

Evaluation des Finanzhaushalts des Kantons Luzern

Studie im Auftrag der Dienststelle Finanzen
des Kantons Luzern

Kompaktbericht

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".

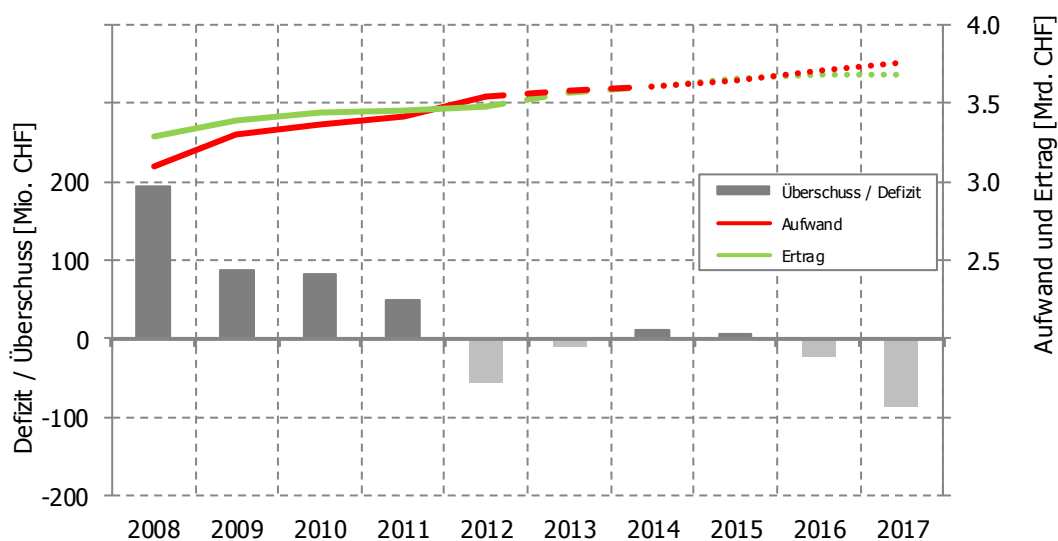
Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage.....	5
2	Der Evaluationsansatz von BAKBASEL	7
3	Interkantonales Benchmarking	9
3.1	Technische Analyse	9
3.2	Bewertete Kostendifferenziale	11
4	Zusammenfassung.....	13

1 Ausgangslage

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.
Stand: Januar 2014.
Quelle: LU, BAKBASEL

Die in der Vergangenheit lange Zeit erfolgreiche Kombination aus unterdurchschnittlichen Ausgaben, unterdurchschnittlicher Steueraus schöpfung 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 Ressourcenausgleich 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. Im Jahr 2014 führt der Wegfall der Gewinnausschüttungen der SNB im Kanton Luzern zu einem Minderertrag von 32 Mio. CHF.

Entlastungsbedarf im Finanzhaushalt

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 und Hinweise über mögliche Handlungsfelder liefern. Anhand eines interkantonalen Benchmarkings soll aufgezeigt werden, in welchen Aufgabengebieten der Kanton Luzern überdurchschnittliche Kosten aufweist und auf welche Faktoren diese zurückzuführen sind.

Als Vorarbeit zum interkantonalen Benchmarking wurde mit dem Review und dem Outlook 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).

Review: Strukturelle Ursachen für Defizit verantwortlich

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.

Dynamische wirtschaftliche und sozio-demographische Rahmenbedingungen

Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen präsentieren sich im Kanton Luzern derzeit sehr erfreulich. 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. Mitgetragen wird das Wachstum unter anderem von einer dynamischen Entwicklung der sozio-demographischen Rahmenbedingungen. Nachdem die Bevölkerung des Kantons Luzern im Zeitraum von 2007 bis 2012 bereits um etwa 21'000 Personen zugenommen hat, kann für die Periode von 2012 bis 2017 gemäss dem optimistischen Bevölkerungsszenario des Bundesamts für Statistik mit einem nochmaligen Bevölkerungswachstum in ungefähr dieser Grössenordnung gerechnet werden.

Outlook: Kaum negative Prognoserisiken im Finanzplan

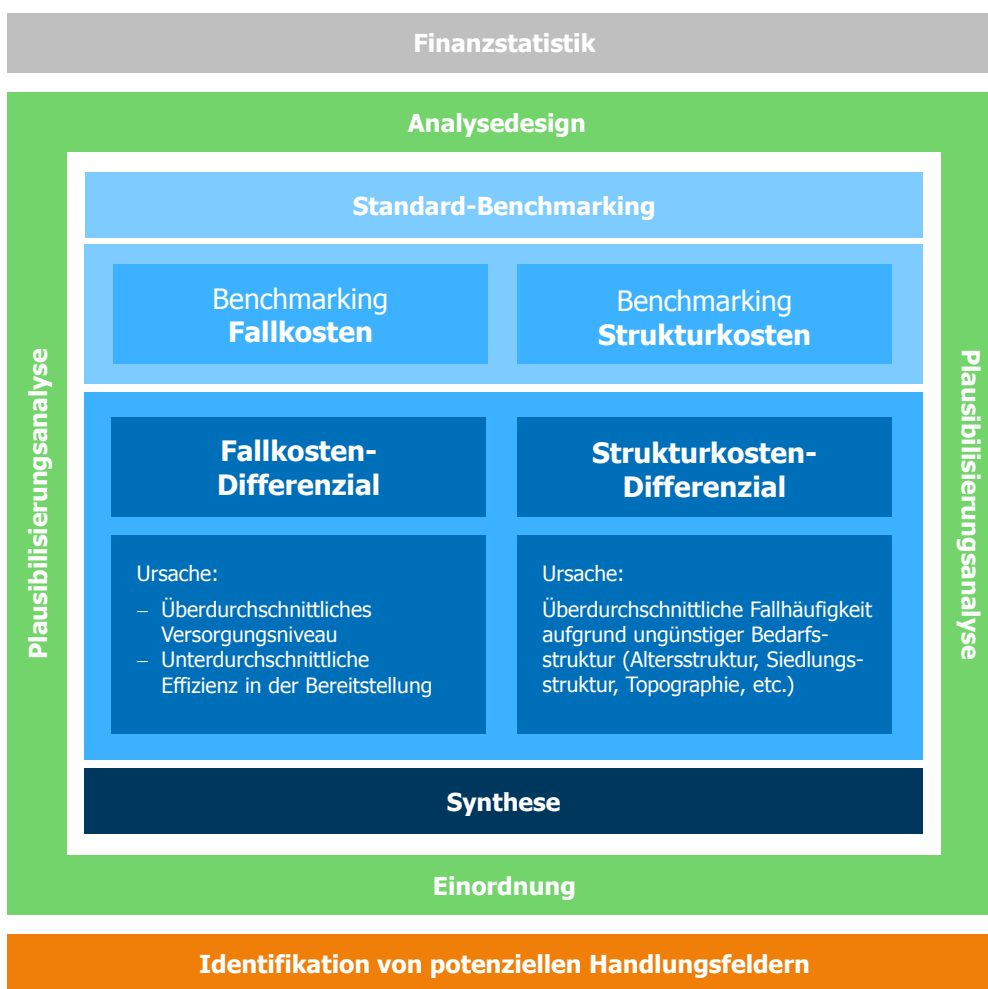
Der Outlook kommt zum Ergebnis, dass der Finanzplan einnahmeseitig für die Periode 2014 bis 2017 keine nennenswerten negativen Prognoserisiken aufweist. In der Basisprojektion fallen die Erträge insgesamt pro Jahr um durchschnittlich rund 16 Mio. CHF höher aus als im Finanzplan, obwohl die Erträge aus 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.

Der Review und der Outlook untermauern, dass der gegenwärtige Finanzhaushalt eine gute Ausgangslage für die Einschätzung des Entlastungsbedarfs darstellt und belegen die Tatsache, dass der Finanzhaushalt weiter entlastet werden muss, um mittelfristig die Steuerfusserhöhung wieder zurückfahren zu können und die Finanzierung künftiger Investitionen sicherzustellen. Hinsichtlich der Grössenordnung des Entlastungsbedarfs wird man sich an einer Zahl in der Grössenordnung von 88 Mio. CHF orientieren. Dies entspricht dem Minus in der für die Schuldenbremse entscheidenden Geldflussrechnung des Jahres 2017.

2 Der Evaluationsansatz von BAKBASEL

Die vorliegende Analyse ist ein interkantonales Benchmarking des gesamten Finanzhaushalts nach Aufgabenfeldern. Hauptziel des Benchmarkings ist die Identifikation und Quantifizierung von Kostendifferenzialen sowie die Erklärung der überdurchschnittlichen (Netto-)Ausgaben des Kantons. Als Vergleichsgruppen dienen dabei die Gesamtschweiz sowie eine Peer Group bestehend aus Kantonen mit ähnlichen strukturellen Eigenschaften (AG, BE, BL, SG, SO).

Abb. 2-1 Konzeption des interkantonalen Benchmarkings



Quelle: BAKBASEL

Der Evaluationsansatz besteht im Wesentlichen aus zwei Teilen: erstens einem Technischen Benchmarking, bei dem für jedes Aufgabenfeld ein Vergleich der (standardisierten) Nettoausgaben vorgenommen wird und verschiedene Ursachen für überdurchschnittliche Kosten analysiert werden. Hierbei werden vor allem Fall- und Strukturkosten unterschieden. Überdurchschnittliche Fallkosten pro Bedarfseinheit (im Aufgabenfeld Obligatorische Schule bspw. Nettoausgaben pro Schüler) reflektieren die Effekte eventueller Ineffizienzen, Grössennachteile oder überdurchschnittlich hoher Leistungsniveaus. Überdurchschnittliche Strukturkosten sind hingegen als negative Auswirkungen ungünstiger Bedarfsstrukturen zu interpretieren, welche bspw. durch sozio-demographische Strukturen, topographische und geographische Faktoren begründet sein können.

Plausibilisierung

Um zweitens aus dem Technischen Benchmarking vertiefte Aussagen ableiten zu können, wird dieses in ein System komplementärer Analysen eingebettet. Hierzu gehört die Nutzung von zusätzlichen Sekundärdaten, Ergebnissen aus der Literatur sowie Sensitivitätsanalysen. Hiermit soll insbesondere sichergestellt werden, dass die für den weiteren Sparprozess relevanten Fallkostendifferenziale belastbar sind. Die plausibilisierten «Bewerteten Kostendifferenziale» sind das zentrale Ergebnis dieses Analyseschritts.

Einbezug der Staatsebenen Kanton und Gemeinde

Der Modus der Aufgabenverteilung zwischen den 26 Kantonen und ihren jeweiligen Gemeinden unterscheidet sich teils erheblich von Kanton zu Kanton. Ein direkter Vergleich der Nettoausgaben der Kantone allein wäre daher in seiner Aussagekraft stark eingeschränkt. Dem wird entgegengewirkt, indem die technische Analyse anhand der konsolidierten Nettoausgaben der Kantone inklusive ihrer Gemeinden durchgeführt wird. Beteiligen sich beide Staatsebenen des Kantons Luzern an der Leistungserbringung eines Aufgabenbereichs, trifft die technische Analyse keine Aussage zum Verursacher eines allfälligen Kostendifferenzials. Die Datengrundlage ist die Finanzstatistik der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV).

Berücksichtigung der Entwicklung seit 2011

Das vorliegende Benchmarking spiegelt den Zustand aus dem Jahr 2011 wider. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Studie stellte die Finanzstatistik des Jahres 2011 die aktuellste verfügbare Datenbasis dar. Sämtliche seit 2011 beschlossenen oder schon umgesetzten Massnahmen müssen bei der Ableitung zusätzlicher Massnahmen aus dem Benchmarking heraus berücksichtigt werden.

Dialog mit den Departements

Die Finanzstatistik der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) ist Ergebnis der Übertragung der Staatsrechnungen der Kantone (und Gemeinden) in ein einheitliches Rechnungsmodell, das Harmonisierte Rechnungsmodell 2 (HRM2). Nur wenige Gebietskörperschaften haben im Jahr 2011 bereits eigene Rechnungen gemäss HRM2 veröffentlicht. Daher werden erstens alle Finanzdaten eines Kantons den kantonalen Behörden zur Nachvollziehung und Prüfung übergeben. Ausserdem wird in diesem Zuge auch das methodische Vorgehen bei Bedarf erläutert sowie berechnete aufgabenfeldspezifische Einwände im Benchmarking (etwa besondere Eigenschaften/Strukturen im Untersuchungskanton) beachtet. Dieser partizipative Prozess gewährleistet, dass die Datengrundlage und Methodik transparent sind und Akzeptanz unter den Beteiligten finden.

Einordnung der Ergebnisse im Hinblick auf Sparpotenziale

Es ist an dieser Stelle hervorzuheben, dass die in der Benchmarking-Analyse ermittelten Kostendifferenziale keinesfalls mit möglichen Einsparpotenzialen gleichzusetzen sind. Inwieweit sich im jeweiligen Aufgabenfeld aus Kostendifferenzialen auch politisch umsetzbare Sparmassnahmen ableiten lassen, hängt von weiteren Faktoren wie bspw. den institutionellen Rahmenbedingungen oder politisch-strategischen Überlegungen ab. Schlussfolgerungen im Hinblick auf das Einsparpotenzial müssen unbedingt unter zusätzlicher Berücksichtigung institutioneller und politischer Rahmenbedingungen gezogen werden.

Politische oder institutionelle Umstände, beispielsweise spezifische Angebotsstrukturen, können unter Umständen ihrerseits zur Erklärung von Fallkostendifferenzialen dienen. Gründe für überdurchschnittliche Fallkosten können dementsprechend vielfältig sein (Unterdurchschnittliche Effizienz, höheres reales Leistungsniveau, geringere Kostenbeteiligung der Kostenverursacher, strategisches Ziel, etc.).

Das interkantonale Benchmarking stellt eines von mehreren Instrumenten im gesamten Prozess dar. Es werden 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.

3 Interkantonales Benchmarking

3.1 Technische Analyse

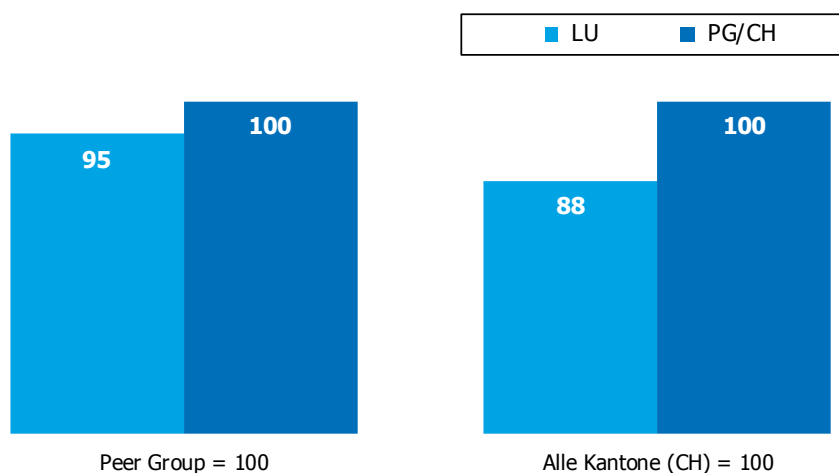
Standard-Benchmarking

Das Standard-Benchmarking stellt den ersten Schritt der Analyse dar und ermöglicht es die Gesamtheit der betrachteten Aufgabenfelder standardisiert zu vergleichen. Für diese standardisierte Betrachtung werden für jedes Aufgabenfeld die Nettoausgaben pro Einwohner des Kantons Luzern den durchschnittlichen Nettoausgaben pro Einwohner in den Vergleichsgruppen 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. Als Vergleichsgruppen dienen einerseits die Gesamtschweiz sowie andererseits eine Gruppe ausgewählter Kantone, die dem Kanton Luzern bezüglich Struktur bzw. Grössenordnung ähnlich sind. Diese Peer Group besteht aus den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Bern, Solothurn und St. Gallen. Wie erwähnt basiert die technische Analyse stets auf den konsolidierten Nettoausgaben aller Staatsebenen im Kanton (Kanton und Gemeinden).

Diese standardisierte Betrachtung erlaubt eine Einschätzung, wie der Kanton Luzern im Benchmarking aus einer Gesamtsicht abschneidet. Zu diesem Zweck kann ein Indexwert gebildet werden über alle untersuchten Aufgabenfelder der Politikbereiche «Allgemeine Verwaltung», «Öffentliche Ordnung und Sicherheit», «Bildung», «Kultur, Sport und Freizeit, Kirche», «Gesundheit», «Soziale Sicherheit», «Verkehr», «Umweltschutz und Raumordnung» sowie «Volkswirtschaft».

Abb. 3-1 Gesamt-Indexwert aller Aufgabenfelder



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

Die oben abgebildeten Indexwerte geben an, wie stark die Nettoausgaben pro Einwohner im Kanton Luzern über alle Aufgabenfelder hinweg prozentual von den Nettoausgaben pro Einwohner der jeweiligen Vergleichsgruppe abweichen. Auf der linken Seite der Darstellung wird deutlich, dass die Nettoausgaben pro Kopf des Kantons Luzern bei 95 Prozent des Peer-Group-Niveaus liegen. Der Kanton Luzern weist dementsprechend gegenüber der Peer Group ein um 5 Prozent niedriges Nettoausgabenniveau pro Einwohner auf. Die rechte Seite der Abbildung zeigt, dass bei einem Indexwert von 88 die Nettoausgaben pro Kopf des Kantons Luzern im Vergleich mit der Gesamtschweiz ebenfalls unterdurchschnittlich ausfallen.

Identifikation von Struktur- und Fallkosten

Der in der obigen Darstellung zugrunde gelegte Vergleich der Nettoausgaben pro Einwohner dürfte jedoch in einigen Aufgabenfeldern zu kurz greifen. So wird beispielsweise der Bedarf in der Bevölkerung des Kantons Luzern an Ausgaben im Bereich Obligatorische Schule nicht und nur ungenau durch die Wohnbevölkerung bestimmt. Vielmehr spielt die Anzahl Schüler eine Rolle, die diese Schulform besucht. Da sich die Anzahl Schüler in Obligatorischen Schulen interkantonal 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.

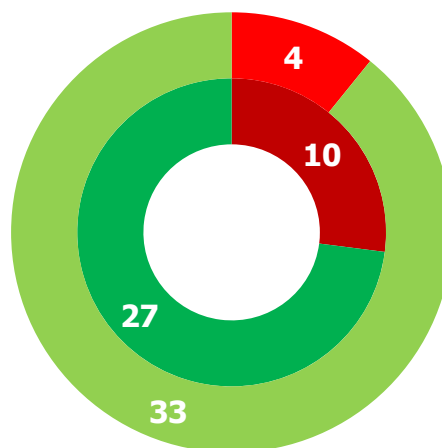
Dies motiviert den zweiten, verfeinerten Schritt des interkantonalen Benchmarkings, für das in den relevanten Aufgabenfeldern (so etwa Obligatorische Schule) die Fallkosten- und Strukturkostenindexwerte kalkuliert werden. Die oben dargestellten Ergebnisse sind dementsprechend als Zwischenresultate zu verstehen und insbesondere zur Einschätzung der Gesamtsicht dienlich.

Das Benchmarking der Fall- und Strukturkosten stellt dementsprechend 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.

Abb. 3-2 Anzahl Aufgabenfelder mit überdurchschnittlichen Fallkosten

Aufgabenfelder mit **unter**durchschnittlichen Fallkosten

Aufgabenfelder mit **über**durchschnittlichen Fallkosten



Äusserer Ring:
Vergleich mit allen Kantonen

Innerer Ring:
Vergleich mit Peer Group

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

Die obenstehende Abbildung zeigt, dass der Kanton Luzern im Vergleich mit dem Durchschnitt der Gesamtschweiz in 33 von 37 untersuchten Aufgabengebieten niedrigere Fallkosten aufweist. Gegenüber der Peer Group liegen die Fallkosten des Kantons Luzern in 27 von 37 Aufgabenfeldern unter dem Durchschnitt.

Bei gemäss Darstellung auf der vorangehenden Seite im Vergleich mit der Peer Group und der Gesamtschweiz unterdurchschnittlichem Nettoausgabenniveau über alle Aufgabenfelder hinweg, zeigt die Identifikation von Fall- und Strukturkosten somit, dass der Kanton Luzern in einzelnen Aufgabenfeldern durchaus auffällige Nettoausgabenniveaus aufweist.

3.2 Bewertete Kostendifferenziale

Plausibilisierungsanalysen

Damit aus der technischen Analyse sinnvolle Aussagen abgeleitet werden können, wird diese eingebettet in eine zweiphasige Plausibilisierungsanalyse. 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.

Die erste Phase umfasst ein System komplementärer Analysen. Hierzu gehört bspw. die Auswertung zusätzlicher Daten oder Ergebnissen aus der Literatur sowie Sensitivitätsanalysen, mit denen die Ergebnisse auf ihre Robustheit überprüft werden. Die zweite Plausibilisierungsphase besteht aus einem Dialog mit den Departements des Kantons Luzern, durch den die Ergebnisse nochmals präzisiert oder besser eingeordnet werden können.

Bewertung der Kostendifferenziale

Im Rahmen einer abschliessenden Synthese werden die Ergebnisse der technischen Analyse vor dem Hintergrund der Plausibilisierungsanalyse bewertet. Die Basis für die Bewertung der Kostendifferenziale bilden die in der technischen Analyse ermittelten Fallkosten, die sich auf beide Staatsebenen des Kantons (Kanton und Gemeinden) beziehen. Ein Element der Bewertung umfasst sodann die Schätzung desjenigen Anteils, der durch den Kanton verursacht wird. Dies geschieht pauschal anhand des Anteils, den der Kanton an der Finanzierung des entsprechenden Aufgabenfelds bewerkstelligt. Die im Folgenden dargestellten bewerteten Kostendifferenziale beziehen sich dementsprechend lediglich auf die Kantonsebene. Teilweise werden die Kostendifferenziale als Intervall angegeben, um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass im Hinblick auf die Grössenordnung eine gewisse Unsicherheit besteht. Als Referenzwert dient in den einzelnen Aufgabenfeldern jeweils der Durchschnitt derjenigen Vergleichsgruppe, die sich in der Plausibilisierungsanalyse als am besten geeignet herausstellte.

Bewertete Kostendifferenziale nach Hauptaufgaben

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Aufgabenbereiche des Kantons Luzern nach Hauptaufgaben gegliedert. In den ersten beiden Ergebnisspalten finden sich der Umfang der Nettoausgaben des Kantons Luzern (inkl. Gemeinden) für die betreffende Hauptaufgabe im Jahr 2011 sowie den entsprechenden Anteil, den der Kanton leistet. Beispielsweise betragen in der Hauptaufgabe H0 Allgemeine Verwaltung die Nettoausgaben des Kantons inkl. Gemeinden also 257.8 Mio. CHF, wobei der Kanton 39 Prozent davon beiträgt.

Tab. 3-1 Bewertete Kostendifferenziale des Kantons Luzern bei verschiedenen Referenzniveaus

Nr. Hauptaufgabe	Nettoausgaben		Bewertetes Kostendifferenzial in Mio. CHF			
	in Mio. CHF	Anteil Kanton	100 [VG=100]	95 [VG=100]	90 [VG=100]	85 [VG=100]
H0 Allgemeine Verwaltung	257.8	39%	0.0-3.0	0.0-3.3	0.0-3.6	0.0-3.9
H1 Öffentliche Ordnung und Sicherheit	144.6	84%	4.4	5.4	6.5	8.3
H2 Bildung	1038.5	52%	0.0-10.4	1.6-14.3	15.5-33.8	35.7-58.0
H3 Kultur, Sport und Freizeit, Kirche	94.4	41%	0.6-1.9	1.0-3.8	2.9-5.5	4.9-7.4
H4 Gesundheit	319.1	90%	0.0	0.0	0.0	0.0
H5 Soziale Sicherheit	463.1	36%	12.5-19.5	14.8-23.4	17.0-27.0	23.0-34.5
H6 Verkehr	130.5	31%	0.0-5.0	1.5-7.2	3.5-8.9	5.5-10.6
H7 Umweltschutz und Raumordnung	32.7	49%	0.3-2.0	0.6-2.2	0.9-2.4	1.2-2.6
H8 Volkswirtschaft	21.2	84%	0.0	0.0	0.0	0.0
Total	2501.8	53%	17.8-46.2	24.9-59.5	46.3-81.5	78.6-112.3

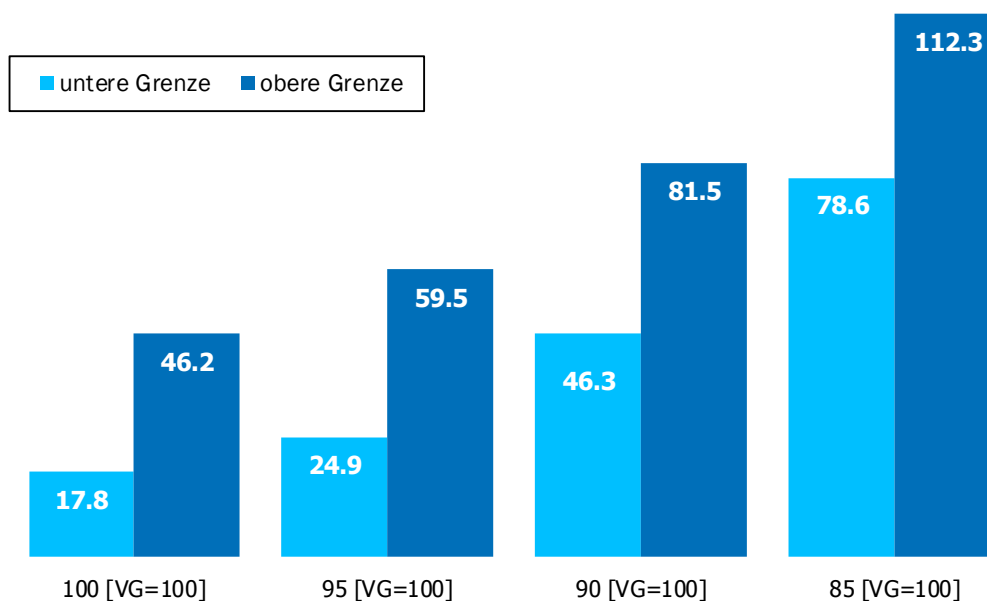
Bemerkung: VG = Vergleichsgruppe.
Quelle: BAKBASEL

Die vier hinteren Ergebnisspalten zeigen die bewerteten Kostendifferenziale nach Referenzniveau. Die Spalte 100 [VG=100] weist für jede Hauptaufgabe den Betrag aus, um den die Nettoausgaben des Kantons Luzern (ohne Gemeinden) den Durchschnitt der im jeweiligen Aufgabenfeld relevanten Vergleichsgruppe übertrifft. In den nachfolgenden Spalten sind die bewerteten Kostendifferenziale bei tieferen Referenzniveaus aufgelistet. Anstelle des Durchschnitts der Vergleichsgruppe wird dabei beispielsweise ein Niveau von 95 Prozent des Mittelwerts der Vergleichsgruppe als Referenzniveau herangezogen. In der Hauptaufgabe H1 Öffentliche Ordnung und Sicherheit beispielsweise liegen die Nettoausgaben des Kantons Luzern im Vergleich mit dem 95-Prozent-Niveau der Vergleichsgruppe also um 5.4 Mio. CHF höher.

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) 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. 3-3 Aggregiertes bewertetes Kostendifferenzial des Kantons Luzern nach Referenzniveau



Bemerkung: VG = Vergleichsgruppe.
Quelle: BAKBASEL

4 Zusammenfassung

Ausgangslage: Dringender Handlungsbedarf

- Die in der Vergangenheit lange Zeit erfolgreiche Kombination aus unterdurchschnittlichen Ausgaben, unterdurchschnittlicher Steueraussschöpfung 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 auf 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 eine negative Abweichung von lediglich 0.5 Mio. CHF.

Ergebnis über alle Aufgabenfelder hinweg: Unterdurchschnittliches Nettoausgabenniveau

- 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.

Identifikation von Fall- und Strukturkosten: Einige auffällige Aufgabenbereiche

- Nach Differenzierung in Fall- und Strukturkosten auf der zweiten Benchmarking-Ebene zeigt sich, dass der Kanton Luzern in einzelnen Aufgabenfeldern durchaus auffällige Nettoausgabenniveaus aufweist. So befinden sich die Fallkosten des Kantons Luzern im Vergleich mit den Peer-Group-Kantonen (AG, BE, BL, SG, SO) in 10 von 37 untersuchten Aufgabenfeldern auf überdurchschnittlichem Niveau.

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 kommt man gesamthaft zum Ergebnis, dass bei einer Reduzierung der Fallkosten auf das 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 Tabelle zeigt die bewerteten Kostendifferenziale nach Hauptaufgaben bei verschiedenen Referenzniveaus dar. Hierbei werden lediglich die Fallkosten berücksichtigt. Kostenunterschiede aufgrund von strukturellen Unterschieden werden in dieser Synthese nicht berücksichtigt, da in diesen Fällen die Ursachen für höhere Ausgaben nur selten oder gar nicht politisch beeinflussbar sind.
- Erwartungsgemäss steigen die bewerteten Fallkostendifferenziale bei einer Senkung des Referenzniveaus an. Bei einem Referenzwert von 95 beträgt das aggregierte 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. Die grössten Beiträge zu den gesamten bewerteten Kostendifferenzialen leisten die Hauptaufgaben Soziale Sicherheit und Bildung.

Tab. 4-1 Bewertete Kostendifferenziale des Kantons Luzern bei verschiedenen Referenzniveaus

Nr. Hauptaufgabe	Nettoausgaben		Bewertetes Kostendifferenzial in Mio. CHF			
	in Mio. CHF	Anteil Kanton	100 [VG=100]	95 [VG=100]	90 [VG=100]	85 [VG=100]
H0 Allgemeine Verwaltung	257.8	39%	0.0-3.0	0.0-3.3	0.0-3.6	0.0-3.9
H1 Öffentliche Ordnung und Sicherheit	144.6	84%	4.4	5.4	6.5	8.3
H2 Bildung	1038.5	52%	0.0-10.4	1.6-14.3	15.5-33.8	35.7-58.0
H3 Kultur, Sport und Freizeit, Kirche	94.4	41%	0.6-1.9	1.0-3.8	2.9-5.5	4.9-7.4
H4 Gesundheit	319.1	90%	0.0	0.0	0.0	0.0
H5 Soziale Sicherheit	463.1	36%	12.5-19.5	14.8-23.4	17.0-27.0	23.0-34.5
H6 Verkehr	130.5	31%	0.0-5.0	1.5-7.2	3.5-8.9	5.5-10.6
H7 Umweltschutz und Raumordnung	32.7	49%	0.3-2.0	0.6-2.2	0.9-2.4	1.2-2.6
H8 Volkswirtschaft	21.2	84%	0.0	0.0	0.0	0.0
Total	2501.8	53%	17.8-46.2	24.9-59.5	46.3-81.5	78.6-112.3

Bemerkung: VG = Vergleichsgruppe.
Quelle: 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.

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

www.bakbasel.com