden sollte, wie etwa die Zahl der Lernenden im Bildungsbereich, wird nach Fall- und Strukturkosten unterschieden.

## **5 FINANZIELLE KOSTENDIFFERENZIALE**



## 5 Finanzielle Kostendifferenziale

### 5.1 Methodische Vorbemerkung

#### Transformation der Benchmarking-Indizes in monetäre Grössen

Basierend auf den Ergebnissen des Benchmarkings werden die dort berechneten Indizes in monetäre Grössen transformiert. Konkret werden zwei Ausprägungen von finanziellen Kostendifferenzialen berechnet, die ausdrücken, wie stark die Nettoausgaben c.p. senken würden, wenn man bei gegebenem Referenzniveau die Fallkosten bzw. die Strukturkosten der vorgegebenen Referenzgruppe unterstellt. Die entsprechenden finanziellen Kostendifferenziale werden Fallkostendifferenzial und Strukturkostendifferenzial genannt. Strukturkostendifferenziale sind in der Regel das Ergebnis ungünstiger Bedarfsstrukturen. Diese bestehen bspw. wenn ungünstigere demographische Strukturen vorliegen als in anderen Kantonen. Auch topographische und geographische Faktoren (Siedlungsstruktur, etc.) können hier eine Rolle spielen.

#### Interpretation der finanziellen Kostendifferenziale

Im Hinblick auf die Ableitung von Sparpotenzialen ergeben sich je nach Ursache eines Kostendifferenzials sehr unterschiedliche Schlussfolgerungen: Weist ein Aufgabenfeld zwar ein Strukturkostendifferenzial, aber kein Fallkostendifferenzial auf, kann das Kostenniveau i.d.R. in diesem Aufgabenfeld nur gesenkt werden

- durch Senkung des Leistungsniveaus auf ein unterdurchschnittliches Niveau
- oder durch die überproportionale Steigerung der Effizienz auf ein überdurchschnittliches Niveau.

Sofern ein Aufgabenfeld jedoch ein Fallkostendifferenzial aufweist, kann eine Senkung des Kostenniveaus i.d.R. erreicht werden

- durch Ausschöpfung bestehender Effizienzpotenziale (ohne effektiven Leistungsabbau), d.h. Erreichen eines durchschnittlichen Effizienzgrades
- bzw. durch verträglichen Leistungsabbau (wenn Versorgung überdurchschnittlich hoch).

Entsprechend spielen für die Erarbeitung von Entlastungsmassnahmen jene Aufgabenfelder mit einem Fallkostendifferenzial eine wichtigere Rolle als solche mit einem Strukturkostendifferenzial.

#### Wichtige Parameter der Berechnung: Vergleichsgruppe Referenzniveau

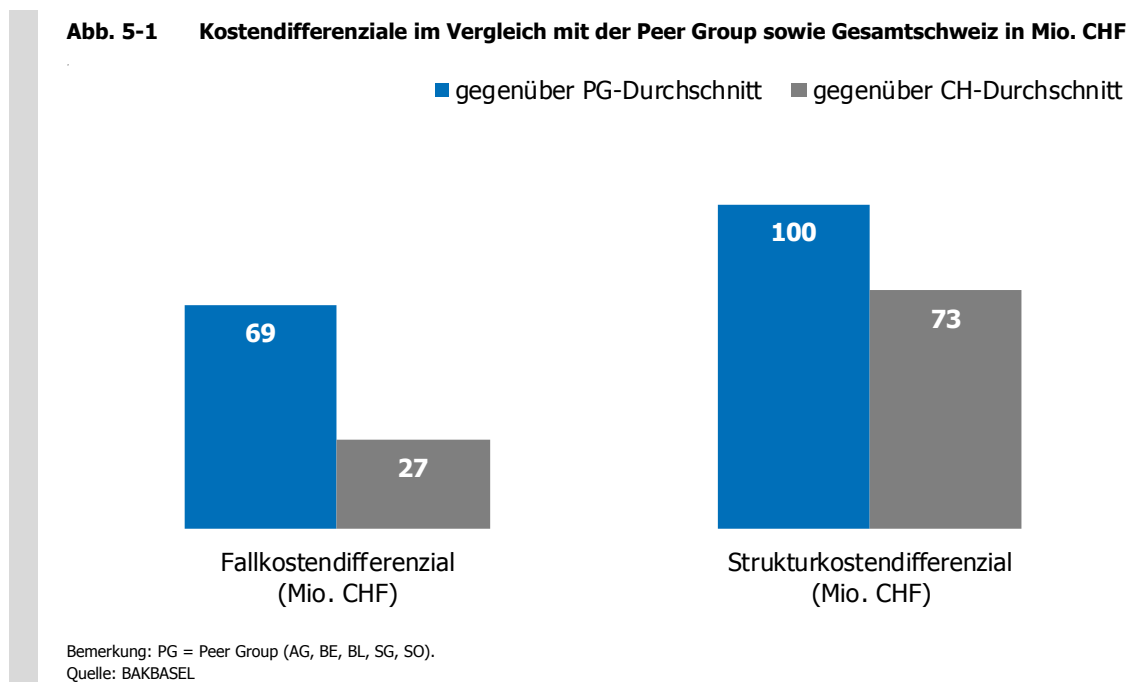
Die Höhe des Kostendifferenzials eines Aufgabenfelds hängt von der Auswahl der Vergleichsgruppe sowie des Referenzniveaus ab. Als Vergleichsgruppen dienen stets eine Peer Group bestehend aus den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Bern, Solothurn und St. Gallen einerseits sowie die Gesamtschweiz andererseits. Als Referenzniveaus fungieren in einer ersten Übersicht jeweils die Mittelwerte der beiden Vergleichsgruppen (100 [PG=100], 100 [CH=100]). Die Kostendifferenziale sind entsprechend dem Untersuchungsansatz in Fallkosten- und Strukturkostendifferenziale aufgeschlüsselt.

#### Aggregation der einzelnen Aufgabenfelder

Die auf Basis der Benchmarkings der einzelnen Aufgabenfelder ermittelten Kostendifferenziale können für den gesamten Finanzhaushalt zusammengefasst werden. Hierbei werden nur jene Aufgabenfelder berücksichtigt, bei denen der entsprechende Index im Benchmarking über dem Referenzniveau der Vergleichsgruppe liegt. Aufgabenfelder, bei denen der Kanton Luzern unterdurchschnittliche Kosten aufweist, bleiben in der Aggregation unberücksichtigt. Befinden sich die Fall- bzw. Strukturkosten unter dem vorgegebenen Referenzniveau, leiten sich daraus keine negativen Kostendifferenziale ab. Die entsprechenden Kostendifferenziale betragen Null. Eine aggregierte Betrachtung der Kostendifferenziale weist dementsprechend die Summe aller positiven Kostendifferenziale auf. Es werden also nicht positive und negative Abweichungen miteinander saldiert.

## 5.2 Gesamtergebnisse im Überblick

Die aggregierten Fallkostendifferenziale des Kantons Luzern betragen bezogen auf die durchschnittlichen Fallkostenniveaus der Peer-Group-Kantone insgesamt 69 Mio. CHF. Das bedeutet, dass die Nettoausgaben im Kanton Luzern c.p. um 69 Mio. CHF niedriger ausfallen würden, wenn man bei allen Aufgabenfeldern mit (gegenüber der Peer Group) überdurchschnittlichen Fallkosten das Fallkostenniveau der Peer Group unterstellt. Die entsprechenden Strukturkostendifferenziale summieren sich gegenüber dem Peer-Group-Durchschnitt über alle Aufgabenbereiche hinweg auf 100 Mio. CHF. Ungünstige Bedarfsstrukturen tragen also deutlich mehr zum überdurchschnittlichen Ausgabenniveau bei als überdurchschnittliche Fallkosten.



Im Vergleich mit der Gesamtheit aller Kantone (CH-Durchschnitt) fallen die Kostendifferenziale des Kantons Luzern etwas geringer aus, wobei das Verhältnis des Fallkostendifferenzials (27 Mio. CHF) zum Strukturkostendifferenzial (73 Mio. CHF) noch etwas ungleicher ausfällt wie im Peer-Group-Vergleich.



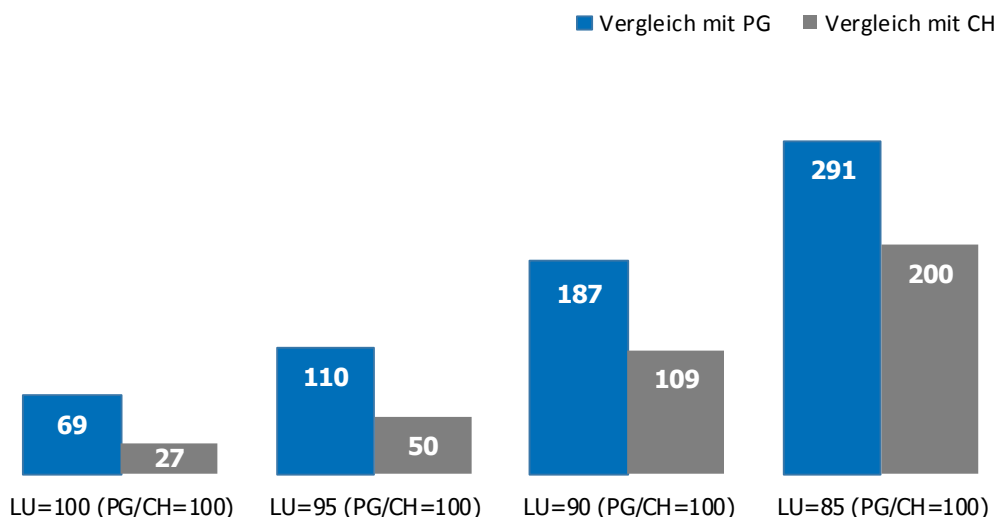
### Ergebnisse bei Variation des unterstellten Referenzniveaus

Nebst der Auswahl der Vergleichsgruppe hängt die Höhe der Kostendifferenziale auch davon ab, welches relative staatliche Versorgungsniveau zum Vergleich herangezogen werden soll. Anstelle der Mittelwerte der Vergleichsgruppen kann beispielsweise ein Niveau von 95 Prozent der Durchschnittswerte der Vergleichsgruppen als Referenzniveau herangezogen werden. Hier wird also unterstellt, dass bei allen Aufgabenfeldern die Fallkosten oder Strukturkosten mindestens auf 95 Prozent des Niveaus der Vergleichsgruppe gesenkt werden können.

Nachfolgende Abbildung stellt die Entwicklung der Fallkostendifferenziale gegenüber der Peer Group sowie der Gesamtschweiz bei verschiedenen Referenzniveaus dar. Erwartungsgemäss steigen die Fallkostendifferenziale bei einer Senkung des Referenzniveaus. Hierzu tragen zwei Effekte bei. Einerseits steigt das Kostendifferenzial bei den schon auf höherem Referenzniveau berücksichtigten Aufgabenfeldern, andererseits kommen weitere Aufgabenfelder hinzu, weil ihr Benchmarking-Index dann den gesenkten Schwellenwert unterschreitet.

Wird das 95-Prozent-Niveau des durchschnittlichen Fallkostenniveaus der Peer Group als Vergleichsgrösse definiert, beträgt das Fallkostendifferenzial des Kantons Luzern beispielsweise 110 Mio. CHF. Bei einem Vergleich mit einem Niveau von 90 Prozent des Peer-Group-Durchschnitts ergeben sich über alle Aufgabenfelder hinweg Fallkostendifferenziale von 187 Mio. CHF.

**Abb. 5-2 Fallkostendifferenziale nach Referenzniveau in Mio. CHF**



Bemerkung: PG = Peer Group (AG, BE, BL, SG, SO).  
Quelle: BAKBASEL

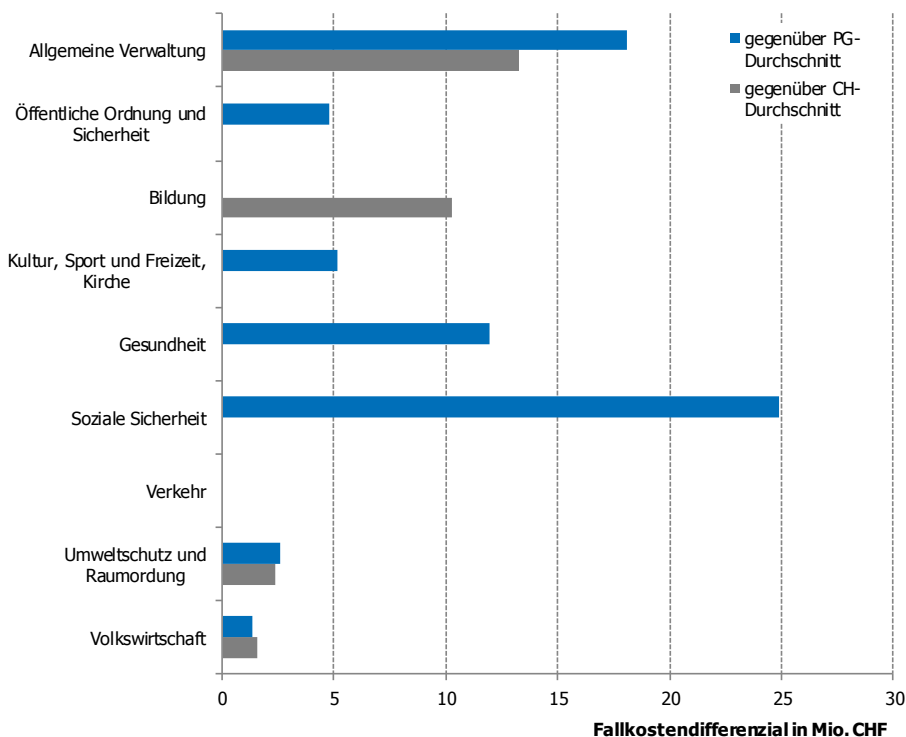
### 5.3 Ergebnisse nach Hauptaufgaben

In der nachfolgenden Tabelle sind die Ergebnisse entlang der neun Hauptaufgaben dargestellt, wobei die Durchschnittsniveaus der beiden Vergleichsgruppen (100 [PG=100], 100 [CH=100]) die Referenzwerte für die Fall- und Strukturkostendifferenziale des Kantons Luzern bilden. Die umfangreichen Strukturkostendifferenziale lassen sich die Bereiche Bildung und Soziale Sicherheit zurückführen. Das Strukturkostendifferenzial im Bildungsbereich erklärt sich hauptsächlich mit der vergleichsweise jungen Altersstruktur des Kantons Luzern. Im Bereich Soziale Sicherheit resultiert ein nennenswertes Strukturkostendifferenzial aufgrund von hohen Bezügerquoten bei den Ergänzungsleistungen sowie einer vergleichsweise grossen Anzahl an Klienten in Behinderteninstitutionen.

**Tab. 5-1 Kostendifferenziale nach Hauptaufgaben in Mio. CHF**

Nr. Hauptaufgabe	Nettoausgaben		Kostendifferenziale in Mio. CHF			
	in Mio. CHF	Anteil Kanton	100 [PG=100]		100 [CH=100]	
			Fallkosten	Strukturkosten	Fallkosten	Strukturkosten
<b>H0 Allgemeine Verwaltung</b>	257.8	39%	18.1	0.0	13.2	0.0
<b>H1 Öffentliche Ordnung und Sicherheit</b>	144.6	84%	4.8	0.0	0.0	0.0
<b>H2 Bildung</b>	1038.5	52%	0.0	64.7	10.3	31.7
<b>H3 Kultur, Sport und Freizeit, Kirche</b>	94.4	41%	5.1	0.0	0.0	0.0
<b>H4 Gesundheit</b>	319.1	90%	12.0	0.0	0.0	0.0
<b>H5 Soziale Sicherheit</b>	463.1	36%	24.9	30.0	0.0	36.6
<b>H6 Verkehr</b>	130.5	31%	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>H7 Umweltschutz und Raumordnung</b>	32.7	49%	2.6	1.9	2.4	0.6
<b>H8 Volkswirtschaft</b>	21.2	84%	1.3	3.5	1.6	4.5
<b>Total</b>	<b>2501.8</b>	<b>53%</b>	<b>68.9</b>	<b>100.1</b>	<b>27.4</b>	<b>73.4</b>

**Abb. 5-3 Fallkostendifferenziale nach Hauptaufgaben in Mio. CHF**



Bemerkung: Anteil Kanton = Anteil der Nettoausgaben des Kantons an den Nettoausgaben des Kantons inkl. der Gemeinden.  
 PG = Peer Group (AG, BE, BL, SG, SO).  
 Quelle: EFV, BAKBASEL Bemerkung: PG = Peer Group (AG, BE, BL, SG, SO).

## 5.4 Ergebnisse nach Aufgabenfeldern

Während die Fallkostendifferenziale nach Hauptgruppen aufzeigen, in welchen weitergefassten Politikbereichen allenfalls Handlungsbedarf existieren könnte, kann nun eine Aufschlüsselung dieser Aggregate nach den einzelnen Aufgabenfeldern unternommen werden. In der folgenden Abbildung grenzen die horizontalen Linien die Hauptgruppen voneinander ab. Aufgabenfelder, in denen überdurchschnittliche Fallkosten vorliegen, werden bereits im Kapitel Indexwerte mittels der Fallkostenindexwerte identifiziert, indem Indexwerte über 100 aufgezeigt werden. Die nun dargestellten Fallkostendifferenziale der betreffenden Aufgabenfelder sind als die Geldbeträge zu interpretieren, die eingespart werden müsste, um den Indexwert dieser Aufgabenfelder auf genau 100 abzusenken.

**Abb. 5-4 Fallkostendifferenziale nach Aufgabenfeldern im Vergleich mit der Peer Group sowie Gesamtschweiz in Mio. CHF**



Bemerkung: PG = Peer Group (AG, BE, BL, SG, SO).  
Quelle: BAKBASEL

Die voranstehende Abbildung bestätigt, dass sich eine detaillierte Perspektive auf den Finanzhaushalt auszahlt. Es zeigt sich, dass in einigen Hauptgruppen die Fallkostendifferenziale einem einzigen Aufgabenfeld entstammen. So etwa entsteht das Fallkostendifferenzial im Bereich Soziale Sicherheit ausschliesslich im Feld Invalidenheime und Leistungen an Invalide. Zugleich bedeutet dies, dass das Gros der Aufgabenfelder keinerlei überdurchschnittliche Fallkosten gegenüber den Durchschnitten der zwei Vergleichsgruppen aufweist und sich dementsprechend kein Handlungsbedarf ergibt, wenn der Durchschnitt als Ziel der Einsparungen vorgegeben ist.

In weiter ausdifferenzierten Ergebnissen der Finanzhaushaltsevaluation wird hier angesetzt. Hierbei kann es sinnvoll sein, das Vergleichsniveau (bisher: Durchschnitt der Vergleichsgruppen) abzusenken. Wird ein vorgegebenes Entlastungsvolumen angestrebt, kann dies unter Umständen mit einer Absenkung auf den Durchschnitt der Vergleichsgruppen nicht erreicht werden. Deshalb wird das hier dargestellte Ergebnis im Anhang in diese Richtung verfeinert. Es wird aufgezeigt, welche Aufgabenfelder hinsichtlich einer Absenkung der Nettoausgaben auf 95, 90 und 85 Prozent des Durchschnitts der Vergleichsgruppen zu Handlungsfeldern würden.

## 5.5 Fazit

Aus der bisherigen Synthese lassen sich erste wichtige Schlussfolgerungen ableiten:

- Sowohl im Vergleich mit der Peer Group wie mit der Gesamtschweiz liegt das Strukturkostendifferenzial des Kantons Luzern über dem Fallkostendifferenzial. Der Preiseffekt, der ein höheres Versorgungsniveau oder eine tiefere Effizienz widerspiegelt, leistet somit einen kleineren Beitrag zum gesamten Kostendifferenzial als der Mengeneffekt, der vorwiegend mit Unterschieden in der Bedarfsstruktur und damit mit strukturellen Faktoren zusammenhängt. Dies entspricht für die Ableitung von Sparpotenzialen einer nicht idealen Ausgangslage, da Strukturkostendifferenziale kurz- bis mittelfristig kaum Spielraum für Nettoausgabensenkungen bieten.
- Gleichwohl bestehen nennenswerte Fallkostendifferenziale. Mit einer Senkung aller aufgabenfeldspezifischen Fallkosten, die im Hinblick auf die Ableitung von Sparpotenzialen prioritär zu behandeln sind, auf das Durchschnittsniveau der Peer Group käme der Kanton Luzern – in Bezug auf das Jahr 2011 ceteris paribus – auf ein um 69 Mio. CHF tieferes Nettoausgabenniveau.
- Dabei gilt es allerdings zu bedenken, dass sich das Benchmarking und damit die oben abgebildeten Kostendifferenziale auf den konsolidierten Finanzhaushalt des Kantons Luzern und der Luzerner Gemeinden beziehen, wobei keine Aussage über die Anteile an der Verursachung der Kostendifferenziale getroffen werden können. Es muss jedoch davon ausgegangen werden, dass das auf kantonaler Ebene verursachte Fallkostendifferenzial deutlich unterhalb von 69 Mio. CHF einzustufen ist.
- Grundsätzlich sind die gemäss standardisiertem Untersuchungsansatz ermittelten Kostendifferenziale als Wegweiser für die Ableitung von Handlungsfeldern bzw. für den gesamten weiteren Prozess zu verstehen. Für den Sparprozess ist an dieser Stelle hervorzuheben, dass die Kostendifferenziale keinesfalls mit dem tatsächlichen Einsparpotenzial gleichzusetzen sind.
- Schlussfolgerungen im Hinblick auf das Einsparpotenzial müssen unbedingt unter zusätzlicher Berücksichtigung institutioneller und politischer Rahmenbedingungen gezogen werden. Für die Ableitung von Handlungsfeldern sind die Höhe und Robustheit der Kostendifferenziale der einzelnen Aufgabenfelder ausserdem mittels Sensitivitäts- und Spezialanalysen einzuordnen. Für die relevantesten Aufgabenfelder sind diese Plausibilisierungsanalysen im folgenden Kapitel dargestellt.

## **6 ABLEITUNG DER HANDLUNGSFELDER**



## 6 Ableitung von Handlungsfeldern

### 6.1 Plausibilisierungsanalysen

Das interkantonale Benchmarking gemäss Untersuchungsansatz bildet die Basis für die Ableitung der Handlungsfelder, wobei Aufgabenfelder mit Fallkostendifferenzialen und einem hohen Finanzierungsanteil des Kantons im Zentrum des Interesses stehen. Zwecks Einordnung der Kostendifferenziale und Strukturen der betreffenden Aufgabenfelder werden in diesem Kapitel die Benchmarking-Ergebnisse anhand von aufgabenspezifischen Informationen oder Daten mittels Sensitivitäts- und Spezialanalysen plausibilisiert.

#### 6.1.1 Legislative und Exekutive

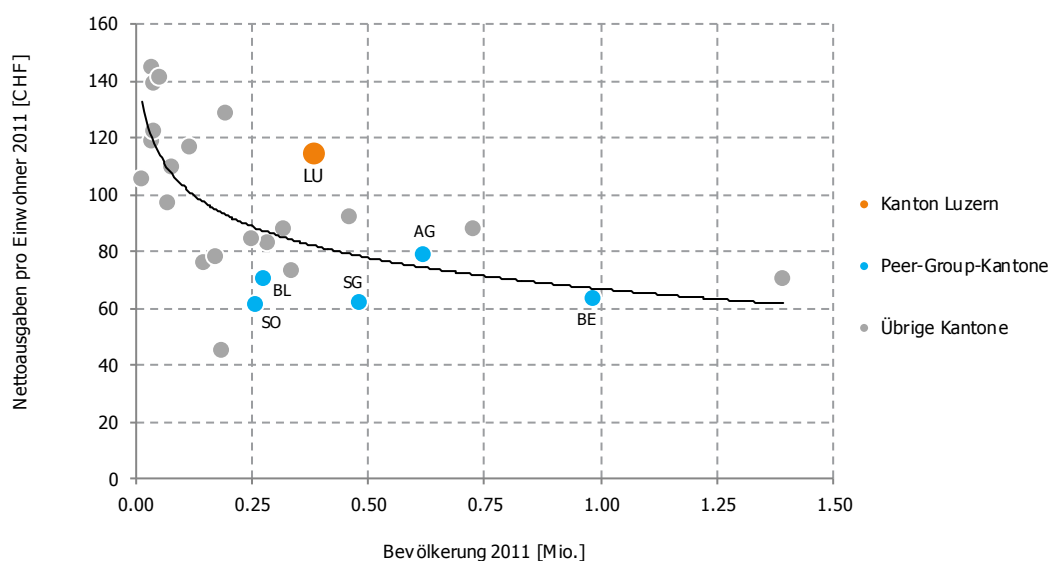
##### Ergebnisse Benchmarking

Das standardmässige Benchmarking des Aufgabenfelds Legislative und Exekutive weist darauf hin, dass sich die Nettoausgaben des Kantons Luzern und der Luzerner Gemeinden deutlich über den Durchschnittsniveaus der Gesamtschweiz sowie der Peer Group befinden. Im Vergleich der Nettoausgaben pro Kopf resultieren Fallkostendifferenziale von 13 Mio. CHF gegenüber dem gesamtschweizerischen Durchschnitt bzw. 18 Mio. CHF gegenüber dem Peer-Group-Mittelwert.

##### Grössenvorteile haben starken Einfluss auf das Ergebnis

Eine zusätzliche Analyse des Aufgabenbereichs Legislative und Exekutive zeigt, dass in der Finanzierung dieses Aufgabenfelds Grössenvorteile bestehen. Wie der nachfolgenden Grafik zu entnehmen ist, liegen die Nettoausgaben pro Kopf der einwohnerarmen Kantone im Durchschnitt deutlich höher als die Nettoausgaben pro Kopf der einwohnerstarken Kantone. Die Grössenvorteile dürften sich dadurch erklären, dass die Parlamente und Regierungen bevölkerungsärmerer Kantone nicht notwendigerweise viel kleiner sind als in den Zentren.

**Abb. 6-1 Legislative und Exekutive: Nettoausgaben pro Kopf der Kantone und Gemeinden im interkantonalen Vergleich**



Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

### Plausibilisierung anhand aufgabenspezifischer Vergleichsgruppe

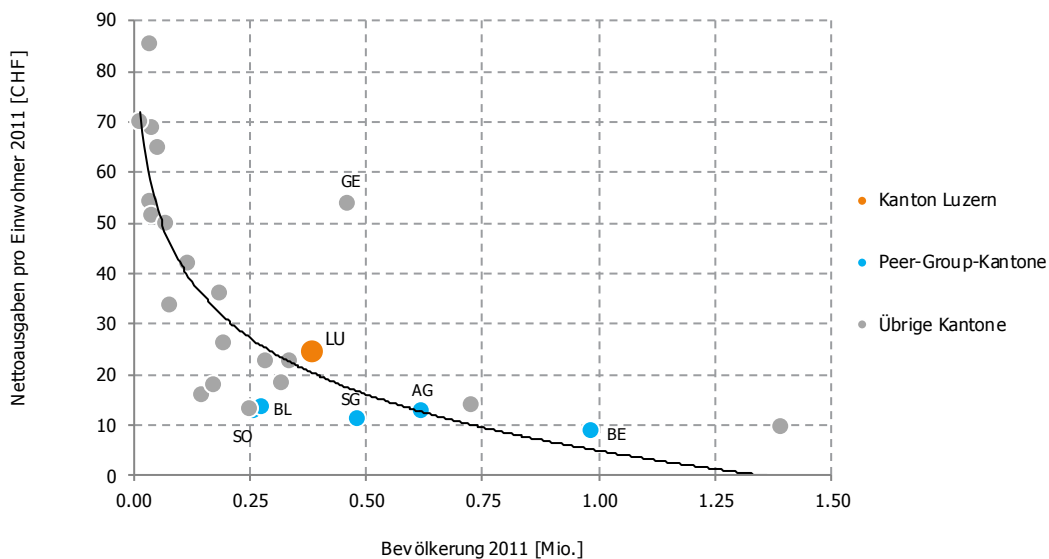
Für das interkantonale Benchmarking bedeutet dies, dass der Auswahl der Vergleichsgruppe eine besondere Bedeutung zukommt. Anstelle eines Vergleichs mit der Gesamtschweiz oder einer standardmässig definierten Peer Group drängt sich in diesem Aufgabenfeld ein Benchmarking mit ähnlich einwohnerstarken Kantonen auf. Zu diesem Zweck kann eine Vergleichsgruppe gebildet werden mit allen Kantonen, deren Bevölkerung im Intervall einer Standardabweichung um die Einwohnerzahl des Kantons Luzern liegt.

Der Vergleich der Nettoausgaben pro Kopf mit dieser aufgabenspezifischen Peer Group bestehend aus zehn Kantonen weist für den Kanton Luzern ein deutlich überdurchschnittliches Leistungsniveau aus. Es ergibt sich ein Fallostendifferenzial von 14 Mio. CHF. Ebenfalls ein Kostendifferenzial in der Höhe von 14 Mio. CHF resultiert für den Kanton Luzern, wenn mittels Regression für die Einwohnerzahl der Kantone kontrolliert und das Niveau der Nettoausgaben sodann gesamtschweizerisch verglichen wird.

### Plausibilisierung anhand der Kantonsdaten

Zwecks Einordnung der Benchmarking-Ergebnisse gilt es bei der Betrachtung des Aufgabenfelds Legislative und Exekutive zu beachten, dass ein grosser Teil der konsolidierten Nettoausgaben in den Rechnungen der Gemeinden anfällt. In Luzern trägt der Kanton nur gut einen Fünftel zur Finanzierung dieses Aufgabenfelds bei. Dementsprechend dürfte beim Benchmarking anhand der konsolidierten Nettoausgaben dem Ausmass der regionalen Fragmentierung innerhalb der Kantone eine hohe Bedeutung zukommen. Da andererseits die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden interkantonally vergleichsweise homogen ist, kann das Benchmarking zwecks Einordnung der Ergebnisse auch anhand der Kantonsdaten durchgeführt werden.

**Abb. 6-2 Legislative und Exekutive: Nettoausgaben pro Kopf der Kantone im interkantonalen Vergleich**



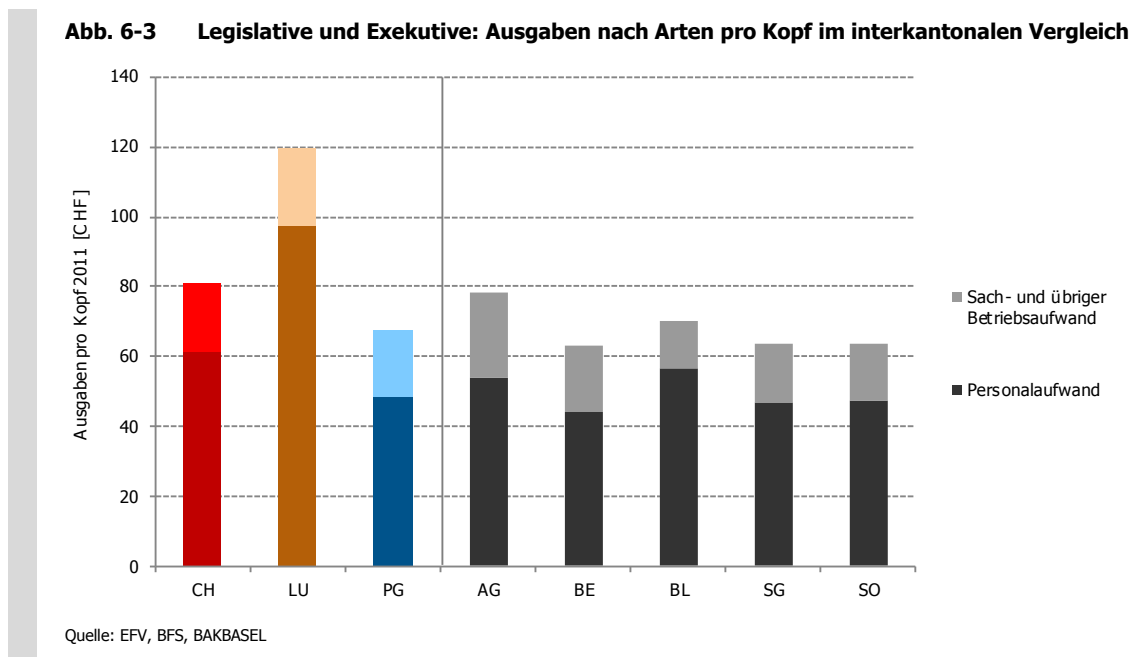
Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

Bei der alleinigen Betrachtung der Kantonsdaten treten die Grössenvorteile noch stärker zum Vorschein. Für den Kanton Luzern gelten weiterhin die Aussagen, wonach die Peer Group keine ideale Vergleichsgruppe darstellt und das Nettoausgabenniveau gegenüber besser geeigneten Vergleichsgruppen recht hoch liegt. Im Vergleich mit den strukturähnlichen Kantonen, wobei der Kanton Genf als Ausreisser nicht beachtet wird, liegen die Nettoausgaben pro Kopf des Kantons Luzern um 33 Prozent über dem Durchschnittsniveau.



### Ergänzende Plausibilisierung: Ausgaben nach Arten

Zwecks Plausibilisierung der Daten und als Hinweis auf mögliche Kostentreiber wird in diesem Abschnitt die Kostenstruktur im Aufgabenfeld Legislative und Exekutive betrachtet, wobei für diese Betrachtung wieder auf die konsolidierten Daten der Kantone und Gemeinden zurückgegriffen wird. Die Aufschlüsselung der Ausgaben nach Arten in der folgenden Abbildung zeigt, dass der Personalaufwand den grössten Anteil am Gesamtaufwand aufweist.



Im Vergleich mit der Gesamtschweiz sowie den Peer-Group-Kantonen zeigt sich, dass die Ausgaben pro Kopf für Personal im Aufgabenfeld Legislative und Exekutive im Kanton Luzern deutlich über den Durchschnittswerten der Gesamtschweiz sowie aller Peer-Group-Kantone liegen. Zu einem grossen Teil lässt sich das überdurchschnittliche Nettoausgabenniveau des Kantons Luzern dementsprechend auf einen überhöhten Personalaufwand zurückführen.

### Plausibilisierung: Controlling-Struktur

Gemäss Informationen der Staatskanzlei des Kantons Luzern unterscheiden sich die Controlling-Strukturen der einzelnen Kantone dahingehend, dass im Kanton Luzern der Personal- und Sachaufwand der gesamten Staatskanzlei in den Bereichen Legislative und Exekutive eingerechnet ist, in den Kantonen der Peer-Group hingegen nicht. Die sich daraus ergebende Abweichung liegt mindestens in der Grösse des Kostendifferenzials. Der Einfluss der unterschiedlichen Controlling-Strukturen auf die Datenbasis lässt sich jedoch im Rahmen der angewandten Untersuchungsmethode nicht exakt quantifizieren, so dass eine Korrektur in Form einer Anpassung der Datengrundlage nicht möglich ist.

### Fazit

Die standardmässige Peer Group, die den einwohnerstarken Kanton Bern enthält, erweist sich gemäss Plausibilisierung als suboptimale Vergleichsgruppe. Aufgrund von Grössenvorteilen in der Finanzierung des Aufgabenbereichs Legislative und Exekutive dürfte das Fallkostendifferenzial des Kantons Luzern gegenüber der Peer Group leicht überschätzt sein.

Im Vergleich der Nettoausgaben pro Kopf mit ähnlich einwohnerstarken Kantonen resultiert für den Kanton Luzern bei konsolidierter Betrachtung der Kantone und Gemeinden ein Fallkostendifferenzial von 14

Mio. CHF. Eine ergänzende Analyse legt nahe, dass die überdurchschnittlichen Kosten im Kanton Luzern auf überdurchschnittlich hohe Personalkosten zurückzuführen sind.

Es gilt zu beachten, dass sich das Benchmarking und damit die oben erwähnten Zahlen auf den konsolidierten Finanzhaushalt des Kantons inkl. der Gemeinden beziehen. Der kantonale Anteil an der Finanzierung dieses Aufgabenfelds beläuft sich auf gut 20 Prozent. Das Benchmarking der Daten der Kantone ohne Gemeinden deutet darauf hin, dass das Fallkostendifferenzial des Kantons etwa 2.3 Mio. CHF beträgt.

Überdies muss bei der Bewertung des Kostendifferenzials des Kantons berücksichtigt werden, dass sich die Controlling-Strukturen der einzelnen Kantone im Bereich Legislative und Exekutive unterscheiden. Eine exakte Quantifizierung des Einflusses der unterschiedlichen Controlling-Strukturen auf die Ergebnisse des Benchmarkings ist nicht möglich, wobei von einem Betrag von rund 3 Mio. CHF ausgegangen werden kann.

## 6.1.2 Allgemeine Verwaltung

### Ergebnisse Benchmarking

Gemäss standardmässigem Benchmarking liegen die Nettoausgaben pro Kopf des Kantons Luzern im Aufgabenfeld Allgemeine Verwaltung bei einem Indexwert von 99 etwa im Durchschnitt der Peer-Group-Kantone. Im Vergleich mit dem gesamtschweizerischen Durchschnittsniveau bewegen sich Luzern Standardkosten bei einem Indexwert von 89 auf unterdurchschnittlichem Niveau.

### Plausibilisierung

Die Datenlage im Bereich Allgemeine Verwaltung stellt das interkantonale Benchmarking dieses Aufgabenfelds vor eine besondere Herausforderung. Die massgebliche Plausibilisierungsarbeit erfolgte vorgängig bei der Definition des Aufgabenfelds und bei der Datenselektion. Die folgenden Abschnitte beschreiben den Umgang mit der besonderen Problematik dieses Aufgabenfelds.

In der funktionalen Gliederung der EFV-Finanzstatistik gemäss harmonisiertem Rechnungslegungsmodell 2 werden die Ausgaben einer Verwaltungseinheit einer bestimmten aufgabenspezifischen Funktion auf Zwei- oder Dreisteller-Ebene zugewiesen, wenn die betreffende Verwaltungseinheit **ausschliesslich** der entsprechenden Funktion zugehörige Verantwortlichkeiten trägt.

Fallen Zuständigkeiten einer Verwaltungseinheit auf verschiedene (3-Steller-) Aufgabenbereiche, wie beispielsweise in den Fällen einer Querschnittseinheit oder eines Generalsekretariats, werden die Ausgaben der betreffenden Verwaltungseinheit in der Funktion 02 Allgemeine Dienste verbucht. Ein Beispiel ist das Generalsekretariat des Departements für Bau, Umwelt und Verkehr, welches keinem 3-Steller-Aufgabenbereich ausschliesslich zugeordnet werden kann und dessen Ausgaben folglich unter der Funktion 02 Allgemeine Dienste verbucht werden.

Da sich der Aufbau der Verwaltungseinheiten in den einzelnen Kantonen unterscheidet, variieren auch die Anzahl und Umfänge der Verwaltungseinheiten mit Zuständigkeiten für spezifische bzw. verschiedene Aufgabenbereiche. Dementsprechend resultiert per Definition in der Funktion 02 Allgemeine Dienste der EFV-Finanzstatistik ein interkantonales heterogenes Aggregat von Verwaltungseinheiten. Entsprechend ist ein pauschaler Vergleich der Nettoausgaben verschiedener Kantone im Aufgabenfeld 02 Allgemeine Dienste in vielen Fällen nicht aussagekräftig.

Die vorliegende Analyse versucht diesem Umstand entgegen zu wirken, indem erstens drei Funktionen gemeinsam betrachtet werden. Zum Aufgabenfeld Allgemeine Verwaltung zählen demnach die Funktionen 02 Allgemeine Dienste, 291 Verwaltung Bildung sowie 531 Alters- und Hinterlassenenversicherung (Ausgleichskassen, ausschliesslich Verwaltungstätigkeit). Durch die Aggregation werden Verzerrungen durch unterschiedliche Verbuchungsformen der jeweiligen Verwaltungstätigkeiten aufgehoben.

Zweitens wurden die Finanzstatistik-Daten der Funktion Allgemeine Verwaltung des Kantons Luzern um die ursprünglich in aufgabenspezifischen Funktionen verbuchten Departementssekretariate für Justiz und Sicherheit sowie Gesundheit und Soziales ergänzt, da (gemäss Definition der funktionalen Gliederung gemäss HRM2) davon auszugehen ist, dass diese in anderen Kantonen im Aufgabenfeld Allgemeine Dienste verbucht sind.

### Fazit

Gemäss indikativer Einschätzung auf Basis der vorgenommenen Korrekturen liegen die Nettoausgaben pro Einwohner im Kanton Luzern etwa im Durchschnitt der Peer-Group-Kantone. Im gesamtschweizerischen Vergleich befinden sich Luzerns Pro-Kopf-Nettoausgaben auf leicht unterdurchschnittlichem Niveau. Die Ergebnisse müssen aber bei allen Bemühungen, Verzerrungen auszuschalten, dennoch mit Vorsicht interpretiert werden. Die Aussagekraft bleibt aufgrund potenziell nicht korrekter Verbuchungen von Verwaltungseinheiten in der Finanzstatistik anderer Kantone bzw. per Definition der Funktion 02 Allgemeine Dienste weiterhin eingeschränkt.

### 6.1.3 Strafvollzug

#### Ergebnisse Benchmarking

Im Aufgabenfeld Strafvollzug zeigt das Standard-Benchmarking, dass die Nettoausgaben pro Kopf des Kantons Luzern leicht unter dem gesamtschweizerischen Durchschnitt liegen (Indexwert: 94). Im Vergleich mit dem durchschnittlichen Nettoausgabenniveau der Peer-Group-Kantone weist Luzern jedoch bei einem Indexwert von 120 ein Fallkostendifferenzial von 4.8 Mio. CHF auf.

#### Plausibilisierung: Einfluss der gewählten Vergleichsgruppe

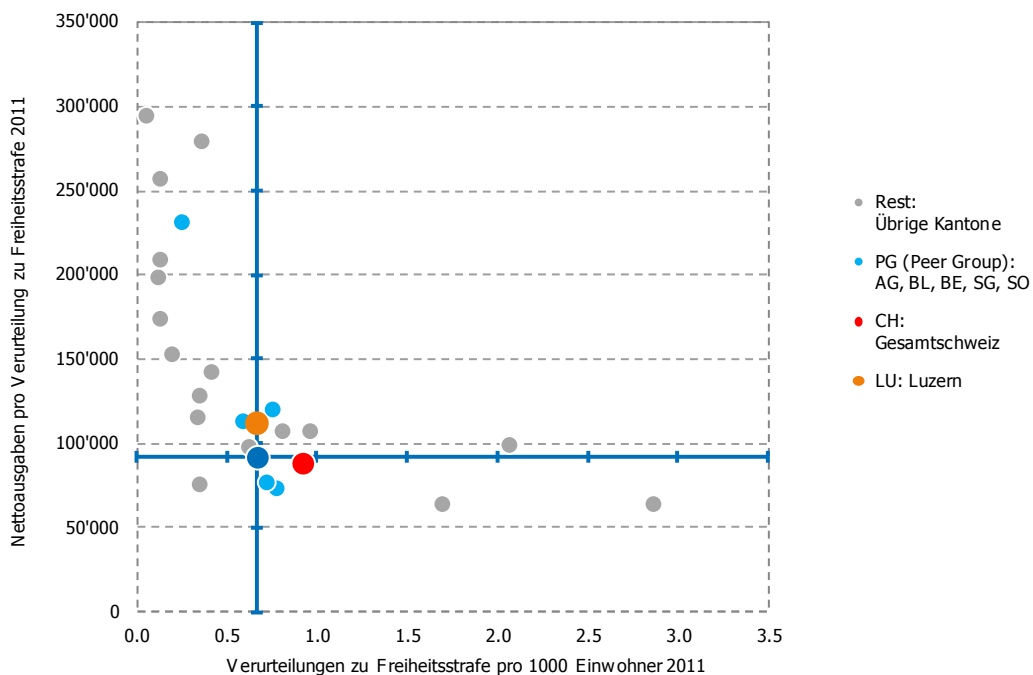
Um einen Hinweis auf die Gründe für die grossen Unterschiede der Ergebnisse je nach Auswahl der Vergleichsgruppe zu finden, wird das Aufgabenfeld einer vertieften Analyse unterzogen. Da im Bereich Strafvollzug der Ort der Straftat den Kostenträger determiniert und sich in einem Kanton die Anzahl der Straftaten bzw. Freiheitsstrafen nicht proportional zur Anzahl der Einwohner verhalten, stellt die ständige Wohnbevölkerung für die Ermittlung der Fallkosten keine optimale Bezugsgrösse dar.

Bei der Betrachtung der Resultate fällt auf, dass insbesondere dicht besiedelte bzw. städtisch geprägte Kantone Basel-Stadt, Genf sowie Waadt und Zürich besonders hohe Nettoausgaben pro Kopf aufweisen. Dies erklärt sich mit der höheren Kriminalität in Städten und muss bei der Interpretation eines Vergleichs der Nettoausgaben pro Kopf des Kantons Luzern mit dem gewichteten Mittelwert der Gesamtschweiz beachtet werden. Vor diesem Hintergrund erweist sich die Peer Group als besser geeignete Vergleichsgruppe für dieses Aufgabenfeld. Bezüglich Bevölkerungsdichte liegen der Kanton Luzern und die Peer Group im Durchschnitt nahezu gleich auf.

#### Sensitivitätsanalyse

Zwecks Plausibilisierung der Eignung der Vergleichsgruppe sowie des Kostendifferenzials kann das Benchmarking anstelle der Wohnbevölkerung anhand der Anzahl der Verurteilungen zu Freiheitsstrafen (unbedingt und teilbedingt) im Jahr 2011 durchgeführt werden.

**Abb. 6-4 Strafvollzug: Nettoausgaben pro Verurteilung zu Freiheitsstrafe 2011 im interkantonalen Vergleich**



Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

Voranstehende Grafik zeigt, dass im Kanton Luzern das Verhältnis der Verurteilungen zu Freiheitsstrafen zur gesamten Wohnbevölkerung etwa gleich ist wie im Peer-Group-Durchschnitt. Im gesamtschweizerischen Durchschnitt liegt diese Quote aufgrund der städtisch geprägten Kantone etwas höher bzw. bezogen auf die Grafik etwas weiter rechts. Es bestätigt sich somit die Einschätzung, wonach die Peer Group eine gute Vergleichsgruppe darstellt und in jedem Fall der Vergleichsgruppe Schweiz vorzuziehen ist.

Die alternative Ermittlung der Fallkosten in Form der Nettoausgaben pro Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe anstelle der Nettoausgaben pro Kopf bestätigt überdies das Ergebnis des Standard-Benchmarkings, wonach sich das Nettoausgabenniveau des Kantons Luzern um etwa 20 Prozent über dem Durchschnitt der Peer Group befindet.

### **Fazit**

Die Peer Group erweist sich für das Aufgabenfeld Strafvollzug angesichts ähnlicher Bevölkerungsdichte und vergleichbarer Anzahl zu Verurteilungen von Freiheitsstrafen als gute Vergleichsgruppe für den Kanton Luzern. Obschon die Wohnbevölkerung für die Ermittlung der Fallkosten in diesem Aufgabenbereich grundsätzlich keine perfekte Bezugsgrösse darstellt, erweist sich das Ergebnis des Benchmarkings als aussagekräftig. Die für diesen Bereich relevanten Strukturen sind in Luzern und der Peer Group sehr ähnlich. Das Fallkostendifferenzial des Kantons Luzern gegenüber der Peer Group beträgt knapp 5 Mio. CHF. Zur Erklärung dieses Kostendifferenzials könnte gemäss Angaben des Justiz- und Sicherheitsdepartements (JSD) des Kantons Luzern beitragen, dass verschiedene Kostenanteile des Justizvollzuges in den Vergleichskantonen bei anderen Dienststellen anfallen. Ungünstig wirkt sich laut JSD für den Kanton Luzern die Gefängnisstruktur aus. In den Peer-Group Kantonen bestehe die Tendenz zu grösseren Gefängniseinheiten. Die beiden Gefängnisse Grosshof und Wauwilermoos erreichen gegenwärtig nicht die notwendigen Platzzahlen, um kostenoptimal geführt werden zu können. Ein Anteil an Vollzugsstrafen wird deshalb auch ausserkantonale abgewickelt werden müssen.

## 6.1.4 Obligatorische Schule und Sonderschulen

### Vorbemerkung

Die Aufgabenbereiche Obligatorische Schule und Sonderschulen werden gemeinsam betrachtet, da die Angebotsstruktur im Bereich der Sonderschulung interkantonal stark variiert. So unterscheiden sich die Kantone massgeblich hinsichtlich des Entwicklungsstands bei der Einführung des integrativen Unterrichts, wodurch separate Betrachtungen der Obligatorischen Schule einerseits und Sonderschulen andererseits zu wenig aussagekräftigen Ergebnissen führen.

### Ergebnisse Benchmarking

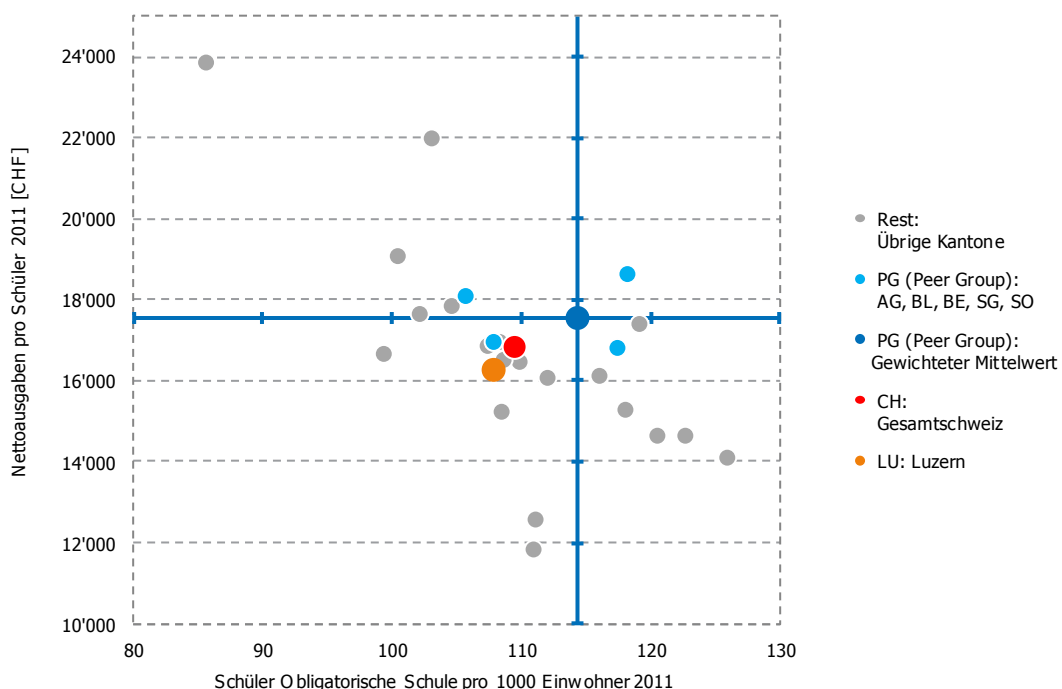
Das Nettoausgabenniveau des Kantons Luzern liegt im Bereich Obligatorische Schule und Sonderschulen gemäss Benchmarking der Fallkosten anhand der Nettoausgaben pro Schüler unter den Durchschnittswerten der Peer-Group-Kantone sowie der Gesamtheit aller Kantone.

### Plausibilisierung: Wahl der Vergleichsgruppe

Die Plausibilisierung des umfangreichen Aufgabenfelds Obligatorische Schule und Sonderschulen besteht hauptsächlich aus der Aufschlüsselung der Kostenstruktur und der Betrachtung einzelner Kostentreiber. Vorab wird im folgenden Abschnitt das Vorgehen beim Benchmarking der Fallkosten beschrieben und die Eignung der Vergleichsgruppe überprüft.

Für die Ermittlung der Fallkosten werden die Nettoausgaben durch die Schülerzahl geteilt, wobei die BFS-Schülerzahlen 2011/12 der Stufe Obligatorische Schule angepasst werden. Die BFS-Zahlen beinhalten auf Stufe Obligatorische Schule auch Schüler der 7. bis 9. Klassen, die bereits in diesem Alter eine gymnasiale Ausbildung begonnen haben. Da die Kosten dieser Schüler in der Finanzstatistik grösstenteils auf Stufe Allgemeinbildende Schulen anfallen, werden sie nicht in die Analyse dieses Aufgabenfelds einbezogen und stattdessen den Schülern der Stufe Allgemeinbildende Schulen zugeordnet.

**Abb. 6-5 Obligatorische Schule und Sonderschulen: Nettoausgaben pro Schüler im interkantonalen Vergleich**

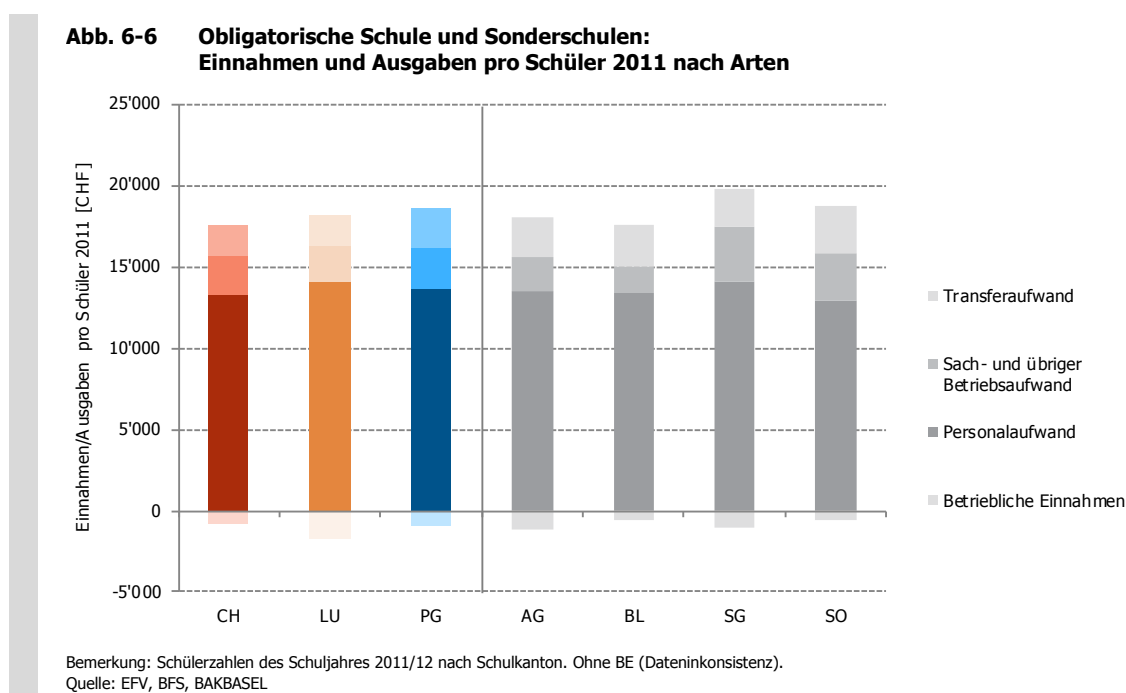


Bemerkung: Schülerzahlen des Schuljahres 2011/12 nach Schulkanton. Ohne BE (Dateninkonsistenz).  
Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

Voranstehende Abbildung zeigt auf der horizontalen Achse, dass die Anzahl der Schüler pro 1000 Einwohner im Kanton Luzern nahezu identisch ist mit der durchschnittlichen Bedarfsstruktur der Kantone beider Vergleichsgruppen (Peer Group, Schweiz). Somit kann davon ausgegangen werden, dass grundsätzlich beide als aussagekräftige Vergleichsgruppen herangezogen werden können. Wie eingangs erwähnt liegen die Nettoausgaben pro Schüler des Kantons Luzern leicht unter den Durchschnittswerten der Peer Group sowie der Gesamtschweiz.

### Plausibilisierung: Kostentreiber Personalaufwand

Im Folgenden wird die Kostenstruktur näher betrachtet. Die gesamten Nettoausgaben pro Schüler werden dafür in Einnahmen und Ausgaben aufgeschlüsselt und ausgabenseitig sodann in die Komponenten Personal-, Sach- und übriger Betriebsaufwand sowie Transferaufwand aufgeteilt.



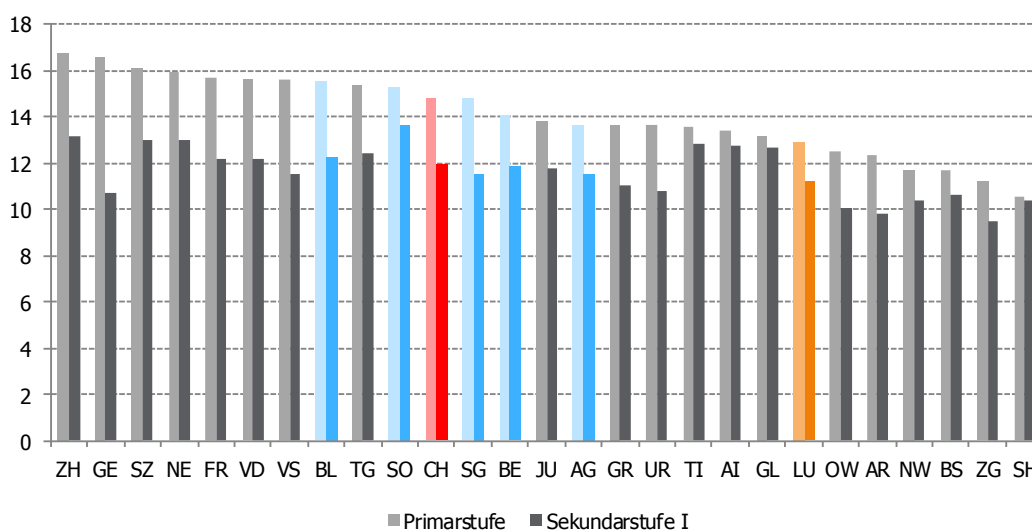
Obige Grafik zeigt, dass die Ausgaben pro Schüler des Kantons Luzern über dem Durchschnittswert der Gesamtschweiz liegen. Im Vergleich mit der Peer Group befinden sich Luzerns Ausgaben pro Schüler leicht unter dem Durchschnitt. Die Tatsache, dass die Fallkosten der Nettoausgaben pro Schüler im standardmässigen Benchmarking deutlich unterdurchschnittlich ausfallen, erklärt sich durch die höheren Einnahmen pro Schüler des Kantons Luzern. Das überdurchschnittliche Ausgabenniveau lässt sich insbesondere mit einem vergleichsweise hohen Personalaufwand erklären. Der Sach- und übrige Betriebsaufwand sowie der Transferaufwand liegen auf etwa durchschnittlichen Niveaus.

Die Ergebnisse einzelner Sachgruppen gilt es allerdings mit Vorsicht zu interpretieren, da die Aufschlüsselung der Ausgaben auf die Sachgruppen nicht in allen Kantonen konsistent erfolgt. Dies zeigt sich dadurch, dass in der Finanzstatistik des Kantons Luzern auch im Teilbereich Sonderschulen ein beträchtlicher Teil der Ausgaben als Personalaufwand verbucht ist. Von gut 4000 Vollzeitstellen in dieser Aufgabe sind immerhin etwa 510 in den kantonalen Sonderschulen, während andere Kantone keine oder nur wenige kantonale Institutionen aufweisen. In der Finanzstatistik anderer Kantone (z.B.: Kanton St. Gallen) werden demgegenüber sämtliche Ausgaben in der Funktion Sonderschulen als Beiträge an die entsprechenden Institutionen (Transferaufwand) verbucht. Als Konsequenz daraus lässt sich festhalten, dass der Personalaufwand des Kantons Luzern überschätzt sein dürfte.

### Plausibilisierung: Betreuungsverhältnis

Ein Einflussfaktor auf die Personalkosten ist das Betreuungsverhältnis. Das Betreuungsverhältnis, also die von einer Lehrperson betreute Anzahl Schüler, gibt einen Eindruck darüber, wieviel Zeit eine Lehrperson pro Schüler theoretisch aufwenden kann und stellt somit ein Indikator für die Unterrichtsbedingungen dar. Gleichzeitig kann ein gutes Betreuungsverhältnis als Indikator für ein kostenintensives Bildungssystem interpretiert werden. Die Grafik auf der folgenden Seite stellt das Betreuungsverhältnis auf Primar- und Sekundarstufe I nach Kantonen dar, wobei diese Betrachtung den Bereich Sonderschulen nicht einschliesst. Dementsprechend muss bei der Interpretation der Resultate berücksichtigt werden, dass die integrative Förderung in Regelklassen der Obligatorischen Schulen nicht in allen Kantonen gleich stark ausgeprägt ist. Zur Berechnung des Betreuungsverhältnisses werden nur Angaben von öffentlichen Bildungsinstitutionen miteinbezogen.

**Abb. 6-7 Obligatorische Schule: Betreuungsverhältnis nach Schulkanton 2011/12**



Bemerkung: Betreuungsverhältnis = Anzahl Schülerinnen und Schüler pro Vollzeitäquivalent einer Lehrkraft in öffentlichen Bildungsinstitutionen des Schuljahres 2011/12.  
Quelle: BFS, BAKBASEL

Im Kanton Luzern betreut eine Lehrkraft im Vergleich zu allen Peer-Group-Kantonen sowie zur Gesamtschweiz unterdurchschnittlich viele Schüler. Dies deutet auf ein eher kostenintensives Betreuungsverhältnis und dient damit als mögliche Erklärung für den überdurchschnittlichen Personalaufwand.

### Fazit

Sowohl die Gesamtschweiz als auch die Peer Group erweisen sich in der Plausibilisierung als aussagekräftige Vergleichsgruppen für den Kanton Luzern. Die Fallkosten in Form der Nettoausgaben pro Schüler liegen im Kanton Luzern unter den Durchschnittswerten der Vergleichsgruppen.

Die Aufschlüsselung der Nettoausgaben in einzelne Komponenten zeigt, dass überdurchschnittliche Einnahmen pro Schüler massgeblich zu diesem Ergebnis beitragen. Beim Vergleich der Bruttoausgaben pro Schüler weist der Kanton Luzern ein auffällig hohes Niveau auf. Massgeblich lässt sich dies auf den Personalaufwand zurückführen, wobei dieses Ergebnis mit Vorsicht interpretiert werden muss. Auf Grund der interkantonal inkonsistenten Aufschlüsselung der Ausgaben auf die einzelnen Sachgruppen dürfte der Personalaufwand des Kantons Luzern überschätzt sein. Von gut 4000 Vollzeitstellen in dieser Aufgabe sind immerhin etwa 510 in den kantonalen Sonderschulen, während andere Kantone keine oder nur wenige kantonale Institutionen aufweisen.



## 6.1.5 Allgemeinbildende Schulen

### Ergebnisse Benchmarking

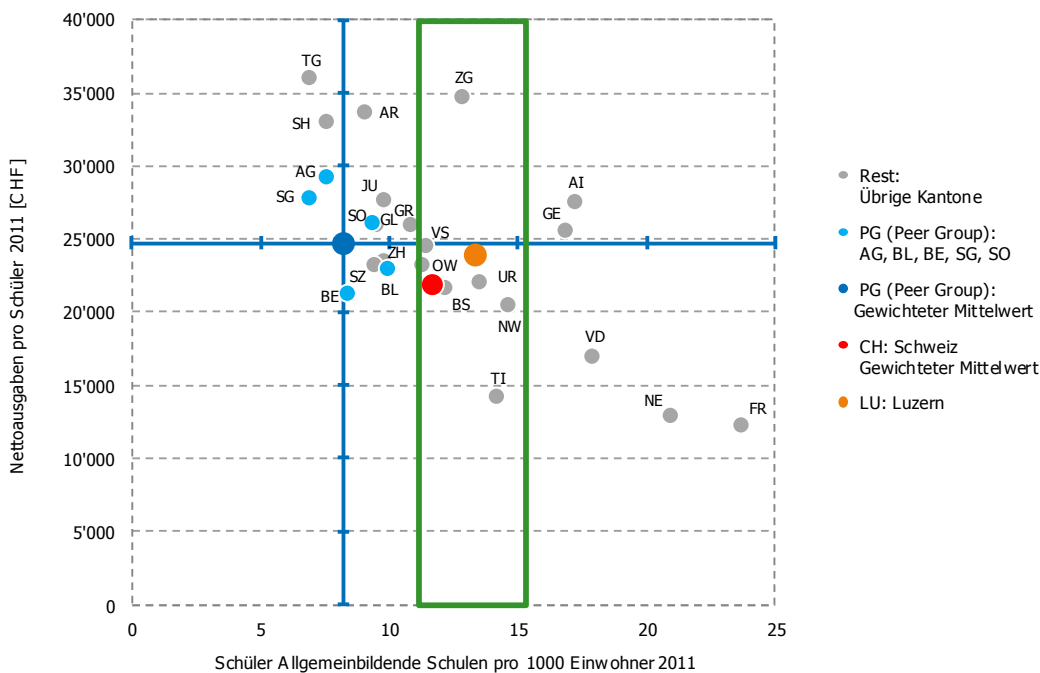
Die Fallkosten des Kantons Luzern liegen gemäss Benchmarking der Nettoausgaben pro Schüler leicht unter dem Durchschnittswert der Peer-Group-Kantone (Indexwert: 97). Gegenüber der Gesamtschweiz hingegen befinden sich Luzerns Fallkosten bei einem Indexwert von 109 auf überdurchschnittlichem Niveau.

### Zerlegung von Fall- und Strukturkosten

Im Zentrum der Plausibilisierungsanalyse dieses Aufgabenfelds steht zunächst die Erklärung der je nach Vergleichsgruppe unterschiedlich hoch ausfallenden Kostendifferenziale des Kantons Luzern. Die Angebotsstruktur im Bereich Allgemeinbildende Schulen unterscheidet sich in den einzelnen Kantonen in Form von Kurz- und Langzeitgymnasien sowie grundsätzlich abweichender Ausbildungsdauer. Als Folge davon variieren auch die Schülerzahlen, so dass die Anteile der Gymnasialschüler im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung recht stark streuen. Als dementsprechend wichtig erweist sich die Aufteilung der Nettoausgaben pro Einwohner in Fall- und Strukturkosten, wobei wegen der heterogenen Angebotsstrukturen auch die Fallkostendifferenziale einer Sensitivitätsanalyse unterzogen werden.

Für das in der folgenden Abbildung dargestellte Benchmarking der Fall- und Strukturkosten wurden die Nettoausgaben durch die Schülerzahl geteilt, wobei die BFS-Schülerzahlen 2011/12 der Stufe Allgemeinbildende Schulen, die lediglich Schüler der nachobligatorischen Schulzeit beinhalten, um die Gymnasialschüler der 7. bis 9. Schuljahre ergänzt wurden.

**Abb. 6-8 Allgemeinbildende Schulen: Fallkosten im interkantonalen Vergleich**



Bemerkung: Schülerzahlen des Schuljahres 2011/12 nach Schulkanton an privaten und öffentlich subventionierten Schulen (ohne nicht-subventionierte Privatschulen).  
Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

### **Plausibilisierung: Wahl der Vergleichsgruppe**

Die Nettoausgaben pro Schüler des Kantons Luzern liegen knapp unter dem Mittelwert der Peer-Group-Kantone, jedoch über dem gesamtschweizerischen Durchschnitt. Die Auswahl der Peer Group erweist sich in diesem Aufgabenfeld als nicht ideal, da sich alle fünf Peer-Group-Kantone mit deutlich geringeren Schülerquoten strukturell wesentlich von Luzern unterscheiden. Es empfiehlt sich deshalb, einen Vergleich mit einer aufgabenspezifischen Peer Group bestehend aus strukturähnlichen Kantonen anzustellen.

Anstelle der standardmässigen Peer Group können die Nettoausgaben pro Schüler des Kantons Luzern mit einer aufgabenspezifischen Peer Group bestehend aus strukturähnlichen Kantonen verglichen werden. Zu den strukturähnlichen Peers zählen alle grün eingerahmten Kantone, deren Bedarfsstruktur innerhalb einer Standardabweichung um den Luzerner Wert, d.h. im Intervall  $[LU-0.5*Standardabw. ; LU+0.5*Standardabw.]$  liegen. Im Benchmarking der Fallkosten mit den strukturähnlichen Kantonen als Vergleichsgruppe weist der Kanton Luzern ein Fallkostendifferenzial von 14 Mio. CHF auf. Ein Fallkostendifferenzial in der Höhe von 10 Mio. CHF resultiert beim Vergleich mit der Gesamtschweiz.

### **Vergleichbarkeit von Bildungsdaten**

Das Bildungs- und Kulturdepartement des Kantons Luzern äussert seinerseits Vorbehalte hinsichtlich der Vergleichbarkeit der in der vorliegenden Studie verwendeten Finanzdaten der Eidgenössischen Finanzstatistik zu den Allgemeinbildenden Schulen. Hierbei wird auch auf den Bildungsbericht Schweiz 2014 verwiesen. Dieser enthält Informationen aus Statistik, Forschung und Verwaltung zum gesamten Bildungswesen und wurde von der Schweizerischen Koordinationsstelle für Bildungsforschung (SKBF) im Auftrag von Bund und Kantonen verfasst. Im Bildungsbericht wird darauf hingewiesen, dass ein interkantonaler Vergleich im Bildungswesen teilweise nur bedingt möglich ist.

### **Fazit**

Der Kanton Luzern weist im standardmässig durchgeführten Benchmarking keine überdurchschnittlichen Fallkosten auf im Vergleich mit der Peer Group. Allerdings erweist sich die Auswahl der Peer Group in diesem Aufgabenbereich aufgrund der unterschiedlichen Angebotsstrukturen als nicht ideal. Gegenüber den alternativen Vergleichsgruppen Gesamtschweiz sowie einer anhand statistischer Kriterien bestimmter Gruppe strukturähnlicher Kantone ergeben sich für Luzern Fallkostendifferenziale in der Höhe von 10 bzw. 14 Mio. CHF. Dieses Fallkostendifferenzial könnte gemäss Angaben des Bildungs- und Kulturdepartements des Kantons Luzern aus der Vielzahl der gymnasialen Standorte im Kanton Luzern resultieren.

BAKBASEL greift bei der Bewertung des Kostendifferenzials sowohl auf den Vergleich mit der standardmässig definierten wie mit der alternative Peer Group zurück. Das bewertete Kostendifferenzial wird deshalb in Form eines Intervalls ausgewiesen. Die untere Grenze bildet dabei das Benchmarking gegenüber der standardmässig definierten Peer Group (Indexwert 97) – die obere Grenze bildet die alternative Peer Group (Indexwert 113).

## 6.1.6 Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen

### Ergebnisse Benchmarking

Im Aufgabenfeld Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen befinden sich die Nettoausgaben pro Kopf des Kantons Luzern gemäss Standard-Benchmarking minimal unter den Durchschnittsniveaus der Peer Group (Indexwert: 96) bzw. der Gesamtschweiz (98). Die Zerlegung in Struktur- und Fallkosten erfolgt anhand der Studierenden nach Wohnkanton vor Studienbeginn. Bei gegenüber beiden Vergleichsgruppen leicht überdurchschnittlich hohen Bedarfsstrukturen ergeben sich für den Kanton Luzern unterdurchschnittliche Fallkosten. Der Fallkostenindex liegt bei 94 gegenüber der Peer Group respektive 93 gegenüber der Gesamtschweiz.

### Plausibilisierung: Relevante Bedarfsgruppe

Gemäss Interkantonaler Fachhochschulvereinbarung zeichnet der Wohnkanton vor Studienbeginn für die Zuständigkeit der Finanzierung des Studiums verantwortlich. Die BFS-Statistik der Studierenden nach Wohnkanton vor Studienbeginn stellt deshalb die relevante Bezugsgrösse für die Ermittlung der Fallkosten der Kantone dar. Allerdings schlüsselt diese Statistik nicht nach Anteilen berufsbegleitender Studierender auf. Der Einfluss der unterschiedlichen Anteile der berufsbegleitenden Studierenden lässt sich im Rahmen des interkantonalen Benchmarkings mangels Datenverfügbarkeit nicht abschätzen bzw. bereinigen.

Ebenso muss bei der Interpretation der Ergebnisse beachtet werden, dass die betreffende BFS-Statistik nicht nach Fachbereichen aufschlüsselt. Die Tatsache, dass verschiedene Fachbereiche unterschiedlich hohe Kosten verursachen, kann im Benchmarking somit nicht berücksichtigt werden.

## 6.1.7 Kultur

### Ergebnisse Benchmarking

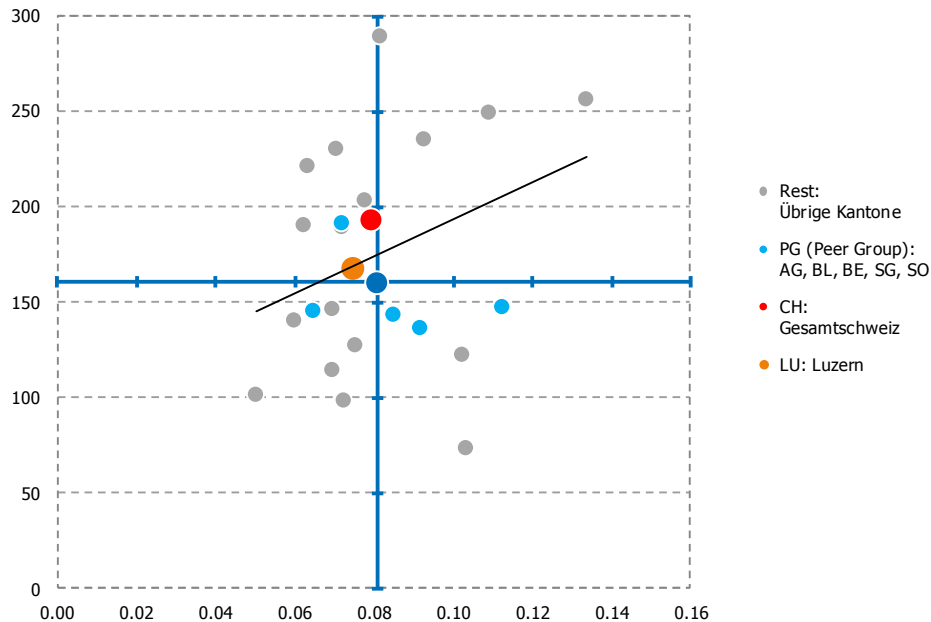
Im Aufgabenfeld Kultur liegen die Nettoausgaben pro Kopf des Kantons Luzern gemäss Standard-Benchmarking bei einem Indexwert von 73 deutlich unter dem gesamtschweizerischen Durchschnitt. Im Vergleich mit dem durchschnittlichen Nettoausgabenniveau der Peer-Group-Kantone jedoch weist Luzern bei einem Indexwert von 104 ein Fallkostendifferenzial von 2.6 Mio. CHF auf.

### Plausibilisierung: Einfluss der Qualifikations- und Einkommensstruktur

Im Zentrum der Plausibilisierungsanalyse dieses Aufgabenfelds steht die Erklärung der je nach Vergleichsgruppe unterschiedlich hoch ausfallenden Kostendifferenziale des Kantons Luzern. Bei der Analyse der Resultate fällt auf, dass insbesondere die Kantone Basel-Stadt und Genf sehr hohe Nettoausgaben pro Kopf aufweisen. Erklären lässt sich dies mit einer überproportional hohen Nachfrage der Bevölkerung nach Kultur in städtisch geprägten Regionen. So untersuchte das Bundesamt für Statistik im Jahr 2008 in einer Studie das Kulturverhalten der Schweizer Haushalte. Ergebnis dieser Studie ist unter anderem, dass sich die Nachfrage nach Kultur, und somit auch das Angebot der Kantone, je nach Bevölkerungsstruktur unterscheiden. Der erhöhte Bedarf an Kultur von beispielsweise älteren Leuten und Hochqualifizierten wirkt sich auch auf die Ausgaben der Kantone aus.

Nachfolgende Abbildung verdeutlicht den positiven Zusammenhang zwischen durchschnittlicher Qualifikations- bzw. Einkommensstruktur und den kantonalen Nettoausgaben pro Einwohner. Als Indikator für die Qualifikations- bzw. Einkommensstruktur wird hierbei der Anteil der Bevölkerung mit einem steuerbaren Einkommen über 100'000 CHF verwendet. Kantone mit einem hohen Anteil hochqualifizierter Einwohner haben tendenziell ein höheres Angebot bzw. höhere Durchschnittskosten im Aufgabenfeld Kultur.

**Abb. 6-9 Kultur: Nettoausgaben pro Kopf vs. Anteil hohe Einkommen**



Bemerkungen: Ohne BS und GE (Ausreisser).  
Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

**Plausibilisierung: Wahl der Vergleichsgruppe**

Angesichts der Tatsache, dass die städtischen Kantone Basel-Stadt sowie Genf bzw. generell Kantone mit einem hohen Anteil an Einwohnern mit hohem steuerbarem Einkommen den gesamtschweizerischen Durchschnitt der Fallkosten prägen, erweist sich die Peer Group für den Kanton Luzern in diesem Aufgabenfeld gegenüber einem Vergleich mit der gesamten Schweiz als überlegene Vergleichsgruppe. Gemäss der obigen Grafik weist der Kanton Luzern einen niedrigeren Anteil an Hochqualifizierten auf als die Peer Group. Die Nettoausgaben pro Kopf befinden sich im Peer-Group-Vergleich wie eingangs erwähnt auf überdurchschnittlichem Niveau.

Allerdings stellt auch die Peer Group (AG, BE, BL, SG, SO) keine ideale Vergleichsgruppe für den Kanton Luzern dar. Die Kantone Aargau, Basel-Landschaft und Solothurn besitzen im Gegensatz zum Kanton Luzern keine Zentrumsfunktion und unterscheiden sich somit hinsichtlich des Kulturangebots recht stark vom Kanton Luzern. Als am besten geeignete Vergleichskantone für Luzern erweisen sich die Kantone Bern und St. Gallen. Im Vergleich mit diesen beiden Kantonen liegen die Nettoausgaben pro Einwohner des Kantons Luzern bei einem Indexwert von 95.

**Fazit**

Die Plausibilisierungsanalyse weist für den Kanton Luzern im Aufgabenfeld Kultur die Peer Group als geeignete Vergleichsgruppe auf, wobei insbesondere die Reduktion der Peer Group auf die Kantone Bern und St. Gallen wertvolle Zusatzkenntnisse liefert. Das Nettoausgabenniveau des Kantons Luzern befindet sich gegenüber der gesamten Peer Group auf leicht überdurchschnittlichem Niveau. Das Fallkostendifferenzial des Benchmarkings der Nettoausgaben pro Kopf beträgt für den Kanton Luzern gegenüber der Peer Group 2.6 Mio. CHF.

BAKBASEL greift bei der Bewertung des Kostendifferenzials sowohl auf den Vergleich mit der standardmässig definierten wie der reduzierten Peer Group zurück. Das bewertete Kostendifferenzial wird deshalb in Form eines Intervalls ausgewiesen. Die untere Grenze bildet dabei das Benchmarking gegenüber den Kantonen Bern und St. Gallen (Indexwert 95) – die obere Grenze bildet die standardmässig definierte Peer Group (Indexwert 104).

## 6.1.8 Spitäler und Psychiatrische Kliniken

### Vorbemerkung

Die Aufgabenfelder Spitäler und Psychiatrische Kliniken werden gemeinsam betrachtet, da die Beiträge der Kantone an Spitäler bzw. Psychiatrische Kliniken in den Staatsrechnungen der Kantone teilweise nicht aufgeschlüsselt sind und damit in der EFV-Finanzstatistik nicht getrennt ausgewiesen werden können.

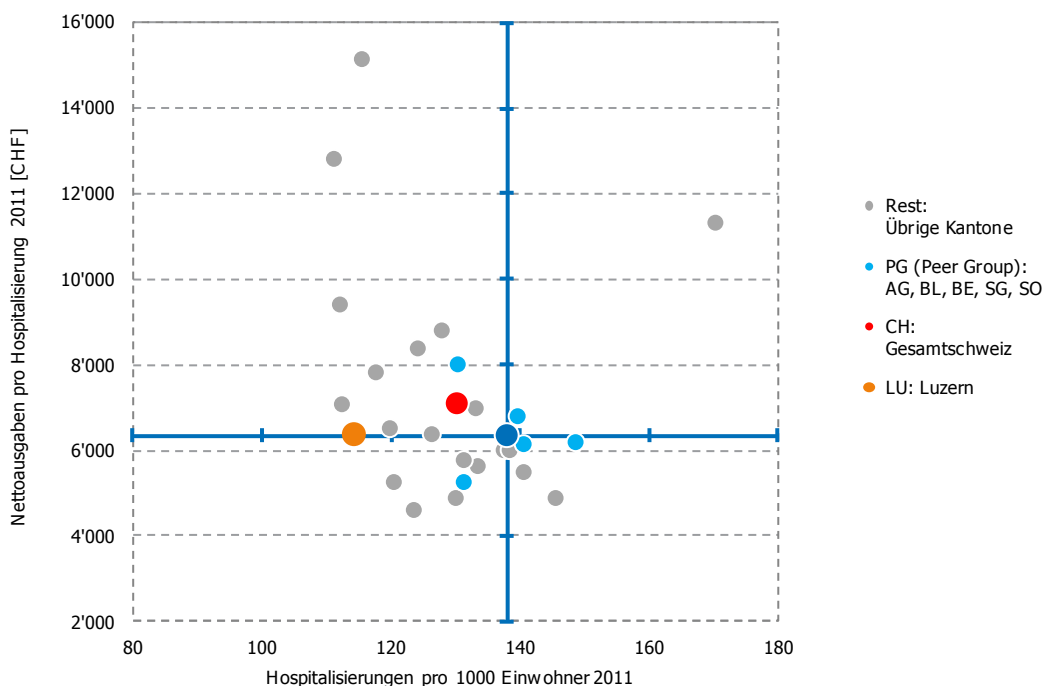
### Ergebnisse Benchmarking

Im Aufgabenfeld Spitäler und Psychiatrische Kliniken liegen die Fallkosten des Kantons Luzern in Form der Nettoausgaben pro Hospitalisierung gemäss standardmässigem Benchmarking genau im Durchschnitt der Peer-Group-Kantone. Im gesamtschweizerischen Vergleich befinden sich Luzerns Fallkosten bei einem Indexwert von 90 auf unterdurchschnittlichem Niveau.

### Plausibilisierung: Identifikation von Fallkosten und Strukturkosten

Die Plausibilisierungsanalyse dieses Aufgabenfelds gilt der Überprüfung der Eignung der verschiedenen Vergleichsgruppen. Zu diesem Zweck stellt die folgende Grafik das Ergebnis des Benchmarkings der Fall- und Strukturkosten dar. Die Aufteilung der Nettoausgaben pro Kopf in eine Mengen- sowie Preiskomponente erfolgt im Aufgabenfeld Spitäler und Psychiatrische Kliniken anhand der Hospitalisierungen nach Wohnkanton des Patienten. Die Anzahl der Hospitalisierungen der Patienten nach Wohnkanton im Verhältnis zur Bevölkerung des betreffenden Kantons stellt somit die Fallhäufigkeit dar, während die Fallkosten durch die Nettoausgaben pro Hospitalisierung bestimmt werden.

**Abb. 6-10 Spitäler und Psychiatrische Kliniken: Nettoausgaben pro Hospitalisierung im interkantonalen Vergleich**



Bemerkung: Hospitalisierungen = stationäre Fälle in allen Krankenhäusern und Psychiatrischen Kliniken nach Wohnkanton des Patienten.  
Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

### **Plausibilisierung: Wahl der Vergleichsgruppe**

Die Nettoausgaben pro Hospitalisierung des Kantons Luzern liegen genau im Durchschnitt der Peer-Group-Kantone. Allerdings erscheint die Auswahl der Kantone der Peer Group für dieses Aufgabenfeld nicht ideal. Die Bedarfsstruktur in Form der Hospitalisierungsquote unterscheidet sich im Kanton Luzern wesentlich von den Werten aller Peer-Group-Kantone. Eine Erklärung hierfür ist die vergleichsweise günstige Altersstruktur der Luzerner Bevölkerung (unterdurchschnittlicher Anteil älterer Personen). Wie die obige Grafik zeigt, weisen Kantone mit ähnlich niedriger Bedarfsstruktur wie der Kanton Luzern teilweise deutlich höhere Fallkosten auf.

Berechnet man die Fallkosten im Vergleich zu einer statistisch bestimmten Vergleichsgruppe von Kantonen, die innerhalb einer Standardabweichung um den Wert von Luzern liegen, so liegt der Kanton Luzern sehr deutlich unterhalb des Durchschnitts. Dieses Ergebnis bleibt auch dann bestehen, wenn man die Vergleichsgruppe um die beiden Extremwerte (Ausreisser nach oben) bereinigt. In diesem Fall liegt Luzern rund 20 Prozent unterhalb des Durchschnitts der Vergleichsgruppe.

### **Fazit**

Aufgrund der unterschiedlichen Bedarfsstrukturen könnte im Vergleich mit der Peer Group das Nettoausgabenniveau des Kantons Luzern im Aufgabenfeld Spitäler und Psychiatrische Kliniken leicht überschätzt sein. Vergleiche mit der Gesamtschweiz bzw. einer Gruppe von strukturähnlichen Kantonen liefern unter Umständen plausiblere Ergebnisse. Gegenüber der Gesamtheit aller Kantone liegt Luzerns Fallkostenindex bei 90 Prozent – gegenüber strukturähnlichen Kantonen noch deutlich tiefer (80).

Insgesamt lässt sich aus dem Benchmarking für dieses Aufgabenfeld kein unmittelbarer Handlungsbedarf ableiten. Im Hinblick auf die Umsetzung der Benchmarking-Ergebnisse ist zudem wichtig, dass diese Schlussfolgerung auch dann Bestand hat, wenn man das Referenzniveau deutlich unter 100 senkt: Während im Vergleich mit der Peer Group bei einem für Luzern unterstellten Referenzniveau von 95 schon ein erhebliches Kostendifferenzial resultiert (Kostendifferenzial von knapp 5 Prozent), fällt bei (vermutlich sinnvoller) alternativen Vergleichsgruppen erst ab einem Referenzniveau von 90 ein Kostendifferenzial an.

## 6.1.9 Prämienverbilligungen

### Ergebnisse Benchmarking

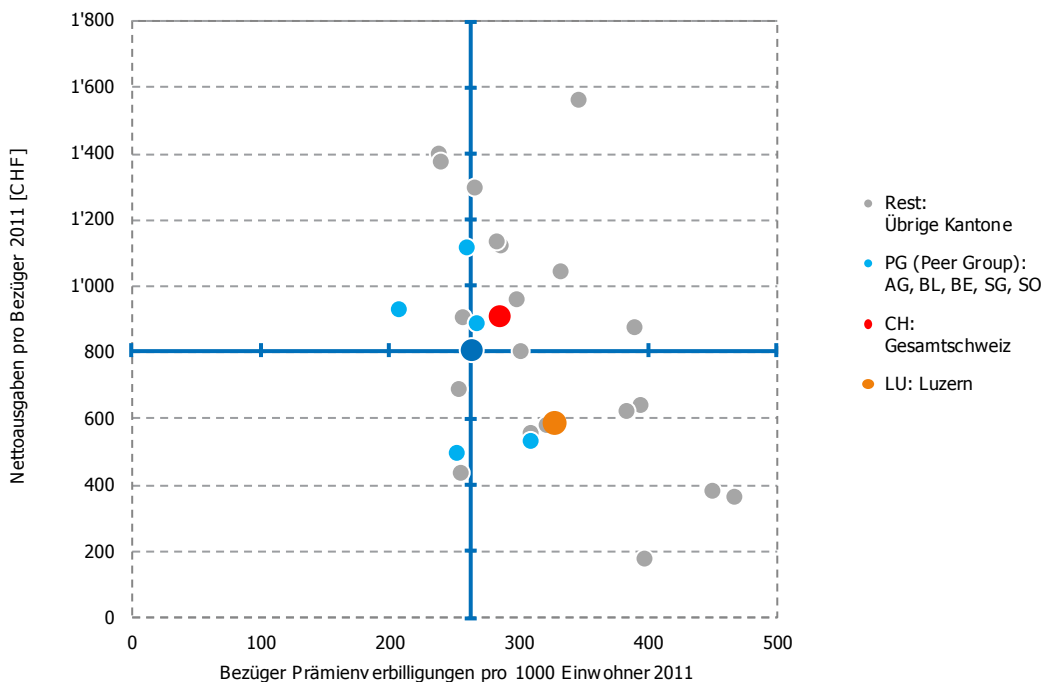
Gemäss standardmässigem Benchmarking befinden sich im Aufgabenfeld Prämienverbilligungen die Nettoausgaben pro Kopf des Kantons Luzern im Vergleich mit den Durchschnittswerten der Peer Group sowie der Gesamtschweiz auf jeweils unterdurchschnittlichem Niveau.

### Plausibilisierung: Preis- und Mengeneffekte

Die Plausibilisierung des Aufgabenfelds Prämienverbilligungen ist im Sinne einer Zusatzanalyse zu verstehen. Während das Leistungsniveau eines Kantons insgesamt durch die Höhe der Nettoausgaben pro Einwohner determiniert wird und damit im Rahmen des Standard-Benchmarkings zum Ausdruck kommt, lassen sich mithilfe der Anzahl an Bezüger von Prämienverbilligungen zwei Komponenten des Leistungsangebots aufschlüsseln.

Indem die Anzahl an Bezüger ins Verhältnis zur Gesamtbevölkerung gesetzt wird, kann erstens eine Mengenkomponekte des Leistungsangebots ermittelt werden. Die Ermittlung der Nettoausgaben pro Bezüger zeigt zweitens die Preiskomponekte des Leistungsangebots. Diese Aufteilung der Nettoausgaben pro Kopf in eine Bezugsquote sowie einen Beitrag pro Bezüger ist in der folgenden Grafik dargestellt.

**Abb. 6-11 Prämienverbilligungen: Nettoausgaben pro Bezüger im interkantonalen Vergleich**



Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

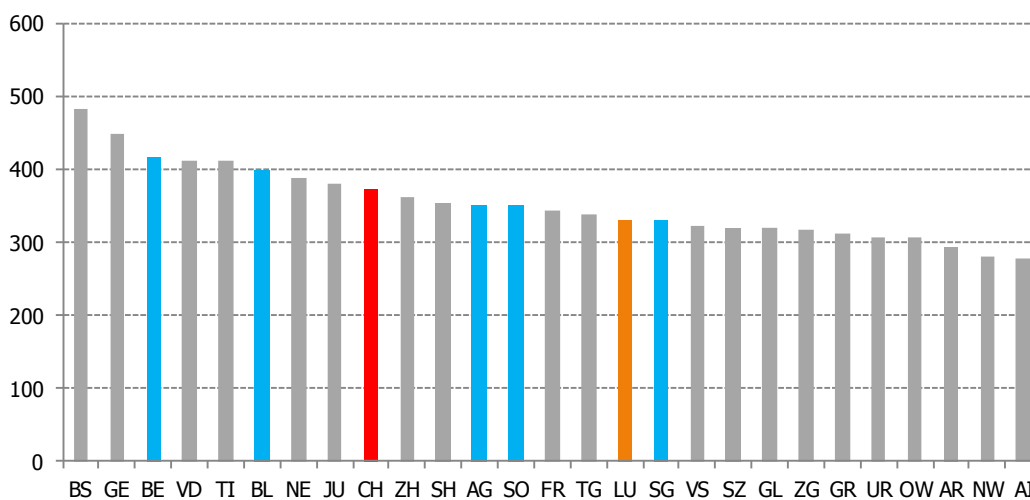
Die Abbildung macht deutlich, dass sich die Kantone hinsichtlich der Gestaltung des Leistungsangebots recht stark unterscheiden. Grundsätzlich gilt, dass Kantone mit einer hohen Bezugsquote tendenziell kleinere Beiträge pro Bezüger leisten. Diese Kantone bevorzugen es, einen möglichst grossen Anteil der Bevölkerung mit Prämienverbilligungen zu unterstützen, wobei die einzelnen Beiträge vergleichsweise eher tief ausfallen. Der Kanton Luzern gehört ebenfalls zu den Kantonen, die bei eher niedrigen Beiträgen pro Bezüger eine überdurchschnittliche Bezügerquote aufweisen.



### Plausibilisierung: Kostentreiber KV-Prämien

Ein treibender Faktor der Ausgaben für Prämienverbilligungen sind die stetig steigenden Gesundheitskosten bzw. Krankenkassenprämien. Die folgende Abbildung zeigt die durchschnittlichen Krankenkassenprämien der einzelnen Kantone.

**Abb. 6-12 Prämienverbilligungen: Durchschnittliche Krankenkassenprämien, 2011**



Quelle: EDI, BAKBASEL

Der Kanton Luzern weist im Vergleich mit der Gesamtschweiz sowie mit der Peer Group ein deutlich tieferes Niveau der Krankenkassenprämien auf. Diese vergleichsweise günstige Gesundheitsversorgung trägt dazu bei, dass die Nettoausgaben pro Bezüger des Kantons Luzern gemäss Darstellung auf der vorangehenden Seite eher tief ausfallen.

### Fazit

Insgesamt präsentiert sich das Leistungsniveau des Kantons Luzern gemäss Standard-Benchmarking gegenüber der Gesamtschweiz sowie der Peer Group auf unterdurchschnittlichem Niveau. Dies ist hauptsächlich auf unterdurchschnittliche Beiträge pro Bezüger zurückzuführen, wobei diese wiederum unter anderem durch die vergleichsweise günstige Gesundheitsversorgung im Kanton erklärt werden können. Demgegenüber gewährt der Kanton Luzern einem vergleichsweise grossen Teil der Bevölkerung eine Prämienverbilligung.

Im Hinblick auf die Realisierung finanziellen Entlastungspotenzials bieten sich auf Basis des Benchmarkings deshalb im Kanton Luzern eher Massnahmen zur Senkung der Bezügerquote als solche zur Senkung der Beiträge an. Allerdings wurden diesbezüglich mit der beschlossenen Senkung der Einkommensobergrenze für anspruchsberechtigte Haushalte mit Kindern bereits Massnahmen verabschiedet.

## 6.1.10 Invalidenheime

### Ergebnisse Benchmarking

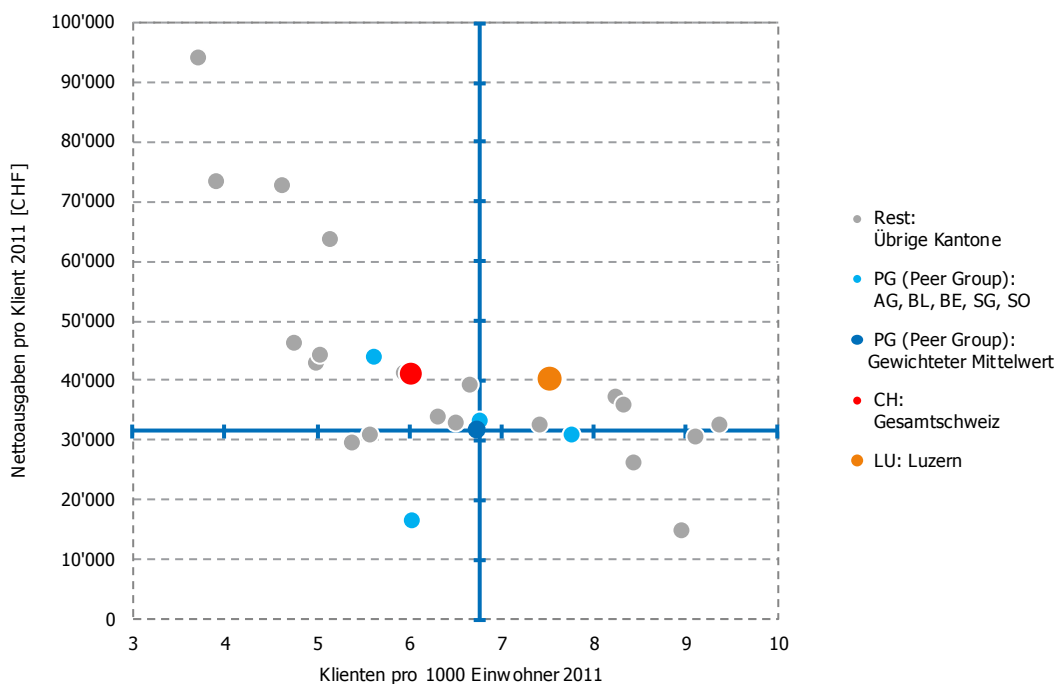
Im Aufgabenfeld Invalidenheime weist der Kanton Luzern gegenüber dem Peer-Group-Durchschnitt ein Fallkostendifferenzial von 25 Mio. CHF auf. Demgegenüber befinden sich die Nettoausgaben des Kantons Luzern im gesamtschweizerischen Vergleich jedoch nicht auf auffällig hohem Niveau.

### Plausibilisierung: Identifikation von Fallkosten und Strukturkosten

Da sich die Ergebnisse der Benchmarkings je nach Betrachtung der Vergleichsgruppe unterscheiden und darüber hinaus die Analysen des Aufgabenfelds Invalidenheime systembedingt nicht ohne Prüfung der Nettoausgaben für Ergänzungsleistungen erfolgen soll, wird im folgenden Abschnitt das ermittelte Fallkostendifferenzial plausibilisiert.

Die Aufteilung der Nettoausgaben pro Kopf zur Ermittlung der Fall- und Strukturkosten erfolgt im Aufgabenfeld Invalidenheime anhand der Klienten der Institutionen für Menschen mit Behinderung, Suchtproblemen und psychosozialen Problemen nach Herkunftskanton. Die Anzahl Klienten im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung stellt die Strukturkosten dar, während die Fallkosten durch die Nettoausgaben pro Klient bestimmt werden. Bei der Interpretation der Ergebnisse in diesem Kapitel gilt es zu beachten, dass die Kosten für Betreuungsplätze je nach benötigtem Betreuungsgrad des Klienten stark variieren können und daher zusätzlich eine kostenmässige Einordnung aller Klienten notwendig wäre.

**Abb. 6-13 Invalidenheime: Nettoausgaben pro Klient im interkantonalen Vergleich**



Bemerkung: Ohne BE (Dateninkonsistenz). Klient = Klient in Institutionen für Menschen mit Behinderung, Suchtproblemen und psychosozialen Problemen nach Herkunftskanton gemäss Statistik der sozialmedizinischen Institutionen.  
Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

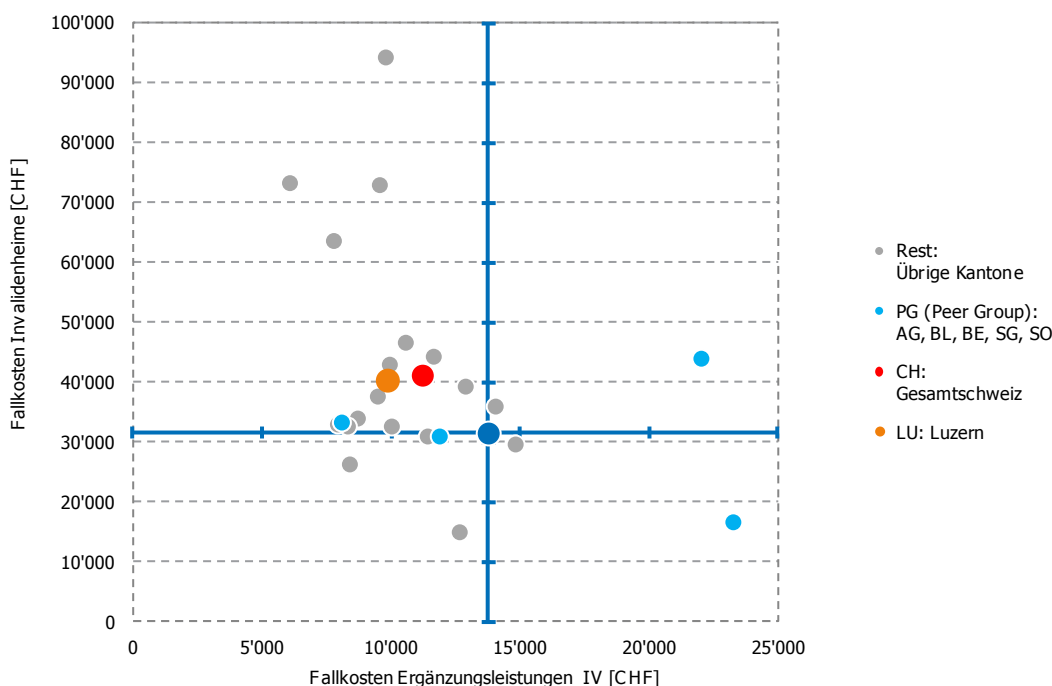
### Plausibilisierung: Wahl der Vergleichsgruppe

Die obige Darstellung zeigt, dass der Vergleich des Kantons Luzern mit der Gesamtheit aller Kantone aufgrund der heterogenen Bedarfsstrukturen kein aussagekräftiges Ergebnis liefert. Das Verhältnis der Klienten zur Gesamtbevölkerung präsentiert sich in den einzelnen Kantonen sehr unterschiedlich, wobei Kantone mit geringer Fallhäufigkeit weit überdurchschnittliche Fallkosten aufweisen. Beim Vergleich des Kantons Luzern mit der Gesamtschweiz führen diese Kosten der Kleinheit zu einer Unterschätzung des Fallkostenniveaus des Kantons Luzern. Sinnvoller sind Vergleiche mit strukturähnlichen Kantonen bzw. mit den Kantonen der Peer Group, wobei der Kanton Bern aufgrund einer Dateninkonsistenz nicht in die Analyse einbezogen werden kann. Sowohl gegenüber der Peer Group wie gegenüber allen Kantonen, deren Strukturkosten sich innerhalb einer Standardabweichung um den Luzerner Wert befinden, beträgt Luzerns Fallkostendifferenzial etwa 25 Mio. CHF.

### Plausibilisierung: Zusammenhang mit Ergänzungsleistungen IV

Bei der Betrachtung des Aufgabenfelds Invalidenheime gilt es allerdings zu beachten, dass bei der Finanzierung Verknüpfungen bestehen mit anderen Aufgabenfeldern im Bereich Invalidität. Höhere Beiträge an Invalidenheime können unter Umständen tiefere Ausgaben für Ergänzungsleistungen zur Invalidenversicherung bedeuten. In der nachfolgenden Grafik werden deshalb die Fallkosten dieser beiden Aufgabengebiete auf einen Blick betrachtet.

**Abb. 6-14 Fallkosten Invalidenheime 2011 vs. Fallkosten Ergänzungsleistungen IV 2011**



Bemerkung: Ohne BE (Dateninkonsistenz). Fallkosten Invalidenheime = Nettoausgaben (NA) pro Klient in Institutionen für Menschen mit Behinderung, Suchtproblemen und psychosozialen Problemen nach Herkunftskanton. Fallkosten Ergänzungsleistungen IV = NA pro Bezüger Ergänzungsleistungen IV. Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

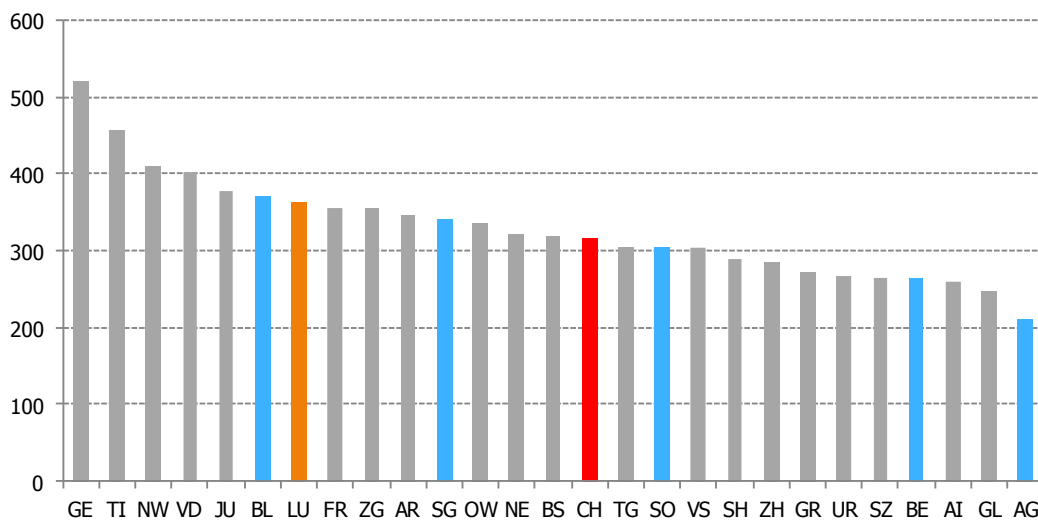
Die Darstellung zeigt einen leicht negativen Zusammenhang zwischen den Fallkosten in den Aufgabenfeldern Invalidenheime und Ergänzungsleistungen IV, wobei das Ergebnis stark durch Kantone mit ausgeprägt hohen Fallkosten in einem der beiden Bereiche geprägt ist. In der gesamtschweizerischen Betrachtung befinden sich Luzerns Fallkosten im Bereich Invalidenheime gemessen an den Fallkosten für Ergänzungsleistungen auf etwa durchschnittlichem Niveau. Bereinigt man die Ausreisser und betrachtet lediglich die recht homogene Gruppe von Kantonen im Zentrum der Grafik, ergibt sich kein eindeutiger Zusammenhang zwischen den Fallkosten der beiden Aufgabenbereiche. Luzerns Fallkosten im Bereich Invalidenheime liegen gegenüber dieser Gruppe auf überdurchschnittlichem Niveau.

**Plausibilisierung: Betriebskosten von Invalidenheimen**

Um eine weitere Einschätzung über das Versorgungsniveau bzw. die Effizienz des Bereichs Invalidenheime im Kanton Luzern zu erhalten, können anstelle der Finanzstatistik der öffentlichen Hand die Betriebskosten der Luzerner Einrichtungen betrachtet werden. Schliesslich bestehen die Ausgaben der Kantone für Invalidenheime hauptsächlich aus Beiträgen an eigene oder ausserkantonale Institutionen. Um einen Hinweis auf die Positionierung der Luzerner Einrichtungen im interkantonalen Vergleich zu erhalten, können mithilfe der BFS-Statistik der sozialmedizinischen Institutionen die Betriebskosten der Einrichtungen für Menschen mit Behinderung, Suchtproblemen und psychosozialen Problemen verglichen werden.

Die Grafik auf der nachfolgenden Seite zeigt die Betriebskosten pro Betreuungstag in den Einrichtungen vom Typ Heim und Wohnheim mit Beschäftigung. Die Betriebskosten pro Betreuungstrag der Luzerner Einrichtungen liegen über den Durchschnittswerten der Peer-Group-Kantone sowie der Gesamtschweiz, wobei die Kosten für Betreuungsplätze wie eingangs erwähnt stark vom benötigten Betreuungsgrad der Klienten abhängen können.

**Abb. 6-15 Invalidenheime: Betriebskosten pro Betreuungstag 2011 im interkantonalen Vergleich [CHF]**



Bemerkungen: Berücksichtigt sind alle Einrichtungen vom Typ Heim und Wohnheim mit Beschäftigung.  
Quelle: BFS, BAKBASEL

**Fazit**

Aufgrund heterogener Bedarfsstrukturen in den einzelnen Kantonen liefert der Vergleich des Kantons Luzern mit der Gesamtheit aller Kantone keine aussagekräftigen Resultate. Plausiblere Ergebnisse resultieren beim Vergleich des Kantons Luzern mit strukturähnlichen Kantonen sowie den Kantonen der Peer Group. Diese beiden Benchmarkings ergeben für den Kanton Luzern jeweils ein Fallkostendifferenzial in der Höhe von etwa 25 Mio. CHF, wobei der Finanzierungsanteil des Kantons an den gesamten Nettoausgaben 50 Prozent beträgt.

Auch unter Berücksichtigung der Fallkosten im Bereich Ergänzungsleistungen IV liegen Luzerns Fallkosten gegenüber einer Gruppe vergleichbarer Kantone auf überdurchschnittlichem Niveau in ähnlicher Höhe. Ebenfalls auffällig hoch liegen die Betriebskosten pro Betreuungstag der Luzerner Einrichtungen für Menschen mit Behinderung, Suchtproblemen und psychosozialen Problemen.

## 6.1.11 Öffentlicher Verkehr

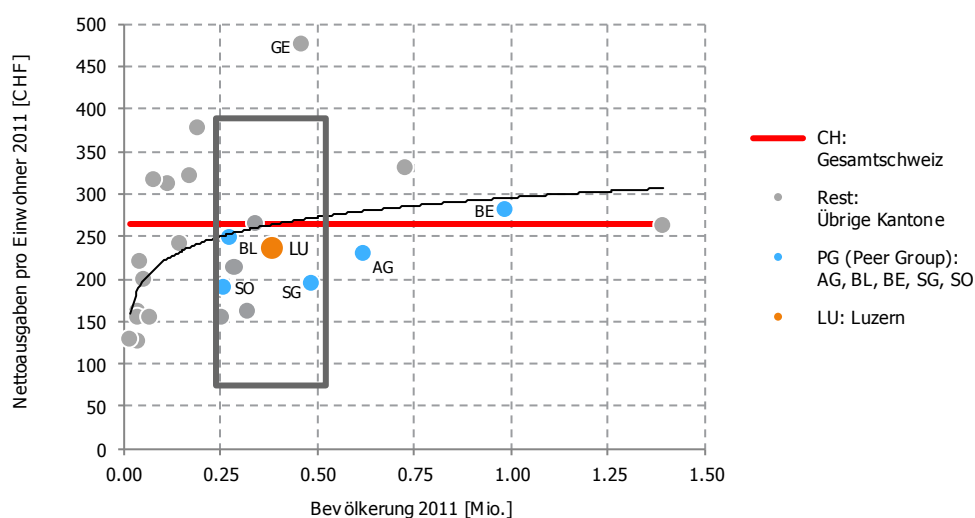
### Ergebnisse Benchmarking

Im Aufgabenfeld Öffentlicher Verkehr liegen die Fallkosten des Kantons Luzern in Form der Nettoausgaben pro Kopf gemäss standardmässigem Benchmarking minimal unter dem Durchschnitt der Peer-Group-Kantone (Indexwert: 99). Im gesamtschweizerischen Vergleich befinden sich Luzerns Fallkosten bei einem Indexwert von 93 auf etwas tieferem Niveau.

### Plausibilisierung

Die Plausibilisierungsanalyse dieses Aufgabenfelds gilt der Überprüfung der Eignung der verschiedenen Vergleichsgruppen. Nachfolgende Grafik stellt hierzu das Ergebnis des Standard-Benchmarkings dar. Abgebildet sind die Bevölkerung auf der X-Achse sowie die Nettoausgaben pro Kopf auf der Y-Achse.

**Abb. 6-16 Öffentlicher Verkehr: Nettoausgaben pro Kopf im interkantonalen Vergleich**



Bemerkung: Darstellung ohne BS (Ausreisser).  
Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

Obige Darstellung deutet darauf hin, dass das Angebot im Bereich Öffentlicher Verkehr durch gewisse Grössennachteile geprägt ist. Allerdings zeigt sich der positive Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Fallkosten insbesondere bei den kleinen Kantonen. Bei den mittelgrossen und grossen Kantonen ergibt sich lediglich noch ein leicht positiver Zusammenhang. Sowohl die Peer Group, die den einwohnerstarken Kanton Bern enthält, wie die Gesamtschweiz gelten für einen Vergleich mit Luzern als plausible Vergleichsgruppen. Im Sinne einer Sensitivitätsanalyse der Benchmarking-Ergebnisse können die Nettoausgaben pro Kopf des Kantons Luzern auch mit einer Gruppe von ähnlich einwohnerstarken Kantonen verglichen werden. Diese Vergleichsgruppe besteht aus allen Kantonen, deren Bevölkerung im Intervall einer Standardabweichung um die Einwohnerzahl des Kantons Luzern liegt und sind dunkelgrau eingrahmt. Ohne Ausreisserbereinigung liegen Luzerns Fallkosten bei 95 Prozent dieser Vergleichsgruppe. Wird allerdings der Kanton Genf nicht in die Vergleichsgruppe einbezogen, bewegen sich Luzerns Nettoausgaben pro Kopf gegenüber den strukturähnlichen Kantonen bei 115 Prozent auf leicht überdurchschnittlichem Niveau.

### Fazit

Sowohl die Peer Group als auch die Schweiz eignen sich in diesem Aufgabenfeld als Vergleichsgruppe, wobei Luzerns Pro Kopf-Werte leicht unter den Durchschnittswerten dieser beiden Vergleichsgruppen liegen. Misst man Luzern an einer ausreisserbereinigten Gruppe strukturähnlicher Kantone, weisen die Fallkosten des Kantons Luzern allerdings ein leicht überdurchschnittliches Niveau auf.

## 6.1.12 Gewässerverbauungen

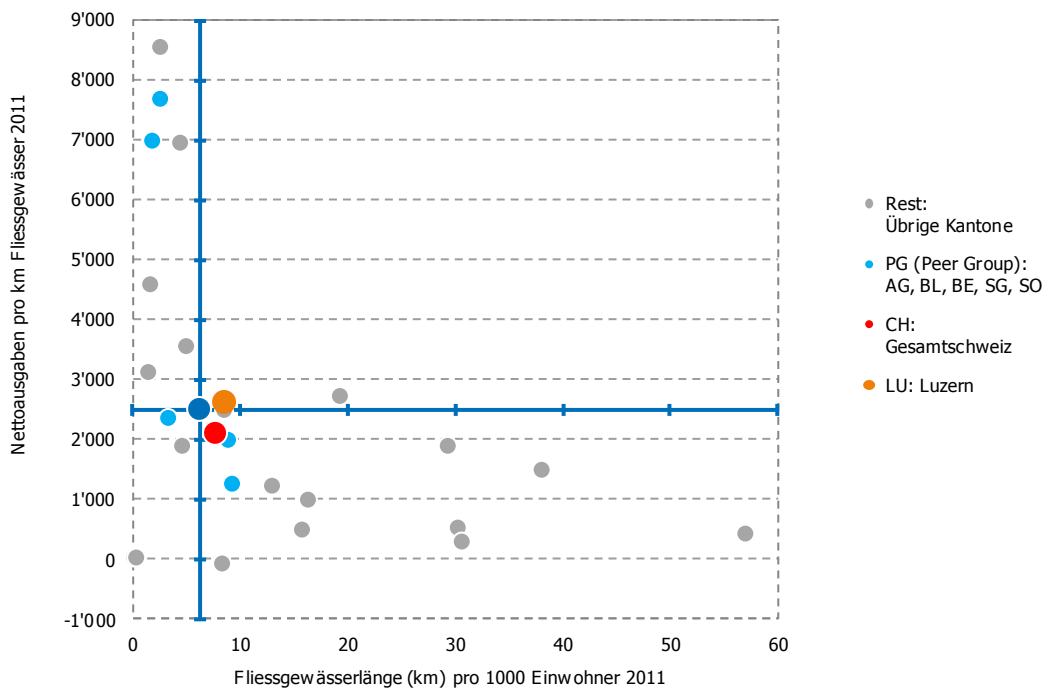
### Ergebnisse Benchmarking

Im Aufgabenfeld Gewässerverbauungen befinden sich die Nettoausgaben pro Kopf des Kantons Luzern gemäss Standard-Benchmarking um 45 respektive 39 Prozent über den Durchschnittsniveaus der Peer Group bzw. der Gesamtschweiz.

### Plausibilisierung: Berücksichtigung der Fließgewässerlänge als Bedarfsindikator

Die Aussagekraft der Kennzahl der Nettoausgaben pro Kopf ist beim Aufgabenfeld Gewässerverbauungen eingeschränkt, da der Bedarf an Hochwasserschutz massgeblich von der Gewässersituation im Kanton bestimmt wird und die Einwohnerzahl dementsprechend wenig Relevanz besitzt für die Ermittlung der Bedarfsstruktur. Im Sinne einer Sensitivitätsanalyse wird das Benchmarking der Fall- und Strukturkosten deshalb auch anhand der Fließgewässerlänge durchgeführt. Die folgende Abbildung zeigt für alle Kantone die Nettoausgaben für Gewässerverbauungen pro Kilometer Fließgewässer im Kanton.

**Abb. 6-17 Gewässerverbauungen: Nettoausgaben pro km Fließgewässer im interkantonalen Vergleich**



Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

Gemäss dieser alternativen Ermittlung der Fallkosten anhand der Nettoausgaben pro Kilometer Fließgewässer befindet sich Luzerns Nettoausgabenniveau nur noch minimal über dem Durchschnittswert der Peer-Group-Kantone (Indexwert: 105). Im Vergleich mit dem gesamtschweizerischen Durchschnitt liegen Luzerns Fallkosten auf einem Niveau von 129 Prozent.

### Fazit

Die Ergebnisse des Benchmarkings dieses Aufgabenfelds müssen aufgrund der nur begrenzt erfassten relevanten Ausgabenstrukturen sowie der in der technischen Analyse schwierig abzubildenden Bedarfsstrukturen mit Vorsicht interpretiert werden. Indikativ deutet sich an, dass das Nettoausgabenniveau des Kantons Luzern in diesem Bereich eher über- als unterdurchschnittlich ausfällt.

### 6.1.13 Arten und Landschaftsschutz

#### Ergebnisse Benchmarking

Im Aufgabenfeld Arten und Landschaftsschutz befinden sich die Nettoausgaben pro Kopf des Kantons Luzern gemäss Standard-Benchmarking um etwa 25 Prozent über den Durchschnittsniveaus der Peer Group bzw. der Gesamtschweiz. In der Zerlegung in Struktur- und Fallkosten ergeben sich rund 30 Prozent höhere Fallkosten als im Durchschnitt der Vergleichsgruppe

#### Plausibilisierung: Relevante Bedarfsgruppe

In der Zerlegung in Struktur- und Fallkosten wurde die Naturfläche verwendet. Allerdings bestehen Zweifel, ob diese Bezugsgrösse einer pauschalen Verwendung der Bevölkerung als Bedarfsgruppe vorzuziehen ist. Beide Bezugsgrössen sind sicherlich nicht ideal, so dass des Ergebnisses eine hohe Unsicherheit im Hinblick auf ihre Relevanz aufweisen. Deshalb wird empfohlen, dieses Aufgabengebiet von Departementsseite vertieft zu analysieren, bevor eine Beurteilung der Kostendifferenziale vorgenommen wird. Entsprechend wird dieses Aufgabenfeld beider Ableitung von Handlungsfeldern vorläufig nicht berücksichtigt.

## 6.2 Handlungsfelder

In der Synthese der Ergebnisse des interkantonalen Benchmarkings gemäss Untersuchungsansatz und der Erkenntnisse der Plausibilisierungs- und Spezialanalysen leiten sich die untenstehenden Handlungsfelder ab. Wichtigstes Kriterium für die Identifikation der Handlungsfelder sind die in der Plausibilisierungsanalyse robust eingeschätzten Fallkostendifferenziale, wobei weitere Erkenntnisse der Sensitivitäts- und Spezialanalysen in die Ableitung der Handlungsfelder einfließen.

- Legislative und Exekutive (Hauptaufgabe H0)

Da in der Finanzierung des Aufgabenfelds Legislative und Exekutive Grössenvorteile bestehen, erweist sich in der Plausibilisierungsanalyse eine Gruppe ähnlich einwohnerstarker Kantone als ideale Vergleichsgruppe für das Benchmarking des Kantons Luzern. Im Vergleich der Nettoausgaben pro Kopf mit dem Durchschnittswert dieser Vergleichsgruppe resultiert für den Kanton Luzern bei konsolidierter Betrachtung der Kantone und Gemeinden ein Fallkostendifferenzial von 14 Mio. CHF. Das Benchmarking der Daten der Kantone ohne Gemeinden deutet darauf hin, dass der Kanton mit etwa 2.3 Mio. CHF zum konsolidierten Kostendifferenzial beiträgt. Diese Zahl ist als obere Grenze zu verstehen. Die Plausibilisierung zeigt, dass im Extremfall aufgrund unterschiedlicher Controlling-Strukturen kein positives Kostendifferenzial besteht.

- Strafvollzug (H1)

Im hauptsächlich kantonal finanzierten Aufgabenfeld Strafvollzug weist der Kanton Luzern im Vergleich mit dem Peer-Group-Durchschnitt ein Fallkostendifferenzial von knapp 5 Mio. CHF auf. Sowohl die Auswahl der Vergleichsgruppe als auch die Höhe des Kostendifferenzials erweisen sich in der Plausibilisierungsanalyse auch bei alternativer Spezifizierung der Bedarfsstruktur als robust.

- Obligatorische Schule (H2)

Wenn die Durchschnittsniveaus der Fallkosten der beiden gut geeigneten Vergleichsgruppen Peer Group sowie Gesamtschweiz als Referenzwerte herangezogen werden, ergeben die Ergebnisse der Benchmarking-Analysen keinen unmittelbaren Handlungsbedarf für den Kanton Luzern im Bereich Obligatorische Schule und Sonderschulen. Gleichwohl lässt sich der Bereich Obligatorische Schule und Sonderschulen auch den Handlungsfeldern zuordnen. Dies begründet sich hauptsächlich damit, dass dieses Aufgabenfeld mit leicht unterdurchschnittlichen Fallkosten-Indizes einen beträchtlichen Teil des gesamten Finanzhaushalts ausmacht und beispielsweise bei einem Referenzniveau von 90 dementsprechend viel zu den Kostendifferenzialen beiträgt.

- Allgemeinbildende Schulen (H2)

Obwohl die Fallkosten des Kantons Luzern gemäss Benchmarking der Nettoausgaben pro Schüler auf unterdurchschnittlichem Niveau liegen, erweist sich der Bereich Allgemeinbildende Schulen als wichtiges Handlungsfeld. In der Plausibilisierungsanalyse dieses Aufgabenfelds erweist sich die standardmässig definierte Peer Group als nur bedingt aussagekräftig. Gegenüber dem durchschnittlichen Fallkostenniveau einer unter Berücksichtigung der Bedarfsstrukturen aufgabenspezifisch definierten Gruppe von Vergleichskantonen zeigt sich ein Fallkostendifferenzial des Kantons Luzern von etwa 14 Mio. CHF. Die Finanzierung dieses Aufgabenfelds liegt zu drei Vierteln in den Händen des Kantons.

- Kultur (H3)

Das Fallkostendifferenzial als Ergebnis des Benchmarkings der Nettoausgaben pro Kopf beträgt für den Kanton Luzern gegenüber der Peer Group 2.6 Mio. CHF. Im Vergleich mit den Kantonen mit der höchsten Vergleichbarkeit (Bern, St. Gallen) liegen Luzerns Fallkosten allerdings auf unterdurchschnittlichem Niveau. Der Anteil des Kantons an der Finanzierung der konsolidierten Nettoausgaben des Kantons und der Gemeinden beträgt knapp 50 Prozent.



- Sport und Freizeit (H3)

Gemäss Benchmarking der Nettoausgaben pro Kopf beträgt das Fallkostendifferenzial des Kantons Luzern im Vergleich mit dem Durchschnittsniveau der Peer-Group-Kantone 1.5 Mio. CHF. Im Vergleich mit der Gesamtschweiz liegen Luzerns Fallkosten jedoch auf deutlich unterdurchschnittlichem Niveau. Da der Anteil des Kantons an der Finanzierung der konsolidierten Nettoausgaben des Kantons und der Gemeinden lediglich 25 Prozent beträgt und sich die Benchmarking-Ergebnisse dieses heterogenen Aufgabengebiets mangels geeigneter Daten nicht plausibilisieren lassen, ist dieses Aufgabenfeld nicht als wichtiges Handlungsfeld zu betrachten.

- Invalidenheime (H5)

Im Aufgabenfeld Invalidenheime weist der Kanton Luzern im Vergleich mit dem durchschnittlichen Fallkostenniveau der Peer-Group-Kantone ein Fallkostendifferenzial von etwa 25 Mio. CHF auf, wobei sich der Kanton die Finanzierung dieser Aufgabe mit den Gemeinden teilt. In der Plausibilisierungsanalyse bestätigt sich die Auswahl der Peer Group als primäre Vergleichsgruppe. Die Höhe des Kostendifferenzials gegenüber der Peer Group erweist sich in Sensitivitätsanalysen als robust. Insgesamt präsentiert sich das Aufgabengebiet Invalidenheime als wichtiges Handlungsfeld.

- Öffentlicher Verkehr (H6)

Bei der Betrachtung einer ausreisserbereinigten Gruppe strukturähnlicher Kantone deutet sich im Aufgabenfeld Öffentlicher Verkehr an, dass Luzerns Nettoausgaben pro Kopf auf recht hohem Niveau liegen. Gegenüber den grundsätzlich ebenfalls gut geeigneten Vergleichsgruppen der Peer Group und Gesamtschweiz ergeben sich für den Kanton Luzern allerdings keine Kostendifferenziale. Das Nettoausgabenniveau liegt allerdings nur minimal unter den Durchschnittswerten dieser beiden Vergleichsgruppen, so dass speziell bei einer Festsetzung des Referenzniveaus unter 100 dieses umfangreiche Aufgabengebiet als Handlungsfeld erachtet werden sollte.

- Gewässerverbauungen (H7)

Das Benchmarking des Aufgabenfelds Gewässerverbauungen deutet darauf hin, dass das Nettoausgabenniveau des Kantons Luzern in diesem Bereich eher über- als unterdurchschnittlich ausfällt, wobei keine robuste Aussage zur Höhe der Kostendifferenziale getätigt werden kann.

## 6.3 Bewertete Kostendifferenziale

### 6.3.1 Bewertete Kostendifferenziale nach Aufgabenfeldern

Für die oben diskutierten Handlungsfelder lassen sich mithilfe der Plausibilisierungsanalysen die Ergebnisse der technischen Analyse bewerten. Nachfolgende Tabelle zeigt die bewerteten Kostendifferenziale, die sich für den Kanton (ohne Gemeinden) unter Berücksichtigung der Plausibilisierungsanalysen und unter Verwendung des Finanzierungsanteils des Kantons im jeweiligen Aufgabenfeld ergeben. Als Referenzniveaus fungieren nebst dem Mittelwert die 95-, 90- und 85-Prozent-Niveaus der jeweils am besten geeigneten Vergleichsgruppe. Durch die Berücksichtigung der 90- und 85-Prozent-Niveaus kommen zu den oben diskutierten Handlungsfeldern mit den Aufgabengebieten Rechtssprechung sowie Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen zwei weitere Aufgabenfelder hinzu.

**Tab. 6-1 Bewertete Kostendifferenziale bei verschiedenen Referenzniveaus**

Nr. Aufgabenfeld	Nettoausgaben (Kanton inkl. Gemeinden)		Durchgeführte Plausibilisierungs- analysen	Bewertete Kostendifferenziale des Kantons			
	Anteil Kanton	[Mio. CHF]		100	95	90	85
				[VG=100]	[VG=100]	[VG=100]	[VG=100]
	[%]		[Mio. CHF]	[Mio. CHF]	[Mio. CHF]	[Mio. CHF]	
<b>01</b> Legislative und Exekutive	21	43.9	(1), (4)	0.0-3.0	0.0-3.3	0.0-3.6	0.0-3.9
<b>02</b> Allgemeine Verwaltung	42	213.9	(6)	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>04</b> Strafvollzug	91	28.4	(1), (2)	4.4	5.4	6.5	7.6
<b>07</b> Rechtssprechung	100	38.2	(1)	0.0	0.0	0.0	0.7
<b>08</b> Obligatorische Schule und Sonderschulen	30	670.7	(1), (2), (3)	0.0	0.0	5.8	16.7
<b>09</b> Allgemeinbildende Schulen	74	122.0	(1), (4)	0.0-10.4	1.6-14.3	6.2-18.3	10.9-22.3
<b>12</b> Pädagogische Hochschulen und Fachhochschule	100	86.0	(1)	0.0	0.0	3.5	8.1
<b>13</b> Kultur	49	63.5	(1)	0.0-1.3	0.0-2.8	1.6-4.2	3.2-5.7
<b>15</b> Sport und Freizeit	25	30.2	(1)	0.6	1.0	1.3	1.7
<b>20</b> Prämienverbilligungen	50	73.1	(5)	0.0-7.0	0.0-8.6	0.0-10.0	2.1-11.5
<b>22</b> Ergänzungsleistungen AHV	30	93.6	(1)	0.0	0.0	0.0	1.6
<b>24</b> Invalideheime und Leistungen an Invalide	50	115.3	(1), (4)	12.5	14.8	17.0	19.3
<b>28</b> Öffentlicher Verkehr	44	90.7	(1)	0.0-5.0	1.5-7.2	3.5-8.9	5.5-10.6
<b>33</b> Gewässerverbauungen	75	8.5	(2)	0.3-2.0	0.6-2.2	0.9-2.4	1.2-2.6
<b>Total</b>		1678.0		<b>17.8-46.2</b>	<b>24.9-59.5</b>	<b>46.3-81.5</b>	<b>78.6-112.3</b>

Legende zu Plausibilisierungsanalysen

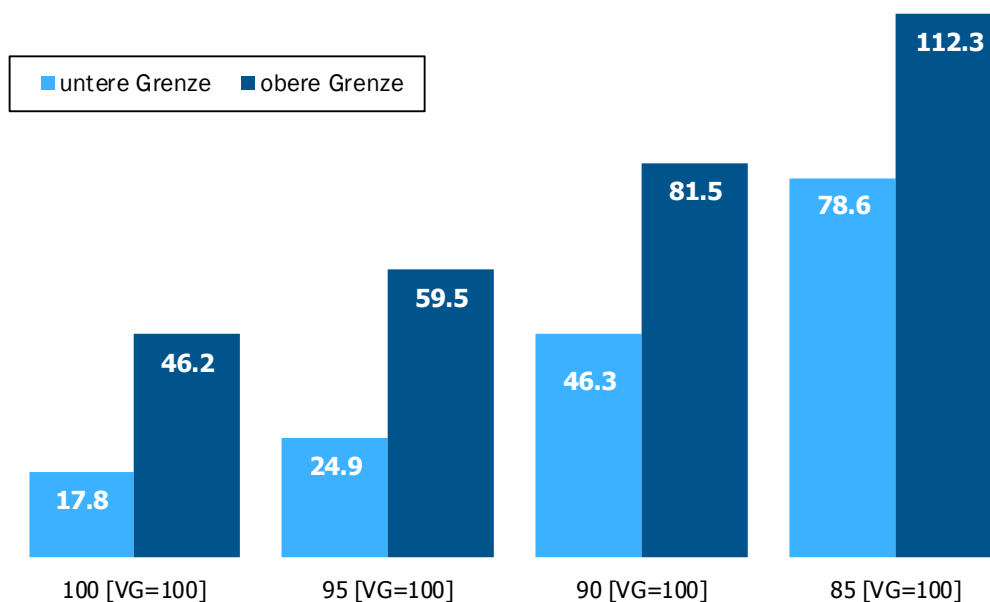
- 1 Sensitivitätsanalyse mit statistisch bestimmter Vergleichsgruppe
- 2 Sensitivitätsanalyse mit alternativer Bestimmung der Strukturkosten
- 3 Analyse der Personalkosten
- 4 Analyse zusätzlicher Aspekte
- 5 Berücksichtigung Strukturkosten
- 6 Sonderfall

Quelle: EFV, BAKBASEL

### 6.3.2 Aggregiertes bewertetes Kostendifferenzial

Gesamthaft kommt man zum Ergebnis, dass bei einer Reduzierung der Fallkosten auf das durchschnittliche Niveau der relevanten Vergleichsgruppe (i.d.R. die Peer Group, in einigen Fällen aufgabenspezifische Vergleichsgruppen) die Nettoausgaben des Kantons c.p. insgesamt um 17.8 bis 46.2 Mio. CHF sinken würden. Nachfolgende Abbildung stellt die aggregierten bewerteten Fallkostendifferenziale bei verschiedenen Referenzniveaus dar. Erwartungsgemäss steigen die bewerteten Fallkostendifferenziale bei einer Senkung des Referenzniveaus an. Bei einem Referenzwert von 95 beträgt das bewertete Fallkostendifferenzial des Kantons Luzern zwischen 24.9 und 59.5 Mio. CHF, bei einem Referenzniveau von 90 Prozent der relevanten Vergleichsgruppe ergeben sich über alle Aufgabenfelder hinweg bewertete Fallkostendifferenziale von 46.3 bis 81.5 Mio. CHF.

**Abb. 6-18 Aggregiertes bewertetes Kostendifferenzial nach Referenzniveau**



Quelle: EFV, BAKBASEL



## **7 ZUSAMMENFASSUNG**



## 7 Zusammenfassung

### **Ausgangslage: Dringender Handlungsbedarf**

- Die in der Vergangenheit lange Zeit erfolgreiche Kombination aus unterdurchschnittlichen Ausgaben, unterdurchschnittlicher Steueraus schöpfung und Einnahmen aus dem Finanzausgleich vermochte das Haushaltsgleichgewicht des Kantons Luzern jüngst nicht mehr zu gewährleisten. Vor dem Hintergrund der erwarteten strukturellen Trends (Mengenwachstum in wichtigen Aufgabengebieten) sowie der konjunkturellen Einschätzung für die Entwicklung der Erträge (insbes. NFA) erscheinen weitere Konsolidierungsmassnahmen dringend erforderlich.
- Die Geldflussrechnung (diese ist entscheidend für die Schuldenbremse) weist für die Jahre 2014 und 2017 ein Minus zwischen 2 Mio. (2014) und 88 Mio. CHF (2017) auf. Hinsichtlich der Grössenordnung des Entlastungsbedarfs wird man sich hierbei am 2017er Wert orientieren. In diesem Jahr soll die 2013 beschlossene temporäre Steuerfusserhöhung wieder zurückgenommen werden, weshalb das Ergebnis 2017 signifikant negativer ausfällt.
- Sowohl der Review als auch der Outlook untermauern, dass der gegenwärtige Finanzhaushalt eine gute Ausgangslage für die Einschätzung des Entlastungsbedarfs darstellt. Die Basisprojektion von BAKBASEL kommt zu durchschnittlich um rund 16 Mio. CHF höhere Erträge als im Finanzplan unterstellt.
- Das negative Prognoserisiko im Finanzplan wird auf der Einnahmenseite vergleichsweise gering eingestuft. Selbst unter etwas pessimistischeren Annahmen als in der Basisprojektion von BAKBASEL ergibt sich im Durchschnitt der Finanzplanjahre lediglich eine negative Abweichung von 0.5 Mio. CHF.

### **Ergebnis über alle Aufgabenfelder hinweg:**

#### **Unterdurchschnittliches Nettoausgabenniveau über alle Aufgabenfelder hinweg**

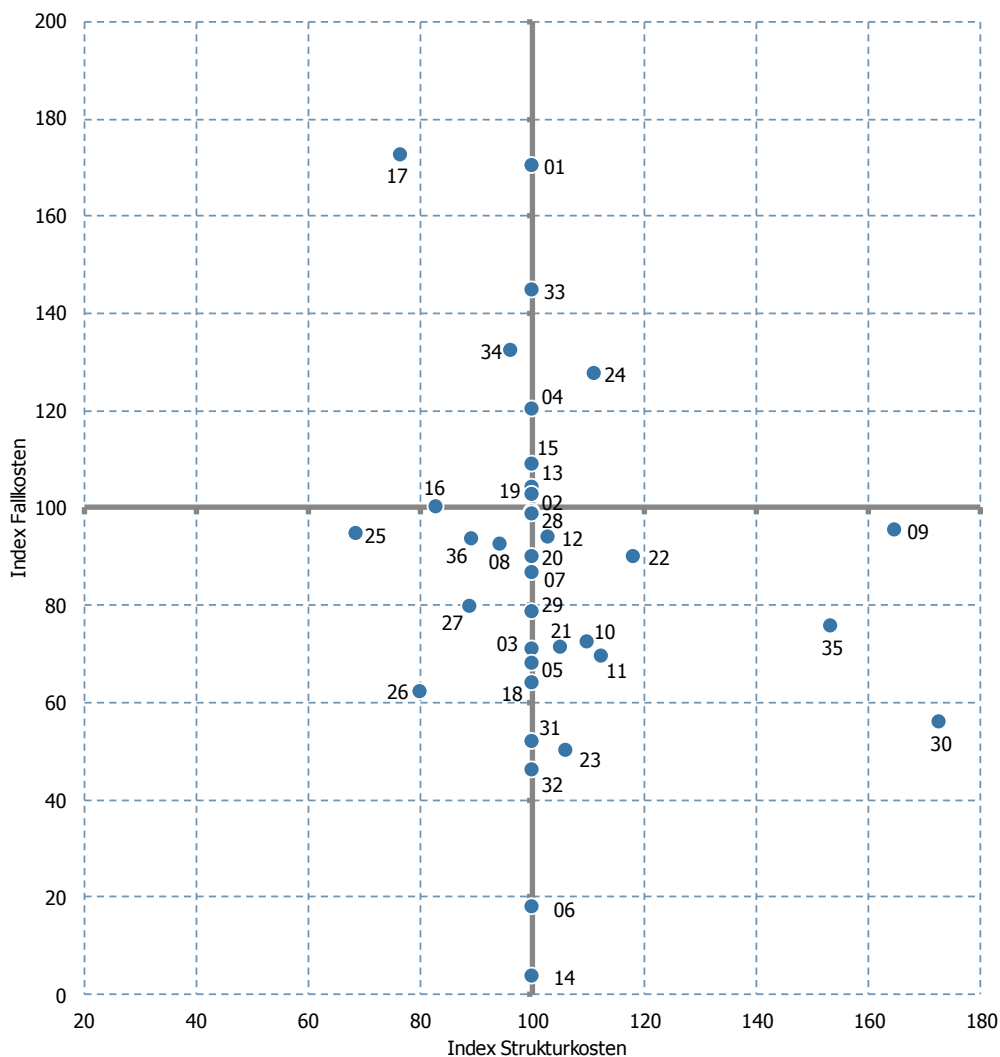
- Auf der ersten Ebene der Benchmarking-Analyse zeigt sich, dass der Kanton Luzern über alle Aufgabenfelder hinweg sowohl im Vergleich mit der Peer Group wie im gesamtschweizerischen Vergleich ein unterdurchschnittliches Nettoausgabenniveau aufweist. Die Nettoausgaben pro Kopf des Kantons Luzern liegen gemäss Standard-Benchmarking insgesamt bei 95 Prozent des Peer-Group-Niveaus bzw. 88 Prozent des gesamtschweizerischen Niveaus.

### **Kostentreiber:**

#### **Ungünstige Bedarfsstrukturen wichtiger als Effizienzdefizite oder Überversorgung**

- Nach Differenzierung in Fall- und Strukturkosten auf der zweiten Benchmarking-Ebene weist die aggregierte Betrachtung der Ergebnisse darauf hin, dass das Strukturkostendifferenzial des Kantons Luzern sowohl im Vergleich mit der Peer Group wie im gesamtschweizerischen Vergleich über dem Fallkostendifferenzial liegt.
- Der aggregierte Fallkosteneffekt, der ein höheres Versorgungsniveau oder eine tiefere Effizienz widerspiegelt, leistet somit einen kleineren Beitrag zum gesamten Kostendifferenzial als der Struktur- bzw. Mengeneffekt, der vorwiegend mit Unterschieden in der Bedarfsstruktur und damit mit strukturellen Faktoren zusammenhängt. Dies entspricht für die Ableitung von Sparpotenzialen einer nicht idealen Ausgangslage, da Strukturkostendifferenziale kurz- bis mittelfristig kaum Spielraum für Nettoausgabensenkungen bieten.

Abb. 7-1 Indexwerte des Benchmarkings Fall- und Strukturkosten gegenüber der Peer Group



01	Legislative und Exekutive	09	Allgemeinbildende Schulen	17	Ambulante Krankenpflege	25	Sozialhilfe und Asylwesen	33	Gewässerverbauungen
02	Allgemeine Verwaltung	10	Berufsbildung	18	Gesundheitsprävention	26	Arbeitslosigkeit	34	Arten- und Landschaftsschutz
03	Polizei	11	Universitäre Hochschulen	19	Gesundheitswesen n.a.g.	27	Strassenverkehr	35	Landwirtschaft
04	Strafvollzug	12	Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen	20	Prämienverbilligungen	28	Öffentlicher Verkehr	36	Forstwirtschaft
05	Verteidigung	13	Kultur	21	Ergänzungsleistungen IV	29	Raumordnung		
06	Allgemeines Rechtswesen	14	Kirchen und religiöse Angelegenheiten	22	Ergänzungsleistungen AHV	30	Tourismus		
07	Rechtsprechung	15	Sport und Freizeit	23	Familie und Jugend	31	Industrie, Gewerbe, Handel		
08	Obligatorische Schule und Sonderschulen	16	Spitäler und Psychiatrische Kliniken	24	Invalideheime und Leistungen an Invalide	32	Umweltschutz		

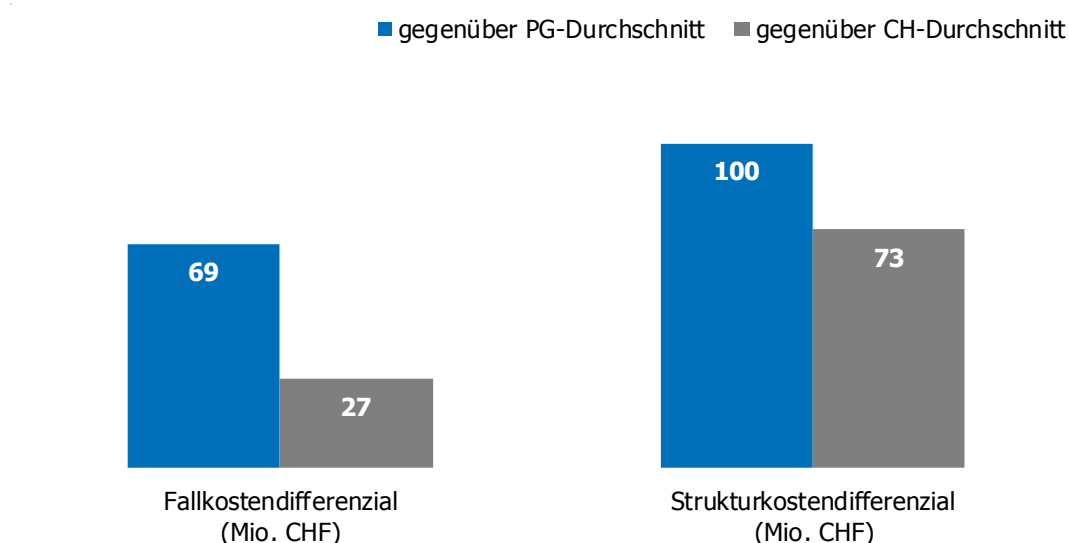
Bemerkung: PG = Peer Group (AG, BE, BL, SG, SO); Für das Aufgabenfeld 37 Jagd und Fischerei wird aufgrund negativer Nettoausgaben (Nettoeinnahmen) kein Indexwert berechnet. Daher findet es sich nicht in der Abbildung wieder.  
Quelle: BAKBASEL



### Aggregiertes Fallkostendifferenzial von 69 Mio. CHF (gegenüber Peer Group)

- Gleichwohl gibt es dennoch zahlreiche Aufgabenfelder mit überdurchschnittlichen Fallkosten. Mit einer Senkung aller aufgabenfeldspezifischen Fallkosten, die im Hinblick auf die Ableitung von Sparpotenzialen prioritär zu behandeln sind, auf das Durchschnittsniveau der Peer Group käme der Kanton Luzern – in Bezug auf das Jahr 2011 ceteris paribus – auf ein um 69 Mio. CHF tieferes Nettoausgabenniveau.
- Dabei gilt es allerdings zu bedenken, dass sich das Benchmarking und damit die oben abgebildeten Kostendifferenziale auf den konsolidierten Finanzhaushalt des Kantons Luzern und der Luzerner Gemeinden beziehen, wobei keine Aussage über die Anteile an der Verursachung der Kostendifferenziale getroffen werden können. Es muss jedoch davon ausgegangen werden, dass das auf kantonaler Ebene verursachte Fallkostendifferenzial deutlich unterhalb von 69 Mio. CHF einzustufen ist.

**Abb. 7-2 Kostendifferenziale im Vergleich mit der Peer Group sowie Gesamtschweiz in Mio. CHF**



Bemerkung: PG = Peer Group (AG, BE, BL, SG, SO).  
Quelle: BAKBASEL

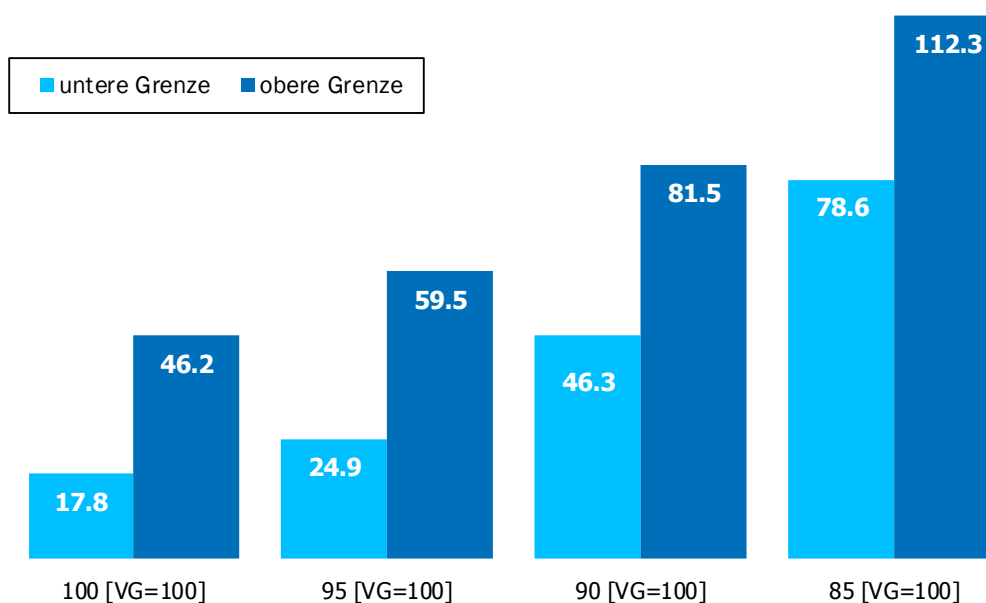
### Plausibilisierung der Ergebnisse, Einordnung und Bewertung von Kostendifferenzialen

- Die Ergebnisse der technischen Analyse werden anhand verschiedener komplementärer Analysen (bspw. Sensitivitätsanalysen) auf ihre Robustheit überprüft und im Hinblick auf das Kostendifferenzial eingeordnet.
- In einem weiteren Schritt werden die finanziellen Kostendifferenziale der technischen Analyse auf Basis der Ergebnisse der Plausibilisierungsanalysen bewertet und unter Verwendung der Finanzierungsstruktur (Anteile Kanton und Gemeinden) im jeweiligen Aufgabenfeld auf den Kanton heruntergebrochen.
- In der Synthese der Ergebnisse des interkantonalen Benchmarkings und der Erkenntnisse der Plausibilisierungs- und Spezialanalysen leiten sich damit die wichtigsten Handlungsfelder ab. Dazu zählen die Aufgabengebiete Allgemeinbildende Schulen und Invalidenheime, Legislative und Exekutive, Strafvollzug, Kultur, Sport und Freizeit, Obligatorische Schule und Sonderschulen, Gewässerverbauungen und Öffentlicher Verkehr.
- Gesamthaft kommt man zum Ergebnis, dass bei einer Reduzierung der Fallkosten auf das Niveau der relevanten Vergleichsgruppe (i.d.R. die Peer Group, in einigen Fällen aufgabenspezifische Ver-

gleichsgruppen) die Nettoausgaben des Kantons c.p. insgesamt um 17.8 bis 46.2 Mio. CHF sinken würden.

- Nachfolgende Abbildung stellt die aggregierten bewerteten Kostendifferenziale bei verschiedenen Referenzniveaus dar. Erwartungsgemäss steigen die bewerteten Fallkostendifferenziale bei einer Senkung des Referenzniveaus an. Bei einem Referenzwert von 95 beträgt das bewertete Fallkostendifferenzial des Kantons Luzern zwischen 24.9 und 59.5 Mio. CHF, bei einem Referenzniveau von 90 Prozent der relevanten Vergleichsgruppe ergeben sich über alle Aufgabenfelder hinweg bewertete Fallkostendifferenziale von 46.3 bis 81.5 Mio. CHF.

**Abb. 7-3 Aggregiertes bewertetes Kostendifferenzial nach Referenzniveau**



Quelle: EFV, BAKBASEL

### Verwendung der Studienergebnisse

- Das interkantonale Benchmarking von BAKBASEL stellt eine objektive und anerkannte Faktengrundlage dar. Mit der konsistenten Ausrichtung nach Funktionen wird ein nachvollziehbarer Zusammenhang zwischen den Ausgaben und Aufgaben des Kantons hergestellt. Allerdings stellen die hier vorliegenden Ergebnisse und Schlussfolgerungen nur eines von mehreren Instrumenten im Gesamtprojekt. Es werden explizit keine Sparpotenziale definiert und auch keine konkreten Massnahmen abgeleitet. Das Benchmarking soll Hilfsmittel und Wegweiser sein und die politischen Entscheidungsträger bei der Erarbeitung konkreter Sparmassnahmen unterstützen.

## **8 ANHANG: ERGEBNISTABELLEN**



## 8 Anhang: Ergebnistabellen

### **Detaillierte Ergebnisse der Benchmarkings: Nettoausgaben und Indexwerte**

Die Tabelle auf der nachfolgenden Seite zeigt in den ersten beiden Ergebnisspalten für alle 37 untersuchten Aufgabenfelder den Umfang der Nettoausgaben des Kantons Luzern inkl. der Nettoausgaben der Gemeinden des Kantons Luzern für das betreffende Aufgabengebiet im Jahr 2011 sowie den entsprechenden Anteil, den der Kanton leistet. Beispielsweise betragen in der Funktion Legislative und Exekutive die Nettoausgaben des Kantons inkl. der Gemeinden also 43.9 Mio. CHF, wobei der Kanton 21 Prozent davon beiträgt.

In den sechs hinteren Ergebnisspalten finden sich die Indexwerte der Analysen im Vergleich zur Peer Group respektive zur Gesamtschweiz unterteilt nach Benchmarking-Ebene (Fallkosten, Strukturkosten, Standardkosten). Im Aufgabenfeld 08 Obligatorische Schule und Sonderschulen zum Beispiel beträgt das Niveau der Fallkosten des Kantons Luzern 93 Prozent des Peer-Group-Mittelwerts. Die Fallhäufigkeit liegt im Kanton Luzern im Aufgabenfeld Obligatorische Schule bei 94 Prozent des Durchschnitts aller Peer-Group-Kantone, wobei die Bedarfsstruktur anhand der Schülerzahl im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung gemessen wurde.

Ein Indexwert von 87 in der Spalte Standardkosten gegenüber der Peer Group, wie beispielsweise im Aufgabengebiet Obligatorische Schule, bedeutet, dass das Niveau der Pro-Kopf-Nettoausgaben im Kanton Luzern im betreffenden Bereich bei 87 Prozent des Peer-Group-Durchschnitts liegt.

**Tab. 8-1 Nettoausgaben und Indexwerte nach Aufgabenfeldern**

Nr. Aufgabenfeld	Nettoausgaben		Indexwerte, PG=100			Indexwerte, CH=100		
	in Mio. CHF	Anteil Kanton	Fall-kosten	Struktur-kosten	Standard-kosten	Fall-kosten	Struktur-kosten	Standard-kosten
01 Legislative und Exekutive	43.9	21%	170	100	170	143	100	143
02 Allgemeine Verwaltung	213.9	42%	99	100	99	89	100	89
03 Polizei	69.0	90%	71	100	71	56	100	56
04 Strafvollzug	28.4	91%	120	100	120	94	100	94
05 Verteidigung	5.9	83%	68	100	68	73	100	73
06 Allgemeines Rechtswesen	3.1	a)	18	100	18	34	100	34
07 Rechtssprechung	38.2	b)	87	100	87	75	100	75
08 Obligatorische Schule und Sonderschulen	670.7	30%	93	94	87	97	99	95
09 Allgemeinbildende Schulen	122.0	74%	97	163	157	109	115	125
10 Berufsbildung	97.9	b)	72	110	79	72	114	83
11 Universitäre Hochschulen	61.9	100%	69	112	78	60	101	60
12 Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen	86.0	100%	94	103	96	93	104	98
13 Kultur	63.5	49%	104	100	104	73	100	73
14 Kirchen und religiöse Angelegenheiten	0.7	53%	4	100	4	5	100	5
15 Sport und Freizeit	30.2	25%	109	100	109	63	100	63
16 Spitäler und Psychiatrische Kliniken	278.0	100%	100	83	83	90	88	79
17 Ambulante Krankenpflege	26.1	0.1%	172	77	132	96	75	72
18 Gesundheitsprävention	9.6	43%	64	100	64	51	100	51
19 Gesundheitswesen n.a.g.	5.5	98%	103	100	103	48	100	48
20 Prämienverbilligungen	73.1	50%	90	100	90	73	100	73
21 Ergänzungsleistungen IV	52.2	30%	71	105	75	88	102	89
22 Ergänzungsleistungen AHV	93.6	30%	90	118	106	92	114	105
23 Familie und Jugend	28.6	23%	50	106	53	35	104	36
24 Invalideheime und Leistungen an Invalide	115.3	50%	128	111	142	97	125	122
25 Sozialhilfe und Asylwesen	94.4	20%	95	68	65	78	67	52
26 Arbeitslosigkeit	5.8	82%	62	80	50	51	66	34
27 Strassenverkehr	39.8	2%	80	89	71	62	95	59
28 Öffentlicher Verkehr	90.7	44%	99	100	99	93	100	93
29 Raumordnung	6.8	26%	79	100	79	67	100	67
30 Tourismus	4.4	56%	56	173	96	55	115	63
31 Industrie, Gewerbe, Handel	3.5	65%	52	100	52	28	100	28
32 Umweltschutz	9.4	33%	46	100	46	58	100	58
33 Gewässerverbauungen	8.5	75%	145	100	145	139	100	139
34 Arten- und Landschaftsschutz	5.4	80%	132	96	127	140	74	104
35 Landwirtschaft	10.2	70%	76	153	116	52	181	95
36 Forstwirtschaft	6.2	100%	93	89	83	85	76	65
37 Jagd und Fischerei	-0.6	b)	-	100	-	-	100	-
<b>Total</b>	<b>2501.8</b>	<b>53%</b>			<b>95</b>			<b>88</b>

**Nettoausgaben:**

Ausgaben abzüglich Einnahmen in Millionen Schweizer Franken gemäss EFV-Finanzstatistik 2011.

**Anteil Kanton:**

Anteil Kanton = Anteil der Nettoausgaben des Kantons an den Nettoausgaben des Kantons inkl. der Gemeinden. Für einige Aufgabenfelder kann kein sinnvoller Wert ermittelt werden, da entweder der Kanton [a)], die Gemeinden [b)] oder der Kanton und die Gemeinden [c)] negative Nettoausgaben aufweisen.

**Indexwert:**

Niveau der Pro-Kopf-Nettoausgaben des Kantons Luzern (inkl. Gemeinden) als Ergebnis der interkantonalen Benchmarking-Analyse. Für das Aufgabenfeld 37 Jagd und Fischerei wird aufgrund negativer Nettoausgaben (Nettoeinnahmen) kein Indexwert berechnet. Daher findet es sich nicht in der Abbildung wieder.

**Bemerkung:**

PG = Peer Group (AG, BE, BL, SG, SO).

Quelle: EFV, BAKBASEL

**Detaillierte Ergebnisse der Benchmarkings: Kostendifferenziale**

Aus den oben aufgeführten Nettoausgaben und Indexwerten der 37 untersuchten Aufgabenfelder können gemäss Untersuchungsansatz die entsprechenden Kostendifferenziale ermittelt werden. In den Tabellen auf den nachfolgenden Seiten sind für alle Aufgabenfelder die entsprechend resultierenden Fall- und Strukturkosten aufgeführt. Im Bereich Legislative und Exekutive beispielsweise betragen die Fallkosten des Kantons Luzern im Vergleich mit dem durchschnittlichen Niveau der Peer Group 18.1 Mio. Schweizer Franken. Die nachfolgenden Tabellen zeigen die Kostendifferenziale für alle Aufgabenfelder bei den Referenzniveaus 100, 95, 90 und 85 im Vergleich zur Peer Group sowie Gesamtschweiz.

**Tab. 8-2 Kostendifferenziale nach Aufgabenfeldern [Mio. CHF] - Referenzniveau 100**

Nr. Aufgabenfeld	Nettoausgaben		Kostendifferenziale in Mio. CHF			
	in Mio. CHF	Anteil Kanton	100 [PG=100]		100 [CH=100]	
			Fallkosten	Strukturkosten	Fallkosten	Strukturkosten
01 Legislative und Exekutive	43.9	21%	18.1	0.0	13.2	0.0
02 Allgemeine Verwaltung	213.9	42%	0.0	0.0	0.0	0.0
03 Polizei	69.0	90%	0.0	0.0	0.0	0.0
04 Strafvollzug	28.4	91%	4.8	0.0	0.0	0.0
05 Verteidigung	5.9	83%	0.0	0.0	0.0	0.0
06 Allgemeines Rechtswesen	3.1	a)	0.0	0.0	0.0	0.0
07 Rechtssprechung	38.2	b)	0.0	0.0	0.0	0.0
08 Obligatorische Schule und Sonderschulen	670.7	30%	0.0	0.0	0.0	0.0
09 Allgemeinbildende Schulen	122.0	74%	0.0	46.9	10.3	15.5
10 Berufsbildung	97.9	b)	0.0	8.7	0.0	12.2
11 Universitäre Hochschulen	61.9	100%	0.0	6.8	0.0	0.4
12 Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen	86.0	100%	0.0	2.3	0.0	3.6
13 Kultur	63.5	49%	2.6	0.0	0.0	0.0
14 Kirchen und religiöse Angelegenheiten	0.7	53%	0.0	0.0	0.0	0.0
15 Sport und Freizeit	30.2	25%	2.5	0.0	0.0	0.0
16 Spitäler und Psychiatrische Kliniken	278.0	100%	0.9	0.0	0.0	0.0
17 Ambulante Krankenpflege	26.1	0%	10.9	0.0	0.0	0.0
18 Gesundheitsprävention	9.6	43%	0.0	0.0	0.0	0.0
19 Gesundheitswesen n.a.g.	5.5	98%	0.2	0.0	0.0	0.0
20 Prämienverbilligungen	73.1	50%	0.0	0.0	0.0	0.0
21 Ergänzungsleistungen IV	52.2	30%	0.0	2.5	0.0	0.9
22 Ergänzungsleistungen AHV	93.6	30%	0.0	14.4	0.0	11.5
23 Familie und Jugend	28.6	23%	0.0	1.6	0.0	1.2
24 Invalidenheime und Leistungen an Invalide	115.3	50%	24.9	11.6	0.0	23.1
25 Sozialhilfe und Asylwesen	94.4	20%	0.0	0.0	0.0	0.0
26 Arbeitslosigkeit	5.8	82%	0.0	0.0	0.0	0.0
27 Strassenverkehr	39.8	2%	0.0	0.0	0.0	0.0
28 Öffentlicher Verkehr	90.7	44%	0.0	0.0	0.0	0.0
29 Raumordnung	6.8	26%	0.0	0.0	0.0	0.0
30 Tourismus	4.4	56%	0.0	1.9	0.0	0.6
31 Industrie, Gewerbe, Handel	3.5	65%	0.0	0.0	0.0	0.0
32 Umweltschutz	9.4	33%	0.0	0.0	0.0	0.0
33 Gewässerverbauungen	8.5	75%	2.6	0.0	2.4	0.0
34 Arten- und Landschaftsschutz	5.4	80%	1.3	0.0	1.6	0.0
35 Landwirtschaft	10.2	70%	0.0	3.5	0.0	4.5
36 Forstwirtschaft	6.2	100%	0.0	0.0	0.0	0.0
37 Jagd und Fischerei	-0.6	b)	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Total</b>	<b>2501.8</b>	<b>53%</b>	<b>68.9</b>	<b>100.1</b>	<b>27.4</b>	<b>73.4</b>

**Bemerkung:**

PG = Peer Group (AG, BE, BL, SG, SO).

**Anteil Kanton:**

Anteil Kanton = Anteil der Nettoausgaben des Kantons an den Nettoausgaben des Kantons inkl. der Gemeinden. Für einige Aufgabenfelder kann kein sinnvoller Wert ermittelt werden, da entweder der Kanton [a)], die Gemeinden [b)] oder der Kanton und die Gemeinden [c)] negative Nettoausgaben aufweisen.

Quelle: EFV, BAKBASEL



Tab. 8-3 Kostendifferenziale nach Aufgabenfeldern [Mio. CHF] - Referenzniveau 95

Nr. Aufgabenfeld	Nettoausgaben		Kostendifferenziale in Mio. CHF			
	in Mio. CHF	Anteil Kanton	95 [PG=100]		95 [CH=100]	
			Fallkosten	Strukturkosten	Fallkosten	Strukturkosten
01 Legislative und Exekutive	43.9	21%	19.4	2.2	14.8	2.2
02 Allgemeine Verwaltung	213.9	42%	9.0	10.7	0.0	10.7
03 Polizei	69.0	90%	0.0	3.5	0.0	3.5
04 Strafvollzug	28.4	91%	6.0	1.4	0.0	1.4
05 Verteidigung	5.9	83%	0.0	0.3	0.0	0.3
06 Allgemeines Rechtswesen	3.1	a)	0.0	0.2	0.0	0.2
07 Rechtssprechung	38.2	b)	0.0	1.9	0.0	1.9
08 Obligatorische Schule und Sonderschulen	670.7	30%	0.0	0.0	11.8	23.9
09 Allgemeinbildende Schulen	122.0	74%	2.1	50.7	15.8	20.8
10 Berufsbildung	97.9	b)	0.0	13.2	0.0	16.5
11 Universitäre Hochschulen	61.9	100%	0.0	9.5	0.0	3.5
12 Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen	86.0	100%	0.0	6.5	0.0	7.7
13 Kultur	63.5	49%	5.7	3.2	0.0	3.2
14 Kirchen und religiöse Angelegenheiten	0.7	53%	0.0	0.0	0.0	0.0
15 Sport und Freizeit	30.2	25%	3.9	1.5	0.0	1.5
16 Spitäler und Psychiatrische Kliniken	278.0	100%	14.7	0.0	0.0	0.0
17 Ambulante Krankenpflege	26.1	0%	11.7	0.0	0.4	0.0
18 Gesundheitsprävention	9.6	43%	0.0	0.5	0.0	0.5
19 Gesundheitswesen n.a.g.	5.5	98%	0.4	0.3	0.0	0.3
20 Prämienverbilligungen	73.1	50%	0.0	3.7	0.0	3.7
21 Ergänzungsleistungen IV	52.2	30%	0.0	5.0	0.0	3.4
22 Ergänzungsleistungen AHV	93.6	30%	0.0	18.3	0.0	15.6
23 Familie und Jugend	28.6	23%	0.0	2.9	0.0	2.5
24 Invalidenheime und Leistungen an Invalide	115.3	50%	29.4	16.8	2.9	27.7
25 Sozialhilfe und Asylwesen	94.4	20%	0.0	0.0	0.0	0.0
26 Arbeitslosigkeit	5.8	82%	0.0	0.0	0.0	0.0
27 Strassenverkehr	39.8	2%	0.0	0.0	0.0	0.0
28 Öffentlicher Verkehr	90.7	44%	3.4	4.5	0.0	4.5
29 Raumordnung	6.8	26%	0.0	0.3	0.0	0.3
30 Tourismus	4.4	56%	0.0	2.0	0.0	0.8
31 Industrie, Gewerbe, Handel	3.5	65%	0.0	0.2	0.0	0.2
32 Umweltschutz	9.4	33%	0.0	0.5	0.0	0.5
33 Gewässerverbauungen	8.5	75%	2.9	0.4	2.7	0.4
34 Arten- und Landschaftsschutz	5.4	80%	1.5	0.1	1.8	0.0
35 Landwirtschaft	10.2	70%	0.0	3.9	0.0	4.8
36 Forstwirtschaft	6.2	100%	0.0	0.0	0.0	0.0
37 Jagd und Fischerei	-0.6	b)	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Total</b>	<b>2501.8</b>	<b>53%</b>	<b>110.2</b>	<b>164.0</b>	<b>50.2</b>	<b>162.4</b>

**Bemerkung:**

PG = Peer Group (AG, BE, BL, SG, SO).

**Anteil Kanton:**

Anteil Kanton = Anteil der Nettoausgaben des Kantons an den Nettoausgaben des Kantons inkl. der Gemeinden. Für einige Aufgabenfelder kann kein sinnvoller Wert ermittelt werden, da entweder der Kanton [a)], die Gemeinden [b)] oder der Kanton und die Gemeinden [c)] negative Nettoausgaben aufweisen.

Quelle: EFV, BAKBASEL

**Tab. 8-4 Kostendifferenziale nach Aufgabenfeldern [Mio. CHF] - Referenzniveau 90**

Nr. Aufgabenfeld	Nettoausgaben		Kostendifferenziale in Mio. CHF			
	in Mio. CHF	Anteil Kanton	90 [PG=100]		90 [CH=100]	
			Fallkosten	Strukturkosten	Fallkosten	Strukturkosten
01 Legislative und Exekutive	43.9	21%	20.7	4.4	16.3	4.4
02 Allgemeine Verwaltung	213.9	42%	19.8	21.4	0.0	21.4
03 Polizei	69.0	90%	0.0	6.9	0.0	6.9
04 Strafvollzug	28.4	91%	7.2	2.8	1.1	2.8
05 Verteidigung	5.9	83%	0.0	0.6	0.0	0.6
06 Allgemeines Rechtswesen	3.1	a)	0.0	0.3	0.0	0.3
07 Rechtssprechung	38.2	b)	0.0	3.8	0.0	3.8
08 Obligatorische Schule und Sonderschulen	670.7	30%	19.4	31.3	46.5	57.9
09 Allgemeinbildende Schulen	122.0	74%	8.4	54.4	21.4	26.1
10 Berufsbildung	97.9	b)	0.0	17.6	0.0	20.8
11 Universitäre Hochschulen	61.9	100%	0.0	12.3	0.0	6.6
12 Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen	86.0	100%	3.5	10.7	3.2	11.9
13 Kultur	63.5	49%	8.7	6.3	0.0	6.3
14 Kirchen und religiöse Angelegenheiten	0.7	53%	0.0	0.1	0.0	0.1
15 Sport und Freizeit	30.2	25%	5.3	3.0	0.0	3.0
16 Spitäler und Psychiatrische Kliniken	278.0	100%	28.6	0.0	0.0	0.0
17 Ambulante Krankenpflege	26.1	0%	12.5	0.0	1.7	0.0
18 Gesundheitsprävention	9.6	43%	0.0	1.0	0.0	1.0
19 Gesundheitswesen n.a.g.	5.5	98%	0.7	0.6	0.0	0.6
20 Prämienverbilligungen	73.1	50%	0.1	7.3	0.0	7.3
21 Ergänzungsleistungen IV	52.2	30%	0.0	7.5	0.0	6.0
22 Ergänzungsleistungen AHV	93.6	30%	0.0	22.3	2.1	19.7
23 Familie und Jugend	28.6	23%	0.0	4.3	0.0	3.9
24 Invalidenheime und Leistungen an Invalide	115.3	50%	34.0	22.0	8.8	32.3
25 Sozialhilfe und Asylwesen	94.4	20%	4.6	0.0	0.0	0.0
26 Arbeitslosigkeit	5.8	82%	0.0	0.0	0.0	0.0
27 Strassenverkehr	39.8	2%	0.0	0.0	0.0	2.1
28 Öffentlicher Verkehr	90.7	44%	8.0	9.1	2.8	9.1
29 Raumordnung	6.8	26%	0.0	0.7	0.0	0.7
30 Tourismus	4.4	56%	0.0	2.1	0.0	1.0
31 Industrie, Gewerbe, Handel	3.5	65%	0.0	0.4	0.0	0.4
32 Umweltschutz	9.4	33%	0.0	0.9	0.0	0.9
33 Gewässerverbauungen	8.5	75%	3.2	0.9	3.0	0.9
34 Arten- und Landschaftsschutz	5.4	80%	1.7	0.4	1.9	0.0
35 Landwirtschaft	10.2	70%	0.0	4.2	0.0	5.1
36 Forstwirtschaft	6.2	100%	0.2	0.0	0.0	0.0
37 Jagd und Fischerei	-0.6	b)	0.0	-0.1	0.0	-0.1
<b>Total</b>	<b>2501.8</b>	<b>53%</b>	<b>186.5</b>	<b>259.3</b>	<b>108.9</b>	<b>263.7</b>

**Bemerkung:**

PG = Peer Group (AG, BE, BL, SG, SO).

**Anteil Kanton:**

Anteil Kanton = Anteil der Nettoausgaben des Kantons an den Nettoausgaben des Kantons inkl. der Gemeinden. Für einige Aufgabenfelder kann kein sinnvoller Wert ermittelt werden, da entweder der Kanton [a)], die Gemeinden [b)] oder der Kanton und die Gemeinden [c)] negative Nettoausgaben aufweisen.

Quelle: EFV, BAKBASEL

Tab. 8-5 Kostendifferenziale nach Aufgabenfeldern [Mio. CHF] - Referenzniveau 85

Nr. Aufgabenfeld	Nettoausgaben		Kostendifferenziale in Mio. CHF			
	in Mio. CHF	Anteil Kanton	85 [PG=100]		85 [CH=100]	
			Fallkosten	Strukturkosten	Fallkosten	Strukturkosten
01 Legislative und Exekutive	43.9	21%	22.0	6.6	17.8	6.6
02 Allgemeine Verwaltung	213.9	42%	30.6	32.1	9.9	32.1
03 Polizei	69.0	90%	0.0	10.4	0.0	10.4
04 Strafvollzug	28.4	91%	8.3	4.3	2.6	4.3
05 Verteidigung	5.9	83%	0.0	0.9	0.0	0.9
06 Allgemeines Rechtswesen	3.1	a)	0.0	0.5	0.0	0.5
07 Rechtssprechung	38.2	b)	0.7	5.7	0.0	5.7
08 Obligatorische Schule und Sonderschulen	670.7	30%	55.6	66.8	81.1	91.9
09 Allgemeinbildende Schulen	122.0	74%	14.7	58.2	27.0	31.4
10 Berufsbildung	97.9	b)	0.0	22.1	0.0	25.0
11 Universitäre Hochschulen	61.9	100%	0.0	15.1	0.0	9.6
12 Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen	86.0	100%	8.1	14.9	7.8	16.0
13 Kultur	63.5	49%	11.8	9.5	0.0	9.5
14 Kirchen und religiöse Angelegenheiten	0.7	53%	0.0	0.1	0.0	0.1
15 Sport und Freizeit	30.2	25%	6.7	4.5	0.0	4.5
16 Spitäler und Psychiatrische Kliniken	278.0	100%	42.4	0.0	14.2	8.6
17 Ambulante Krankenpflege	26.1	0%	13.2	0.0	3.1	0.0
18 Gesundheitsprävention	9.6	43%	0.0	1.4	0.0	1.4
19 Gesundheitswesen n.a.g.	5.5	98%	1.0	0.8	0.0	0.8
20 Prämienverbilligungen	73.1	50%	4.1	11.0	0.0	11.0
21 Ergänzungsleistungen IV	52.2	30%	0.0	9.9	1.5	8.6
22 Ergänzungsleistungen AHV	93.6	30%	5.2	26.3	7.2	23.8
23 Familie und Jugend	28.6	23%	0.0	5.6	0.0	5.3
24 Invalidenheime und Leistungen an Invalide	115.3	50%	38.5	27.2	14.8	36.9
25 Sozialhilfe und Asylwesen	94.4	20%	9.6	0.0	0.0	0.0
26 Arbeitslosigkeit	5.8	82%	0.0	0.0	0.0	0.0
27 Strassenverkehr	39.8	2%	0.0	1.8	0.0	4.2
28 Öffentlicher Verkehr	90.7	44%	12.6	13.6	7.7	13.6
29 Raumordnung	6.8	26%	0.0	1.0	0.0	1.0
30 Tourismus	4.4	56%	0.0	2.2	0.0	1.2
31 Industrie, Gewerbe, Handel	3.5	65%	0.0	0.5	0.0	0.5
32 Umweltschutz	9.4	33%	0.0	1.4	0.0	1.4
33 Gewässerverbauungen	8.5	75%	3.5	1.3	3.3	1.3
34 Arten- und Landschaftsschutz	5.4	80%	1.9	0.6	2.1	0.0
35 Landwirtschaft	10.2	70%	0.0	4.5	0.0	5.4
36 Forstwirtschaft	6.2	100%	0.6	0.3	0.0	0.0
37 Jagd und Fischerei	-0.6	b)	0.0	-0.1	0.0	-0.1
<b>Total</b>	<b>2501.8</b>	<b>53%</b>	<b>291.0</b>	<b>361.0</b>	<b>200.1</b>	<b>373.5</b>

**Bemerkung:**

PG = Peer Group (AG, BE, BL, SG, SO).

**Anteil Kanton:**

Anteil Kanton = Anteil der Nettoausgaben des Kantons an den Nettoausgaben des Kantons inkl. der Gemeinden. Für einige Aufgabenfelder kann kein sinnvoller Wert ermittelt werden, da entweder der Kanton [a)], die Gemeinden [b)] oder der Kanton und die Gemeinden [c)] negative Nettoausgaben aufweisen.

Quelle: EFV, BAKBASEL

**BAKBASEL** steht als unabhängiges Wirtschaftsforschungsinstitut seit über 30 Jahren für die Kombination von wissenschaftlich fundierter empirischer Analyse und deren praxisnaher Umsetzung.

[www.bakbasel.com](http://www.bakbasel.com)