

Aufgaben- und Strukturüberprüfung des Finanzhaushalts des Kantons Uri

Studie im Auftrag des Regierungsrats des Kantons Uri

SCHLUSSBERICHT INTERKANTONALES BENCHMARKING

02. Juni 2015



Herausgeber

BAK Basel Economics AG

Projektleitung

Michael Grass, T +41 61 279 97 23

michael.grass@bakbasel.com

Projektbearbeitung

Andreas Eberli

Simon Fry

Michael Grass

Max Künnemann

Samuel Möhle

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>

© 2015 by BAK Basel Economics AG

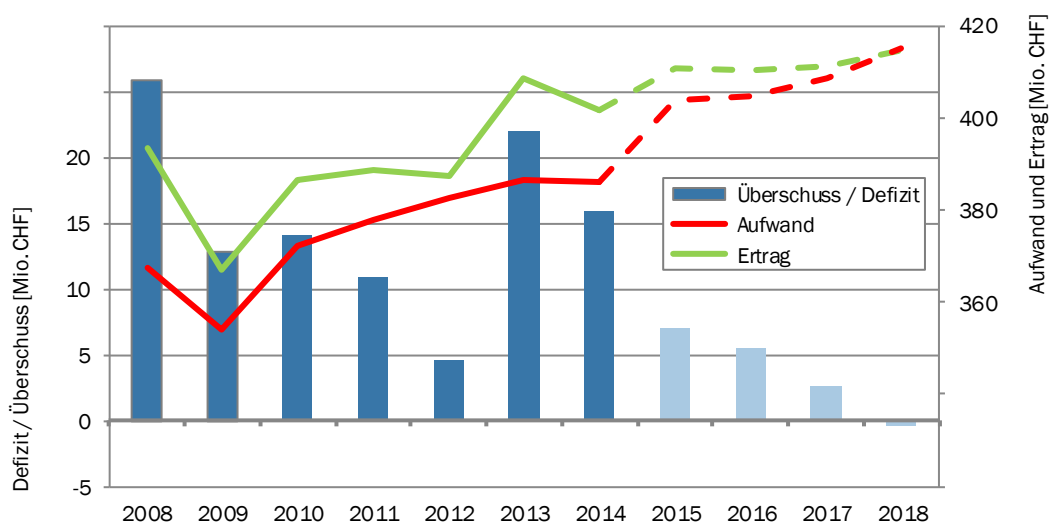
Das Copyright liegt bei BAK Basel Economics AG. Der Abonnent, die Abonnentin verpflichtet sich, dieses Produkt weder teilweise noch vollständig zu kopieren oder in anderer Form zu reproduzieren, um es so an Dritte kostenlos oder gegen Vergütung weiterzugeben.

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

Executive Summary

Erfreulicherweise konnte der Kanton Uri wie in den Vorjahren auch 2014 mit positivem Ergebnis abschliessen. In der Laufenden Rechnung ergab sich 2014 ein Ertragsüberschuss von 15.9 Mio. CHF, was die Erwartungen des Budgets deutlich übertraf. In der Finanzierungsrechnung resultierte ein Überschuss von 11.3 Mio. CHF. Damit konnte der notwendige Finanzierungsbedarf für die Investitionen mehr als erfüllt werden. In den nächsten Jahren kommt es jedoch zu einer Abflachung der Ertragsdynamik begleitet von einer deutlichen Steigerung der Ausgaben, insbesondere für Gesundheit, Sozialwesen, Ausbildung und Personal.

Abb. 0-1 Ausgangslage des Kantons Uri



Quelle: Kanton Uri, BAKBASEL

Die künftigen finanzpolitischen Rahmenbedingungen sind anspruchsvoll. In Zukunft kann nicht mit einer regelmässigen Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank gerechnet werden, die bereits 2014 ausblieb. Ausserdem gehen die aktuellen Prognosen von BAKBASEL davon aus, dass die Ausgleichszahlungen im interkantonalen Ressourcenausgleich an den Kanton Uri in den kommenden Jahren leicht zurückgehen werden. Auf der Ausgabenseite wirken sich strukturelle Trends ungünstig auf die Dynamik der laufenden Ausgaben aus. Insbesondere der demographische Wandel wird sich in den kommenden Jahren beschleunigen.

Im vergangenen Jahr wurde ein Massnahmenpaket auf den Weg gebracht, um den finanzpolitischen Herausforderungen gerecht zu werden. Zudem soll eine Überprüfung der Staatsaufgaben des Kantons Uri vorgenommen werden. Die vorliegende Studie soll Politik und Verwaltung hierbei unterstützen.

Mit der Identifikation von Aufgabenfeldern mit überdurchschnittlich hohen Kosten, der Differenzierung in Fall- und Strukturkosten, der Berechnung von finanziellen Kostendifferenzialen sowie der Ableitung von potenziellen Handlungsfeldern erhält der Kanton wichtige Informationen im Hinblick auf mögliche Massnahmen zur Entlastung des Finanzhaushalts. Durch Plausibilisierungsarbeiten und Sensitivitätsanalysen wird eine sinnvolle Einordnung der Benchmarking-Ergebnisse gewährleistet.

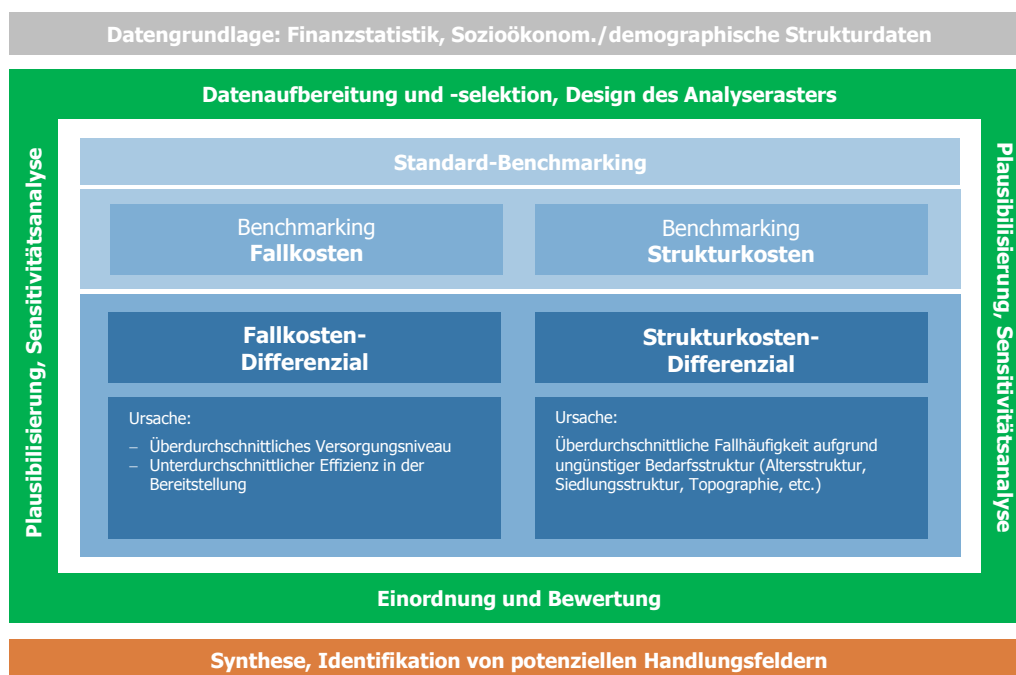
Methodischer Ansatz

Die Evaluation des Finanzhaushalts ist eine mehrstufige Benchmarkinganalyse. Als Hauptergebnis werden für eine Gruppe von über 30 vorab definierten öffentlichen Dienstleistungsbereichen (Aufgabenfelder) überdurchschnittliche Nettoausgaben in einem Vergleich zu strukturähnlichen Kantonen identifiziert und klassifiziert.

Die Benchmarking-Analyse umfasst dabei ein System komplementärer Analysen, die gewährleisten sollen, dass belastbare Aussagen über die Kostenposition des Kantons gemacht werden können. Hierzu gehören bspw. die Datenaufbereitung und -selektion, die Definition der Aufgabenfelder sowie Plausibilisierungsanalysen (mit Sekundärdaten, Ergebnissen aus der Literatur, etc.) und Sensitivitätsanalysen entlang des Benchmarking-Prozesses.

Schliesslich können so Handlungsfelder identifiziert werden, 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.

Methodischer Ansatz des interkantonalen Benchmarkings



Quelle: BAKBASEL

Ergebnisse Interkantonaales Benchmarking

Intrakantonale Aufgabenteilung:

Starkes finanzielles Engagement des Kantons gegenüber Urner Gemeinden

- Im interkantonalen Benchmarking werden die konsolidierten Nettoausgaben des Kantons Uri und seiner Gemeinden in Höhe von 244.9 Mio. CHF verglichen. Der Anteil des Kantons Uri an diesen Kosten beträgt 76 Prozent. Er ist damit um rund 13 Prozentpunkte höher als im Durchschnitt der Finanzhaushalte der Peer Group. Ähnlich verhält es sich zum Durchschnitt der Schweiz.
- Dieser Befund lässt sich auch auf fast alle Aufgabenfelder und alle Fachdirektionen ausweiten. Mit Ausnahme der Gesundheits-, Sozial- und Umweltdirektion liegen die Kantonsanteile in der Finanzierung der öffentlichen Leistungen stets höher als im Durchschnitt von Peer Group und Schweiz.

Standard-Benchmarking:

Erster Überblick zur Kostensituation im interkantonalen Vergleich

- Das Standard-Benchmarking stellt den ersten Schritt des Kern-Benchmarkings dar. Ergebnis des Standard-Benchmarkings ist ein Indexwert für jedes Aufgabenfeld, der angibt, wie stark die Nettoausgaben pro Einwohner im Kanton Uri prozentual von den Nettoausgaben pro Einwohner der jeweiligen Vergleichsgruppe (Schweiz, Peer Group) abweicht.
- Über alle 36 untersuchten Aufgabenfelder hinweg ergibt sich ein durchschnittlicher Indexwert von 118 gegenüber der Peer Group bzw. 111 gegenüber Schweiz. Der Kanton Uri weist dementsprechend ein um 18 Prozent bzw. 11 Prozent erhöhtes Nettoausgabenniveau pro Einwohner auf.

Benchmarking der Fall- und Strukturkosten:

Fokus auf die beeinflussbaren Fallkosten

- Der Vergleich der Nettoausgaben pro Einwohner dürfte in einigen Aufgabenfeldern zu kurz greifen, da die gesamte Bevölkerung als Indikator für den Bedarf an einer Leistung häufig zu undifferenziert ist. So wird etwa der Bedarf in der Bevölkerung nach Allgemeinbildenden Schulen nicht, respektive nur ungenau durch die Wohnbevölkerung bestimmt. Vielmehr spielt hier die Anzahl Schüler, die diese Schulform besucht, die entscheidende Rolle. Das Benchmarking der Fall- und Strukturkosten unterscheidet zwischen Kosten pro Schüler (Fallkosten) und Kosten aufgrund der Anzahl Schüler (Strukturkosten). Die Fallkosten sind der beeinflussbare Kostenteil. Sie stehen im Fokus der weiteren Analyseschritte.
- Im Benchmarking der Fallkosten ergibt sich im Vergleich zur Peer Group über alle Aufgabenfelder ein gesamthafter Fallkostenindexwert von 121. Dies deutet bereits an, dass in einigen Aufgabenfeldern des Kantons Uri überdurchschnittliche beeinflussbare Fallkosten vorliegen.

Plausibilisierung

Einordnung und Bewertung der Zwischenergebnisse

- Mit den Plausibilisierungsanalysen werden die aufgabenfeldspezifischen Fallkostenindexwerte je Aufgabenfeld auf ihre Robustheit überprüft, verfügbare Sekundärdaten hinzugezogen und die jeweils bestgeeignetsten Vergleichskantone je Aufgabenfeld gewählt. Somit lassen sich die Fallkostenindexwerte der vorherigen Analysestufe bewerten und einordnen.
- Ergebnis der Plausibilisierung sind die *bewerteten* Fallkostenindexwerte. In insgesamt 17 von 36 Aufgabenfeldern weisen die Fallkostenindexwerte auf Kosten oberhalb des Durchschnittswertes der Vergleichsgruppe hin. Hierzu zählen öffentliche Dienstleistungen fast aller Politikfelder und Direktionen.
- Der totale bewertete Fallkostenindexwert über alle Aufgabenfelder beträgt 106 - 110. Die Nettoausgaben im Kanton sollten somit gesamthaft um 6 bis 10 Prozent reduziert werden, um den Durchschnitt der Vergleichsgruppen zu erreichen. Aufgabenfeldspezifisch betrachtet liegen die bewerteten Fallkostenindexwerte teils jedoch deutlich höher.

Bewertete Fallkostendifferenziale:

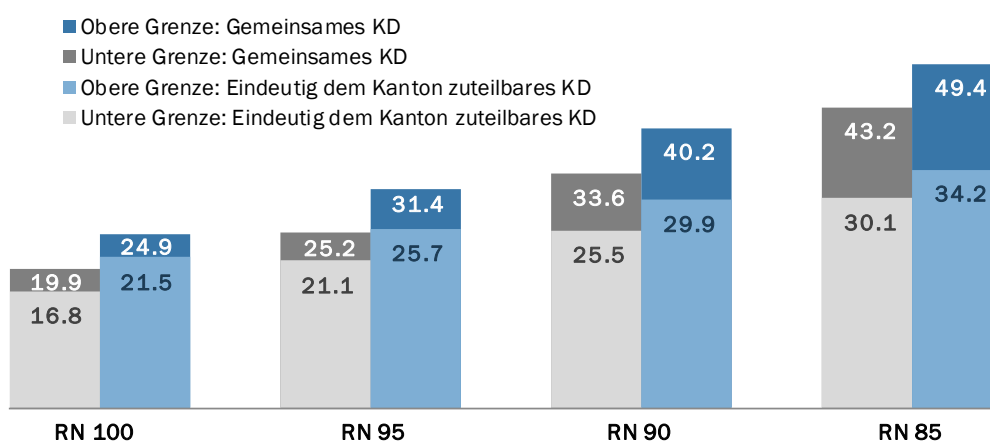
Transformation der Fallkostenindexwerte in monetäre Grössen

- Der bewertete Fallkostenindexwert jedes Aufgabenfelds kann in eine monetäre Grösse transferiert werden – das Fallkostendifferenzial. Es drückt aus, um welchen monetären Betrag die Kosten im betrachteten Aufgabenfeld gesenkt werden müssten, um sie auf den Durchschnitt der jeweiligen Vergleichsgruppe abzusinken.
- Über alle Aufgabenfelder summiert ergibt sich im Kanton Uri ein globales Fallkostendifferenzial von 19.9 bis 24.9 Mio. CHF. Das aggregierte Fallkostendifferenzial gibt somit das Gesamtpotenzial für etwaige Ausgabenreformen an, das sich aus dem Benchmarking ergibt. Die Angabe von Unter- und Obergrenzen ist gewisser Unsicherheit in der Ableitung der Ergebnisse einzelner Aufgabenfelder geschuldet. Das Gros der gesamten Unsicherheit liegt im Aufgabenfeld Invalidität.

Globales bewertetes Fallkostendifferenzial nach Referenzniveau

- Es muss beachtet werden, dass sich auch das globale bewertete Fallkostendifferenzial sich auf den Kanton Uri *inklusive* seiner Gemeinden bezieht. Werden lediglich die Fallkostendifferenziale derjenigen Aufgabenfelder mit einem sehr hohen Kantonsanteil (über 98 Prozent) aufaddiert, resultiert ein globales Fallkostendifferenzial von 16.8 bis 21.5 Mio. CHF. Es haben also insbesondere solche Aufgabenfelder unter (fast) ausschliesslicher Verantwortung des Kantons hohe überdurchschnittliche Fallkosten.

Abb. 0-2 Globale bewertete Fallkostendifferenziale des Kantons Uri *inklusive* seiner Gemeinden nach Referenzniveau



Anmerkung: In Mio. CHF; RN = Referenzniveau; In die Berechnung fliessen nur Aufgabenfelder deren Fallkostenindexwert anhand der Nettoausgaben berechnet werden (ohne Aufgabenfelder 08, 19).

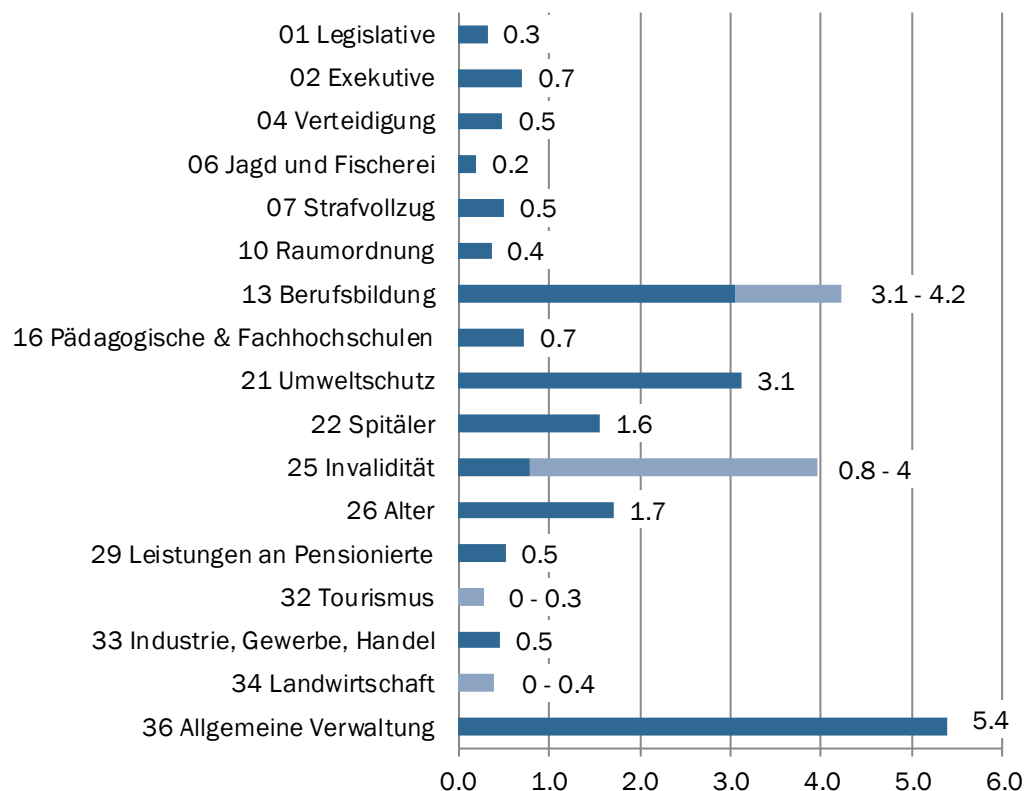
Quelle: BAKBASEL

- Je nach kantonaler Zielsetzung kann grundsätzlich statt dem Durchschnitt der Vergleichsgruppen (dem Referenzniveau 100) auch ein unterdurchschnittliches Referenzniveau angestrebt werden: Wird das Kostenniveau beispielsweise auf 95 Prozent des Durchschnitts der Vergleichsgruppen gesenkt, beträgt das globale Fallkostendifferenzial des Kantons Uri 25.2 bis 31.4 Mio. CHF.

Potenzielle Handlungsfelder

- In nachfolgender Abbildung werden die Aufgabenfelder mit positivem bewertetem Fallkostendifferenzial aufgeführt. Das höchste Fallkostendifferenzial resultiert in dem grossen Aufgabenfeld Allgemeine Verwaltung.

Abb. 0-3 Fallkostendifferenziale der potenziellen Handlungsfelder



Anmerkung: In Mio. CHF; Die bewerteten Fallkostendifferenziale beziehen sich auf den Vergleich des Kantons Uri inklusive der Gemeinden mit der gemäss Plausibilisierungsanalysen im jeweiligen Aufgabenfeld am besten geeigneten Vergleichsgruppe bei einem Referenzniveau von 100 Prozent. Aufgabenfelder Legislative, Exekutive und Allgemeine Verwaltung beziehen sich auf die Nettoausgaben exkl. Gemeinden.

Quelle: BAKBASEL

- Wichtigste Kriterien für die Identifikation von potenziellen Handlungsfeldern sind die Höhe der Fallkostendifferenziale sowie ein hoher kantonaler Anteil an den Nettoausgaben des jeweiligen Aufgabenfeldes. Vom analytischen Standpunkt her können für angestrebte Ausgabenreformen daher die Aufgabenfelder Berufsbildung, Spitäler, Invalidität und Allgemeine Verwaltung als prioritäre Handlungsfelder verstanden werden.¹ Im Rahmen des letztjährigen Massnahmenpakets wurden beispielsweise bei der Spitalfinanzierung bereits erhebliche Anstrengungen festgelegt.

¹ Im Aufgabenfeld Umweltschutz wird eine nachträgliche Prüfung der funktionalen Zuteilung empfohlen, um eine abschliessende Abschätzung des Fallkostendifferenzials vornehmen zu können.

Einordnung und Grenzen des interkantonalen Benchmarkings

- Das interkantonale Benchmarking soll Hilfsmittel und Wegweiser sein und die politischen Entscheidungsträger bei strategischen Überlegungen oder der Erarbeitung konkreter Sparmassnahmen unterstützen. Die abgeleiteten Kostendifferenziale sind **nicht** mit möglichen Einsparpotenzialen gleichzusetzen.
- Inwieweit sich im jeweiligen Aufgabenfeld politisch umsetzbare Sparmassnahmen ableiten lassen, hängt von 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, bspw. spezifische Angebotsstrukturen, können unter Umständen ihrerseits zur Erklärung von Fallkostendifferenzialen dienen. Die Gründe für überdurchschnittliche Fallkosten können dementsprechend vielfältig sein (Unterdurchschnittliche Effizienz, höheres reales Leistungsniveau, geringere Kostenbeteiligung der Kostenverursacher, strategisches Ziel, etc.).

Fazit

- Die Ausgangslage für ein Entlastungsprogramm im Kanton Uri ist günstig.
- Der Haushalt des Kantons steht auf einer gesunden Basis wie das Ergebnis des Jahres 2014 und die vorsichtige Finanzplanung zeigen. Anspruchsvolle finanzpolitische Herausforderungen sind zwar in den kommenden Jahren gegeben. Der Kanton verfügt damit über die notwendige Zeit notwendige Reformen in Ruhe und mit einer langfristigen, strategischen Orientierung anzugehen.
- Im Kanton besteht Potenzial für die Durchführung von Entlastungsmassnahmen, welches bei mindestens 16.8 Mio. CHF liegt. Diese Einsparungen können durch Effizienzerhöhungen und / oder moderate Senkungen des Versorgungsniveaus erreicht werden. Das Gesamtpotenzial schöpft sich aus fast allen Direktionen als auch den Bereichen Exekutive und Legislative.
- Darüber hinaus engagiert sich der Kanton bisher stark in der Finanzierung der Leistungen gegenüber seinen Gemeinden, wenn man den Vergleich mit anderen Kantonen der Schweiz anstellt. Auch wären Entlastungen des Kantonshaushalts möglich, ohne den Gegenüber, die Urner Gemeinden, stärker als anderswo in der Schweiz zu belasten.

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	3
1 Ausgangslage	6
2 Methodischer Ansatz	7
2.1 Datenaufbereitung und Definition des Analyserasters	8
2.2 Technisches Benchmarking.....	11
2.3 Ableitung von potenziellen Handlungsfeldern	12
3 Definition der Peer Group	14
4 Aufgabenfelder	16
4.1 Analyseraster	16
4.2 Intrakantonale Aufgabenteilung und Bedeutung der Aufgabenfelder	18
5 Technisches Benchmarking	20
5.1 Standard-Benchmarking	20
5.2 Benchmarking der Fall- und Strukturkosten	22
5.3 Fazit	24
6 Plausibilisierung	25
6.1 Plausibilisierungsanalysen für ausgewählte Aufgabenfelder	25
6.2 Übersicht der Plausibilisierungsanalysen	87
7 Bewertete Fallkostendifferenziale	88
7.1 Bewertete Fallkostendifferenziale nach Aufgabenfeldern.....	88
7.2 Benchmarking Personalausgaben.....	91
8 Zusammenfassung	94

Abbildungsverzeichnis

Abb. 0-1	Ausgangslage des Kantons Uri	3
Abb. 0-2	Globale bewertete Fallkostendifferenziale des Kantons Uri inklusive seiner Gemeinden nach Referenzniveau	7
Abb. 0-3	Fallkostendifferenziale der potenziellen Handlungsfelder	8
Abb. 1-1	Ausgangslage des Kantons Uri	6
Abb. 2-1	Konzeption des interkantonalen Benchmarkings	7
Abb. 3-1	Partialanalyse: Finanzkraft	14
Abb. 3-2	Multivariate Analyse: Hierarchische Clusteranalyse	15
Abb. 5-1	Technisches Benchmarking: Standardkostenindexwerte des Kantons Uri gegenüber PG und CH	21
Abb. 5-2	Fall- und Strukturkostenindexwerte im Vergleich zur Peer Group.....	23
Abb. 6-1	Legislative: Fallkosten in Abhängigkeit der Einwohnerzahl	26
Abb. 6-2	Exekutive: Fallkosten in Abhängigkeit der Einwohnerzahl.....	27
Abb. 6-3	Polizei und Verkehrssicherheit: Registrierte Straftaten pro Einwohner 2012	29
Abb. 6-4	Verteidigung: Fallkosten in Abhängigkeit der Einwohnerzahl	31
Abb. 6-5	Forstwirtschaft: Benchmarking der Fall- und Strukturkosten.....	33
Abb. 6-6	Strafvollzug: Gesamtlänge der Verurteilungen zu Freiheitsstrafen pro Einwohner 2012	36
Abb. 6-7	Allgemeines Rechtswesen: Vergleich der Aufwandsstruktur.....	38
Abb. 6-8	Allgemeines Rechtswesen: Gebühren pro Einwohner 2012	39
Abb. 6-9	Raumordnung: Durchschnittliche jährliche Wachstumsraten Erwerbstätige und ständige Wohnbevölkerung 2009-12.....	40
Abb. 6-10	Obligatorische Schule / Sonderschulen: Ausgaben pro Schüler nach Aufwandsarten	43
Abb. 6-11	Obligatorische Schule: Betreuungsverhältnis.....	44
Abb. 6-12	Berufsbildung: Benchmarking der Fall- und Strukturkosten	45
Abb. 6-13	Berufsbildung: Benchmarking der Fall- und Strukturkosten mit Vollkostenbetrachtung (Datensatz BBT)	46
Abb. 6-14	Universitäre Hochschulen und Forschung: Benchmarking der Fall- und Strukturkosten.....	49
Abb. 6-15	Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen: Durchschnittlicher kantonaler Beitrag pro Studierenden 2012.....	52
Abb. 6-16	Kirchen und religiöse Angelegenheiten: Nettoausgaben pro Kopf	53
Abb. 6-17	Strassenverkehr: Strassenfahrzeuge pro km Kantonsstrasse 2012	56
Abb. 6-18	Gewässerverbauungen: Gewässernetzdichte in km/km ² 2013	57
Abb. 6-19	Spitäler und Psychiatrische Kliniken: Benchmarking der Fall- und Strukturkosten	60
Abb. 6-20	Spitäler: Finanzierungsanteil Fallpauschalen 2012	62
Abb. 6-21	Effizienz-Benchmarking der stationären Kosten des Kantonsspitals Uri 2012	64
Abb. 6-22	Benchmarking Durchschnittliche Aufenthaltsdauer bei stationären Akutbehandlungen 2012	65
Abb. 6-23	Benchmarking Baserates 2013	66
Abb. 6-24	Krankheit und Unfall: Vergleich der kantonalen Durchschnittsprämien 2012 [CHF]	69
Abb. 6-25	Krankheit und Unfall: Nettoausgaben pro Bezüger im interkantonalen Vergleich 2012 [CHF]	70

Abb. 6-26	Invalidität: Anteil IV-Bezüger mit IV-Grad 70-100% 2012.....	72
Abb. 6-27	Alter: Benchmarking der Fall- und Strukturkosten und Langzeitpflegequote der Einwohner Ü64.....	73
Abb. 6-28	Alter: Quote der Einwohner Ü64 in stationärer bzw. ambulanter Langzeitpflege pro 1'000 Einwohner Ü64	74
Abb. 6-29	Alter: Benchmarking der Fall- und Strukturkosten	78
Abb. 6-30	Öffentlicher Verkehr: Beteiligung des Bundes an den Kosten des Regionalen Personenverkehrs.....	79
Abb. 6-31	Tourismus: Benchmarking der Fall- und Strukturkosten	81
Abb. 6-32	Tourismus: Anteil der Beherbergung an der Bruttowertschöpfung des Gastgewerbes 2012.....	82
Abb. 6-33	Landwirtschaft: Benchmarking der Fall- und Strukturkosten.....	83
Abb. 6-34	Landwirtschaft: Flächenanteil der Bergzonengebiete 2-4 an der gesamten kantonalen Landwirtschaftsfläche 2012	84
Abb. 7-1	Fallkostendifferenziale der potenziellen Handlungsfelder	90
Abb. 7-2	Fallkostenindexwerte Nettoausgaben- und Personalausgaben- Benchmarking.....	93
Abb. 8-1	Globale bewertete Fallkostendifferenziale des Kantons Uri <i>inklusive</i> seiner Gemeinden nach Referenzniveau	96
Abb. 8-2	Fallkostendifferenziale der potenziellen Handlungsfelder	97

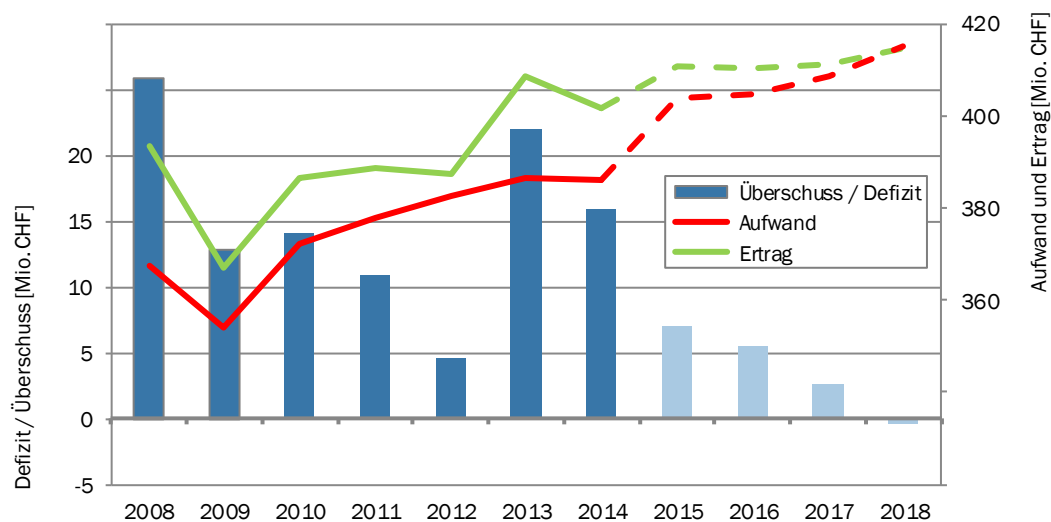
Tabellenverzeichnis

Tab. 3-1	Synthesetabelle	15
Tab. 4-1	Analyseraster	17
Tab. 4-2	Intrakantonale Aufgabenteilung und Bedeutung der Aufgabenfelder: Nettoausgaben des Kantons Uri und der Gemeinden 2012	19
Tab. 6-1	Exekutive: Output Regressionsanalyse	28
Tab. 6-2	Alter: Benchmarking der Urner Pflegeheime	77
Tab. 6-3	Bedarfsindikatoren, Typ der Vergleichsgruppe inkl. Strukturmerkmal	87
Tab. 7-1	Bewertete Fallkostendifferenziale bei unterschiedlichen Referenzniveaus	89
Tab. 7-2	Benchmarking Personalausgaben: Fallkostenindex ausgewählter Aufgabenfelder	92

1 Ausgangslage

Erfreulicherweise konnte der Kanton Uri wie in den Vorjahren auch 2014 mit positivem Ergebnis abschliessen. In der Laufenden Rechnung ergab sich 2014 ein Ertragsüberschuss von 15.9 Mio. CHF, was die Erwartungen des Budgets deutlich übertraf. In der Finanzierungsrechnung resultierte ein Überschuss von 11.3 Mio. CHF. Damit konnte der notwendige Finanzierungsbedarf für die Investitionen mehr als erfüllt werden. In den nächsten Jahren kommt es jedoch zu einer Abflachung der Ertragsdynamik begleitet von einer deutlichen Steigerung der Ausgaben, insbesondere für Gesundheit, Sozialwesen, Ausbildung und Personal.

Abb. 1-1 Ausgangslage des Kantons Uri



Quelle: Kanton Uri, BAKBASEL

Die künftigen finanzpolitischen Rahmenbedingungen sind anspruchsvoll. In Zukunft kann nicht mit einer regelmässigen Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank gerechnet werden, die bereits 2014 ausblieb. Ausserdem gehen die aktuellen Prognosen von BAKBASEL davon aus, dass die Ausgleichszahlungen im interkantonalen Ressourcenausgleich an den Kanton Uri in den kommenden Jahren leicht zurückgehen werden. Auf der Ausgabenseite wirken sich strukturelle Trends ungünstig auf die Dynamik der laufenden Ausgaben aus. Insbesondere der demographische Wandel wird sich in den kommenden Jahren beschleunigen.

Im vergangenen Jahr wurde ein Massnahmenpaket auf den Weg gebracht, um den finanzpolitischen Herausforderungen gerecht zu werden. Zudem soll eine Überprüfung der Staatsaufgaben des Kantons Uri vorgenommen werden. Die vorliegende Studie soll Politik und Verwaltung hierbei unterstützen.

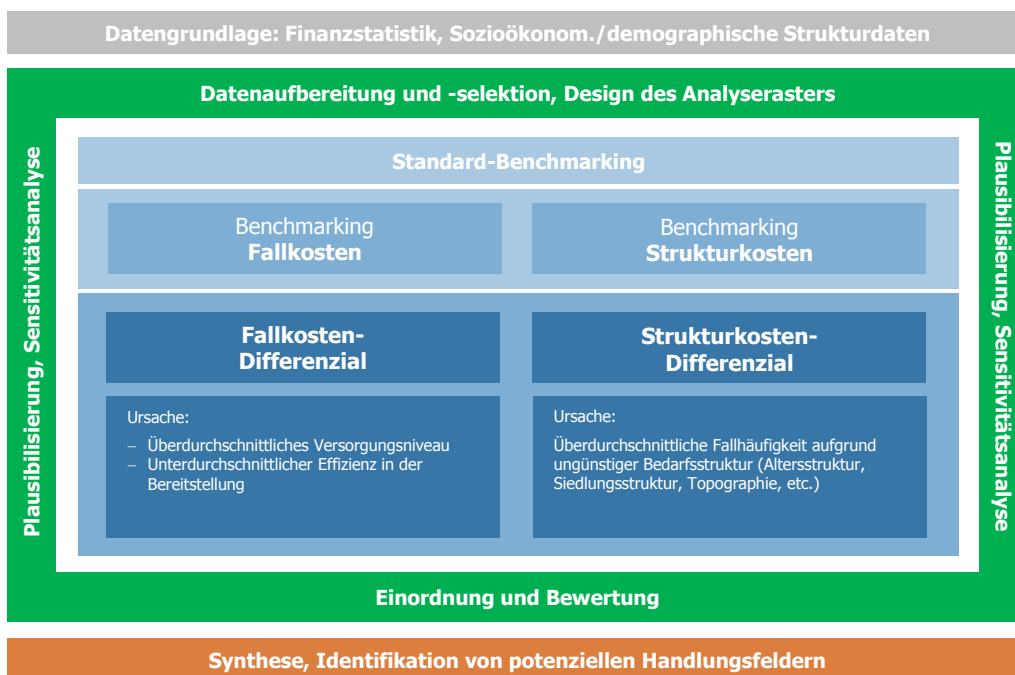
Mit der Identifikation von Aufgabenfeldern mit überdurchschnittlich hohen Kosten, der Differenzierung in Fall- und Strukturkosten, der Berechnung von finanziellen Kostendifferenzialen sowie der Ableitung von potenziellen Handlungsfeldern erhält der Kanton wichtige Informationen im Hinblick auf mögliche Massnahmen zur Entlastung des Finanzhaushalts. Durch Plausibilisierungsarbeiten und Sensitivitätsanalysen wird eine sinnvolle Einordnung der Benchmarking-Ergebnisse gewährleistet.

2 Methodischer Ansatz

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. 2-1 Konzeption des interkantonalen Benchmarkings



Quelle: BAKBASEL

2.1 Datenaufbereitung und Definition des Analyserasters

Datenbasis

Die Finanzstatistik der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) für das Rechnungsjahr 2012 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 soziodemographische Statistiken, die Medizinische Statistik der Krankenhäuser, die Statistik der Bildungsinstitutionen, etc. Schliesslich stehen umfangreiche Indikatoren aus den verschiedenen regionalwirtschaftlichen Datenbanken von BAKBASEL zur Verfügung.

Datenaufbereitung

Grundlage für die interkantonale Analyse der Finanzhaushalte bildet die in der Finanzstatistik der EFV ausgewiesene Finanzierungsrechnung, die sich aus den Ertrags- und Investitionsrechnungen der öffentlichen Haushalte ableitet. Die Finanzierungsrechnung ergibt sich aus dem Zusammenzug von Aufwand und Ertrag der Erfolgsrechnung sowie den Ausgaben und Einnahmen der Investitionsrechnung nach Abzug der buchmässigen Posten. Dazu zählen unter anderem alle Abschreibungen, alle Wertberichtigungen sowie die Einlagen in und Entnahmen aus Fonds und Spezialfinanzierungen.

Im Rahmen der Datenaufbereitung werden 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 eines einzelnen Jahres zu Verzerrungen der Ergebnisse führen würde. Zweitens kann es im politischen Prozess bei der Erarbeitung von Sparprogrammen vorteilhaft sein, wenn laufende Ausgaben und Investitionsausgaben getrennt voneinander angegangen werden können. Bei grossen Investitionsprojekten handelt es sich teilweise um Projekte, die nicht rückgängig gemacht werden können oder die aufgrund ihrer strategischen Bedeutung nicht «weggespart» werden sollen.

Die Analyse basiert im Wesentlichen auf einem interkantonalen Vergleich der Nettoausgaben als zentrale Finanzgrösse. Die Nettoausgaben entsprechen den laufenden Ausgaben in einem Aufgabenfeld abzüglich der laufenden Einnahmen in demselben Aufgabenfeld. Positive Nettoausgaben implizieren, dass die Ausgaben im betrachteten Aufgabenfeld grösser sind als die Einnahmen, andernfalls bestehen Nettoeinnahmen.

Definition des Analyserasters

Bei der Auswahl der Aufgabenfelder gilt es Folgendes zu beachten:

- Erstens ist insbesondere in kleinen Funktionen auf tieferer Desaggregationsebene (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.

- Drittens liefern vor dem Hintergrund des Gesamtprojekts, wonach das Potenzial für Aufwandsenkungen im Finanzhaushalt des untersuchten Kantons 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
 - Aufgabenfelder, bei welchen das Ergebnis durch kantonale Beteiligungserträge an Energieversorgern oder Kantonalbanken bestimmt wird.
 - Weitere einnahmeseitig geprägte Bereiche wie die gebührenfinanzierten Aufgaben der Wasserversorgung und Abfallwirtschaft.
 - Offensichtlich ebenfalls nicht von Interesse sind alle Funktionen, die vollständig durch die Gemeinden finanziert werden und keine Ausgaben im Finanzhaushalt des Kantons verursachen.

Die obengenannten Kriterien ermöglichen somit eine Auflistung und Ausarbeitung von Aufgabenfeldern, die sinnvolle Einheiten in der Aufgabenerfüllung darstellen, durch den Kanton (mit)finanziert werden bzw. nicht vollständig durch leistungsgebundene Einnahmen (Gebühren, Beiträge Bund und Gemeinden u.ä.) gedeckt sind.

Vergleichsgruppen

Die Ergebnisse eines Benchmarkings hängen davon ab, welche Gruppe von Kantonen als Benchmark (Vergleichsgruppe) gewählt wird. Zur Auswertung der Studie können mehrere Vergleichsgruppen beigezogen werden:

- Peer Group (PG) und Schweiz (CH): Der Standardfall in der vorliegenden Studie ist der Vergleich mit dem Durchschnitt der Peer Group: einer Gruppe von Kantonen, die strukturelle Ähnlichkeiten mit dem Untersuchungskanton aufweisen.

Diese Kantone werden mittels verschiedener Analysetools in einem mehrstufigen Auswahlverfahren in Abstimmung mit dem Auftraggeber definiert.

- **Partialanalyse:** In einer Partialanalyse wird ein einzelnes Merkmal untersucht, ohne dabei auf Interdependenzen zwischen weiteren Merkmalen zu achten. Für die Ermittlung der Peer Group werden diejenigen Kantone eruiert, welche in der Regel innerhalb einer halben Standardabweichung um den Wert des Untersuchungskantons liegen und somit eine strukturelle Ähnlichkeit im betreffenden Merkmal aufweisen.
- **Multivariate Analysen:** In einer multivariaten Analyse werden mehrere Merkmale gleichzeitig untersucht. So können Zusammenhangs- bzw. Abhängigkeitsstrukturen erkannt werden. Als Datengrundlage dient der Lastenausgleich des Bundes. Dieser soll unbeeinflussbare strukturelle Lasten der Kantone abgelenken und arbeitet mit zwei Lastenausgleichsgefässen: dem geographisch-topografischen Lastenausgleich, welcher Indikatoren zur Siedlungshöhe, Steilheit des Geländes und der Siedlungsstruktur beinhaltet sowie dem soziodemografischen Lastenausgleich, welcher Indikatoren zur Armut, Altersstruktur, Ausländerintegration und zu den Kernstadtlasten umfasst.
- **Clusteranalyse:** Bei der hierarchischen Clusteranalyse werden die Kantone mit Hilfe der durchschnittlichen euklidischen Distanz in Gruppen eingeteilt, sodass die Homogenität innerhalb der Gruppe und die Heterogenität zwischen den Gruppen möglichst gross sind. Bei der Untersuchungsmethode handelt es sich um ein Top-Down Verfahren bei dem eine grosse Gruppe (CH) in Untergruppen (Cluster) aufgeteilt wird. Dabei werden bei jedem Berechnungsschritt sämtliche Indikatoren des Lastenausgleichs berücksichtigt.
- **Multidimensionale Skalierung:** Die multidimensionale Skalierung ist eine Ähnlichkeitsstrukturanalyse, welche die Objekte aufgrund ihrer Un-/ Ähnlichkeit räumlich anordnet. Diese Anordnung erfolgt wiederum anhand der durchschnittlichen euklidischen Distanzen sämtlicher Merkmale der Kantone. Je näher zwei Kantone im Raum sind, umso ähnlicher sind sie bezüglich ihrer Strukturmerkmale. Dabei liefert jede Rotation sowie Vervielfachung der Distanzen dasselbe Ergebnis.

In der vorliegenden Studie besteht die Peer Group aus den Kantonen Appenzell-Innerrhoden, Appenzell-Ausserrhoden, Glarus und Obwalden (AI, AR, GL, OW). Darüber hinaus dient standardmässig der gewichtete Durchschnitt der Schweiz, also aller 26 Kantone, als Vergleichsgruppe.

- **Alternative Vergleichsgruppen (AVG):** In vielen Fällen wird aufgabenspezifisch eine Alternative Vergleichsgruppen gebildet. In der Regel werden hierdurch strukturelle Eigenschaften des untersuchten Kantons aufgefangen, die im jeweiligen Aufgabenfeld einem sinnvollen Vergleich mit der Peer Group oder der Schweiz im Wege stehen.

So können etwa kostenrelevante Grössenvorteile in der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen bestehen (Bsp.: Aufgabenfeld Exekutive). Ein Vergleich zwischen kleinen und grossen Kantonen bietet sich in solch einem Fall nicht an, da kleine Kantone einem nicht beeinflussbaren strukturellen Nachteil unterliegen. Stattdessen wird hier eine Vergleichsgruppe aus Kantonen mit ähnlicher Einwohnerzahl gebildet.

2.2 Technisches Benchmarking

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 je Aufgabenfeld. Der methodische Ansatz besteht aus zwei Teilen: dem Technischen Benchmarking und der Ableitung von potenziellen Handlungsfeldern.

Standard-Benchmarking

Das Technische 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 durch den Bevölkerungsstand standardisierten Nettoausgaben wird für jedes Aufgabenfeld ein Index ermittelt, der angibt, wie hoch diese im untersuchten Kanton im Vergleich zu der jeweiligen Vergleichsgruppe ausfallen.

Index: Die gewichteten Mittelwerte der Vergleichsgruppen (aggregierte Nettoausgaben im Verhältnis zur aggregierten Bevölkerung der Vergleichsgruppen) definieren jeweils die Indexbasis von 100 Punkten. Liegt der Indexwert über 100, weist der Kanton überdurchschnittliche Kosten auf. Liegt er darunter, weist der Kanton unterdurchschnittliche Kosten auf. Ein Indexwert von 110 bedeutet somit, dass die Kosten 10 Prozent oberhalb des Durchschnitts der betrachteten Vergleichsgruppe liegen.

Identifikation von überdurchschnittlichen Fallkosten und Strukturkosten

Der Vergleich der Nettoausgaben pro Einwohner dürfte in einigen Aufgabenfeldern zu kurz greifen. So wird etwa der Bedarf in der Bevölkerung des Kantons im Aufgabenfeld Allgemeinbildende Schulen nur ungenau durch die Wohnbevölkerung bestimmt. Vielmehr spielt hier die Anzahl Schüler eine Rolle, welche in allgemeinbildenden Schulen immatrikuliert ist.

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, und / oder auf andere strukturelle Unterschiede zurückzuführen ist. Mit der vorgenommenen Differenzierung kann der Index aus dem Standard-Benchmarking in zwei Teilkomponenten zerlegt werden:

- Fallkostenindex (FKI): eine Komponente, welche anhand der Fallkosten pro Bedarfseinheit die Effekte eventueller Ineffizienzen, Grössennachteile oder eines überdurchschnittlich hohen Leistungsniveaus pro Bedarfseinheit im Verhältnis zur Vergleichsgruppe aufzeigt.
- Strukturkostenindex (SKI): eine strukturelle Komponente, welche die Bedarfsstruktur im Kanton im Vergleich zu anderen Kantonen abbildet.

2.3 Ableitung von potenziellen Handlungsfeldern

Plausibilisierungsanalysen

Das Technische Benchmarking gemäss Untersuchungsansatz bildet den Ausgangspunkt für die Ableitung der potenziellen Handlungsfelder. Durch Plausibilisierungsanalysen werden die Ergebnisse des Technischen Benchmarkings anhand mehrerer Analyseschritte überprüft. Hierbei stehen die Fallkostenindexwerte (FKI) im Fokus, da sie zur Berechnung der für diese Studie zentralen Fallkostendifferenziale verwendet werden.

Die Ergebnisse des Technischen Benchmarkings werden anhand von Sekundärdaten oder Erkenntnissen aus der Literatur plausibilisiert. Sofern es die Datenverfügbarkeit zulässt, werden zusätzlich Sensitivitätsanalysen durchgeführt, um die Robustheit der Ergebnisse abzusichern. Darüber hinaus kommt der Bildung Alternativer Vergleichsgruppen grosse Bedeutung zu (siehe oben: Punkt „Vergleichsgruppen“).

Bewertete Fallkostendifferenziale

Abschliessend werden die ermittelten Fallkostenindexwerte in eine monetäre Grösse transformiert, das Fallkostendifferenzial (FKD). Liegt der Fallkostenindexwert eines Aufgabenfeldes über 100, resultiert dies in einem positiven Fallkostendifferenzial, liegt er darunter, beträgt das FKD null.

Interpretation: Das FKD eines Aufgabenfeldes drückt damit aus, wie stark die Nettoausgaben c.p. sinken müssen, um das durchschnittliche Fallkostenniveau der Vergleichsgruppe zu erreichen. Dies kann durch eine Erhöhung der Effizienz oder durch eine Absenkung des Leistungsniveaus geschehen.

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

Es ist zu beachten, dass die Höhe des ermittelten Kostendifferenzials davon abhängt, welches relative staatliche Referenzniveau im Benchmarking unterstellt wird. Der Standardfall ist der Vergleich mit dem Durchschnitt der Vergleichsgruppen (Referenzniveau: 100). Bei der Definition des Referenzniveaus werden neben dem Standardfall Abstufungen vorgenommen und das Referenzniveau des untersuchten Kantons auch mit den 95-, 90- und 85-Prozent-Werten der Vergleichsgruppen verglichen.

Einordnung und Grenzen des interkantonalen Benchmarkings

Das interkantonale Benchmarking soll Hilfsmittel und Wegweiser sein und die politischen Entscheidungsträger bei strategischen Überlegungen oder der Erarbeitung konkreter Sparmassnahmen unterstützen. Die abgeleiteten Kostendifferenziale sind **nicht** mit möglichen Einsparpotenzialen gleichzusetzen.

Inwieweit sich im jeweiligen Aufgabenfeld politisch umsetzbare Sparmassnahmen ableiten lassen, hängt von 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, bspw. spezifische Angebotsstrukturen, können unter Umständen ihrerseits zur Erklärung von Fallkostendifferenzialen dienen. Die Gründe für überdurchschnittliche Fallkosten können dementsprechend vielfältig sein (Unterdurchschnittliche Effizienz, höheres reales Leistungsniveau, geringere Kostenbeteiligung der Kostenverursacher, strategisches Ziel, etc.).

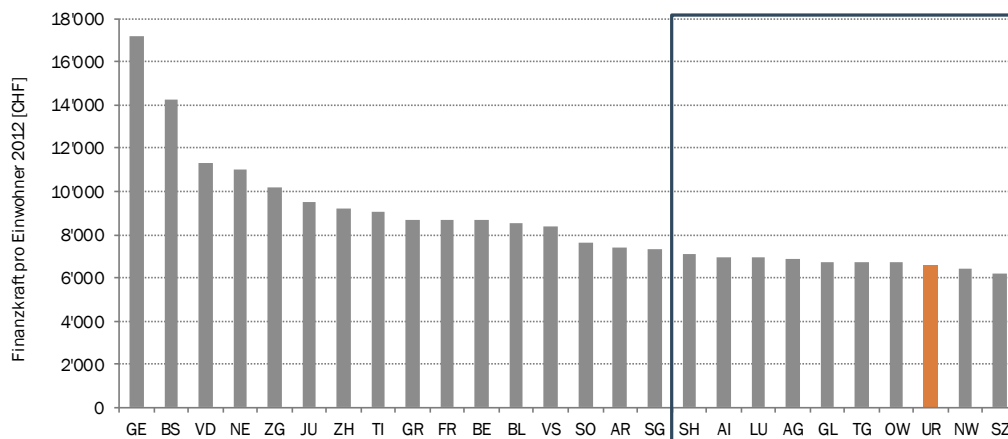
3 Definition der Peer Group

Die Ergebnisse eines Benchmarkings hängen davon ab, welche Gruppe von Kantonen als Benchmark (Vergleichsgruppe) gewählt wird. Neben qualitativen Überlegungen werden deshalb mittels verschiedener Analysetools in einem mehrstufigen Auswahlverfahren vorab diejenigen Kantone ermittelt, welche für einen Vergleich mit dem Kanton Uri am geeignetsten sind.

Partialanalyse

In einer ersten Partialanalyse wird die Finanzkraft der Kantone miteinander verglichen. Diese besteht aus den Fiskalerträgen, den Bundesbeiträgen sowie aus den Beiträgen des Nationalen Finanzausgleichs. Die Finanzkraft ist insofern von Relevanz, da Kantone, welche mehr Geld pro Einwohner zur Verfügung haben, auch potenziell mehr ausgeben können. Der blaue Kasten in nachfolgender Abbildung zeigt diejenigen Kantone, welche eine ähnliche Finanzkraft wie der Kanton Uri aufweisen.

Abb. 3-1 Partialanalyse: Finanzkraft

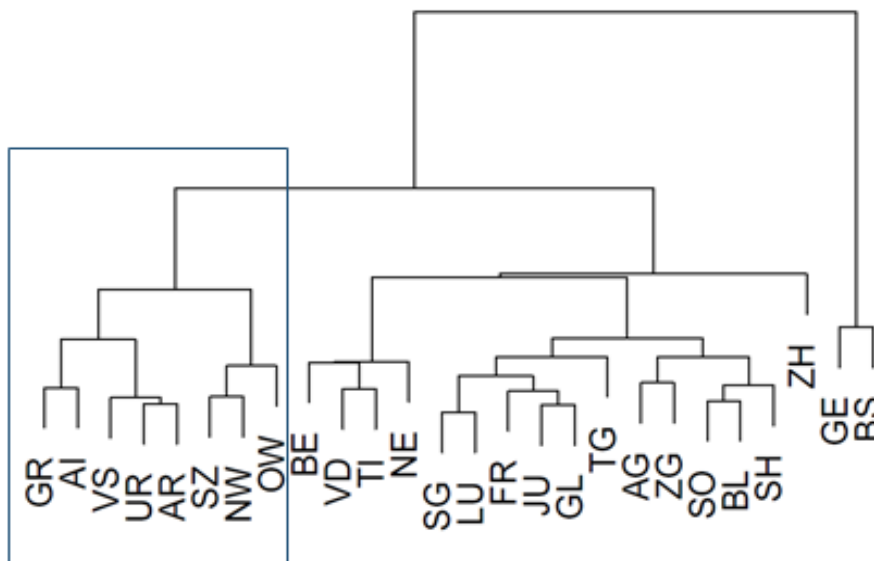


Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

In einer zweiten Partialanalyse wird die Einwohnerzahl (ständige Wohnbevölkerung) der Kantone verglichen, welche ein wichtiger Bedarfsindikator und relevantes Strukturmerkmal in Bezug auf Grössenvor- und -nachteile der Kantone darstellt. In diesem Analyseschritt werden die Kantone SH, JU, AR, NW, GL, OW, UR und AI als potenzielle Peer-Group-Kantone eruiert.

Multivariate Analyse

Das untenstehende Dendrogramm zeigt das Ergebnis der hierarchischen Clusteranalyse. Dabei gilt: Je grösser die vertikale Distanz zwischen den Kantonen resp. Cluster, umso grösser ist die Unähnlichkeit der Kantone resp. Cluster. Als Datengrundlage dient der Lastenausgleich des Bundes, welcher mit zwei Lastenausgleichsgefässen arbeitet: dem geografisch-topografischen und dem soziodemografischen Lastenausgleich. Der blaue Kasten umrahmt wiederum diejenigen Kantone, welche gemäss Clusteranalyse strukturell am ähnlichsten mit dem Kanton Uri sind.

Abb. 3-2 Multivariate Analyse: Hierarchische Clusteranalyse

Quelle: BFS, BAKBASEL

Zusätzlich zur hierarchischen Clusteranalyse wird eine multidimensionale Skalierung vorgenommen. In diesem Analyseschritt werden die Kantone AI, AR, GL, GR, OW und VS als potenzielle Peer-Group-Kantone eruiert.

Synthese

Die Ergebnisse aus den Partialanalysen sowie den multivariaten Analysen werden in untenstehender Tabelle zusammengeführt.

Tab. 3-1 Synthesetabelle

	AG	AI	AR	GL	GR	JU	LU	NW	OW	SH	SZ	TG	VS
Partialanalyse: Bevölkerung		x	x	x		x		x	x	x			
Partialanalyse: Finanzkraft	x	x		x			x	x	x	x	x	x	
Hierarchische Clusteranalyse		x	x		x			x	x		x		x
Multidimensionale Skalierung		x	x	x	x				x				x

Anmerkung: x = Übereinstimmung im jeweiligen Analyseschritt.

Quelle: BAKBASEL

Die Tabelle zeigt, dass die Kantone AG, JU, LU und TG nur in einem Analyseschritt eine Übereinstimmung aufweisen und somit nicht für die Peer Group geeignet sind. Die für die Peer Group potenziell interessanten Bergkantone GR und VS weisen vor allem bei der Finanzkraft und bei der Bevölkerung Unterschiede zum Kanton Uri auf. Die Kantone AI, AR, GL, NW und OW mit drei resp. vier Übereinstimmungen sind die strukturell ähnlichsten Kantone und sind somit die geeignetsten Peer-Group-Kantone. Der Kanton Nidwalden wird allerdings ebenfalls nicht für die Peer Group verwendet, da der Kanton mit seinen Sparbemühungen weiter ist, als die übrigen vier Kantone. Somit werden die Kantone AI, AR, GL und OW als Peer Group Kantone bestimmt.

4 Aufgabenfelder

4.1 Analyseraster

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

Unter Berücksichtigung der in Kapitel 2.1 genannten Aspekte erfolgte in Abstimmung mit dem Auftraggeber die Auswahl der Aufgabenfelder für das interkantonale Benchmarking. Insgesamt resultieren 36 Aufgabenfelder, die gemäss der Aufgabenbereich- und Direktionsstruktur des Kantons Uri gegliedert sind. Die Auflistung auf der nachfolgenden Seite enthält alle 36 Aufgabenfelder mit dazugehörigen Kontonummern der funktionalen Gliederung der EFV-Finanzstatistik sowie den entsprechenden Aufgabenbereichen bzw. Direktionen des Kantons Uri.

Tab. 4-1 Analyseraster

Nr.	Aufgabenfeld	EFV-Code
A	Landrat	
01	Legislative	011
B	Landamannamt	
02	Exekutive	012
C	Sicherheitsdirektion	
03	Polizei & Verkehrssicherheit	111 + 112
04	Verteidigung	16
05	Forstwirtschaft	82
06	Jagd und Fischerei	83
D	Justizdirektion	
07	Strafvollzug	13
08	Allgemeines Rechtswesen	14
09	Denkmalpflege und Heimatschutz	312
10	Raumordnung	79
11	Sport und Freizeit	34
E	Bildungs- und Kulturdirektion	
12	Obligatorische Schule & Sonderschulen	21 + 22
13	Berufsbildung	23 + 26
14	Allgemeinbildende Schulen	25
15	Universitäre Hochschulen	271
16	Pädagogische & Fachhochschulen	272 + 273
17	Kultur & Medien	311 + 32 + 33
18	Kirchen und religiöse Angelegenheiten	35
F	Baudirektion	
19	Strassenverkehr	613 + 619
20	Gewässerverbauungen	741
G	Gesundheits-, Sozial- und Umweltdirektion	
21	Umweltschutz	75 + 76 + 779
22	Spitäler	411 + 413 + 422
23	Gesundheitsprävention	43
24	Krankheit und Unfall	51
25	Invalidität	52
26	Alter	412 + 421 + 531 + 532 + 534 + 535
27	Sozialhilfe	571 + 572 + 579
28	Familien und Jugend	54
H	Finanzdirektion	
29	Leistungen an Pensionierte	533
I	Volkswirtschaftsdirektion	
30	Öffentlicher Verkehr	62
31	Arbeitslosigkeit	55
32	Tourismus	84
33	Industrie, Gewerbe, Handel	85
34	Landwirtschaft	81
J	Richterliche Behörden	
35	Rechtssprechung	12
K	Nicht zuteilbar	
36	Allgemeine Verwaltung	021 + 022 + 029 + 291 + 490

Anmerkung: EFV-Code = Nummer des jeweiligen Aufgabenfeldes gemäss Kontenrahmen des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells HRM2 der Finanzstatistik; 36 Allgemeine Verwaltung: das Feld umfasst mit der Personalverwaltung, Hochbau- und Liegenschaftsverwaltung, den Informatikdiensten, der Finanz- und Steuerverwaltung, Staatskanzlei und den Direktionssekretariaten eine breite Palette an unterstützenden und Führungsaufgaben; 21 Umweltschutz: das Aufgabenfeld umfasst (ganz oder teilweise) die Verwaltungseinheiten 2420 Gewässerschutz, 2422 Chemiewehr (jeweils Gesundheits-, Sozial- und Umweltdirektion), 2533 Natur- und Heimatschutz, 2575 Reussdeltafonds (jeweils Justizdirektion), 2630 Amt für Bevölkerungsschutz und Militär (Sicherheitsdirektion) sowie weitere kleinere. Kostenmässig liegt der Schwerpunkt des Aufgabenfeldes bei der Gesundheits-, Sozial- und Umweltdirektion; 11 Sport und Freizeit: in der Kostenperspektive liegt der Schwerpunkt bei der Verwaltungseinheit 2530 Raumplanung (Justizdirektion), die die Wanderwege verwaltet.

Quelle: EFV, BAKBASEL

4.2 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 untenstehenden Tabelle für jedes Aufgabenfeld die Nettoausgaben des Kantons Uri exklusive sowie *inklusive* seiner Gemeinden aufgelistet. Dadurch wird gleichzeitig vermittelt, wie stark der Kanton in der Finanzierung des betreffenden Aufgabenfelds involviert ist, was im prozentualen Anteil des Kantons an den Nettoausgaben des Kantons inklusive seiner Gemeinden zum Tragen kommt. Zum Vergleich werden zusätzlich für alle Aufgabenfelder die gewichteten Durchschnitte der kantonalen Finanzierungsanteile in allen Kantonen (CH) bzw. den Kantonen der Peer Group (AI, AR, GL, OW) aufgeführt.

Die Aufgabenfelder Legislative, Exekutive sowie Allgemeine Verwaltung werden stets ausschliesslich auf Kantonsebene betrachtet, da weder in der Aufgabenfinanzierung noch der -erfüllung Überschneidungen mit den Gemeindeverwaltungen bestehen. Für diese Aufgabenfelder beträgt der Kantonsanteil an den Nettoausgaben stets 100 Prozent. Das Aufgabenfeld Polizei & Verkehrssicherheit wird stets ohne die Nettoausgaben des bundesfinanzierten Schwerverkehrszentrums (SVZ) in Erstfeld betrachtet.

Interkantonaler Vergleich der Kantonsanteile an der Aufgabenfinanzierung

Im interkantonalen Benchmarking werden die konsolidierten Nettoausgaben des Kantons Uri inklusive seiner Gemeinden in Höhe von 244.9 Mio. CHF verglichen. In der Gesamtbetrachtung über alle Aufgabenfelder trägt der Kanton Uri 76 Prozent der Kosten – die restlichen 24 Prozent fallen bei den Gemeinden an. Damit beteiligt sich die Kantonsverwaltung Uri stärker an der gesamtkantonalen Finanzierung als der Durchschnitt der Schweiz und der Peer Group. Dieser Befund lässt sich auf alle Fachdirektionen ausweiten: Mit Ausnahme der Bildungs- und Kulturdirektion liegen die Kantonsanteile in der Finanzierung der öffentlichen Leistungen stets höher als im Durchschnitt der beiden Vergleichsgruppen.

**Tab. 4-2 Intrakantonale Aufgabenteilung und Bedeutung der Aufgabenfelder:
Nettoausgaben des Kantons Uri und der Gemeinden 2012**

Nr.	Aufgabenfeld	UR Nettoausgaben		UR	PG	CH
		Kanton [Mio. CHF]	Kt. & Gem. [Mio. CHF]	Anteil Kanton	ø-Anteil Kantone	ø-Anteil Kantone
A	Landrat	0.8	0.8	100%	100%	100%
01	Legislative	0.8	0.8	100%	100%	100%
B	Landamannamt	2.2	2.2	100%	100%	100%
02	Exekutive	2.2	2.2	100%	100%	100%
C	Sicherheitsdirektion	9.7	10.4	94%	94%	70%
03	Polizei & Verkehrssicherheit	6.7	6.7	100%	99%	71%
04	Verteidigung	1.4	1.9	75%	66%	48%
05	Forstwirtschaft	1.3	1.4	89%	95%	76%
06	Jagd und Fischerei	0.3	0.3	100%	82%	b)
D	Justizdirektion	6.1	8.8	69%	45%	44%
07	Strafvollzug	1.7	1.7	100%	99%	100%
08	Allgemeines Rechtswesen	0.9	2.0	46%	33%	a)
09	Denkmalpflege und Heimatschutz	0.5	0.6	93%	82%	89%
10	Raumordnung	1.5	1.8	84%	56%	52%
11	Sport und Freizeit	1.4	2.7	51%	21%	8%
E	Bildungs- und Kulturdirektion	62.6	102.5	61%	46%	63%
12	Obligatorische Schule & Sonderschulen	26.0	64.6	40%	21%	44%
13	Berufsbildung	13.2	13.2	100%	100%	94%
14	Allgemeinbildende Schulen	10.4	10.4	100%	96%	95%
15	Universitäre Hochschulen	3.5	3.5	100%	100%	100%
16	Pädagogische & Fachhochschulen	7.3	7.3	100%	100%	100%
17	Kultur & Medien	2.2	3.4	65%	70%	45%
18	Kirchen und religiöse Angelegenheiten	0.0	0.0	100%	19%	82%
F	Baudirektion	-1.6	2.3	a)	2%	9%
19	Strassenverkehr	-3.1	0.7	a)	a)	4%
20	Gewässerverbauungen	1.5	1.6	92%	35%	64%
G	Gesundheits-, Sozial- und Umweltdirektion	72.8	82.2	89%	82%	75%
21	Umweltschutz	5.3	5.4	99%	88%	78%
22	Spitäler	32.7	32.7	100%	100%	98%
23	Gesundheitsprävention	0.3	0.5	67%	80%	66%
24	Krankheit und Unfall	6.0	6.0	100%	100%	91%
25	Invalidität	13.8	13.8	100%	87%	80%
26	Alter	11.6	17.2	67%	45%	57%
27	Sozialhilfe	2.7	5.4	50%	50%	46%
28	Familien und Jugend	0.4	1.2	37%	65%	49%
H	Finanzdirektion	1.5	1.8	83%	59%	75%
29	Leistungen an Pensionierte	1.5	1.8	83%	59%	75%
I	Volkswirtschaftsdirektion	7.7	9.1	85%	71%	65%
30	Öffentlicher Verkehr	3.3	4.3	77%	68%	62%
31	Arbeitslosigkeit	0.1	0.1	86%	71%	67%
32	Tourismus	0.5	0.8	59%	61%	33%
33	Industrie, Gewerbe, Handel	1.7	1.8	98%	88%	85%
34	Landwirtschaft	2.1	2.1	99%	73%	85%
J	Richterliche Behörden	1.5	1.5	100%	99%	99%
35	Rechtssprechung	1.5	1.5	100%	99%	99%
K	Nicht zuteilbar	23.3	23.3	100%	100%	100%
36	Allgemeine Verwaltung	23.3	23.3	100%	100%	100%
TOTAL UR		186.8	244.9	76%	64%	67%

Anmerkung: Anteil Kanton = Anteil des Kantons an den Nettoausgaben des Kantons inkl. der Gemeinden (Ausnahmen: Legislative, Exekutive, Allgemeine Verwaltung); a) Nettoeinnahmen bei Kantonen; b) Nettoeinnahmen bei den Gemeinden.

Quelle: EFV, BAKBASEL

5 Technisches Benchmarking

5.1 Standard-Benchmarking

Das im Folgenden behandelte Standard-Benchmarking stellt den ersten, einfachen Schritt der Kostenanalyse im Kanton Uri dar. Für diese standardisierte Betrachtung werden zunächst je Aufgabenfeld die Nettoausgaben pro Einwohner des Kantons Uri inklusive seiner Gemeinden den durchschnittlichen Nettoausgaben pro Einwohner in den Vergleichsgruppen (Peer Group, Gesamtschweiz) gegenübergestellt.

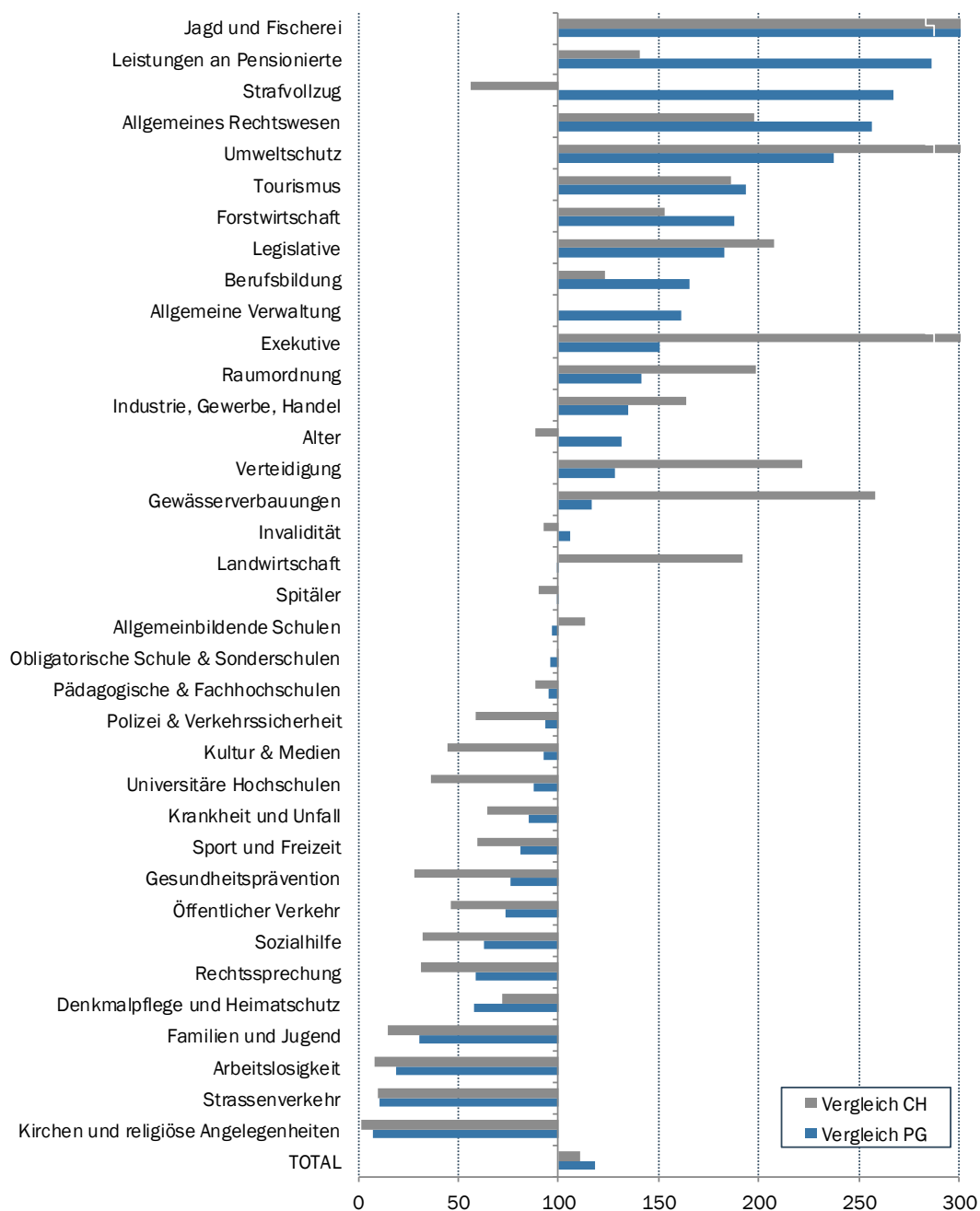
Das Ergebnis dieser Pro-Kopf-Rechnung ergibt den Index des Standard-Benchmarkings (Standardkostenindex), der angibt, wie stark die Nettoausgaben pro Einwohner im Kanton Uri prozentual von den Nettoausgaben pro Einwohner der jeweiligen Vergleichsgruppe abweichen. Die Pro-Kopf-Betrachtung ermöglicht eine erste, noch grobe Kostenbewertung jedes einzelnen Aufgabenfeldes.

Die Ordnung der Balken der einzelnen Aufgabenfelder ergibt sich in der nachfolgenden Abbildung aus der Orientierung an den Indexwerten des Kantons Uri inklusive seiner Gemeinden gegenüber der Peer Group inklusive der entsprechenden Gemeinden. Das Aufgabenfeld Jagd und Fischerei weist den höchsten Indexwert im Vergleich zum Mittel der Peer Group auf. Der tiefste Indexwert wird für das Aufgabenfeld Kirchen und religiöse Angelegenheiten berechnet und ist am unteren Rande des Rankings zu finden. Die Nettoausgaben pro Einwohner des Kantons Uri und seiner Gemeinden im Aufgabenbereich Landwirtschaft befinden sich mit einem Standardkostenindexwert von 100 genau im Durchschnitt der Peer Group.

Insgesamt sind die Nettoausgaben pro Einwohner von 17 bzw. 15 Aufgabenfeldern gegenüber der Peer Group respektive der Gesamtschweiz überdurchschnittlich. Diese Aufgabenfelder entstammen unterschiedlichen Politikbereichen und Direktionen, so etwa dem Bildungsbereich (Berufsbildung), Sozialbereich (Alter), dem volkswirtschaftlichen Bereich (Industrie/Gewerbe/Handel), wie auch dem Parlament (Legislative).

Der Standardkostenindexwert kann auch für das Aggregat der untersuchten Aufgabenfelder hergeleitet werden. Dieser beträgt für den Kanton Uri 118 bzw. 111 gegenüber der Peer Group und der Gesamtschweiz. Der Kanton Uri weist dementsprechend gegenüber der Peer Group ein um 18 Prozent erhöhtes Nettoausgabenniveau pro Einwohner auf. Im Vergleich zum gewichteten Schweizer Mittel weist der Kanton Uri inklusive seiner Gemeinden Nettoausgaben aus, welche um 11 Prozent höher ausfallen.

**Abb. 5-1 Technisches Benchmarking:
Standardkostenindexwerte des Kantons Uri gegenüber PG und CH**



Anmerkung: PG = Peer Group (AI, AR, GL, OW). Indexwerte von über 300 werden zur Übersichtlichkeit nicht vollständig angezeigt; Aufgrund der Datenlage ist im Aufgabenfeld Allgemeine Verwaltung ein Vergleich mit der Schweiz nicht möglich.

Quelle: EFV, BAKBASEL

5.2 Benchmarking der Fall- und Strukturkosten

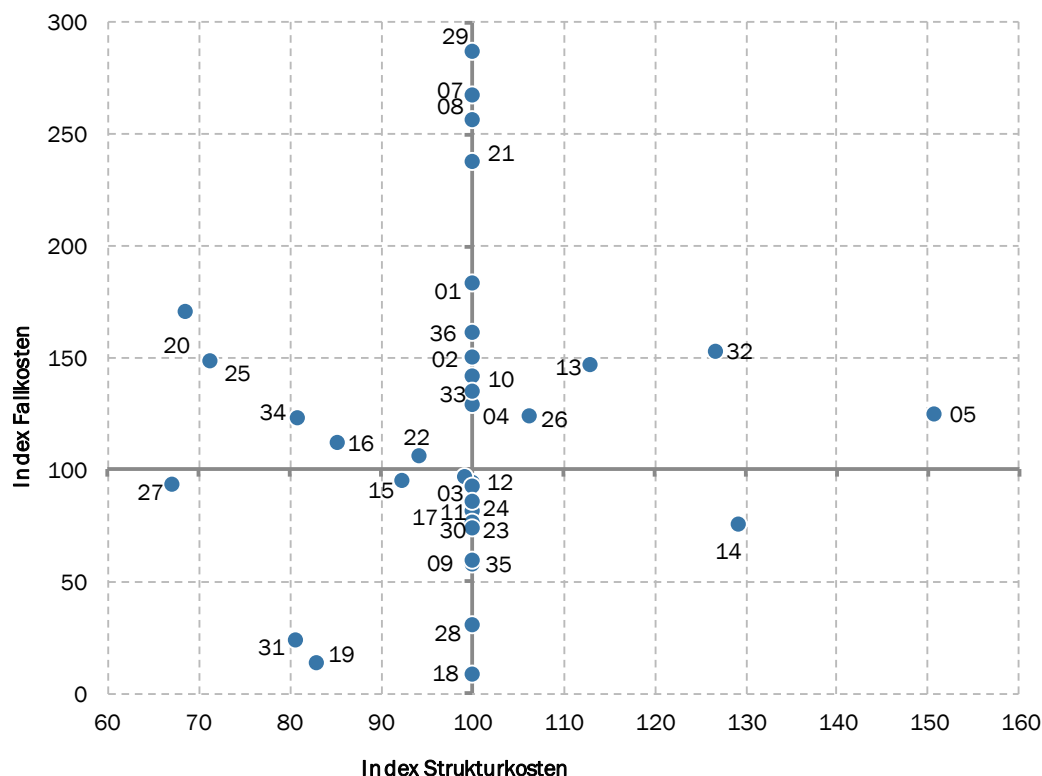
Der Vergleich der Nettoaussgaben pro Einwohner dürfte in einigen Aufgabenfeldern zu kurz greifen. So wird etwa der Bedarf in der Bevölkerung des Kantons Uri im Aufgabenfeld Allgemeinbildende Schulen nicht, respektive nur ungenau durch die Wohnbevölkerung bestimmt. Vielmehr spielt hier die Anzahl Schüler, die diese Schulform besucht, eine gewichtige Rolle. Da sich die Anzahl Schüler in Allgemeinbildenden Schulen interkantonal nicht proportional zu der jeweiligen Wohnbevölkerung der 26 Kantone verhält, ist eine Bedarfsmessung anhand der Schülerzahlen hinsichtlich der Bewertung des Nettoaussgabenniveaus im Aufgabenfeld Allgemeinbildende Schulen präziser.

Dies motiviert das verfeinerte Benchmarking der Fall- und Strukturkosten, für das in den relevanten Aufgabenfeldern (so etwa Allgemeinbildende Schulen) die Fallkosten- und Strukturkostenindexwerte anhand eines Bedarfsindikators kalkuliert werden. So sind die Fallkosten das Ergebnis des interkantonalen Vergleichs der Nettoaussgaben pro Bedarfseinheit und die Strukturkosten das Ergebnis des interkantonalen Vergleichs der Anzahl Bedarfseinheiten in Relation zur Wohnbevölkerung.

Die Aufteilung der Nettoaussgaben in eine Fall- und eine Strukturkostenkomponente erlaubt nun eine Darstellung der Indexwerte in einer zweidimensionalen Graphik. Da die Peer Group eine höhere Strukturähnlichkeit zum Kanton Uri aufweist als die Gesamtschweiz und somit im Durchschnitt die präzisere Vergleichsgruppe ist, beschränkt sich die Darstellung auf den Vergleich zur Peer Group.

In der nachfolgenden Abbildung sind die Fallkostenindexwerte auf der Ordinate und die Strukturkostenindexwerte auf der Abszisse abzulesen. Das Achsenkreuz, das wiederum bei den jeweiligen Indexwerten von 100 gezogen wird, spannt vier Quadranten auf. Die Lage der Punkte in einem Quadranten gibt damit Aufschluss darüber, ob überdurchschnittliche Fall- und / oder Strukturkosten bzw. keinerlei überdurchschnittliche Kosten in einem Aufgabenfeld auftreten.

- Entstehen weder überschüssige Fall- noch Strukturkosten liegt das Aufgabenfeld im linken, unteren Quadranten, so etwa das Feld 31 Arbeitslosigkeit.
- Entstehen überschüssige Fallkosten, aber keine Strukturkosten liegt das Aufgabenfeld im linken, oberen Quadranten, so etwa das Feld 25 Invalidität.
- Felder, welche überdurchschnittliche Kosten sowohl bei der Fall- als auch der Strukturkomponente aufweisen, wie das Feld 12 Berufsbildung, finden sich im rechten oberen Quadranten wieder.
- Schlussendlich befinden sich im rechten unteren Quadranten Aufgabenfelder mit unterdurchschnittlichen Fallkosten, aber überdurchschnittlichen Strukturkosten, so etwa das Feld 13 Allgemeinbildende Schulen.
- Diejenigen Felder, für die die Wohnbevölkerung der präziseste Bedarfsindikator ist, finden sich auf der vertikalen Achse wieder: Ihr Strukturkostenindexwert beträgt per Definition 100.

Abb. 5-2 Fall- und Strukturkostenindexwerte im Vergleich zur Peer Group


01 Legislative	10 Raumordnung	19 Strassenverkehr	28 Familien und Jugend
02 Exekutive	11 Sport und Freizeit	20 Gewässerverbauungen	29 Leistungen an Pensionierte
03 Polizei & Verkehrssicherheit	12 Obligatorische Schule & Sonderschulen	21 Umweltschutz	30 Öffentlicher Verkehr
04 Verteidigung	13 Berufsbildung	22 Spitäler	31 Arbeitslosigkeit
05 Forstwirtschaft	14 Allgemeinbildende Schulen	23 Gesundheitsprävention	32 Tourismus
06 Jagd und Fischerei	15 Universitäre Hochschulen	24 Krankheit und Unfall	33 Industrie, Gewerbe, Handel
07 Strafvollzug	16 Pädagogische & Fachhochschulen	25 Invalidität	34 Landwirtschaft
08 Allgemeines Rechtswesen	17 Kultur & Medien	26 Alter	35 Rechtssprechung
09 Denkmalpflege und Heimatschutz	18 Kirchen und religiöse	27 Sozialhilfe	36 Allgemeine Verwaltung

Anmerkung: Peer Group (AI, AR, GL, OW); Zur Wahrung der Übersichtlichkeit ist der Indexwert des Aufgabenfeldes 06 Jagd und Fischerei wegen des extremen Fallkostenindexwertes nicht abgebildet.

Quelle: BAKBASEL

Der Mehrwert der Zerlegung in Fall- und Strukturkostenindexwerte 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. Bedarfs-

strukturen (demographische Struktur der Bevölkerung, Topographie eines Kantons, etc.) haben.

So stellt für diesen Gedanken das Aufgabenfeld Forstwirtschaft ein hilfreiches Beispiel dar: In Abbildung 5-1 wird gezeigt, dass die Standardkosten um 88 Prozent höher sind als die der Peer Group. In Abbildung 5-2 wird dieses Ergebnis präzisiert. Der Fallkostenindexwert liegt bei 125, der Strukturkostenindexwert hingegen bei 151. Die überdurchschnittlichen Kosten entstehen im Kanton Uri also zu einem beachtlichen Teil aus den Bedarfsstrukturen. Das Handlungspotential im Aufgabenfeld Forstwirtschaft ist also nicht so hoch, wie es auf den ersten Blick erscheint. Analog zum Aufgabenfeld Forstwirtschaft kann so die Quelle überdurchschnittlicher Kosten für jedes einzelne Aufgabenfeld identifiziert werden (sofern eine Zerlegung stattfand).

5.3 Fazit

- Der Kanton Uri inklusive den Gemeinden weist über alle Aufgabenfelder hinweg gemäss Standard-Benchmarking sowohl im Vergleich mit der Peer Group wie auch im Vergleich mit der Gesamtschweiz ein überdurchschnittliches Nettoausgabenniveau auf. Die Nettoausgaben pro Kopf im Uri liegen insgesamt bei 118 Prozent des Niveaus der Peer Group respektive 111 Prozent des gesamtschweizerischen Niveaus.
- Gegenüber der Peer Group sind die Nettoausgaben pro Kopf in 17, im Vergleich zur Gesamtschweiz in 15 Aufgabenfeldern überdurchschnittlich. Diese Aufgabenfelder entstammen unterschiedlichen Politikbereichen und Direktionen, so etwa dem Bildungsbereich (Berufsbildung), Sozialbereich (Alter), dem volkswirtschaftlichen Bereich (Industrie/Gewerbe/Handel), wie auch der Regierung (Exekutive). Zugleich ist festzustellen, dass diese Aufgabenfelder unterschiedliche totale Niveaus an Nettoausgaben sowie auch unterschiedliche kantonale Anteile an den gesamthaften Nettoausgaben ausweisen.
- Im Benchmarking der Fall- und Strukturkosten können über alle Aufgabenfelder hinweg gesehen differenziertere Indexwerte für die jeweiligen Niveaus der Nettoausgaben erarbeitet werden. Im Vergleich zur Peer Group entstehen ein gesamthafter Fallkostenindexwert von 121 sowie ein Strukturkostenindexwert von 99. In der Gegenüberstellung mit der Gesamtschweiz resultieren ein Fallkostenindex von 112 und ein Strukturkostenindexwert von 102 (jeweils nicht in Abbildungen dargestellt).
- Die Zerlegungen der Standardkosten in Fall- und Strukturkosten stellt noch **keine** abschliessende Beurteilung dar. Zur Vertiefung der Ergebnisse werden unter anderem aufgabefeldspezifisch alternative Vergleichsgruppen gebildet, welche weitere Strukturunterschiede unter den Kantonen auffangen, um somit bewertete Fallkostenindexwerte abzuleiten.

6 Plausibilisierung

Das Technische Benchmarking gemäss Untersuchungsansatz bildet die Basis für die Ableitung der potenziellen Handlungsfelder. Zwecks Einordnung der Fallkostenindexwerte der betreffenden Aufgabenfelder werden in diesem Kapitel die Ergebnisse des Technischen Benchmarkings mittels der Wahl der Vergleichsgruppe (PG oder CH), Bildung Alternativer Vergleichsgruppen (AVG) sowie unter Hinzuziehung aufgabenspezifisch hilfreicher Drittdaten überprüft und eingeordnet.

Die mittels der Plausibilisierungsanalysen überprüften und bewerteten Fallkostenindexwerte werden zur Berechnung von bewerteten Fallkostendifferenzialen (Kapitel 7) verwendet.

6.1 Plausibilisierungsanalysen für ausgewählte Aufgabenfelder

6.1.1 Legislative

Technisches Benchmarking

CH-Fallkostenindex	207	PG-Fallkostenindex	183
--------------------	-----	--------------------	-----

Vorbemerkung

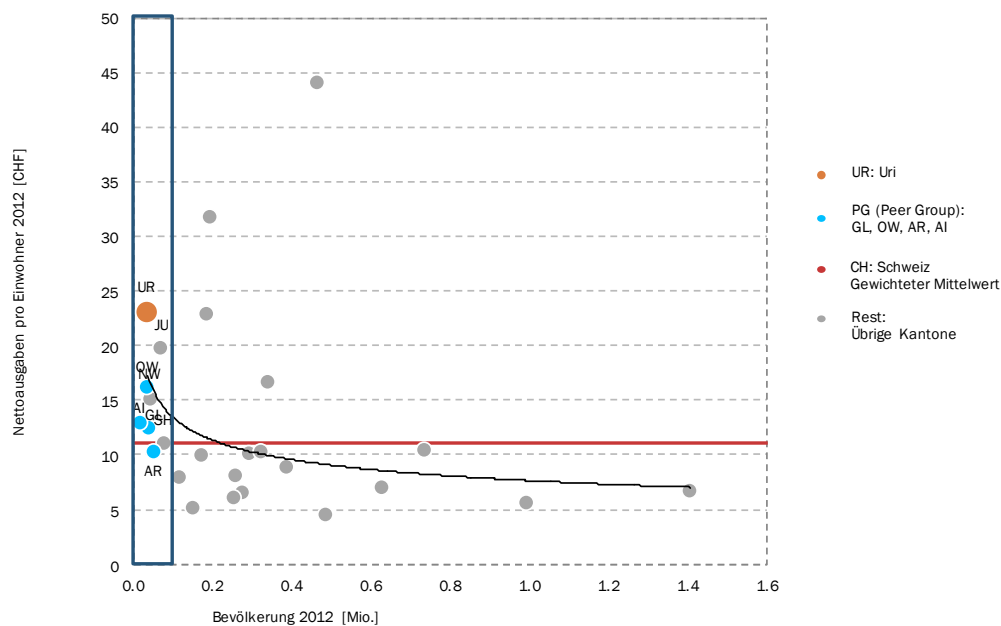
Die Aufgabenfelder Legislative, Exekutive sowie Allgemeine Verwaltung werden stets ausschliesslich auf Kantonsebene betrachtet, da weder in der Aufgabenfinanzierung noch der -erfüllung Überschneidungen mit den Gemeindeverwaltungen bestehen. Für diese Aufgabenfelder beträgt der Kantonsanteil an den Nettoausgaben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

Plausibilisierung

Die Analyse des Aufgabenbereichs Legislative zeigt, dass in der Finanzierung dieses Aufgabenfelds Grössenvorteile bestehen. Wie der nachfolgenden Abbildung zu entnehmen ist, liegen die Nettoausgaben pro Einwohner der einwohnerarmen Kantone im Durchschnitt höher als die Nettoausgaben pro Einwohner der einwohnerstarken Kantone. Die Grössenvorteile dürften sich dadurch erklären, dass die Parlamente der bevölkerungsärmeren Kantone nur unwesentlich weniger Kosten verursachen als die der einwohnerstärkeren Kantone.

Für das interkantonale Benchmarking bedeutet dies, dass der Auswahl der Vergleichsgruppe eine besondere Bedeutung zukommt. Ein Vergleich der Nettoausgaben pro Einwohner eines kleinen Kantons mit den Durchschnittswerten der Schweiz ergibt keine aussagekräftigen Ergebnisse, da die Resultate durch die „kostengünstigen“ einwohnerstarken Kantone geprägt sind. Es dürfen daher lediglich Kantone mit ähnlicher Einwohnergrösse verglichen werden. Dadurch lässt sich eine Alternative Vergleichsgruppe (AVG) bilden, welche in obiger Abbildung durch das blaue Rechteck markiert ist.

Abb. 6-1 Legislative: Fallkosten in Abhängigkeit der Einwohnerzahl



Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

Die AVG besteht aus den Kantonen der Peer Group sowie Jura, Nidwalden und Schaffhausen. Das Benchmarking der Nettoausgaben mit dieser Alternativen Vergleichsgruppe ergibt einen Indexwert von 164.

Fazit

In der Analyse der Nettoausgaben der Kantone exklusive Gemeinden können gewisse Grössenvorteile in der Finanzierung der Legislative identifiziert werden. Anhand der ständigen Wohnbevölkerung wird eine Alternative Vergleichsgruppe gebildet, welche die finanziellen „Nachteile der Kleinheit“ des Kantons Uri im Aufgabenfeld Legislative auffängt.

Vergleichsgruppe	AI, AR, GL, JU, OW, NW, SH
Bedarfsindikator	Ständige Wohnbevölkerung
Nettoausgaben (Mio. CHF)	0.8
Bewerteter Fallkostenindex	164
Bewertetes Fallkostendifferenzial (Mio. CHF)	0.3

6.1.2 Exekutive

Technisches Benchmarking

CH-Fallkostenindex	761	PG-Fallkostenindex	150
--------------------	-----	--------------------	-----

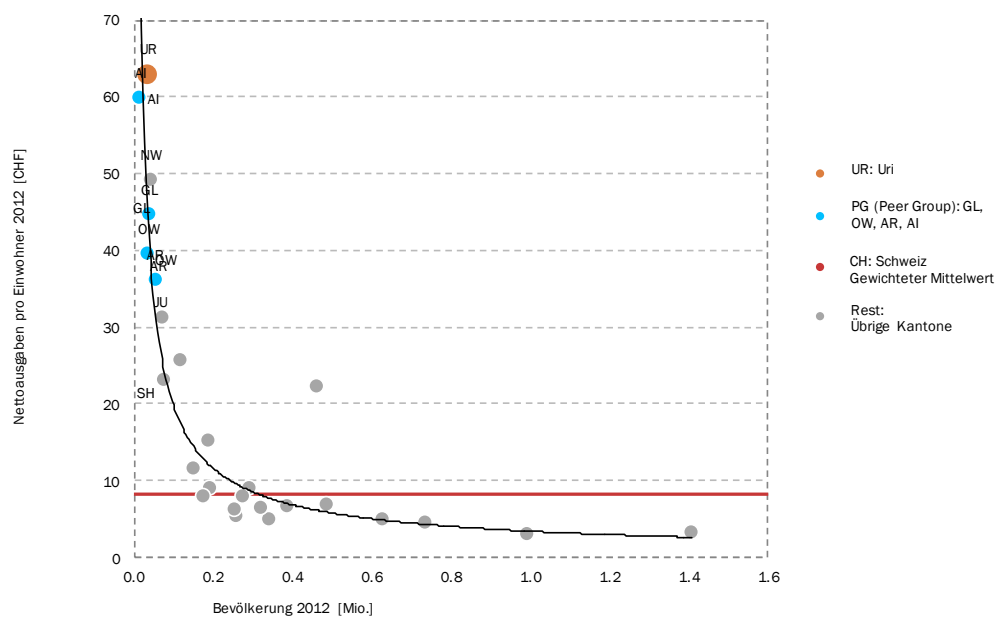
Vorbemerkung

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

Plausibilisierung

Noch deutlicher als im Aufgabenfeld Legislative sind in der Exekutive Grössenvorteile erkennbar. Die Grössenvorteile dürften sich dadurch erklären, dass die Regierungen der bevölkerungsärmeren Kantone nur unwesentlich weniger Kosten verursachen als die der einwohnerstärkeren Kantone.

Abb. 6-2 Exekutive: Fallkosten in Abhängigkeit der Einwohnerzahl



Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

Regressionsanalyse

Im Aufgabenfeld Exekutive ist es aufgrund der stark ausgeprägten Grössenvorteile möglich, eine Regressionsanalyse durchzuführen. Dabei wird folgendes Modell geschätzt:

$$\log(\text{Nettoausgaben}_i) = \alpha + \beta \cdot \log(\text{Einwohner}_i) + u_i$$

Nachfolgende Tabelle zeigt das Ergebnis dieser Schätzgleichung.

Tab. 6-1 Exekutive: Output Regressionsanalyse

	Koeffizienten	Standardfehler	t-Statistik	P-Wert
Konstante	1.22	0.14	9.03	***
Einwohner	-0.76	0.07	-11.63	***

Anmerkung: *** = Signifikant zu einem 0.01%-Niveau, Adjustiertes Bestimmtheitsmass = 0.84
Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

Zu obestehender Tabelle lassen sich folgende Aussagen machen:

- Die Konstante bildet den Achsenabschnitt und ist für jeden Kanton gleich.
- Steigt die Einwohnerzahl um 1 Prozent, sinken die Nettoausgaben für den Kanton um 0.76 Prozent.
- Beide Werte sind signifikant (zu einem 0.01 Prozentniveau).
- Das Modell erklärt 84 Prozent der Varianz in den Nettoausgaben.

Werden die Nettoausgaben für den Kanton Uri anhand dieses Modells berechnet, so könnte der Kanton, um einen Indexwert von 100 im schweizweiten Vergleich zu erreichen, 43 CHF pro Einwohner ausgeben. Tatsächlich gibt der Kanton 63 CHF aus. Das Nettoausgabenniveau des Kantons Uri ist also um 46 Prozent höher (FKI 146), als durch das Modell erklärt.

Fazit

Aufgrund der stark ausgeprägten Grössenvorteile in der Finanzierung bietet es sich an, im Aufgabenfeld Exekutive eine Regressionsanalyse durchzuführen, um den Referenzwert abzuleiten. Aus der Berechnung des Referenzwerts mittels eines einfachen Modells resultiert ein Fallkostenindexwert von 146.

Vergleichsgruppe	(Referenzwert mittels Regressionsanalyse abgeleitet)
Bedarfsindikator	Ständige Wohnbevölkerung
Nettoausgaben (Mio. CHF)	2.2
Bewerteter Fallkostenindex	146
Bewertetes Fallkostendifferenzial (Mio. CHF)	0.7

6.1.3 Polizei und Verkehrssicherheit

Definition des Aufgabenfelds

Die Funktionen 111 Polizei und 112 Verkehrssicherheit werden aggregiert betrachtet. Die enge personelle Verzahnung dieser Funktionen verunmöglicht eine sachgerechte Zuteilung der Nettoausgaben auf die Unterfelder. Die Nettoausgaben des Schwerverkehrszentrums (SVZ) in Erstfeld fliessen nicht in die Berechnungen ein.

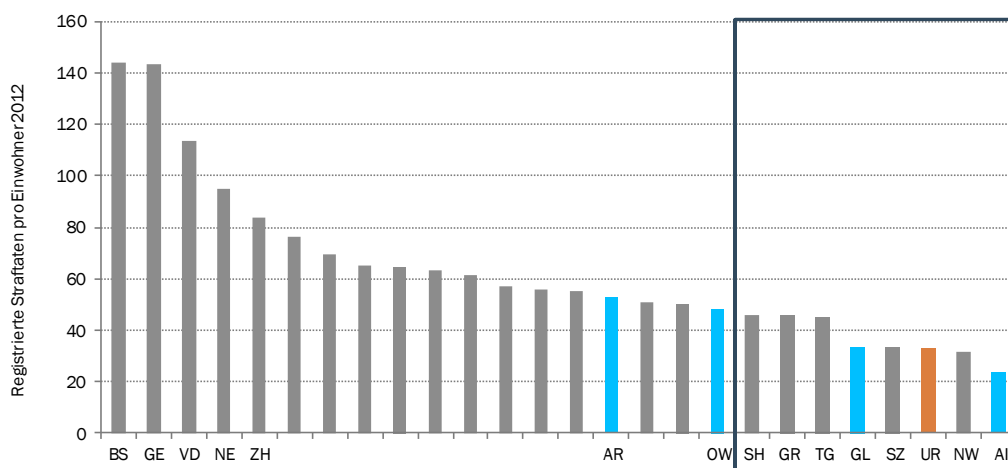
Technisches Benchmarking

CH-Fallkostenindex	58	PG-Fallkostenindex	94
--------------------	----	--------------------	----

Plausibilisierung

Zunächst kann festgehalten werden, dass der Bedarf an polizeilicher Arbeit nicht ideal durch die Wohnbevölkerung abgebildet wird, beispielsweise da in urban geprägten Kantonen durch die höhere Kriminalitätsrate und die grössere Anzahl an Grossveranstaltungen der Bedarf an polizeilicher Arbeit andersartig und umfangreicher ist als in Kantonen ohne Zentrumsfunktion. Hierauf gibt die unten stehende Abbildung, die die Anzahl registrierter Straftaten in Relation zur Bevölkerung setzt, einen Hinweis: Die Kantone Basel-Stadt, Genf und Zürich weisen nicht nur die höchsten Nettoausgaben pro Einwohner, sondern auch mit die höchsten Kriminalitätsraten auf.

**Abb. 6-3 Polizei und Verkehrssicherheit:
Registrierte Straftaten pro Einwohner 2012**



Anmerkung: Registrierte Straftaten = Total der versuchten und vollendeten Straftaten gemäss Strafgesetzbuch (StGB) nach Kanton.

Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

Zur Plausibilisierung wird deshalb eine Alternative Vergleichsgruppe erstellt, welche aus denjenigen Kantonen besteht, welche im Strukturmerkmal Straftaten pro Einwohner maximal eine Standardabweichung rund um den Wert des Kantons Uri zu liegen kommen. Das Benchmarking mit dieser Alternativen Vergleichsgruppe - beste-

hend aus den Kantonen AI, GL, GR, NW, SH, SZ, TG – ergibt einen Fallkostenindexwert von 79.

Wird das Benchmarking auf die (oben besonders ähnlichen) Kantone GL, SZ, NW und AI weiter begrenzt, dürfte sich eine noch homogenere Vergleichsgruppe ergeben, die beispielsweise hinsichtlich Bevölkerungsstruktur (Anteil Stadtbevölkerung, ...) und ihre geographische Lage ohne Aussengrenzen zu Nachbarstaaten in sicherheitsrelevanten Merkmalen noch ähnlicher ist als die obige. Die Fallkosten weisen auch in diesem Vergleich ein unterdurchschnittliches Niveau auf (Fallkostenindexwert: 91).

Fazit

Der Gebrauch von Alternativen Vergleichsgruppen, die hinsichtlich sicherheitsrelevanter Merkmale homogener sind, führt für das Aufgabenfeld Polizei und Verkehrssicherheit jeweils zu Fallkostenindexwerten unter 100. Die Kosten im Aufgabenfeld Polizei und Verkehrssicherheit sind damit unterdurchschnittlich.

Vergleichsgruppe	AI, GL, GR, NW, SH, SZ, TG
Bedarfsindikator	Ständige Wohnbevölkerung
Nettoausgaben (Mio. CHF)	6.7
Bewerteter Fallkostenindex	79
Bewertetes Fallkostendifferenzial (Mio. CHF)	0.0

6.1.4 Verteidigung

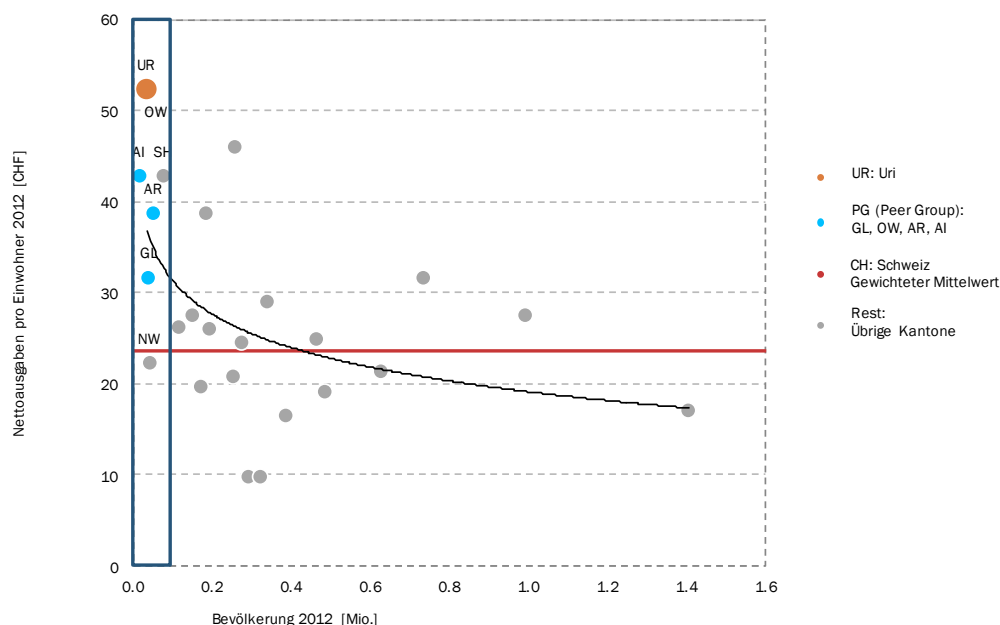
Technisches Benchmarking

CH-Fallkostenindex	222	PG-Fallkostenindex	128
--------------------	-----	--------------------	-----

Plausibilisierung

Der Wahl der Vergleichsgruppe kommt in diesem Aufgabenfeld Bedeutung zu, da die Betrachtung der Ergebnisse des Technischen Benchmarkings zeigt, dass in der Finanzierung des Aufgabenfelds Verteidigung Grössenvorteile bestehen. Wie der nachfolgenden Abbildung zu entnehmen ist, liegen die Nettoausgaben pro Einwohner der kleinen Kantone im Durchschnitt erkennbar höher als die Nettoausgaben pro Einwohner der einwohnerstarken Kantone. Ein Vergleich mit der Schweiz bietet somit kaum plausible Ergebnisse.

Abb. 6-4 Verteidigung: Fallkosten in Abhängigkeit der Einwohnerzahl



Anmerkung: Ohne JU (Dateninkonsistenz)

Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

Deshalb kann wie im Aufgabenfeld Legislative eine Alternative Vergleichsgruppe gebildet werden, welche bezüglich der Einwohnerzahl dem Kanton Uri ähnlich sind. Die Fallkosten des Kantons Uri liegen im Vergleich mit dem durchschnittlichen Niveau dieser Alternativen Peer Group bei 136 Prozent.

Fazit

Aufgrund der Grössenvorteile im Aufgabenfeld Verteidigung wird anhand der Bevölkerung eine Alternative Vergleichsgruppe gebildet. Das Benchmarking mit dieser Vergleichsgruppe ergibt ein überdurchschnittliches Fallkostenniveau.

Vergleichsgruppe	AI, AR, GL, OW, NW, SH
Bedarfsindikator	Ständige Wohnbevölkerung
Nettoausgaben (Mio. CHF)	1.9
Bewerteter Fallkostenindex	136
Bewertetes Fallkostendifferenzial (Mio. CHF)	0.5

6.1.5 Forstwirtschaft

Technisches Benchmarking

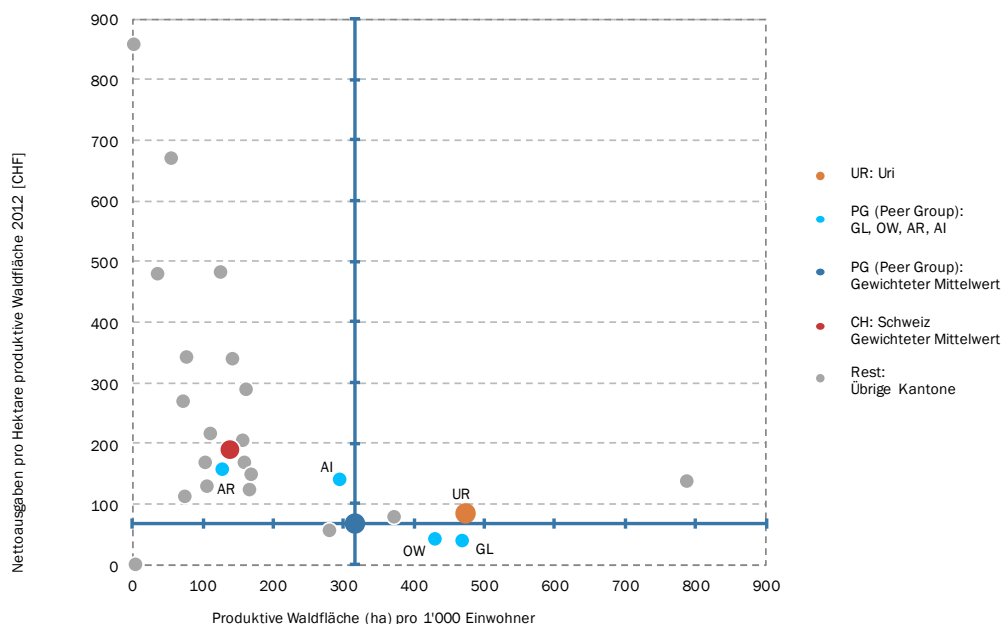
CH-Fallkostenindex	44	PG-Fallkostenindex	125
--------------------	----	--------------------	-----

Als Bedarfsindikator im Aufgabenfeld Forstwirtschaft dient die produktive Waldfläche in Hektaren nach Kantonen. Die Fallkosten werden ermittelt, indem die Nettoausgaben durch die Anzahl der Waldflächen geteilt werden. Die Bestimmung der produktiven Waldfläche pro Einwohner ergibt die strukturelle Komponente.

Plausibilisierung

In der untenstehenden Abbildung werden die Fall- und die Strukturkosten abgebildet.

Abb. 6-5 Forstwirtschaft: Benchmarking der Fall- und Strukturkosten



Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

Im Forstbereich der Schweiz können die Kantone entsprechend ihren Waldstandorten in Produktionsregionen aufgeteilt werden (Jura, Mittelland, Voralpen, Alpen, Alpensüdseite). Der Kanton Uri liegt dabei in der Alpen-Gruppe. Die geografische Lage und die hierdurch bestimmte Vegetation haben Einfluss darauf, wie profitabel die Bewirtschaftung des Forstes im Kanton durchgeführt werden kann und inwiefern Subventionen des Bundes fließen. Die Kantone der Peer Group lassen im Bereich Forstwirtschaft daher keinen uneingeschränkten Vergleich zu.

Entsprechend wird das Benchmarking mit den Kantonen aus der Produktionsregion Alpen (GL, GR, VS) wiederholt. Der Fallkostenindex gegenüber dieser Alternativen Vergleichsgruppe beträgt 82.

Fazit

Ein Vergleich der Nettoaussgaben im Aufgabenfeld Forstwirtschaft mit Kantonen, welche Forstgebiete in der Produktionsregion Alpen aufweisen, ergibt einen Indexwert von 82 für den Kanton Uri.

Vergleichsgruppe	GL, GR, VS
Bedarfsindikator	Produktive Waldfläche
Nettoaussgaben (Mio. CHF)	1.4
Bewerteter Fallkostenindex	82
Bewertetes Fallkostendifferenzial (Mio. CHF)	0.0

6.1.6 Jagd und Fischerei

Technisches Benchmarking

CH-Fallkostenindex	391	PG-Fallkostenindex	1441
--------------------	-----	--------------------	------

Plausibilisierung

In der Schweiz existieren zwei verschiedene Jagdsysteme: Die Patent- sowie die Revierjagd. Das Patentjagdsystem erlaubt die Jagd während einiger weniger Wochen auf dem gesamten Kantonsgebiet, mit Ausnahme der Jagdbanngebiete. Dazu müssen die Jäger beim Kanton ein Patent erwerben, welches ihnen erlaubt, eine gewisse Anzahl Abschüsse durchzuführen. Bei der Revierjagd hingegen verpachten die politischen Gemeinden das Jagdrecht für eine bestimmte Periode. Die Pacht richtet sich dabei nach der Anzahl Abschüsse, welche von den Jägern im betreffenden Revier durchgeführt werden. Der Kanton Uri verfügt, wie 15 weitere Kantone, über ein Patentjagdsystem.

Aufgrund der unterschiedlichen Finanzierung der beiden Organisationsarten, bietet es sich an, mittels der Patentjagd-Kantone eine Alternative Vergleichsgruppe für die Nettoausgaben des Kantons Uri zu bilden. Zu diesen Kantonen gehören die vier Peer-Group-Kantone AI, AR, GL und OW sowie die übrigen Patentjagdkantone BE, FR, GR, JU, NW, NE, SZ, TI, VD, VS und ZG. Der Fallkostenindex gegenüber der Alternativen Vergleichsgruppe kommt bei 245 Indexpunkten zu liegen.

Fazit

Das Aufgabenfeld Jagd und Fischerei ist stark einnahmegeprägt und das Resultat des Benchmarkings daher schwer zu interpretieren. Der Vergleich mit den Patentkantonen zeigt ein homogeneres Bild, als der Einbezug sämtlicher Kantone.

Vergleichsgruppe	AI, AR, BE, FR, GL, GR, JU, NE, NW, OW, SZ, TI, VD, VS, ZG
Bedarfsindikator	Ständige Wohnbevölkerung
Nettoausgaben (Mio. CHF)	0.3
Bewerteter Fallkostenindex	245
Bewertetes Fallkostendifferenzial (Mio. CHF)	0.2

6.1.7 Strafvollzug

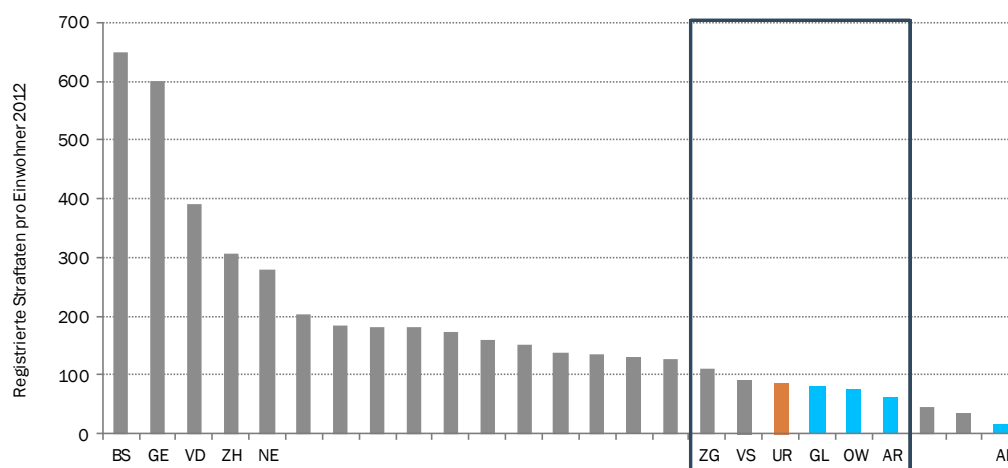
Technisches Benchmarking

CH-Fallkostenindex	56	PG-Fallkostenindex	267
--------------------	----	--------------------	-----

Plausibilisierung

Im Technischen Benchmarking werden die Nettoausgaben des Kantons Uri anhand der Bevölkerung standardisiert. Jedoch ist die Bevölkerung ein eher schwacher Indikator für den Bedarf an Leistungen im Aufgabenfeld Strafvollzug. So hängt der finanzielle Einsatz des Kantons in diesem Bereich direkt von der Anzahl und Länge der Verurteilungen zu Freiheitsstrafen ab. Die Dichte und Schwere der Kriminalität schwankt erheblich zwischen den Kantonen. Die folgende Abbildung zeigt die durchschnittliche Gesamtlänge aller Verurteilungen zu Freiheitsstrafen 2009-2012 pro Kanton im Verhältnis zur Bevölkerung.

Abb. 6-6 Strafvollzug: Gesamtlänge der Verurteilungen zu Freiheitsstrafen pro Einwohner 2012



Anmerkung: Auflistung ohne GR aufgrund Dateninkonsistenz; als Gesamtlänge liegt der Durchschnitt der Jahre 2009-2012 zugrunde. Grund der Mehrjahresbetrachtung ist, dass gerade in kleinen Kantonen die jährlichen Gesamtlängen interannual stark schwanken.

Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

Die Abbildung belegt die ausgeprägten strukturellen Unterschiede in Form der Gesamtlänge Verurteilungen zu Freiheitsstrafen. So ist etwa ersichtlich, dass die Kantone mit dominantem urbanem Kern (BS, GE, VD, ZH) grössere Gesamtlängen pro Einwohner aufweisen als eher ländliche Kantone. Das Rechteck markiert die Auswahl der Alternativen Vergleichsgruppe. Die Distanz dieser Kantone zum Kanton Uri beträgt eine halbe Standardabweichung bezüglich des dargestellten Merkmals. Das resultierende Benchmarking ergibt einen tieferen Fallkostenindexwert von 141, welcher jedoch immer noch überdurchschnittlich ausfällt.

Fazit

Aufgrund des Strukturmerkmals in Form der Gesamtlänge der Verurteilungen zu Freiheitsstrafe wird im Aufgabenfeld Strafvollzug eine Alternative Vergleichsgruppe gebildet. Das Benchmarking identifiziert ein um 41 Prozent überdurchschnittliches Fallkostenniveau.

Vergleichsgruppe	AR, GL, OW, VS, ZG
Bedarfsindikator	Ständige Wohnbevölkerung
Nettoausgaben (Mio. CHF)	1.7
Bewerteter Fallkostenindex	141
Bewertetes Fallkostendifferenzial (Mio. CHF)	0.5

6.1.8 Allgemeines Rechtswesen

Technisches Benchmarking

CH-Fallkostenindex	198	PG-Fallkostenindex	256
--------------------	-----	--------------------	-----

Vorbemerkung

Da das Aufgabenfeld Allgemeines Rechtswesen stark einnahmegeprägt ist und es sich daher nur eingeschränkt für Ausgabenreformen eignen würde, wird für dieses Aufgabenfeld kein bewerteter Fallkostenindex bzw. -differenzial ausgewiesen.

Plausibilisierung

Das Aufgabenfeld Allgemeines Rechtswesen ist ein stark einnahmegeprägtes Aufgabenfeld. Aus diesem Grund werden im Folgenden nur die Ausgaben ohne die Einnahmen betrachtet.

Eine vertiefte Betrachtung der einzelnen Aufwandskomponenten sowie der Erträge im Vergleich zu den Peer Group Kantonen bietet erste Hinweise für die Ursachen der hohen Kosten im Kanton Uri. Die nachfolgende Abbildung zeigt die Nettoaufwendungen pro Kopf des Schweizer Mittels, der verschiedenen Peer Group Kantone sowie des Kantons Uri im Detail. Dabei werden die Aufwendungen in Transferaufwand, Sach- und Betriebsaufwand sowie Personalaufwand unterteilt. Die Ertragsseite setzt sich aus Transferertrag, Entgelte sowie Regalien und Konzessionen zusammen.

Abb. 6-7 Allgemeines Rechtswesen: Vergleich der Aufwandsstruktur



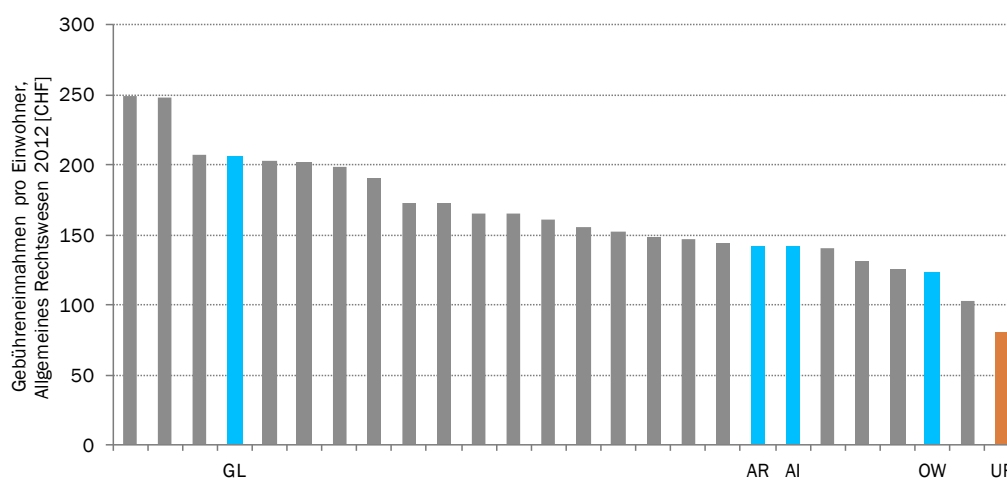
Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

Auffallend sind die tiefen Erträge pro Kopf im Kanton Uri. Unter der valablen Annahme, dass jeder Kanton, unabhängig von seiner Bevölkerungsgrösse, eine ähnliche Ämterstruktur aufweist oder gar aufweisen muss, kann dieser deutliche Überschuss

entweder durch relativ tiefe Gebühren für die Amtshandlungen oder aber eine unterdurchschnittliche Pro-Kopf-Nachfrage nach den Amtshandlungen erklärt werden. Werden lediglich die Ausgaben pro Kopf betrachtet, liegt der Kanton Uri unterhalb des Durchschnitts der Gesamtschweiz und der Peer Group.

Ein Blick auf die von der EFV bereitgestellten Gebühreneinnahmen 2012 verdeutlicht dann auch, dass der Kanton Uri seinen Bürgern die tiefsten Gebühren für Amtshandlungen auferlegt, was ausschlaggebend für das unterdurchschnittliche Abschneiden in diesem Aufgabenfeld sein dürfte.

Abb. 6-8 Allgemeines Rechtswesen: Gebühren pro Einwohner 2012



Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

Fazit

Im Aufgabenfeld Allgemeines Rechtswesen weist der Kanton Uri und seine Gemeinden ein überdurchschnittliches Fallkostenniveau auf. Ein schärferer Blick auf die Nettoeinnahmenstruktur offenbart, dass der Kanton Uri die tiefsten Gebühren pro Kopf im Allgemeinen Rechtswesen aufweist. Während beispielsweise der Kanton Glarus seine Ausgaben durch die Gebühren vollständig decken kann, ist dies im Kanton Uri nicht der Fall.

Vergleichsgruppe	PG
Bedarfsindikator	Ständige Wohnbevölkerung
Nettoaussgaben (Mio. CHF)	2.0
Bewerteter Fallkostenindex	0
Bewertetes Fallkostendifferenzial (Mio. CHF)	0.0

6.1.9 Raumordnung

Technisches Benchmarking

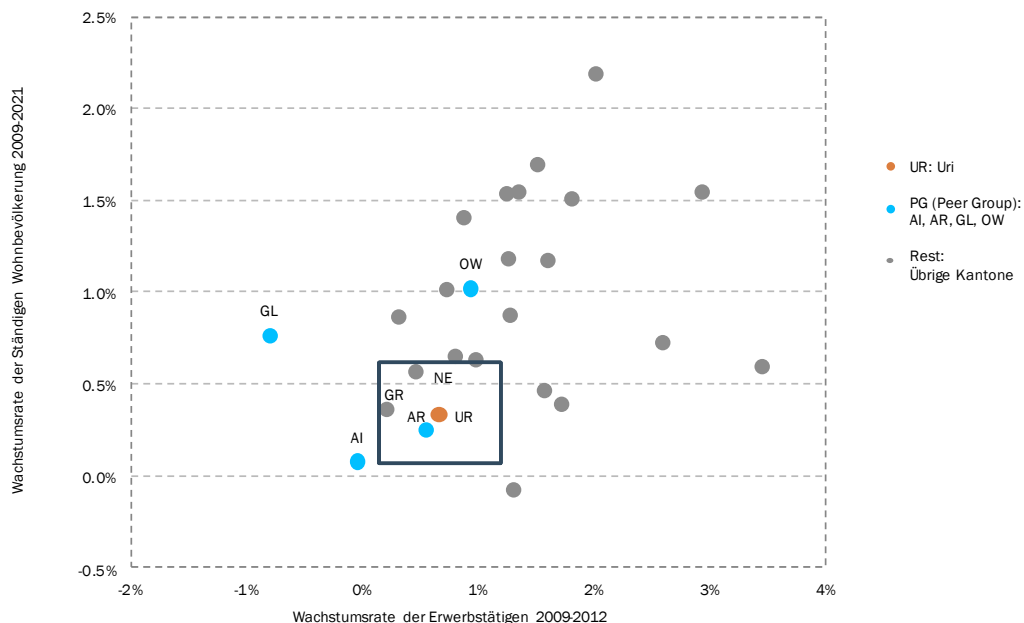
CH-Fallkostenindex	198	PG-Fallkostenindex	142
--------------------	-----	--------------------	-----

Plausibilisierung

Die Planung von Siedlungen, Verkehrs- und Energieinfrastruktur sowie die Gestaltung von Landschaften gehört zu den Hauptaufgaben der Raumplanung. Dabei müssen die unterschiedlichen Bedürfnisse der Gesellschaft aber auch der Wirtschaft berücksichtigt werden. Um den heterogenen kantonalen Herausforderungen gerecht zu werden, wird zur Plausibilisierung des Technischen Benchmarkings eine Alternative Vergleichsgruppe mit Hilfe zweier Strukturmerkmale gebildet: Als Indikator für die wirtschaftliche Entwicklung eines Kantons wird die Anzahl Erwerbstätige verwendet und die Bedürfnisse der Gesellschaft werden mittels der ständigen Wohnbevölkerung abgebildet. Da es sich im Aufgabenfeld Raumordnung insbesondere um Planungstätigkeiten handelt, welche mehrere Jahre betreffen, werden die beiden Elemente über einen mehrjährigen Zeitraum betrachtet.

Untenstehende Abbildung zeigt auf der X-Achse die Wachstumsrate der Erwerbstätigen, auf der Y-Achse die Wachstumsrate der ständigen Wohnbevölkerung, jeweils für die Jahre 2009-2012.

Abb. 6-9 Raumordnung: Durchschnittliche jährliche Wachstumsraten Erwerbstätige und ständige Wohnbevölkerung 2009-12



Quelle: BFS, BAKBASEL

Zur Bildung einer Alternativen Vergleichsgruppe werden beide Strukturkomponenten verwendet, wobei jeweils jene Kantone einbezogen werden, welche innerhalb einer

Standardabweichung um den Wert des Kantons Uri liegen. Die Auswahl wird in der obenstehenden Abbildung durch das rechteckige Feld verdeutlicht. Das Benchmarking mit dieser Alternativen Vergleichsgruppe (AR, GR, NE) ergibt einen Indexwert von 125.

Fazit

Mit Hilfe der zweier Strukturmerkmale (Wachstumsraten Erwerbstätige und ständige Wohnbevölkerung) wird eine Alternative Vergleichsgruppe gebildet. Das Benchmarking identifiziert ein überdurchschnittliches Fallkostenniveau (Fallkostenindexwert: 125).

Vergleichsgruppe	AR, GR, NE
Bedarfsindikator	Ständige Wohnbevölkerung
Nettoausgaben (Mio. CHF)	1.8
Bewerteter Fallkostenindex	125
Bewertetes Fallkostendifferenzial (Mio. CHF)	0.4

6.1.10 Obligatorische Schule und Sonderschulen

Definition des Aufgabenfeldes

Die Unterfelder Obligatorische Schule und Sonderschule 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 Sonderschule andererseits zu wenig aussagekräftigen Ergebnissen führen.

Technisches Benchmarking

CH-Fallkostenindex	94	PG-Fallkostenindex	97
--------------------	----	--------------------	----

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-Schülerzahlen² 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 für diese Gymnasialschüler aber in der Finanzstatistik grösstenteils auf Stufe Allgemeinbildende Schulen anfallen, werden sie nicht in die Analyse des Aufgabenfelds Obligatorische und Sonderschule einbezogen, sondern stattdessen den Schülern der Stufe Allgemeinbildende Schulen zugeordnet.

Plausibilisierung

Die Plausibilisierung des gewichtigen Aufgabenfelds Obligatorische & Sonderschule besteht hauptsächlich aus der Aufschlüsselung der Kostenstruktur und der Betrachtung einzelner Kostentreiber.

Analyse der Ausgabenstruktur

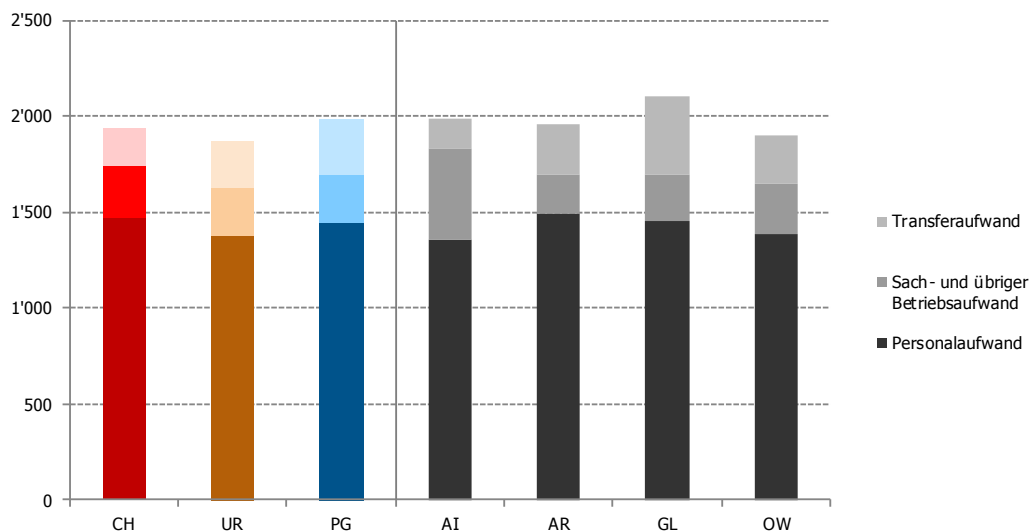
Im Folgenden wird die Kostenstruktur näher betrachtet. Die Ausgaben pro Schüler werden dafür in die Komponenten Personal-, Sach- und übriger Betriebsaufwand sowie Transferaufwand aufgeschlüsselt.

Die nachstehende Abbildung zeigt, dass die Ausgaben pro Schüler im Kanton Uri sowohl unter dem Durchschnittswert der Schweiz als auch dem der Peer-Group-Kantone liegen. Auffallend bei der Aufwandstruktur ist vor allem der unterdurchschnittliche Personalaufwand des Kantons Uri gegenüber der Schweiz. Dieser kann insbesondere daraus folgen, dass die kantonalen Lehrerlöhne auf einem tieferen

² Es handelt sich um die durchschnittlichen Schülerzahlen der Schuljahre 2011/12 und 2012/13.

Niveau liegen oder aber dass das Betreuungsverhältnis, also die von einer Lehrperson betreute Anzahl Schüler, überdurchschnittlich hoch ist.

**Abb. 6-10 Obligatorische Schule / Sonderschulen:
Ausgaben pro Schüler nach Aufwandsarten**



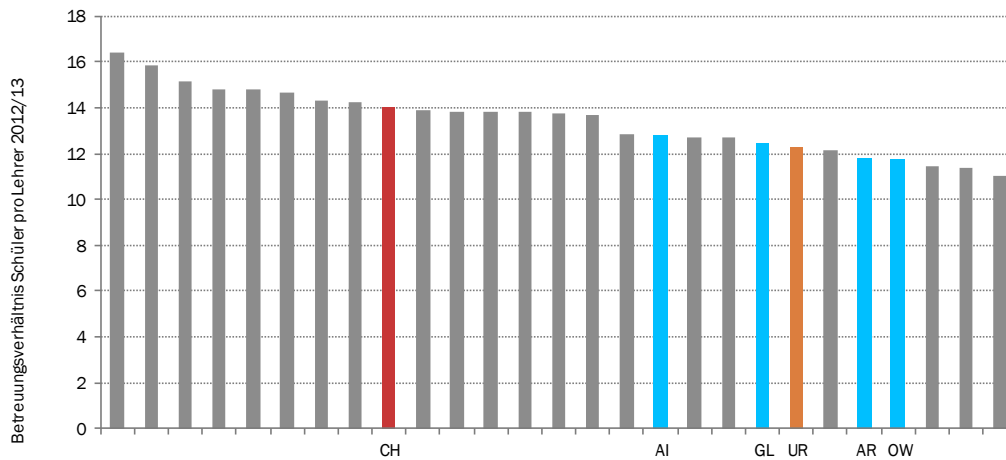
Anmerkung: Schülerzahlen = Durchschnittswerte der Schuljahre 2011/12 und 2012/13 nach Wohnkanton ohne Privatschulen.

Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

Betreuungsverhältnis

Ein Einflussfaktor auf die Personalkosten ist das Betreuungsverhältnis. Das Betreuungsverhältnis gibt theoretisch einen Eindruck darüber, wieviel Zeit eine Lehrperson pro Schüler aufwenden kann und stellt somit einen Indikator für die Unterrichtsbedingungen dar. Gleichzeitig kann ein schülerfreundliches Betreuungsverhältnis ein Kostentreiber sein. Die folgende Abbildung stellt das Betreuungsverhältnis in der Obligatorischen Schule nach Kantonen dar, wobei diese Betrachtung das Unterfeld Sonderschulen nicht einschliesst.

Abb. 6-11 Obligatorische Schule: Betreuungsverhältnis



Quelle: BFS, BAKBASEL

Der Kanton Uri weist trotz des tiefen Personalaufwands eine deutlich unterdurchschnittliche Betreuungsquote (Anzahl Schüler pro Lehrer) in der Obligatorischen Schule auf.

Fazit

Im Aufgabenfeld Obligatorische Schule und Sonderschule weist der Kanton Uri sowohl im Vergleich mit der Peer Group als auch mit der Schweiz unterdurchschnittliche Fallkosten auf.

Vergleichsgruppe	CH / PG
Bedarfsindikator	Schüler Obligatorische Schule und Sonderschule
Nettoaussgaben (Mio. CHF)	64.6
Bewerteter Fallkostenindex	94 - 97
Bewertetes Fallkostendifferenzial (Mio. CHF)	0.0

6.1.11 Berufsbildung

Definition des Aufgabenfeldes

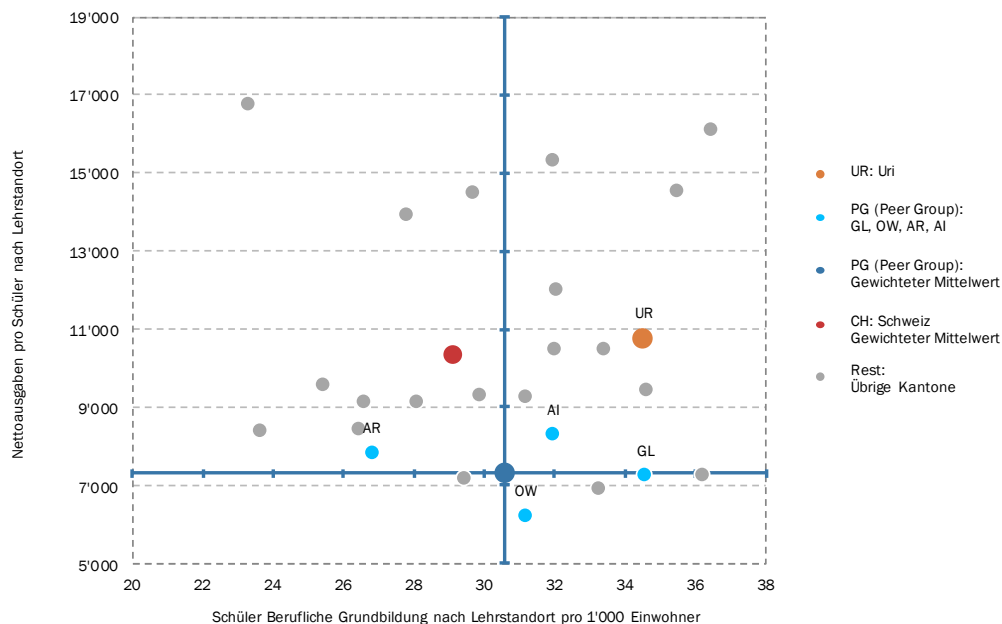
Die Unterfelder Berufliche Grundbildung und Höhere Berufsbildung werden gemeinsam betrachtet, da die Angebotsstruktur vor allem im Bereich der Höheren Berufsbildung interkantonal stark variiert und die Ausgaben in der Finanzstatistik teilweise nicht aufgeschlüsselt dargestellt werden können. Separate Betrachtungen der Unterkategorien würden daher zu wenig aussagekräftigen Ergebnissen führen.

Technisches Benchmarking

CH-Fallkostenindex	104	PG-Fallkostenindex	147
--------------------	-----	--------------------	-----

Für die Ermittlung der Fallkosten im Technischen Benchmarking werden die Nettoausgaben durch die Schülerzahl des Unterfelds Berufliche Grundbildung geteilt. Massgebend für die Zuordnung eines Lernenden zu einem Kanton ist der Standort des Lehrbetriebes. Die Beschränkung auf die Schülerzahlen des Unterfelds Berufliche Grundbildung ist angebracht, da sich die Anzahl der Lernenden im Unterfeld Höhere Berufsbildung typischerweise proportional aus der Anzahl der Schüler im Unterfeld Berufliche Grundbildung bestimmt und somit zu ähnlichen Ergebnissen führen würde.

Abb. 6-12 Berufsbildung: Benchmarking der Fall- und Strukturkosten



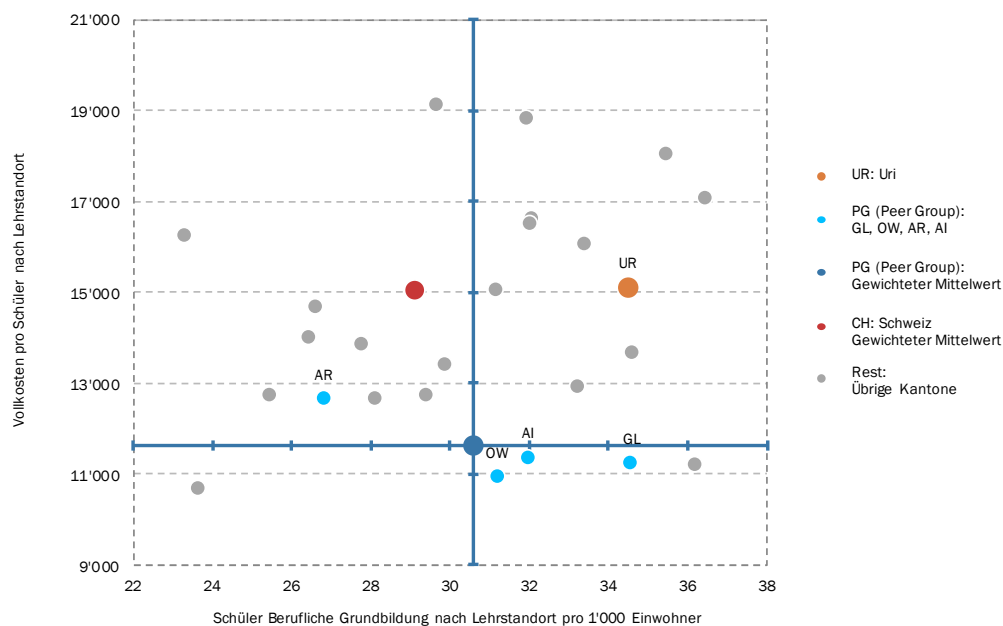
Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

Zusatzanalyse: Interkantonales Benchmarking der Vollkosten in der Berufsbildung

Das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) führt jährlich ein interkantonales Benchmarking der Vollkosten im Bereich Beruflicher Grundbildung und Höherer Berufsbildung durch (siehe „Vollkostenrechnung der kantonalen Berufsbildung 2012“). Die in der Studie verwendeten Daten weichen von den (im vorliegenden interkantonalen Benchmarking von BAKBASEL verwendeten) investitionsbereinigten Nettoaussgaben insofern ab, als dass Infrastrukturkosten (Miete, Kapitalkosten, Wertverzehr, Unterhalt usw.) berücksichtigt sind. Diese werden vom BBT pauschal über kalkulatorische Kosten bemessen.

Der Datensatz der BBT-Studie wird nun für eine Plausibilisierungsanalyse der Fallkostenindexwerte verwendet. Die in der Plausibilisierungsanalyse verwendeten Schüler- und Einwohnerzahlen entsprechen den oben verwendeten Daten. Entsprechend sind die Ergebnisse für die Bedarfsstrukturen der einzelnen Kantone (x-Achse) mit den Ergebnissen des Technischen Benchmarkings identisch.

Abb. 6-13 Berufsbildung: Benchmarking der Fall- und Strukturkosten mit Vollkostenbetrachtung (Datensatz BBT)



Quelle: BBT, BFS, BAKBASEL

Auch in der Zusatzanalyse mittels der Vollkosten (Datensatz BBT) bestätigt sich, dass die Fallkosten im Kanton Uri überdurchschnittlich liegen. Allerdings fällt der Fallkostenindexwert gegenüber der Peer Group mit 130 geringer aus. Im Vergleich mit sämtlichen Kantonen liegt der Kanton Uri kaum verändert auf leicht überdurchschnittlichem Niveau.

Fazit

Mittels der Vollkostenrechnung gemäss BBT wird das Benchmarking im Aufgabenfeld Berufsbildung plausibilisiert. Die Fallkostenindexwerte bleiben überdurchschnittlich. Allerdings liegt der Indexwert im Vergleich mit der Peer Group um 17 Prozentpunkte tiefer als im Technischen Benchmarking. Grundsätzlich eignen sich beide Datensätze für das Benchmarking. Daher werden die Fallkostenindexwerte gegenüber der Peer Group beider Datensätze verwendet und das Fallkostendifferenzial entsprechend mit einer Unter- und Obergrenze angegeben.

Vergleichsgruppe	PG
Bedarfsindikator	Schüler Berufliche Grundbildung
Nettoausgaben (Mio. CHF)	13.2
Bewerteter Fallkostenindex	130 - 147
Bewertetes Fallkostendifferenzial (Mio. CHF)	3.1 - 4.2

6.1.12 Allgemeinbildende Schulen

Technisches Benchmarking

CH-Fallkostenindex	105	PG-Fallkostenindex	75
--------------------	-----	--------------------	----

Für das Benchmarking der Fall- und Strukturkosten werden die Nettoausgaben durch die Anzahl Schüler in allgemeinbildenden Schulen geteilt. Die Schülerzahlen basieren auf den Durchschnittswerten der Schuljahre 2011/12 und 2012/13, wobei die Schüler ihrem jeweiligen Wohnortkanton zugewiesen sind.

Die Schülerzahlen des BFS beinhalten auf Stufe Allgemeinbildende Schulen jedoch nicht die Schüler der 7. bis 9. Klasse, die bereits in diesem Alter eine gymnasiale Ausbildung begonnen haben. Da jedoch die Kosten dieser Schüler in der Finanzstatistik grösstenteils im Aufgabenfeld Allgemeinbildende Schulen gebucht sind, werden diese Schülerzahlen für die Analyse dieses Aufgabenfelds ebenfalls berücksichtigt (Vergleiche auch das Aufgabenfeld Obligatorische Schule und Sonderschule).

Wahl der Vergleichsgruppe

Die Angebotsstrukturen im Bereich Allgemeinbildende Schulen unterscheiden sich in den einzelnen Kantonen in Form von Kurz- und Langzeitgymnasien, grundsätzlich abweichender Ausbildungsdauer sowie des Verhältnisses von öffentlichen und privaten Schulen. Die Peer Group erweist sich aufgrund weniger streuender Bedarfsstruktur als aussagekräftigste Vergleichsgruppe für das Benchmarking des Aufgabenfelds Allgemeinbildende Schulen.

Fazit

Gegenüber der Peer Group ergibt sich für den Kanton Uri ein unterdurchschnittliches Fallkostenniveau (Fallkostenindexwert: 75).

Vergleichsgruppe	PG
Bedarfsindikator	Schüler Allgemeinbildende Schulen
Nettoausgaben (Mio. CHF)	10.4
Bewerteter Fallkostenindex	75
Bewertetes Fallkostendifferenzial (Mio. CHF)	0.0

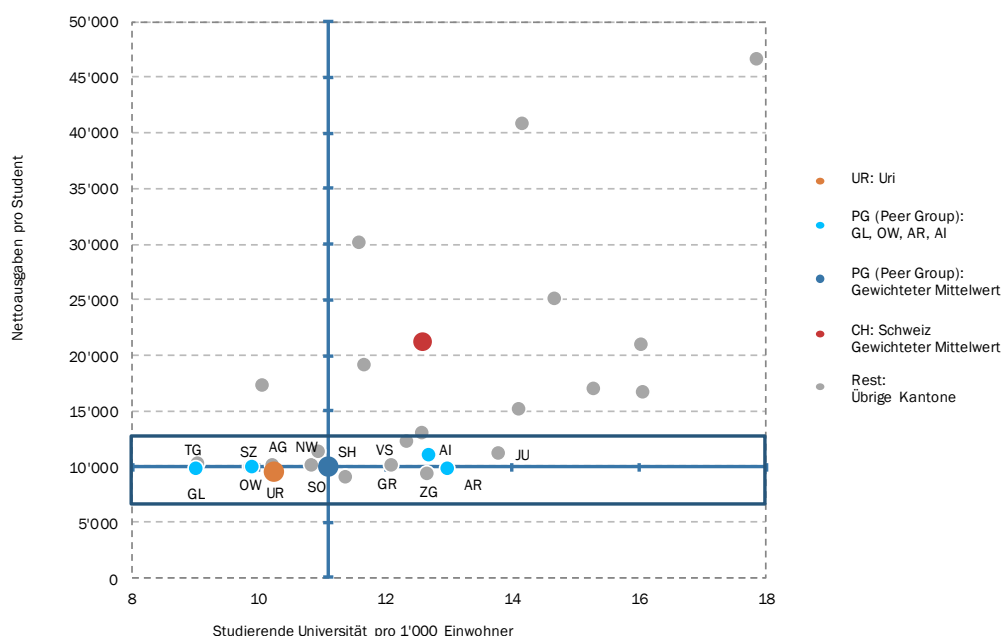
6.1.13 Universitäre Hochschulen

Technisches Benchmarking

CH-Fallkostenindex	45	PG-Fallkostenindex	95
--------------------	----	--------------------	----

Als Bedarfsindikator fungiert im Aufgabenfeld Universitäre Hochschulen die Anzahl Studierende an Universitären Hochschulen nach Wohnkanton vor Studienbeginn. Die Fallkosten werden ermittelt, indem die Nettoausgaben durch die Anzahl der Studierenden geteilt werden. Die Bestimmung der Anzahl der Studierenden pro Einwohner ergibt die strukturelle Komponente. Die folgende Abbildung zeigt die Ergebnisse der Fall- und Strukturkosten.

Abb. 6-14 Universitäre Hochschulen und Forschung: Benchmarking der Fall- und Strukturkosten



Anmerkung: Studierende Universitäre Hochschulen nach Wohnkanton vor Studienbeginn.
Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

Plausibilisierung

Der Wahl der Vergleichsgruppe kommt im Aufgabenfeld Universitäre Hochschulen Bedeutung zu, da sich im Benchmarking erkennen lässt, dass Kantone, die als Trägerkantone einer Universität (GE, BS/BL, ZH, FR, NE, BE, VD, SG, TI, LU) fungieren sowohl höhere Fallkosten als auch Strukturkosten aufweisen als die übrigen. Unter den Kantonen der Peer Group gilt dies für keinen der Kantone und sie bietet somit eine robuste Vergleichsgruppe. Um das Ergebnis zu plausibilisieren kann das Benchmarking mittels einer Alternativen Vergleichsgruppe erneut durchgeführt werden: Die Vergleichsgruppe wird aus allen Kantonen der Schweiz gebildet, die selbst nicht Trägerkanton einer universitären Forschungs- und Lehrereinrichtung sind. Dies ergibt die in der obenstehenden Abbildung eingerahmten Kantone als Vergleichsgruppe.

Die Indexierung der Fallkosten gegenüber der Alternativen Vergleichsgruppe bestehend aus Kantonen ohne eigene Universität, ergibt einen Wert von 90.

Fazit

Das Ergebnis des Vergleichs mit der Peer Group kann mit Hilfe einer Alternativen Vergleichsgruppe plausibilisiert werden. In der AVG befinden sich all jene Kantone, die wie Uri nicht Träger einer universitären Einrichtung sind.

Vergleichsgruppe	AG, AI, AR, GL, GR, JU, NW, OW, SH, SO, SZ, TG, VS, ZG
Bedarfsindikator	Studierende Universitäten
Nettoausgaben (Mio. CHF)	3.5
Bewerteter Fallkostenindex	90
Bewertetes Fallkostendifferenzial (Mio. CHF)	0.0

6.1.14 Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen

Definition des Aufgabenfeldes

Für das Aufgabenfeld Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen werden die übrigbleibenden Felder des Zweistellers Hochschulen, namentlich die Unterkategorien Pädagogische Hochschulen sowie Fachhochschulen, gemeinsam betrachtet.

Technisches Benchmarking

CH-Fallkostenindex	95	PG-Fallkostenindex	112
--------------------	----	--------------------	-----

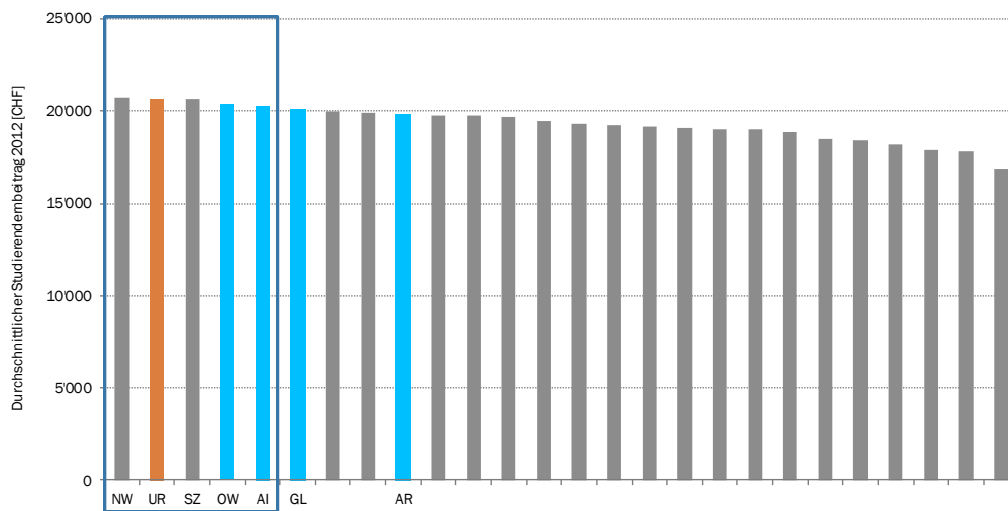
Als Bedarfsindikator fungiert im Aufgabenfeld Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen die Anzahl Studierende an Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen nach Wohnkanton vor Studienbeginn. Die Fallkosten werden ermittelt, indem die Nettoausgaben durch die Anzahl der Studierenden geteilt werden.

Plausibilisierung

Die Studienbeiträge, welche von den Kantonen an die Institutionen bezahlt werden müssen, variieren je nach Studiengang stark. So fallen für einen Student der angewandten Psychologie im Schuljahr 2012/13 gemäss EDK Beiträge in Höhe von 9'400.- CHF an, während ein Student der Land und Forstwirtschaft den Kanton 30'800.- CHF pro Schuljahr kostet. Je nach Zusammensetzung der Studierenden fallen für die Kantone somit unterschiedliche Kosten an.

Im Aufgabenfeld Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen dienen deshalb die durchschnittlichen kantonalen Studienbeiträge, mit welchen sich die Kantone an den Ausbildungskosten beteiligen, als Strukturmerkmal. Dafür werden die durchschnittlichen Beiträge der Schuljahre 2011/12 und 2012/13 pro Studiengang mit der Anzahl der Studenten, welche im entsprechenden Studiengang immatrikuliert sind, gewichtet. Nachfolgende Abbildung zeigt den durchschnittlichen kantonalen Beitrag pro Studierenden.

**Abb. 6-15 Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen:
Durchschnittlicher kantonaler Beitrag pro Studierenden 2012**



Anmerkung: Für die Bereiche Wirtschaft und Dienstleistungen sowie für Musik, Theater und andere Künste wurde der Mittelwerte der jeweiligen Beitragsklassen erhoben. Für den Studiengang Sport finden sich keine Beitragszahlen.
Quelle: EDK, BFS, BAKBASEL

Zur Plausibilisierung des Technischen Benchmarkings wird anhand der durchschnittlichen kantonalen Studienbeiträgen, welche von den Kantonen an die Hochschulen bezahlt werden, eine Alternative Vergleichsgruppe gebildet. Diese besteht aus denjenigen Kantonen, deren Studienbeitrag innerhalb einer Standardabweichung um den durchschnittlichen Studienbeitrag des Kantons Uri zu liegen kommt. Das Benchmarking mit dieser Alternativen Vergleichsgruppe ergibt einen Fallkostenindex von 111 Prozent.

Fazit

Das Benchmarking mit einer Alternativen Vergleichsgruppe führt im Aufgabenfeld Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen zu einem Fallkostenindexwert von 111 und bestätigt somit das überdurchschnittliche Fallkostenniveau aus dem Technischen Benchmarking.

Vergleichsgruppe	AI, NW, OW, SZ
Bedarfsindikator	Studierende PH/FH
Nettoausgaben (Mio. CHF)	7.3
Bewerteter Fallkostenindex	111
Bewertetes Fallkostendifferenzial (Mio. CHF)	0.7

6.1.15 Kirchen und religiöse Angelegenheiten

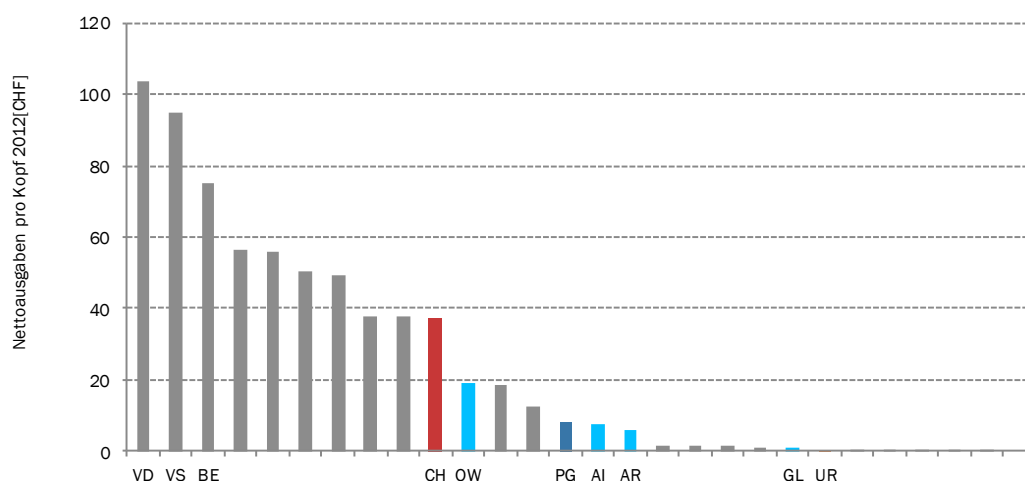
Technisches Benchmarking

CH-Fallkostenindex	2	PG-Fallkostenindex	8
--------------------	---	--------------------	---

Plausibilisierung

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Nettoaussgaben der Kantone und deren Gemeinden pro Einwohner im Jahr 2012 im Aufgabenfeld Kirchen und religiöse Angelegenheiten. Beachtenswert sind die enormen Unterschiede in der Finanzierung des Kirchenwesens.

Abb. 6-16 Kirchen und religiöse Angelegenheiten: Nettoaussgaben pro Kopf



Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

Diese Abweichungen sind insbesondere auf die unterschiedliche Anwendung des Bundesrechtes zurückzuführen. Beispielsweise erhebt der Kanton Waadt keine Kirchensteuern, sondern finanziert das Aufgabenfeld gänzlich über die Kantonssteuern. Ähnlich präsentiert sich das Bild im Kanton Wallis, wo nur gerade fünf Gemeinden eine Kirchensteuer auferlegen. In den restlichen Gemeinden wird das Kirchenwesen über die Gemeindesteuern finanziert. Die überdurchschnittlichen Fallkosten des Kantons Bern stammen daher, dass der Kanton Bern die Pfarrerlöhne aus allgemeinen Steuergeldern bezahlt. In anderen Kantonen werden die Kirchen kaum oder nicht durch die Kantone subventioniert und somit fallen auch kaum Ausgaben für die Kantone in diesem Aufgabenfeld an.

Fazit

Das Aufgabenfeld Kirchen und religiöse Angelegenheiten ist durch die föderalistische Gestaltung der Kirchenfinanzierung geprägt. Die stark variierenden Ergebnisse des Benchmarkings können mit Rücksicht auf die kantonalen Differenzen in der Kirchenfinanzierung einfach erklärt werden. Die Nettoausgaben des Kantons Uri und seiner Gemeinden sind auf sehr geringem Niveau.

Vergleichsgruppe	PG
Bedarfsindikator	Ständige Wohnbevölkerung
Nettoausgaben (Mio. CHF)	0.0
Bewerteter Fallkostenindex	8
Bewertetes Fallkostendifferenzial (Mio. CHF)	0.0

6.1.16 Strassenverkehr

Das Aufgabenfeld besteht aus den Unterkategorien 613 Kantonsstrassen, übrige sowie 619 Strassen n.a.g. Die Unterkategorien 611 Nationalstrassen und 612 Hauptstrassen nach Bundesrecht werden aus dem Benchmarking ausgeschlossen, da hier hohe Beiträge vom Bund an die Kantone geleistet werden.

Vorbemerkung

Da das Aufgabenfeld Strassenverkehr stark einnahmegeprägt ist und es sich daher nur eingeschränkt für Ausgabenreformen eignen würde, wird für dieses Aufgabenfeld kein bewerteter Fallkostenindex bzw. –differenzial ausgewiesen.

Technisches Benchmarking

CH-Fallkostenindex	10	PG-Fallkostenindex	13
--------------------	----	--------------------	----

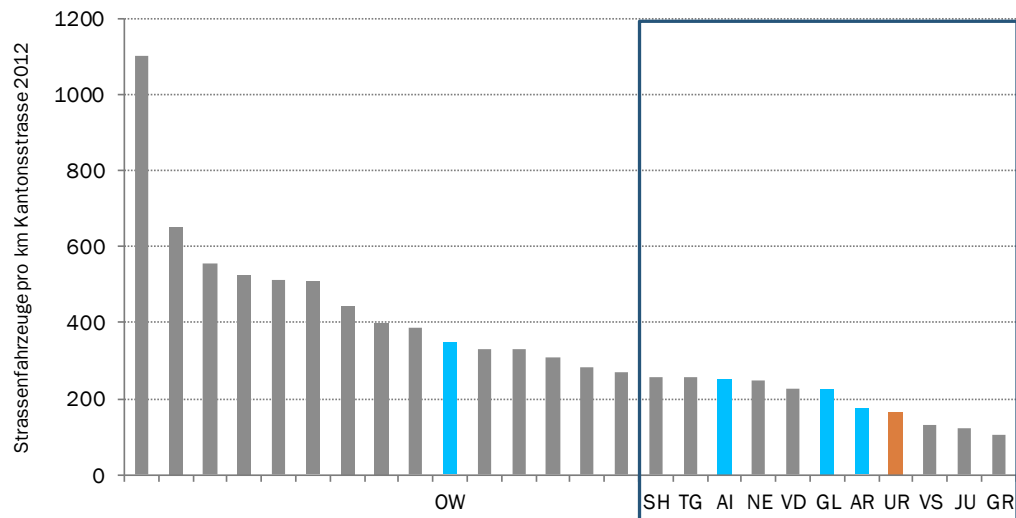
Das Aufgabenfeld Strassenverkehr ist aufgrund der Einnahmen der Kantone durch die Schwerverkehrsabgabe sowie der Mineralölsteuer stark einnahmegeprägt. Aus diesem Grund werden im Folgenden nur die Ausgaben ohne die Einnahmen betrachtet.

Als Bedarfsindikator im Aufgabenfeld Strassenverkehr dient die Strassenlänge der Kantons- und Gemeindestrassen. Die Strassenlänge im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung des betreffenden Kantons stellt somit die Fallhäufigkeit dar, während die Fallkosten durch die Ausgaben pro Strassenkilometer bestimmt werden.

Plausibilisierung

Neben der Länge des kantonalen Strassennetzes, welches bereits durch den Bedarfsindikator einbezogen wurde, hat die Benutzung respektive Belastung des Strassennetzes ebenfalls Auswirkungen auf die Ausgaben von Kanton und Gemeinden. Als Näherungswert für die Belastung der Strassen kann die Anzahl Strassenfahrzeuge pro Kilometer Kantonsstrasse gewählt werden. Der kantonale Vergleich ist in untenstehender Abbildung aufgeführt. Diese zusätzliche Information erlaubt die Bildung einer Alternativen Vergleichsgruppe aus Kantonen, bei welchen die Belastungsapproximation innerhalb einer Standardabweichung von jener des Kantons Uri zu liegen kommt. Somit werden die Nettoaussgaben im Kanton Uri im Aufgabenfeld Strassenverkehr mit den Kantonen AI, AR, GL, GR, JU, NE, SH, TG, VD und VS verglichen. Daraus resultiert ein überdurchschnittlicher Fallkostenindex.

Abb. 6-17 Strassenverkehr: Strassenfahrzeuge pro km Kantonsstrasse 2012



Anmerkung: Anzahl zugelassene Motorfahrzeuge pro Kilometer Kantonsstrasse 2012.
Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

Fazit

Durch den Einbezug der Belastung des kantonalen Strassennetzes kann eine Alternative Vergleichsgruppe gebildet werden, welche Kantone beinhaltet, die eine ähnliche Anzahl Strassenmotorfahrzeuge pro Kilometer Kantonsstrasse aufweisen. Dieser Vergleich zeigt, dass der Kanton Uri überdurchschnittlich hohe Ausgaben im Aufgabenfeld Strassenverkehr aufweist.

Vergleichsgruppe	AI, AR, GL, GR, JU, NE, SH, TG, VD, VS
Bedarfsindikator	Strassenlänge
Nettoausgaben (Mio. CHF)	0.7
Bewerteter Fallkostenindex	0
Bewertetes Fallkostendifferenzial (Mio. CHF)	0.0

6.1.17 Gewässerverbauungen

Technisches Benchmarking

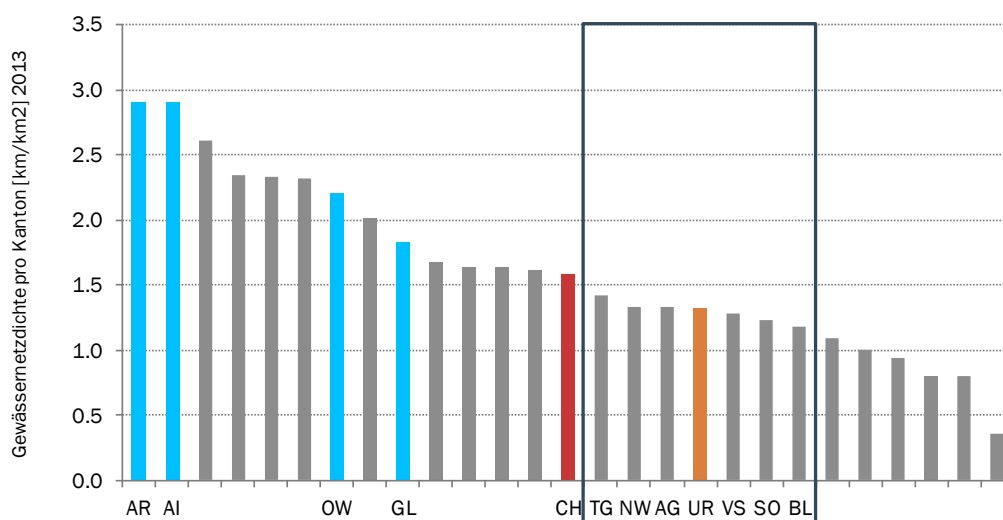
CH-Fallkostenindex	52	PG-Fallkostenindex	170
--------------------	----	--------------------	-----

Als Bedarfsindikator im Aufgabenfeld Gewässerverbauungen dient die Anzahl Hektaren Hochwasserverbauungen. Die Flächenzahl im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung des betreffenden Kantons stellt somit die Fallhäufigkeit dar, während die Fallkosten durch die Nettoausgaben pro Hektare Hochwasserverbauung bestimmt werden.

Plausibilisierung

Zur Plausibilisierung obiger Fallkostenindexwerte wird eine Alternative Vergleichsgruppe gebildet, welche anhand der kantonalen Gewässernetzdichte bestimmt wird. Die Gewässernetzdichte bildet sich aus der Relation zwischen der Länge der Fließgewässer auf Kantonsboden und der Kantonsfläche. Dabei fallen diejenigen Kantone in die Vergleichsgruppe, welche eine halbe Standardabweichung um den Wert des Kantons Uri herum zu liegen kommen. Das Benchmarking mittels dieser Vergleichsgruppe resultiert in einem Fallkostenindexwert von 55.

Abb. 6-18 Gewässerverbauungen: Gewässernetzdichte in km/km² 2013



Anmerkungen: Gewässernetzdichte entspricht der Länge der Fließgewässer in Relation zur kantonalen Gesamtfläche.

Quelle: BAFU, BFS, BAKBASEL

Fazit

Der überdurchschnittliche Fallkostenindexwert der Peer Group des Technischen Benchmarkings kann aufgrund der Bildung einer Alternativen Vergleichsgruppe mittels des Strukturmerkmals Gewässernetzdichte nicht bestätigt werden. Anhand dieses Benchmarkings resultiert im Aufgabenfeld Gewässerverbauungen ein unterdurchschnittlicher Indexwert.

Vergleichsgruppe	AG, BL, NW, SO, TG, VS
Bedarfsindikator	Hochwasserverbauungen
Nettoausgaben (Mio. CHF)	1.6
Bewerteter Fallkostenindex	55
Bewertetes Fallkostendifferenzial (Mio. CHF)	0.0

6.1.18 Umweltschutz

Definition des Aufgabenfeldes

Das Aufgabenfeld Umweltschutz umfasst die Konten 75 Arten- und Landschaftsschutz, 76 Bekämpfung von Umweltverschmutzung und 779 Umweltschutz n.a.g (ohne 771 Friedhof und Bestattung).

Technisches Benchmarking

CH-Fallkostenindex	423	PG-Fallkostenindex	238
--------------------	-----	--------------------	-----

Plausibilisierung

Die Peer Group dient für den Vergleich im Bereich Umweltschutz als Vergleichsgruppe. Im Benchmarking ergibt sich ein Fallkostendifferenzial von 3.1 Mio. CHF. Dies stellt mehr als die Hälfte der gesamten Nettoausgaben in diesem Aufgabenfeld dar.

Zu den vielfältigen Dienstleistungen, die im Aufgabenfeld Umweltschutz erbracht werden, gehören der Schutz von Ökosystemen, von Boden und Grundwasser, Luftreinhaltung, Lärmschutz, Klimaschutz und weitere Aufgaben. Eine bedeutende Rolle für die Höhe der Nettoausgaben spielt die Zuweisung der Verwaltungseinheit 2420 Gewässerschutz, die im Jahr 2012 Nettoausgaben in Höhe von 2.4 Mio. CHF aufweist. Sie ist in der Funktion 76 Bekämpfung von Umweltverschmutzung enthalten. Bis inklusive dem Jahr 2011 war die Verwaltungseinheit vollständig der Funktion 720 Abwasserbeseitigung zugewiesen. Es bietet sich daher an, eine zusätzliche Prüfung der funktionalen Zuteilung dieser Verwaltungseinheit vorzunehmen.

Fazit

Für das Aufgabenfeld Umweltschutz resultiert ein hohes Fallkostendifferenzial von 3.1 Mio. CHF. Dies stellt mehr als die Hälfte der gesamten Nettoausgaben in diesem Aufgabenfeld dar. Das Aufgabenfeld wird daher zu den prioritären Handlungsfeldern gerechnet. Für eine abschliessende Bewertung des Aufgabenfeldes sollte die funktionale Zuteilung der Verwaltungseinheit 2420 Gewässerschutz überprüft werden.

Vergleichsgruppe	PG
Bedarfsindikator	Ständige Wohnbevölkerung
Nettoausgaben (Mio. CHF)	5.4
Bewerteter Fallkostenindex	238
Bewertetes Fallkostendifferenzial (Mio. CHF)	3.1

6.1.19 Spitäler

Definition des Aufgabenfeldes

Im Aufgabenfeld Spitäler werden die Unterfelder Spitäler, Psychiatrische Kliniken und Rettungsdienste gemeinsam betrachtet, da die Nettoausgaben der Kantone an Spitäler, Psychiatrische Kliniken bzw. Rettungsdienste in den Staatsrechnungen der Kantone teilweise nicht aufgeschlüsselt sind und damit in der EFV-Finanzstatistik nicht getrennt ausgewiesen werden können.

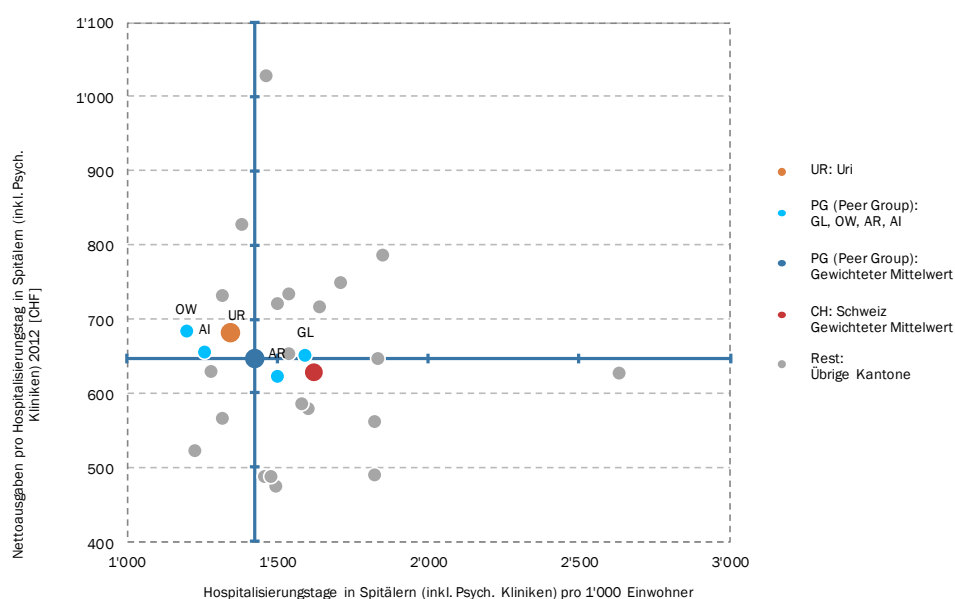
Technisches Benchmarking

CH-Fallkostenindex	108	PG-Fallkostenindex	105
--------------------	-----	--------------------	-----

Die Aufteilung der Nettoausgaben pro Einwohner in Fall- und Strukturkosten erfolgt im Aufgabenfeld Spitäler anhand der Hospitalisierungstage nach Wohnkanton des Patienten. Während aus den Nettoausgaben pro Hospitalisierungstag die Fallkosten bestimmt werden, werden aus der Anzahl der Hospitalisierungstage der Patienten nach Wohnkanton im Verhältnis zur Bevölkerung des betreffenden Kantons die Strukturkosten kalkuliert.

Die Hospitalisierungstage werden der Anzahl Hospitalisierungen als Bedarfsindikator vorgezogen. Grund hierfür ist, dass der überdurchschnittlich hohe Anteil älterer Einwohner (Ü64) im Kanton Uri und deren spezifische medizinische Herausforderungen, längere durchschnittliche Heilungszeiten und Spitalaufenthalte mit sich bringen. Auf diesem Wege wird der Vergleich fairer gegenüber Kantonen mit jüngerer Bevölkerungsstruktur.

Abb. 6-19 Spitäler und Psychiatrische Kliniken: Benchmarking der Fall- und Strukturkosten



Anmerkung: Hospitalisierungstage = kumulierte Aufenthaltsdauer [in Tagen] für alle stationären Fälle in allen Krankenhäusern und Psychiatrischen Kliniken nach Wohnkanton des Patienten.

Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

In Bezug auf das Ergebnis des Technischen Benchmarkings lässt sich festhalten, dass die (strukturelle) Homogenität innerhalb der Peer Group eher gegeben ist als innerhalb der gesamten Schweiz. Dies trifft nicht nur auf die Strukturkosten (x-Achse) sondern auch die Fallkosten (y-Achse) zu. Daher ist der Vergleich mit der Peer Group dem mit der Schweiz vorzuziehen und geht entsprechend in die Kalkulation des Fallkostendifferenzials (FKD) ein.

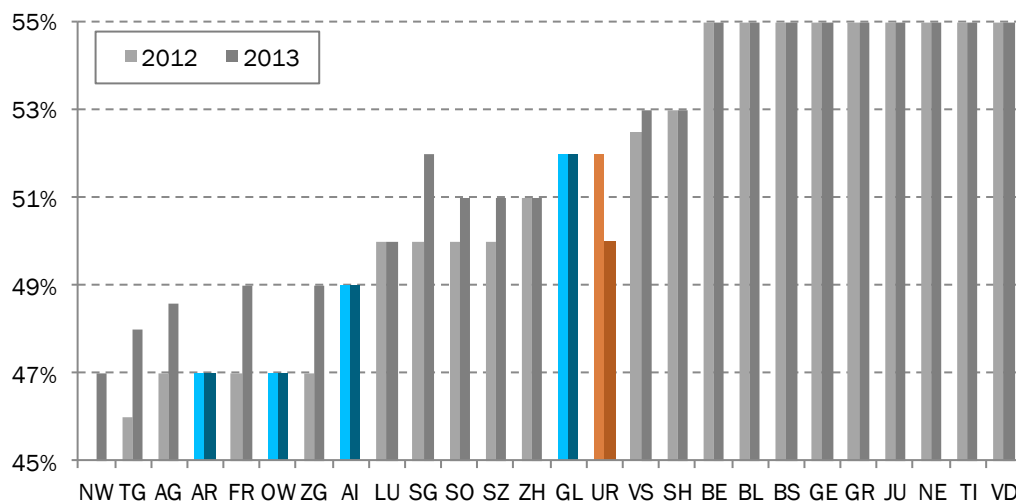
Die Plausibilisierung erfolgt in vier Schritten

- Benchmarking der kantonalen Finanzierungsanteile für stationäre Akutbehandlungen im Kantonsspital Uri
- Effizienz-Benchmarking Kantonsspital Uri
- Benchmarking Durchschnittliche Aufenthaltsdauer für stationäre Akutbehandlungen im Kantonsspital Uri
- Benchmarking Baserate des Kantonsspital Uri

Benchmarking der kantonalen Finanzierungsanteile

Eine der wichtigsten Änderungen der Neuen Spitalfinanzierung, welche ab 1. Januar 2012 in Kraft ist, ist der Wechsel von der Kostenvergütung zur leistungsbezogenen Finanzierung stationärer Spitalaufenthalte. Die Abgeltung erfolgt nicht mehr nach Spitalaufenthaltsdagen sondern nach Fallpauschalen. Demnach werden mindestens 55% der Fallpauschalen von den Kantonen finanziert und höchstens 45% von den Krankenversicherern. Während einer Übergangsfrist von 5 Jahren können Kantone mit einem im schweizerischen Vergleich unterdurchschnittlichen Prämienniveau den Finanzierungsanteil auf 45% senken. Untenstehende Abbildung zeigt die kantonalen Finanzierungsanteile für das Jahr 2012.

Abb. 6-20 Spitäler: Finanzierungsanteil Fallpauschalen 2012



Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

Im Jahr 2012 lag der Finanzierungsanteil im Kanton Uri bei 52 Prozent auf und im Vergleich zur Peer Group wie auch weiterer ländlicher Deutschschweizer Kantone recht hoch. Der hohe Finanzierungsanteil ist somit eine Ursache der überdurchschnittlichen Kosten im Aufgabenfeld Spitäler. Die seit anfangs Jahr 2013 geltende Senkung ist aus der Perspektive dieses Benchmarkings daher nachvollziehbar. Aus Sicht des Jahres 2015 besteht keine weitere Möglichkeit zur Kostensenkung mittels einer Absenkung des Kostenteilers, da er für das Jahr 2016 mit einem Wert von 53 Prozent bereits auf dem gesetzlichen Minimum liegt.

Effizienz-Benchmarking Kantonsspital Uri

Ein Treiber der Kosten im Aufgabenfeld Spitäler sind die betrieblichen Kosten der Spitäler. Im Kanton Uri ist genau ein Spital ansässig: das Kantonsspital Uri, das ein reines Akutspital ist (keine psychiatrischen oder rehabilitatorischen Leistungen). Wie bereits oben festgehalten, beteiligen sich die Kantone massgeblich an den Kosten für stationäre Akutbehandlungen. Kosten für stationäre Akutbehandlungen des Kantonsspitals Uri stehen daher im Fokus der Analyse.

Daten und Vorgehen

Die „Kennzahlen der Schweizer Spitäler“ des BAG für das Jahr 2012 sind die Datengrundlage, um die betriebliche Effizienz des Kantonsspitals im Vergleich zu typähnlichen Spitälern zu untersuchen. Der Datensatz stellt den Leistungsindikator „stationäre Pflagezeit“ zur Verfügung. Für ein Effizienz-Benchmarking der Spitalbetriebe sind die Kosten pro Leistungseinheit (Kosten für stationäre Akutbehandlungen pro stationären Pflagezeit) sowie der Personaleinsatz pro Leistungseinheit (gesamtes Personal³ pro stationären Pflagezeit) von Interesse.

Auswahl der Vergleichsspitäler

Zudem ist von Bedeutung, wie sich die medizinische Leistungsfähigkeit (Ausbildung, technische Infrastruktur, usw.) zwischen Spitälern unterscheidet. Leistungsfähigere Spitäler, die über spezialisiertere Abteilungen und entsprechend qualifiziertes Personal verfügen sind in der Lage komplexere medizinische Eingriffe zu leisten. Damit unterscheiden sich leistungsfähigere Spitäler in Art und Umfang der Leistung von weniger leistungsfähigen. Entsprechend werden bei der Auswahl der Vergleichsspitäler diese Kriterien beachtet. Das Kantonsspital Uri ist in der Krankenhaustypologie des BFS ein Allgemeinspital des Niveaus 4, das ausschliesslich Akutbehandlungen anbietet (d.h. ohne Psychiatrie und Rehabilitation). Der Vergleich des Spitals findet ausschliesslich mit Spitälern desselben Typs (Allgemeinspital des Niveaus 4, ausschliesslich Akutbehandlungen) statt. In der Schweiz finden sich insgesamt 24 entsprechende Spitäler.

Ergebnisse Effizienz-Benchmarking

Die folgende Abbildung zeigt das Ergebnis des betrieblichen Effizienz-Benchmarkings.

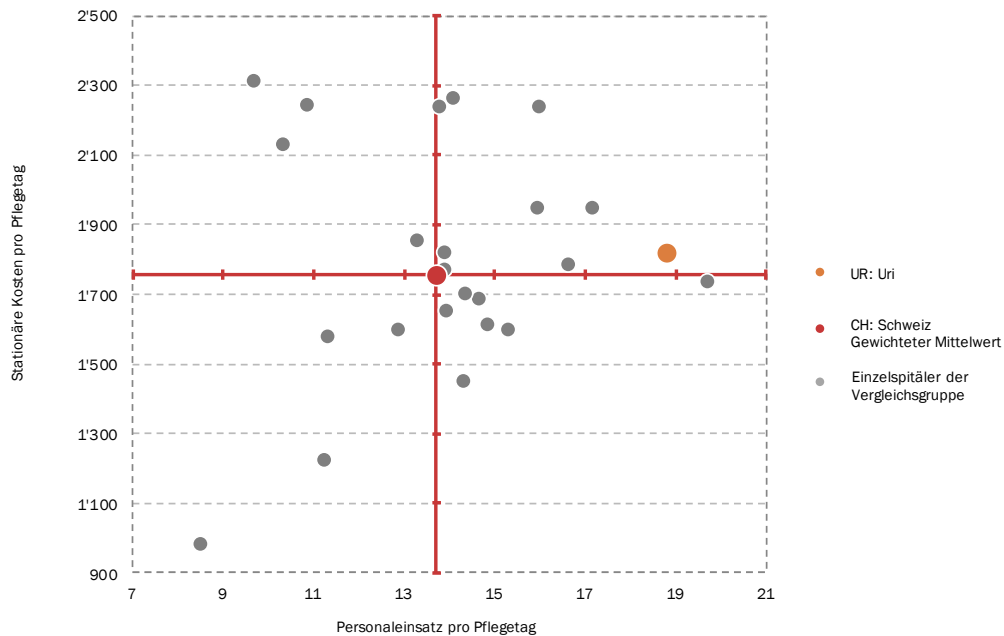
Die stationären Kosten des Kantonsspitals Uri pro stationären Pflagezeit liegen bei 1'819 CHF gegenüber durchschnittlichen 1'756 CHF in den Vergleichsspitälern, womit das Kantonsspital seine Vergleichsspitäler um 3.6 Prozent übertrifft. Auffällig ist der hohe Personaleinsatz pro stationärem Pflagezeit im Kantonsspital: das Spital übersteigt den Durchschnitt der Vergleichsgruppe um 37.2 Prozent.

Die Vergleichsgruppe wurde zwecks Absicherung dieses Ergebnisses variiert: die Vergleichsgruppe wurde zugleich hinsichtlich der Grösse (Anzahl der geleisteten stationären Pflagezeiten) und hinsichtlich des durchschnittlichen Kostengewichts der bearbeiteten Fälle (Case-Mix-Index netto) eingeschränkt. Diese noch homogenere Vergleichsgruppe umfasst 9 Vergleichsspitäler. Das Kantonsspital Uri übersteigt die Ver-

³ Daten zum Personaleinsatz liegen nicht separat nach ambulantem und stationärem Bereich vor.

gleichsgruppe auch dann: kosten- bzw. personaleinsatzbezogen um 1.5 bzw. 39.9 Prozent.⁴

Abb. 6-21 Effizienz-Benchmarking der stationären Kosten des Kantonsspitals Uri 2012



Anmerkung: Vergleichsgruppe: Allgemeinspitäler des Niveaus 4 (Grundversorgung), die ausschliesslich Akutbehandlungen anbieten. Im Personaleinsatz findet keine Differenzierung zwischen dem ambulanten und stationären Bereich des Spitals statt, so dass das Ergebnis lediglich als indikativ zu betrachten ist.

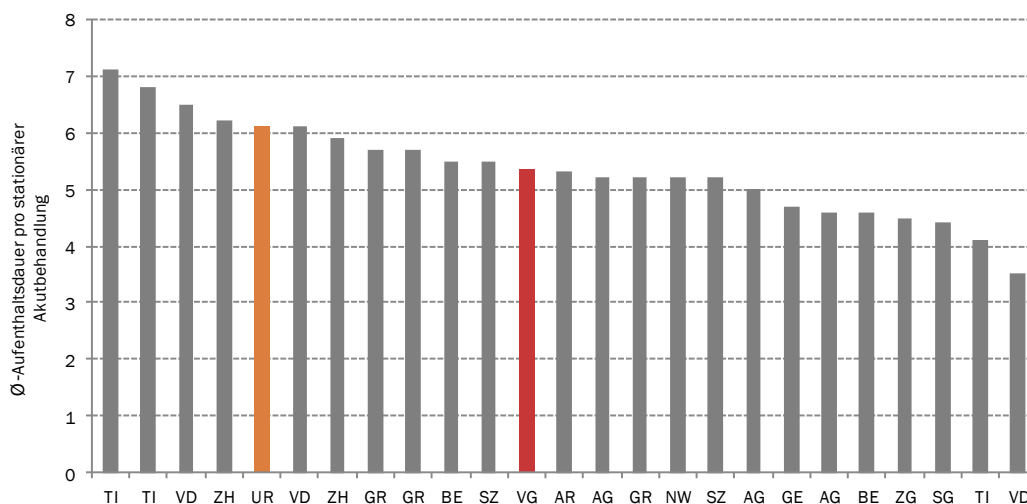
Quelle: BFS, BAG, BAKBASEL

⁴ Grenzen: Die Art der medizinischen Eingriffe, die ein Spital im stationären Bereich ausführt, prägen die Kosten pro Pflgetag wesentlich mit. Für eine abschliessende Beurteilung der Effizienz wäre eine weitere Ausdifferenzierung der statistischen Grundlage hilfreich, die eine noch striktere Auswahl der Vergleichsspitäler ermöglicht. Hier fehlen insbesondere Informationen über die Palette des medizinischen Angebots je Spital und des jeweiligen Kostengewichts der einzelnen Behandlungen. Die vorliegende Studie kann lediglich einen ersten groben Einblick in die relative Effizienz der Spitäler bieten.

Benchmarking Durchschnittliche Aufenthaltsdauer im Kantonsspital

Für die Akutspitäler spielt die durchschnittliche Aufenthaltsdauer der stationär versorgten Patienten eine wesentliche Rolle für den unternehmerischen Erfolg, da die stationären Akutbehandlungen seit anfangs Jahr 2012 mittels Fallpauschalen abgegolten werden. In den Fallpauschalen sind lediglich die durchschnittlichen behandlungsartspezifischen Kosten abgegolten. Somit lohnt es sich für die Spitäler stationäre Aufenthalte möglichst kurz zu gestalten. In der Betrachtung der stationären Kosten pro Pflegetag bleibt das für Akutspitäler relevante Kriterium „durchschnittliche Aufenthaltsdauer“ im obigen Effizienz-Benchmarking der Akutspitäler jedoch unbeachtet. Diese Betrachtung wird daher in der Folge nachgeholt.

Abb. 6-22 Benchmarking Durchschnittliche Aufenthaltsdauer bei stationären Akutbehandlungen 2012



Quelle: BFS, BAG, BAKBASEL

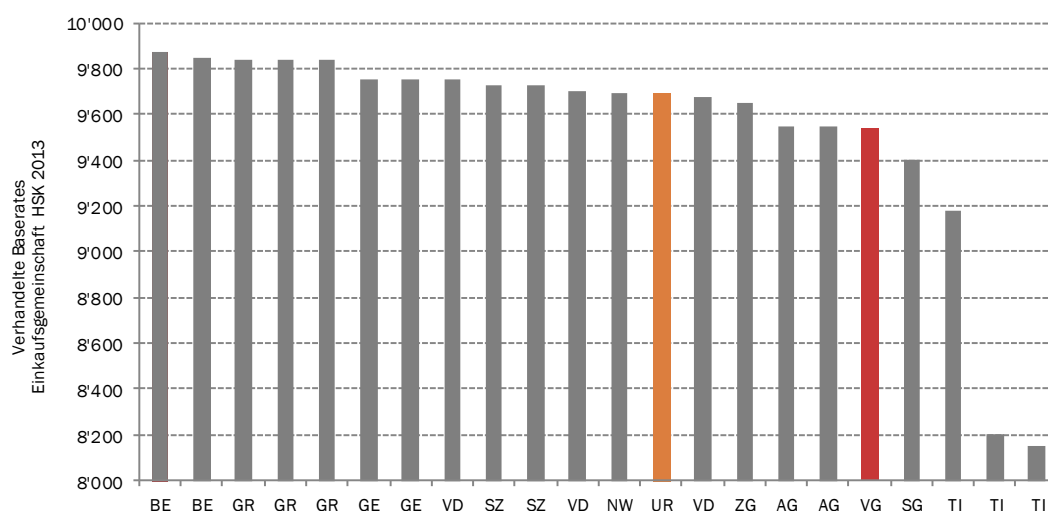
Eine Betrachtung der durchschnittlichen Aufenthaltsdauer in der Vergleichsgruppe zeigt, dass die durchschnittliche Aufenthaltsdauer im Kantonsspital Uri (6.1 Tage) überdurchschnittlich ausfällt: in den Vergleichsspitälern liegt die Dauer der Aufenthalte (5.4 Tage) erheblich darunter. Somit deutet sich hier möglicherweise Potential zur Verbesserung des betrieblichen Erfolgs des Kantonsspitals Uri an – wenn das Ergebnis auch teils durch den hohen Altersschnitt der Urner Bevölkerung, der tendenziell längere Genesungsdauern mit sich bringt, begründet sein dürfte.

Benchmarking Baserate des Kantonsspitals

Seit Einführung der neuen Spitalfinanzierung verhandeln die einzelnen Spitäler mit den Krankenversicherern die sogenannte Baserate der stationären Spitalbehandlungen. Die Baserate ist derjenige Betrag, der im DRG-System für einen Behandlungsfall bezahlt wird, dessen Kostengewicht genau 1 beträgt. Durch die Kostenbeteiligung der Kantone an den stationären Spitalkosten beeinflussen die Baserates unmittelbar die Kosten des Kantons im Spitalwesen. Dies wird auch in Bezug auf den Kanton Uri deutlich: gemäss der Medizinischen Statistik der Krankenhäuser gingen 65.9 Prozent aller Hospitalisierungen von Einwohnern des Kantons Uri 2012 ins Kantonsspital Uri.

Eine „Kantonale Übersicht über verhandelte Fallpauschalen SwissDRG im Bereich Akutsomatik“ wird von der Einkaufsgemeinschaft HSK (Helsana, Sanitas, KPT) für das Jahr 2013 öffentlich zur Verfügung gestellt. Die von der Einkaufsgemeinschaft HSK verhandelten Baserates können somit für die Spitäler der oben definierten Vergleichsgruppe gegenübergestellt werden.

Abb. 6-23 Benchmarking Baserates 2013



Anmerkung: VG: Vergleichsgruppe; In der „Kantonale Übersicht über verhandelte Fallpauschalen SwissDRG im Bereich Akutsomatik“ werden lediglich 21 der 24 Spitäler der Vergleichsgruppe aufgelistet; Für die einzelnen Spitäler der Vergleichsgruppe werden lediglich ihr Standortkanton angegeben; Um die Unterschiede zwischen den Baserates sichtbar zu machen, wurde der Minimumwert der y-Achse auf 8'000 CHF gelegt.

Quelle: HSK, BAKBASEL

Grundsätzlich zeigt sich, dass die verhandelte Baserate für das Kantonsspital Uri nahe dem Durchschnitt vergleichbarer Spitäler liegt. Die Baserate des Kantonsspitals Uri mit der Einkaufsgemeinschaft HSK liegt bei 9'690 CHF. Diese ist um 1.5 Prozent höher als die (ungewichtete) Durchschnitts-Baserate der Vergleichsspitäler (9'542 CHF), die allerdings auch durch die auffällig niedrigen Werte der Tessiner Spitäler geprägt wird.

Fazit

Der PG-Fallkostenindex liegt 5 Prozent über dem Durchschnitt. In der Plausibilisierung wurden vier Einflussfaktoren der Fallkosten untersucht:

- **Finanzierungsanteil Kanton:** Der Finanzierungsanteil des Kantons an den stationären Kosten der Akutbehandlungen seiner Einwohner im Jahr 2012 war mit 52 Prozent im Vergleich zur Peer Group und Schweiz hoch. Der Kanton hat den Finanzierungsanteil auf dem minimal möglichen Niveau abgesenkt. Eine Kosteneinsparung in Bezug auf das Jahr 2016 ist daher nicht möglich.
- **Effizienz Kantonsspital Uri:** Das kantonale Spital ist bei etwa zwei Drittel der Hospitalisierungen das angesteuerte Spital für die Urner Bevölkerung ab. Die stationären Kosten des Kantonsspitals Uri pro Pflege-tag sind im schweizweiten Vergleich zu ähnlichen Spitälern überdurchschnittlich. Noch stärker gilt dies für den Personaleinsatz.
- **Aufenthaltsdauer:** Die überdurchschnittliche Aufenthaltsdauer der hospitalisierten Patienten sorgt mit Hinblick auf die Abgeltung durch Fallpauschalen für eine ungünstige betriebswirtschaftliche Ausgangssituation des Spitals.
- **Die mit der Einkaufsgemeinschaft HSK verhandelte Baserate** für das Kantonsspital Uri liegt im Vergleich zu typähnlichen Spitälern in der Schweiz auf vergleichbarem Niveau.

Während der Finanzierungsanteil nicht weiter gesenkt werden kann, werden Ursachen für die überdurchschnittlichen Fallkosten und Handlungspotenzial vor allem in Bezug auf das Kantonsspital Uri identifiziert. Sowohl betriebswirtschaftliche Aspekte wie auch die Baserate sind möglicherweise zugunsten der kantonalen Finanzen beeinflussbar.

Vergleichsgruppe	PG
Bedarfsindikator	Hospitalisierungstage
Nettoausgaben (Mio. CHF)	32.7
Bewerteter Fallkostenindex	105
Bewertetes Fallkostendifferenzial (Mio. CHF)	1.6

6.1.20 Krankheit und Unfall

Definition des Aufgabenfeldes

Das Aufgabenfeld Krankheit und Unfall beinhaltet sowohl die Unterkategorien Prämienerbilligungen als auch Kranken- und Unfallversicherung. Die Prämienerbilligungen sind im betrachteten Feld dominant. Sie repräsentieren 98.1 Prozent der Gesamtnettoaussgaben über alle Kantone inklusive deren Gemeinden.

Technisches Benchmarking

CH-Fallkostenindex	64	PG-Fallkostenindex	85
--------------------	----	--------------------	----

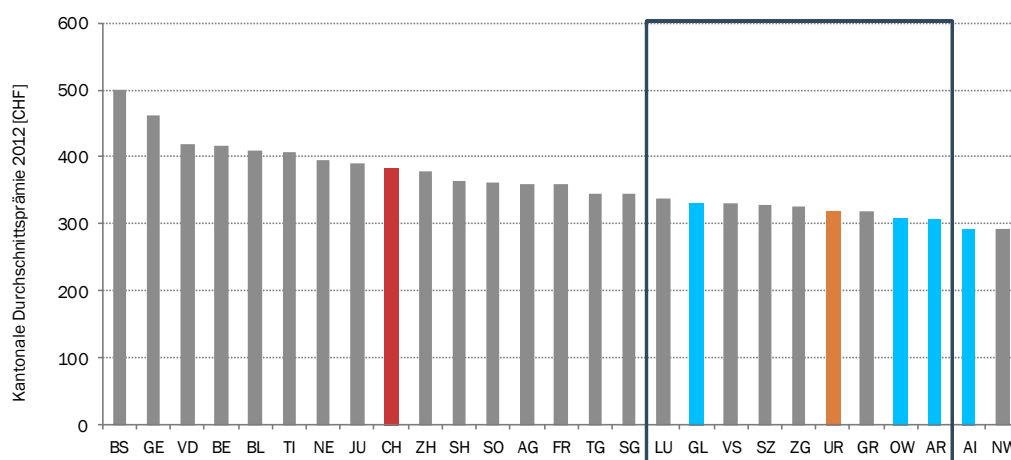
Plausibilisierung

Der erste Teil der Plausibilisierung in diesem Aufgabenbereich dient dazu, mögliche Erklärungen für die unterschiedlichen Fallkostenniveaus der Peer Group und der Gesamtschweiz zu finden. In diesem Sinne wird die Eignung der verschiedenen Vergleichsgruppen überprüft.

Ein wichtiges Strukturmerkmal für die Nachfrage nach Prämienerbilligungen stellen die Krankenkassenprämien dar. Verschiedene Einflussfaktoren wirken hierbei auf die Höhe der Krankenkassenprämien und führen zu kantonalen Unterschieden. Das Prämienniveau wird einerseits durch eine Preis-, andererseits durch eine Mengenkomponekte beeinflusst. So tragen die teureren Arztkonsultationen in der Stadt ebenso zu den unterschiedlichen Krankenkassenprämien bei, wie die geringere Anzahl an Untersuchungen in ländlicheren Kantonen. Weitere wichtige Einflussfaktoren sind die Facharztichte, die Medikamentenpreise und die Bevölkerungszusammensetzung. Näherungsweise kann von einem linearen Zusammenhang zwischen den Krankenkassenprämien und den Gesundheitskosten ausgegangen werden. Die folgende Abbildung zeigt die Durchschnittsprämien der Kantone und gibt einen Hinweis auf die Höhe der Gesundheitskosten bzw. die Nachfrage nach Prämienerbilligungen.

Die höchsten Krankenkassenprämien müssen im Kanton Basel-Stadt sowie im Kanton Genf bezahlt werden. Generell befinden sich die Prämien in der Westschweiz auf höherem Niveau als in der Deutschschweiz. Im Kanton Uri liegen die Krankenkassenprämien unterhalb des schweizerischen Durchschnitts. Aufgrund dieser vergleichsweise kostengünstigen Gesundheitsversorgung des Kantons Uri dürfte auch die Nachfrage nach Prämienerbilligungen tendenziell tiefer ausfallen. Gegenüber der Gesamtheit aller Kantone wird die Bedarfsstruktur des Kantons Uri angesichts des unterdurchschnittlichen Prämienniveaus überschätzt, die Fallkosten jedoch unterschätzt sind. Demgegenüber widerspiegelt die Peer Group die Bedarfsstruktur des Kantons Uri recht gut und liefert plausible Ergebnisse.

Abb. 6-24 Krankheit und Unfall: Vergleich der kantonalen Durchschnittsprämien 2012 [CHF]



Anmerkung: Kantonale Durchschnittsprämien für Erwachsene ab 26 Jahren.
Quelle: BAG, BAKBASEL

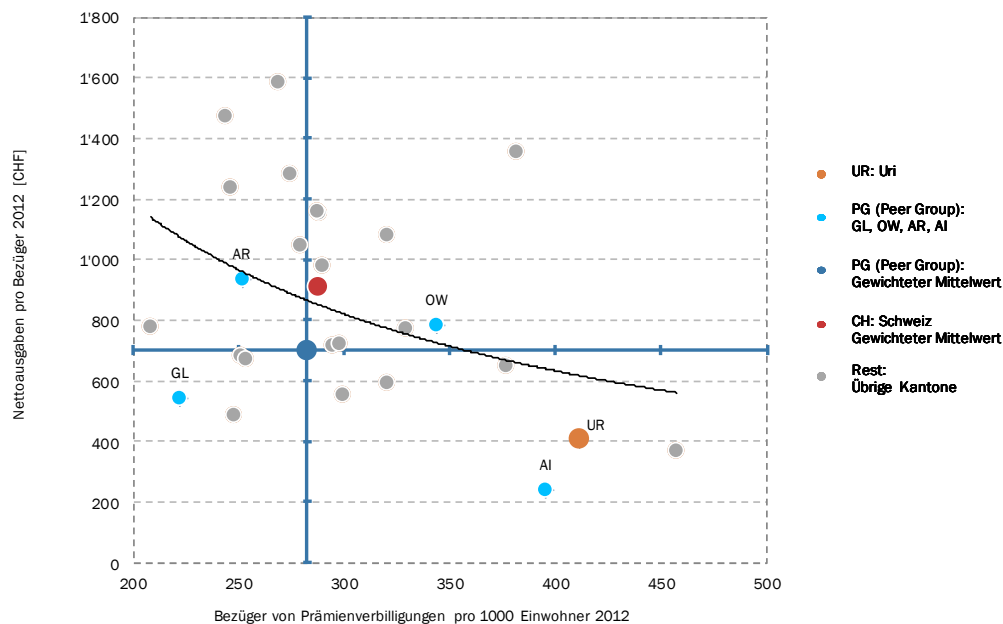
Zwecks Plausibilisierung der Ergebnisse kann eine Vergleichsgruppe gebildet werden, welche die Urner Bedarfsstruktur möglichst gut abbildet. Dazu werden diejenigen Kantone in die Alternative Vergleichsgruppe eingeschlossen, deren Prämienniveaus innerhalb einer Standardabweichung der durchschnittlichen Krankenkassenprämie des Kantons Uri zu liegen kommen. Diese acht Kantone sind in der obigen Abbildung umrahmt. Gegenüber dieser aufgabenspezifischen Vergleichsgruppe liegen die Nettoaufgaben pro Kopf des Kantons Uri auf einem Fallkostenindexniveau von 74.

Analyse der Angebotsstruktur

Die Plausibilisierung der Angebotsstruktur ist losgelöst von der Überprüfung der Robustheit der Kostendifferenziale im Sinne einer Zusatzanalyse zu verstehen. Während das Leistungsniveau eines Kantons insgesamt durch die Höhe der Nettoaufgaben 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 Nettoaufgaben pro Bezüger zeigt zweitens die Preiskomponekte des Leistungsangebots. Diese Aufteilung der Nettoaufgaben pro Kopf in eine Bezugsquote sowie einen Beitrag pro Bezüger ist in der nachfolgenden Abbildung dargestellt.

Abb. 6-25 Krankheit und Unfall: Nettoausgaben pro Bezüger im interkantonalen Vergleich 2012 [CHF]



Die Abbildung macht deutlich, dass sich die Kantone hinsichtlich der Gestaltung des Leistungsangebots recht stark unterscheiden. Für die gesamte Schweiz gilt tendenziell: Kantone mit einer hohen Bezugsquote leisten kleinere Beiträge pro Bezüger. Der Kanton Uri weist sowohl gegenüber der Gesamtschweiz wie auch der Peer Group eine höhere Bezugsquote auf.

Fazit

Im Aufgabenfeld Krankheit und Unfall kann, basierend auf der durchschnittlichen kantonalen Krankenkassenprämie, ein Strukturmerkmal für die Gewährleistung von Prämienvverbilligungen identifiziert werden. In einem fortführenden Teil, welcher einen kurzen Blick auf die Angebotsstruktur wirft, wird deutlich, dass der Kanton Uri eine höhere Bezugsquote als der Durchschnitt der Schweiz aufweist, gleichzeitig aber über unterdurchschnittlich hohe Nettoausgaben pro Bezüger verfügt.

Vergleichsgruppe	AR, GL, GR, LU, OW, SZ, VS, ZG / PG
Bedarfsindikator	Ständige Wohnbevölkerung
Nettoausgaben (Mio. CHF)	6.0
Bewerteter Fallkostenindex	74 - 85
Bewertetes Fallkostendifferenzial (Mio. CHF)	0.0

6.1.21 Invalidität

Definition des Aufgabenfeldes

Das Aufgabenfeld Invalidität umfasst die Unterfelder Leistungen an Invalide, Invalidenheime und Ergänzungsleistungen IV. Die aggregierte Betrachtung der gewichtigen Unterfelder Invalidenheime und Ergänzungsleistungen IV ist sinnvoll, da die Finanzierungsinstrumente der Leistungen für Invalide teilweise substitutiv sind: So kann ein Kanton entscheiden, nur wenig objektbasierte Beiträge an die Institutionen (Unterfeld Invalidenheime) zu leisten. Hierdurch wird jedoch nahezu automatisch die Bedürftigkeit in der Subjektfinanzierung (Unterfeld Ergänzungsleistungen IV) steigen, die Personen mit unzureichenden finanziellen Ressourcen den Heimaufenthalt ermöglicht.

Technisches Benchmarking

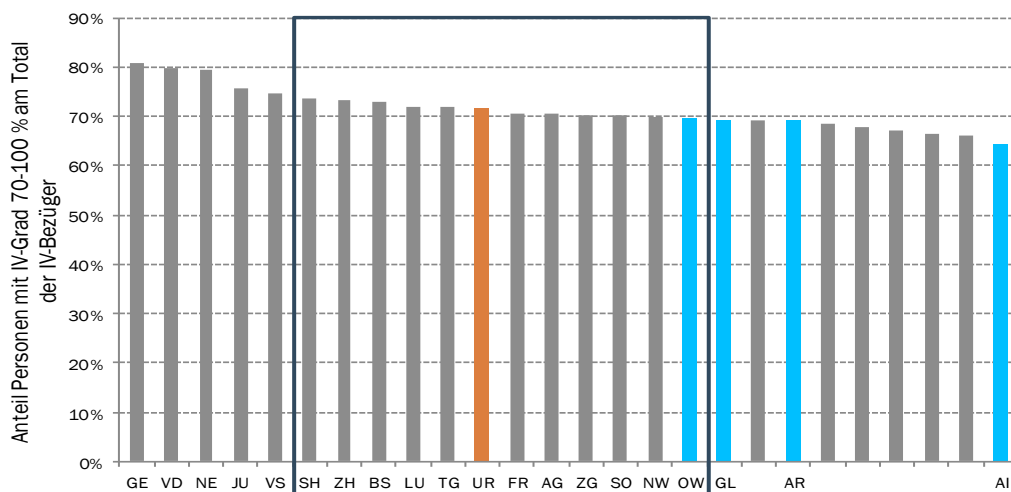
CH-Fallkostenindex	131	PG-Fallkostenindex	149
--------------------	-----	--------------------	-----

Als Bedarfsindikator im Aufgabenfeld Invalidität dient die Anzahl IV-Bezüger. Die Fallkosten werden ermittelt, indem die Nettoausgaben durch die Anzahl IV-Bezüger geteilt werden. Die Bestimmung der Bezüger pro Einwohner ergibt die strukturelle Komponente.

Plausibilisierung

Die Nettoausgaben für die Kantone im Aufgabenfeld Invalidität dürften mit dem Grad an Invalidität steigen, da mehr Infrastruktur, Pflege und Betreuung sowie auch eine höhere Rente bereitgestellt werden muss. Kantone mit einem hohen Anteil an Invaliden mit Invaliditätsgrad 70-100 Prozent müssten somit höhere Kosten aufweisen als solche mit einem tieferen Anteil.

Die folgende Abbildung zeigt den Anteil Personen mit Anspruch auf eine volle IV-Rente (IV-Grad 70-100) am Total der IV-Bezüger. Auffallend dabei ist, dass die Westschweizer Kantone einen höheren Anteil an Bezüger mit vollen IV-Renten beheimaten. Der Kanton Uri liegt bezüglich des Anteils an IV-Bezügern mit hohem Invaliditätsgrad im Schweizer Durchschnitt.

Abb. 6-26 Invalidität: Anteil IV-Bezüger mit IV-Grad 70-100% 2012


Quelle: BSV, BAKBASEL

Zur Plausibilisierung der Ergebnisse kann eine Alternative Vergleichsgruppe gebildet werden. Das Benchmarking mit dieser Alternativen Vergleichsgruppe (SH, ZH, BS, LU, TG, FR, AG, ZG, SO, NW, OW), ergibt einen Indexwert von 140.

Alternative Nenner

Als Bedarfsindikator im Aufgabenfeld Invalidität dient die Anzahl IV-Bezüger. Diese werden allerdings nicht nach Wohnkanton ausgewiesen, sondern nach IV-Stelle. Aus diesem Grunde wird neben dem Fallkostenindex zusätzlich der Standardkostenindexwert im Vergleich zur Peer Group (StK = 106) ausgewiesen.

Fazit

Mittels einer Alternativen Vergleichsgruppe wird der überdurchschnittliche Fallkostenindex aus dem Technischen Benchmarking plausibilisiert. Allerdings erweist sich der Nenner IV-Bezüger nicht vorbehaltlos als ideal. Aus diesem Grund wird der Fallkostenindex mittels eines Intervalls ausgewiesen. Dabei bildet der Standardkostenindexwert (PG) die untere, der Fallkostenindexwert aus dem Technischen Benchmarking (AVG) die obere Grenze.

Vergleichsgruppe	PG / AG, BS, FG, LU, NW, OW, SH, SO, TG, ZG, ZH
Bedarfsindikator	IV-Bezüger, Ständige Wohnbevölkerung
Nettoausgaben (Mio. CHF)	13.8
Bewerteter Fallkostenindex	106 - 140
Bewertetes Fallkostendifferenzial (Mio. CHF)	0.8 - 4

6.1.22 Alter

Definition des Aufgabenfeldes

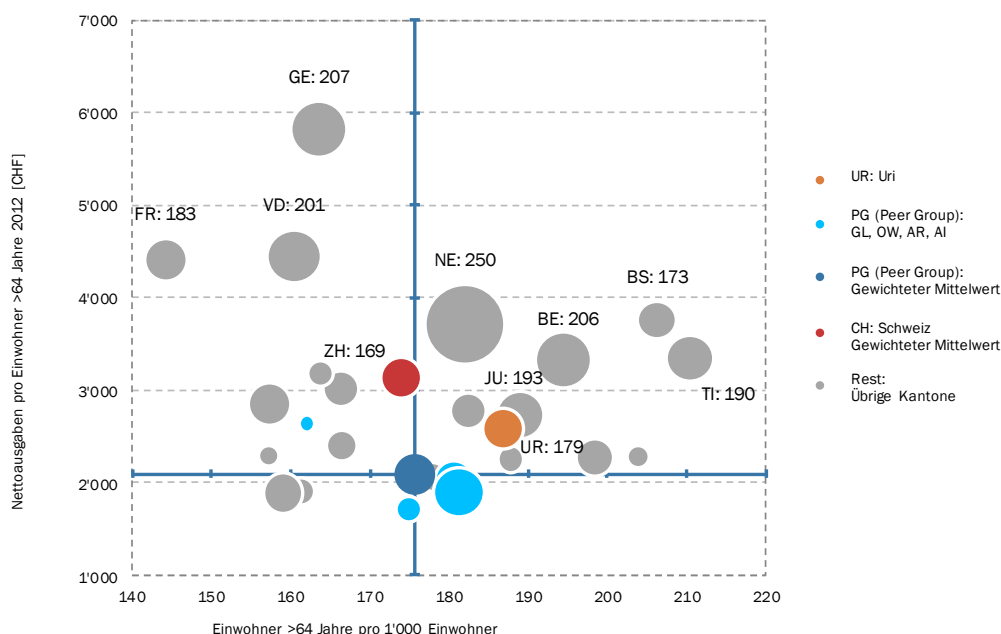
Im Aufgabenfeld Alter werden die Unterfelder 412 Kranken-, Alters- und Pflegeheime, 421 Ambulante Krankenpflege, 531 Alters- und Hinterlassenenversicherung, 532 Ergänzungsleistungen AHV, 534 Wohnen im Alter sowie 535 (sonstige) Leistungen an das Alter gemeinsam betrachtet. Dieses Aufgabenfeld erlaubt damit eine umfassende Betrachtung der öffentlichen Leistungen für die Bewohner über 64 Jahren.

Technisches Benchmarking

CH-Fallkostenindex	82	PG-Fallkostenindex	124
--------------------	----	--------------------	-----

Als Bedarfsindikator im Aufgabenfeld Alter dient die Anzahl Einwohner über 64 Lebensjahren. Die Fallkosten werden ermittelt, indem die Nettoaussgaben durch die Anzahl der Über-64-Jährigen (Ü64) geteilt werden. Die Bestimmung der Einwohner Ü64 relativ zum Einwohnertotal ergibt die strukturelle Komponente. Untenstehende Abbildung stellt das Ergebnis dar.

Abb. 6-27 Alter: Benchmarking der Fall- und Strukturkosten und Langzeitpflegequote der Einwohner Ü64



Anmerkung: die Blasengrösse repräsentiert die relative Höhe der Langzeitpflegequote (NE weist mit 250 Einwohnern Ü64 zum Total derselben Altersgruppe, den höchsten Wert auf); Definition Langzeitpflegequote Ü64: Anzahl Klienten in stationärer oder ambulanter Langzeitpflege Ü64 (nach Wohnkanton) relativ zur Wohnbevölkerung Ü64.

Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

Im Kanton Uri ist zu beobachten, dass die Bevölkerung einen hohen Anteil älterer Einwohner mit über 64 Lebensjahren hat, was für den Kanton entsprechend hohe Kosten im Altersbereich verursacht. Zugleich weist er im Vergleich zur Peer Group überdurchschnittliche Fallkosten auf. Gegenüber der Schweiz sind die Fallkosten

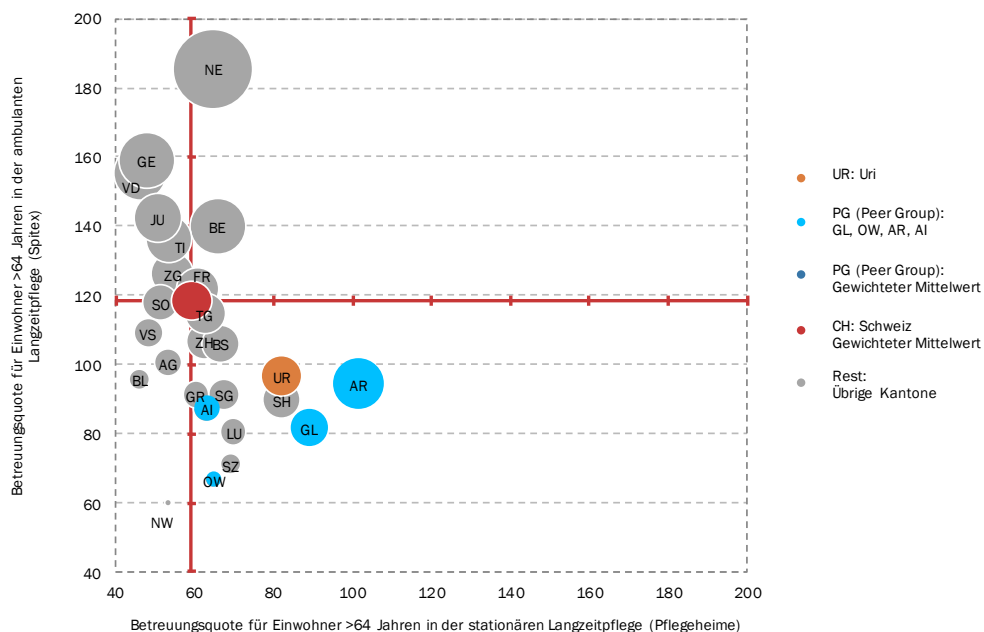
unter dem Mittelwert. Bei der Betrachtung über die Kantone, kann allgemein festgestellt werden, dass nicht-deutschsprachige und / oder urban geprägte Kantone (GE, VD, FR, NE, BE, TI, BS, ZH) tendenziell höhere Fallkosten aufweisen als die ländliche Deutschschweiz.

Bestimmend für die Fallkosten im Aufgabenfeld Alter ist vor allem der Anteil pflegebedürftiger Personen in der Bevölkerung Ü64. Die Abbildung ist durch Blasen, die die Langzeitpflegequote Ü64 anzeigen, ergänzt, die dies deutlich zeigen: Für die Kantone mit den höchsten Fallkosten im Aufgabenfeld Alter gilt, dass sie hohe Langzeitpflegequoten aufweisen. Dies ist insbesondere in Bezug auf GE, VD, NE, BE, TI zu beobachten. Hierbei zeigt sich, dass die Wahrscheinlichkeit älterer Menschen im Kanton Uri, Langzeitpflegeleistungen zu erhalten (179 von 1'000 Einwohnern über 64 Jahren), etwas höher ist als im Durchschnitt der Schweiz (178) und der Peer Group (169) (vgl. Blasengrösse).

Plausibilisierung

Ein weiterer Treiber der Kosten im Aufgabenfeld Alter ist die Art der Langzeitpflege: Menschen mit Unterstützungsbedarf können stationär in einem Pflegeheim oder ambulant von der Spitex gepflegt werden. Die folgende Abbildung weist die stationären und ambulanten Langzeitpflegequoten aus.

Abb. 6-28 Alter: Quote der Einwohner Ü64 in stationärer bzw. ambulanter Langzeitpflege pro 1'000 Einwohner Ü64



Anmerkung: Blasengrösse entspricht Langzeitpflegequote Ü64.

Quelle: BAG, BFS, BAKBASEL

In der Gruppe ländlicher Deutschschweizer Kantone ist zu beobachten, dass die ambulanten Langzeitpflegequoten klein und die stationären Quoten hoch sind. Dies gilt sowohl für den Kanton Uri als auch die Peer Group.

In der Bereitstellung von Pflegedienstleistungen wird in der Regel gemäss des Grundsatzes „ambulant vor stationär“ gehandelt. Dies ist sowohl in Bezug auf die Bedürfnisse der Leistungsempfänger, lange im eigenen Zuhause zu wohnen, als auch in finanzpolitischer Hinsicht sinnvoll. Werden für eine vorsichtige grobe Abschätzung im Kanton Uri die Nettoausgaben der beiden Unterfelder 412 Kranken-, Alters- und Pflegeheime und 534 Wohnen im Alter sowie die Nettoausgaben für Ergänzungsleistungen AHV in Heimen aggregiert betrachtet und durch die Anzahl der Klienten von Alters- und Pflegeheimen (nach Wohnkanton und inklusive Akut- und Übergangspflege) dividiert, resultieren für den Kanton Uri Nettoausgaben pro Kopf von ca. 14'000 CHF⁵. Zugleich betragen die Fallkosten im ambulanten Sektor (Unterfeld 421 Ambulante Krankenpflege) pro KLV-Leistungsempfänger nur ca. 3'500 CHF.⁶

Grundsätzlich leitet sich aus der hohen Fallkosten der stationären Langzeitpflege und der starken Nutzung im Kanton Uri ein mittel- bis langfristiges Potenzial für Kosteneinsparungen ab. Dem Kanton und den Gemeinden wird angeraten die stationäre Pflege zugunsten der ambulanten Pflege abzubauen. Das Potenzial für Kosteneinsparungen nimmt hinsichtlich der einsetzenden Zunahme der Pflegebedürftigkeit in der alternden Bevölkerung weiter zu.

Vergleich der Patientenbeteiligung

Die Kosten der Langzeitpflege pro Fall bestimmen sich aus der Patientenbeteiligung an den Pflegekosten. Der Spitex-Verband sowie Curaviva stellen hierfür interkantonale Vergleiche zur Verfügung (jeweils Stand 2013). Gemäss der Neuen Pflegefinanzierung verfügen die Kantone bei der Festlegung der Patientenbeteiligung an den Pflegekosten über Spielräume. Der tägliche Maximalbetrag der Patientenbeteiligung beträgt im ambulanten Bereich schweizweit 15.95 CHF. Analoge Regelungen existieren für den stationären Bereich. Die Kantone können die Klienten der Pflegeheime mit bis zu 21.60 CHF pro Tag bzw. 20 % des höchsten KVG-Tagesbeitrages⁷ (dieser beträgt 108 CHF in der höchsten Pflegestufe 12) die Kosten mitfinanzieren lassen. Insbesondere die Kantone, für die oben hohe Fallkosten im Aufgabenfeld Alter identifiziert werden, weisen eher geringe Patientenbeteiligungen auf – hierzu gehören: FR, GE, JU, VD (für beide Bereiche) sowie BS, NE, TI, ZH (für den ambulanten Bereich).

Es zeigt sich, dass der Kanton Uri sowohl im ambulanten wie auch stationären Bereich eine hohe Patientenbeteiligung aufweist. An dieser Stelle bietet sich entsprechend keinerlei Einsparpotenzial in Bezug auf die öffentlichen Kosten des Kantons.

Effizienz-Benchmarking der Urner Pflegeheime

Die Fallkosten werden auch durch öffentliche Beiträge an die Leistungserbringer, die Pflegeheime, getrieben. Die Neue Pflegefinanzierung weist den Kantonen die Deckung der so genannten „Restfinanzierung“ der Allgemeinen Pflegekosten zu. Der Subventionsbedarf seitens der Institutionen bestimmt sich daher unter anderem aus

⁵ Die hohe Fluktuation der Klienten in der Akut- und Übergangspflege (AUP) dürfte dafür sorgen, dass die stationären Fallzahlen stark beeinflussen und nach oben verzerren. Die stationären öffentlichen Fallkosten (ca. 14'000 CHF) sind daher eher unterschätzt.

⁶ Die Kosten für Ergänzungsleistungen AHV an Klienten der Spitex sind nicht bekannt und können dementsprechend nicht in die Betrachtung einbezogen werden. Ausserdem werden Empfänger mehrerer KLV-Leistungen in der Spitex-Statistik doppelt gezählt. Die ambulanten öffentlichen Fallkosten (ca. 3'500 CHF) sind daher unterschätzt.

⁷ KVG: Bundesgesetz über die Krankenversicherung (Stand 1. März 2014).

der betriebswirtschaftlichen Effizienz der Leistungserbringer. Sie beeinflusst, wie viele ungedeckte Kosten in der Restfinanzierung anfallen.

Die „Kennzahlen der Schweizer Pflegeheime“ des BAG für das Jahr 2012 bieten eine breite Datengrundlage, um die betriebswirtschaftliche Effizienz der Pflegeheime zu untersuchen. Ziel ist es, Hinweise auf die betriebswirtschaftliche Effizienz der Pflegeheime im Vergleich zu weiteren jeweils typähnlichen Pflegeheimen in der Schweiz zu erlangen.

Es werden dabei nur solche Pflegeheime miteinander verglichen, die sich in ihren Tätigkeitsschwerpunkten wie auch den Kostentreibern ähneln. In Bezug auf Pflegeheime werden hierzu erstens das Durchschnittsalter der Klienten (Tätigkeitsschwerpunkt) sowie die durchschnittliche Pflegeintensität der Klienten (Kostentreiber) als Kriterien verwendet. Ersteres Kriterium unterscheidet die altersbedingte Pflege von sonstiger Pflege, in der nicht-altersbedingte Krankheiten behandelt werden und somit abweichende pflegerische, medizinische und soziale Bedürfnisse bei den Klienten vorherrschen. Letzteres Kriterium sorgt dafür, dass ein fairer Vergleich angestellt wird: so wird ein Heim mit hoher (personal- und kostenintensiver) Pflegeintensität lediglich mit solchen Heimen verglichen, die eine ähnliche Pflegeintensität aufweisen.

Im Kanton Uri sind gemäss dem BAG (2012) 10 Pflegeheime ansässig. Für sie gilt ausnahmslos, dass das Durchschnittsalter der Klienten (bei Eintritt) zwischen 75 und 84 Jahren liegt und damit der Tätigkeitsschwerpunkt der Urner Heime stets auf die Pflege und Betreuung betagter Personen ausgerichtet ist. Die durchschnittliche Pflegeintensität in den einzelnen Urner Pflegeheimen hingegen schwankt zwischen (gerundeten) Werten des Pflegeintensitätsindex von 2 und 11. Es bilden sich insgesamt sechs Gruppen unter den Urner Heimen entlang der gerundeten Pflegeintensitätswerte von 2, 4, 5, 6, 9, 11. Diese Heime werden nun mit allen weiteren Heimen in der gesamten Schweiz verglichen, die den Tätigkeitsschwerpunkt Altenpflege haben und den Urner Heimen in der jeweiligen durchschnittlichen Pflegeintensität gleichen.

Es werden zwei Indikatoren verglichen: erstens werden die Betriebskosten pro Pflege-tag, zweitens das eingesetzte Personal (qualifiziert und unqualifiziert) pro Pflege-tag verglichen.

Tab. 6-2 Alter: Benchmarking der Urner Pflegeheime

Pflegeheim	Ø-PI	Ø-DA	Gesamtkosten pro Beherbergungstag			Personal pro Beherbergungstag		
			Heim	Ø-Heim	Idx.	Heim	Ø-Heim	Idx.
			UR [CHF]	CH [CHF]		UR	CH	
1 SPANNORT WBP	1.7	83	198	186	107	1.9	1.6	118
2 BPH OBERES REUSSTAL	3.6	81	183	242	76	1.7	2.3	73
3 URNER ALTERSHEIM	4.0	82	222	242	92	2.4	2.3	103
4 KANTONSSPITAL URI GERIATRIE	4.4	81	284	242	117	1.5	2.3	65
5 ALTERSPENSION SEEROSE	4.5	77	214	242	88	2.3	2.3	98
6 APH RÜTTIGARTEN	4.6	83	223	273	82	2.0	2.6	77
7 APH ROSENBERG	4.7	83	241	273	88	2.5	2.6	98
8 REGIONALES APH GOSMERGARTÄ	6.1	81	214	305	70	2.5	2.9	85
9 PFLEGEWOHNGRUPPE HÖFLI	9.3	83	319	323	99	2.9	3.0	97
10 BPH URSERN	11.0	84	272	372	73	2.8	3.2	90
TOTAL	5.4	82	237	270	89	2.3	2.5	90

Anmerkung: APH: Alters- und Pflegeheim; Ø-PI: durchschnittlicher Pflegeindexwert der jeweiligen Heimklienten; Ø-DA: durchschnittliches Alter der Klienten bei Eintritt ins Pflegeheim; Ø-Heim CH: schweizweiter Durchschnittswert der Vergleichspflegeheime.

Quelle: BAG, BFS, BAKBASEL

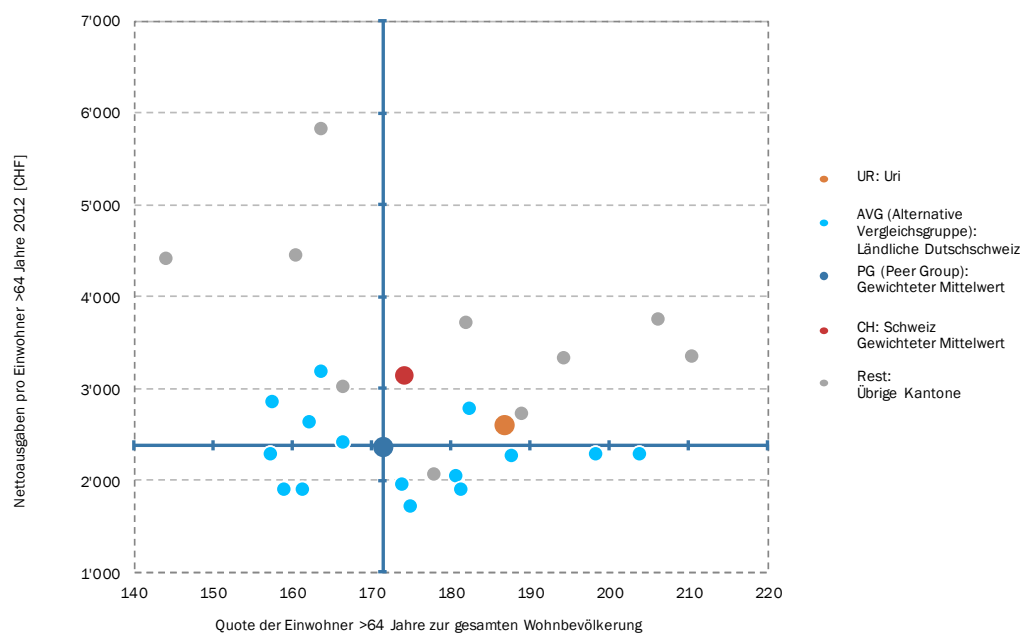
Die Kosten und der Personaleinsatz pro Pfl egetag der Urner Pflegeheime liegen im Durchschnitt (arithmetisches Mittel) unterhalb des Durchschnitts der typähnlichen Pflegeheime in der übrigen Schweiz. Allein in jeweils zwei Fällen sind die Betriebskosten und/oder der Personaleinsatz pro Pfl egetag oberhalb des Durchschnitts.

Wahl der Vergleichsgruppe

Für einen interkantonalen Vergleich der Fallkosten im Aufgabenfeld Alter bietet sich hinsichtlich der genannten Argumente weder die Schweiz noch die Peer Group an. Erstere Vergleichsgruppe umfasst Kantone mit hohen Fallkosten, die sich unter anderem durch eine geringe Patientenbeteiligung und/oder eher städtisch⁸ geprägt sind. Die Kantone der Peer Group sind als Benchmark ebenfalls ungeeignet, da die hohen stationären Langzeitpflegequoten nicht als Orientierung für die Steuerung des Pflegebereichs dienen sollten.

Eher bietet sich ein Vergleich mit der gesamten ländlichen Deutschschweiz (SZ, OW, NW, GL, ZG, SO, BL, LU, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG) an, in der auch Kantone enthalten sind, die die für Uri erstrebenswerte Ausgestaltung zugunsten der ambulanten Pflege vollzogen haben. Diese Alternative Vergleichsgruppe ist in der Abbildung hellblau markiert.

⁸ Das hohe Lohnniveau in Städten schlägt sich in den Personalkosten der ambulanten und stationären Leistungserbringer nieder. Die städtisch geprägten Kantone erleiden daher einen strukturellen Kostennachteil. Ein Vergleich mit urban geprägten Kantonen bietet sich daher nicht an.

Abb. 6-29 Alter: Benchmarking der Fall- und Strukturkosten


Anmerkung: Alternative Vergleichsgruppe: LU, SZ, OW, NW, GL, ZG, SO, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG.
Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

Das Benchmarking mit dieser Alternativen Vergleichsgruppe ergibt einen Fallkostenindexwert von 111.

Fazit

Es bietet sich ein Vergleich mit der gesamten ländlichen Deutschschweiz als Alternativer Vergleichsgruppe an. In ihr sind Kantone enthalten, die die für Uri erstrebenswerte Ausgestaltung zugunsten der ambulanten Pflege vollzogen haben. Der Fallkostenindexwert beträgt 111, woraus sich ein Fallkostendifferenzial (FKD) von 1.8 Mio. CHF kalkuliert. Grundsätzlich leitet sich aus der hohen Fallkosten in der stationären Langzeitpflege und der starken Nutzung ein mittel- bis langfristiges Potenzial für Kosteneinsparungen im Kanton Uri ab. Dem Kanton und den Gemeinden wird angeraten die stationäre Pflege zugunsten der ambulanten Pflege abzubauen.

Vergleichsgruppe	AG, AI, AR, BL, GL, GR, LU, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, ZG
Bedarfsindikator	Ständige Wohnbevölkerung > 64
Nettoausgaben (Mio. CHF)	17.2
Bewerteter Fallkostenindex	111
Bewertetes Fallkostendifferenzial (Mio. CHF)	1.7

6.1.23 Öffentlicher Verkehr

Technisches Benchmarking

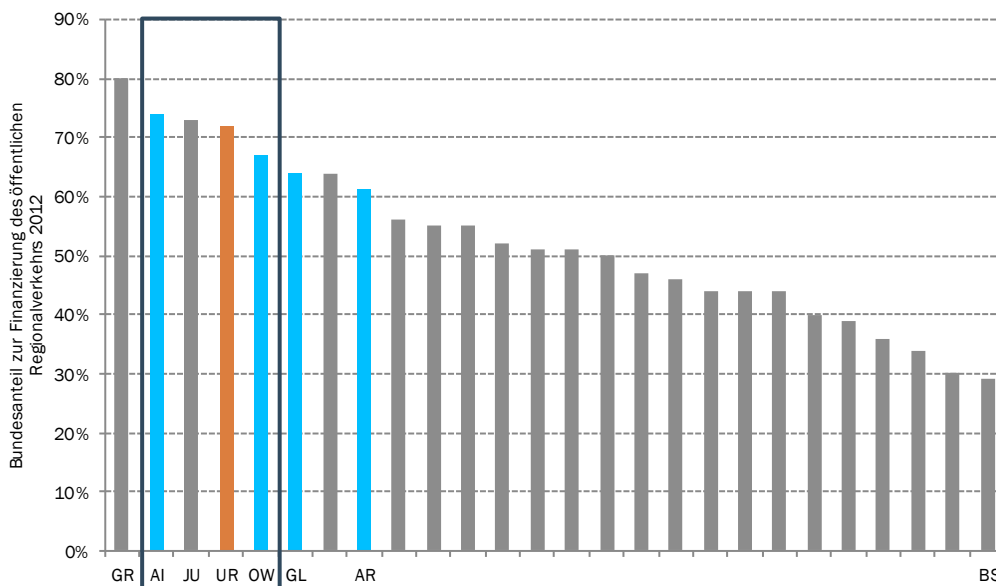
CH-Fallkostenindex	46	PG-Fallkostenindex	74
--------------------	----	--------------------	----

Plausibilisierung

Im Aufgabenfeld Öffentlicher Verkehr ist der Wahl der Vergleichsgruppe aufgrund der unterschiedlichen strukturellen Voraussetzungen der Kantone besondere Beachtung zu schenken. Dabei ist die bedeutende Rolle des Bundes in der Finanzierung des Regionalen Personenverkehrs ausschlaggebend.

Im Detail werden die ungedeckten Kosten des bestellten Leistungsangebotes im Regionalen Personenverkehr zwischen Bund und Kanton aufgeteilt. Der jeweilige Anteil wird dabei mithilfe einer Formel berechnet, welche von den Strukturmerkmalen Bevölkerungsdichte und Privatbahnlänge des Kantons abhängt. Der Bund beteiligt sich bei Kantonen mit einer geringen Bevölkerungsdichte und/oder einer grossen Privatbahnlänge aufgrund ihrer strukturellen Benachteiligung stärker an den Kosten (Bsp. GR: 80%) als bei Kantonen mit günstigeren Voraussetzungen (Bsp. BS: 29%). Die Bundesbeteiligung im Kanton Uri ist vergleichsweise hoch: der Bund trägt 72 Prozent der ungedeckten Kosten bei. Die folgende Abbildung zeigt die Beteiligung des Bundes an den Kosten des Regionalen Personenverkehrs.

Abb. 6-30 Öffentlicher Verkehr: Beteiligung des Bundes an den Kosten des Regionalen Personenverkehrs



Quelle: KAV (Verordnung über die Anteile der Kantone an den Abgeltungen und Finanzhilfen im Regionalen Personenverkehr), BAKBASEL

Die Abbildung verdeutlicht, dass sich der Vergleich des Kantons Uri mit der Peer Group durchaus anbietet. Mittels der Streuung der Bundesbeteiligungssätze inner-

halb einer Standardabweichung rund um den Wert des Kantons Uri lässt sich nichtsdestotrotz eine Alternative Vergleichsgruppe (AI, JU, OW) erstellen. Der dazugehörige Fallkostenindexwert beträgt 74 und bestätigt das Ergebnis aus dem Vergleich mit der Peer Group.

Fazit

Anhand der Beteiligung des Bundes an den ungedeckten Kosten im Regionalverkehr kann eine Alternative Vergleichsgruppe gebildet werden. Der dazugehörige Fallkostenindexwert beträgt 74.

Vergleichsgruppe	AI, JU, OW
Bedarfsindikator	Ständige Wohnbevölkerung
Nettoausgaben (Mio. CHF)	4.3
Bewerteter Fallkostenindex	74
Bewertetes Fallkostendifferenzial (Mio. CHF)	0.0

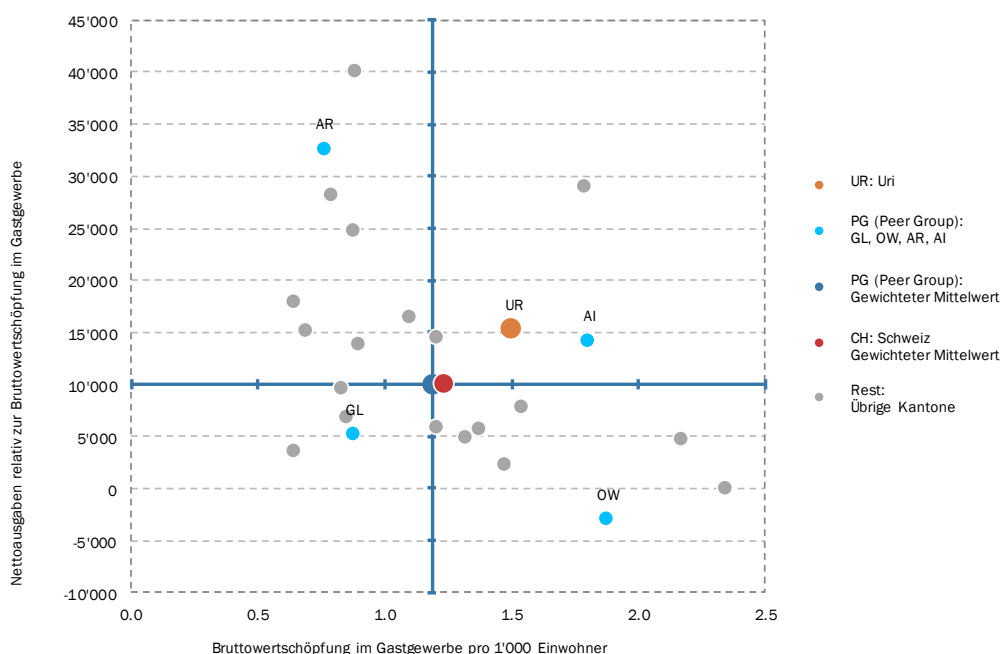
6.1.24 Tourismus

Technisches Benchmarking

CH-Fallkostenindex	153	PG-Fallkostenindex	153
--------------------	-----	--------------------	-----

Als Bedarfsindikator im Aufgabenfeld Tourismus dient die Bruttowertschöpfung des kantonalen Gastgewerbes in monetären Beträgen. Die Fallkosten werden ermittelt, indem die Nettoausgaben durch die Bruttowertschöpfung geteilt werden. Die Bestimmung der Bruttowertschöpfung pro Einwohner ergibt die strukturelle Komponente. Das Ergebnis ist in folgender Abbildung abgebildet.

Abb. 6-31 Tourismus: Benchmarking der Fall- und Strukturkosten



Anmerkung: Ohne GR (Ausreisser)

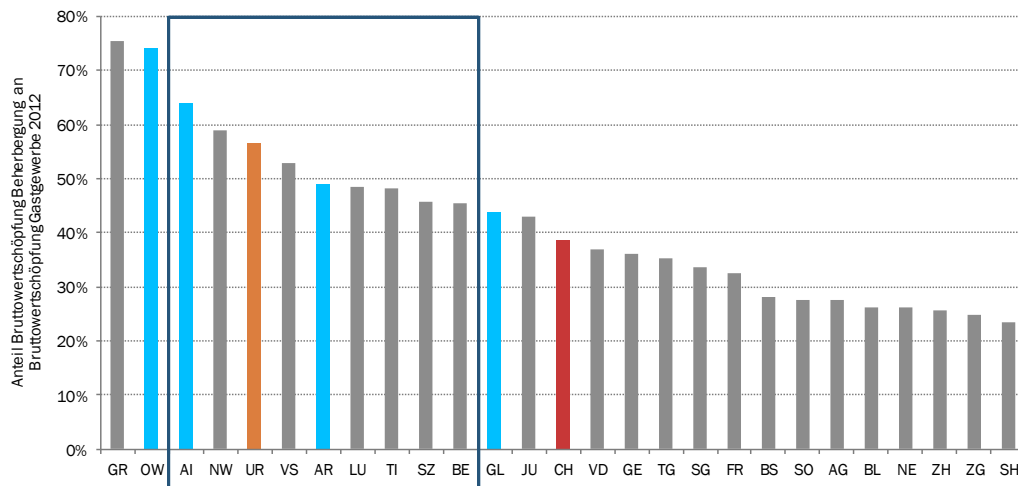
Quelle: BFS, EFV, BAKBASEL

Plausibilisierung

Die Wahl der Vergleichsgruppe gestaltet sich im Aufgabenfeld Tourismus schwierig, da es kein dominantes strukturelles Merkmal gibt, das die Wahl der Vergleichsgruppe bzw. die Bildung einer Alternativen Vergleichsgruppe vorgeben kann.

Als mögliches Kriterium, welches die unterschiedlichen Strukturen des Tourismussektors in den Kantonen beschreibt, ist der Anteil der Bruttowertschöpfung der Beherbergung gegenüber der gesamten Bruttowertschöpfung des Gastgewerbes. In Kantonen mit hohem Anteil dominieren tendenziell die Übernachtungstouristen, in solchen mit niedrigem Anteil eher Tagestouristen. Eine Alternative Vergleichsgruppe für den Kanton Uri, welche aus Kantonen mit ähnlichem Prozentsatz besteht (i.e. eineinhalb Standardabweichungen rund um den Anteil des Kantons Uri), ergibt einen Fallkostenindexwert von 97.

Abb. 6-32 Tourismus: Anteil der Beherbergung an der Bruttowertschöpfung des Gastgewerbes 2012



Quelle: BAKBASEL

Als weitere Möglichkeit der Plausibilisierung können jene Kantone als Alternative Vergleichsgruppe hinzugezogen werden, in welchen der Alpentourismus und insbesondere der Wintersporttourismus grosse Bedeutung hat. Dazu gehören die Kantone Bern, Glarus, Schwyz, St. Gallen, Tessin und Wallis (Ohne GR, Ausreisser). Der resultierende Fallkostenindexwert kommt bei 98 zu liegen.

Fazit

Im Aufgabenfeld Tourismus spielen verschiedene Kosten- und Strukturtreiber eine wichtige Rolle. Dadurch wurden die Fallkostenindexwerte anhand zweier Vergleichsgruppen plausibilisiert. Einerseits wurde eine Gruppe durch den kantonalen Anteil des Beherbergungsgewerbes am totalen Gastgewerbe gebildet. Andererseits stellen Kantone mit einem bedeutenden Alpen- und Wintertourismus eine weitere Gruppe zusammen. Daraus resultiert sodann eine Spanne der Fallkostenindexwerte zwischen 97 und 153.

Vergleichsgruppe	AI, AR, BE, LU, NW, SZ, TI, VS / PG
Bedarfsindikator	Bruttowertschöpfung
Nettoausgaben (Mio. CHF)	0.8
Bewerteter Fallkostenindex	97 - 153
Bewertetes Fallkostendifferenzial (Mio. CHF)	0 - 0.3

6.1.25 Landwirtschaft

Technisches Benchmarking

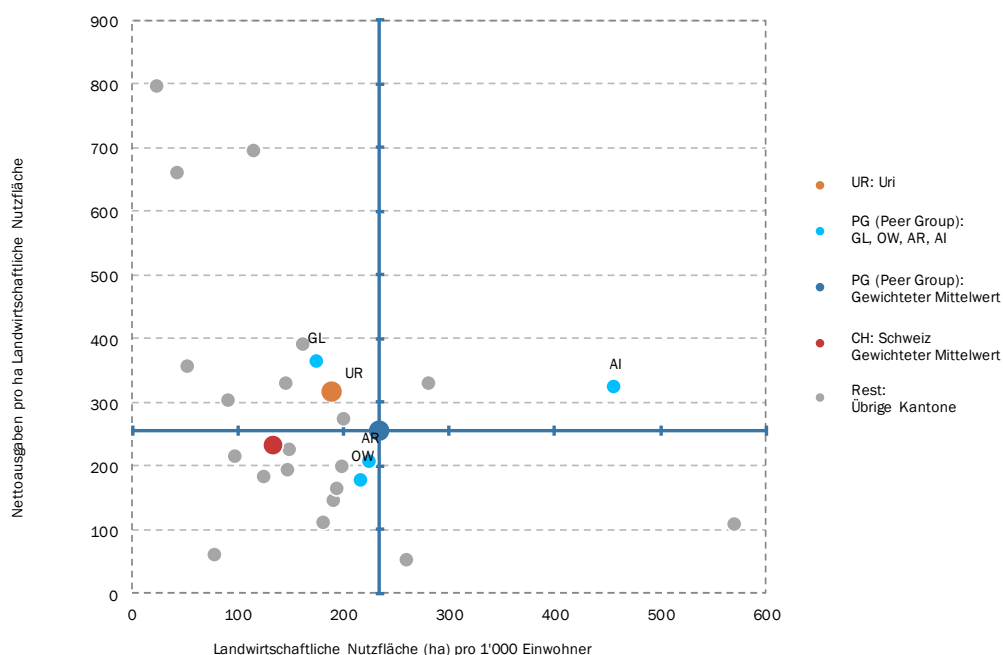
CH-Fallkostenindex	135	PG-Fallkostenindex	123
--------------------	-----	--------------------	-----

Als Bedarfsindikator im Aufgabenfeld Landwirtschaft dient die Grösse der landwirtschaftlichen Nutzfläche in Hektaren. Die Fallkosten werden ermittelt, indem die Nettoausgaben durch die Landwirtschaftsfläche geteilt werden. Die Bestimmung der Nutzfläche pro Einwohner ergibt die strukturelle Komponente.

Plausibilisierung

Die Ergebnisse des Technischen Benchmarkings sind in folgender Abbildung abgebildet.

Abb. 6-33 Landwirtschaft: Benchmarking der Fall- und Strukturkosten

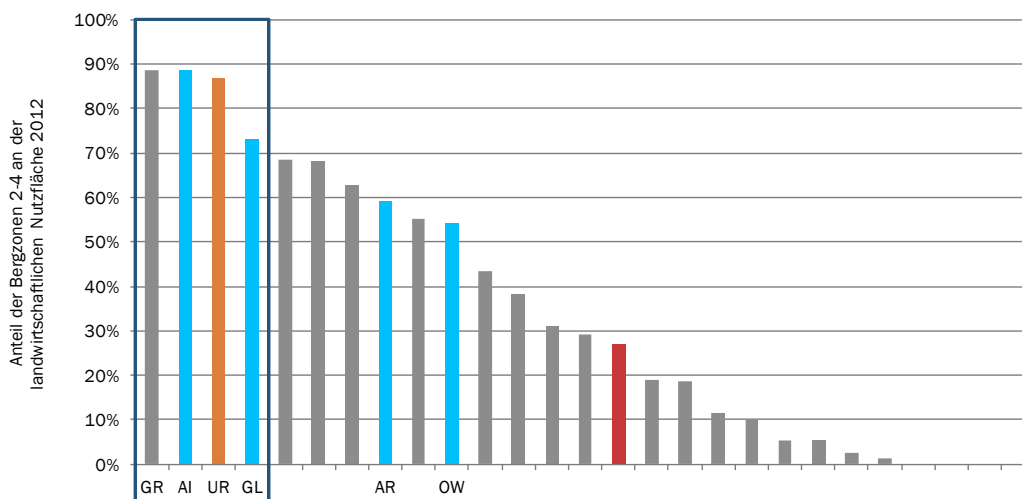


Anmerkungen: Ohne BS (Dateninkonsistenz)
Quelle: BFS, EFV, BAKBASEL

Mittels der vom Bundesamt für Landwirtschaft vorgenommenen Unterteilung der landwirtschaftlichen Nutzfläche in drei Regionen [Talregion (Talzone), Hügelregion (Hügelzone, Bergzone 1) und Bergregion (Bergzonen 2-4)] kann eine Alternative Vergleichsgruppe erarbeitet werden, in welchen ähnliche topografische Bedingungen wie im Kanton Uri vorherrschen. Es muss aber beachtet werden, dass im Aufgabenfeld Landwirtschaft sowohl Veterinärdienste als auch Produktions- und Strukturverbesserungen sowie weitere Tätigkeiten angesiedelt sind. Durch die Heterogenität dieser Teilaufgaben des Aufgabenfeldes ist es nicht möglich alle relevanten Strukturmerkmale im Benchmarking ausreichend zu beachten.

Die Alternative Vergleichsgruppe bildet sich durch jene Kantone, bei welchen der Flächenanteil der Bergzonengebiete 2-4 an der gesamten landwirtschaftlichen Fläche eine Standardabweichung um den Wert des Kantons Uri zu liegen kommen.

Abb. 6-34 Landwirtschaft: Flächenanteil der Bergzonengebiete 2-4 an der gesamten kantonalen Landwirtschaftsfläche 2012



Quelle: BFS, BLW, BAKBASEL

Mittels dieser Alternativen Vergleichsgruppe reduziert sich der Fallkostenindexwert des Kantons Uri auf unterdurchschnittliche 95 Indexpunkte. Wie bereits erwähnt, muss beachtet werden, dass weitere Strukturmerkmale in dieses Aufgabenfeld einfließen müssten, welche nicht vollständig erfasst werden können.

Fazit

Im Aufgabenfeld Landwirtschaft werden heterogene Tätigkeiten betrachtet. Der Einbezug all dieser unterschiedlichen Tätigkeiten erlaubt es nur bedingt, alle relevanten Strukturmerkmale im Benchmarking zu beachten. Als wichtigen Faktor kann nichtsdestotrotz die topografische Ausgestaltung der zu bewirtschaftenden Landwirtschaftsfläche ausgemacht werden. Anhand dieses Merkmales wurde eine Alternative Vergleichsgruppe mit ähnlichem Flächenanteil Bergregionen an der Landwirtschaftsfläche wie im Kanton Uri gebildet. Die Fallkostenindexwerte aus den ausgeführten Berechnungen betragen 95 bis 123.

Vergleichsgruppe	AI, GL, GR / PG
Bedarfsindikator	Landwirtschaftliche Nutzfläche
Nettoausgaben (Mio. CHF)	2.1
Bewerteter Fallkostenindex	95 - 123
Bewertetes Fallkostendifferenzial (Mio. CHF)	0 - 0.4

6.1.26 Allgemeine Verwaltung

Definition des Aufgabenfeldes

Das Aufgabenfeld besteht aus den Funktionen 021 Finanz- und Steuerverwaltung, 022 Allgemeine Dienste, übrige, 029 Verwaltungsliegenschaften n.a.g., 291 Verwaltung sowie 491 Gesundheitswesen n.a.g..

Technisches Benchmarking

CH-Fallkostenindex	-	PG-Fallkostenindex	161
--------------------	---	--------------------	-----

Vorbemerkung

Das Aufgabenfeld Allgemeine Verwaltung wird ausschliesslich auf Kantonsebene (ohne Gemeinden) betrachtet. Aufgrund der Datenlage ist im Aufgabenfeld Allgemeine Verwaltung ein Vergleich mit der Schweiz nicht möglich. Es wird somit kein CH-Fallkostenindex ausgewiesen.

Datenprüfung

Im Aufgabenfeld Allgemeine Verwaltung sind die zentralen Dienste der Kantonsverwaltungen enthalten. Hierzu zählen die Bereiche⁹:

- Personalverwaltung
- Hochbau- und Liegenschaftsverwaltung
- Informatikdienste¹⁰
- Finanz- und Steuerverwaltung
- Staatskanzlei
- Direktionssekretariate¹¹

Die Datenlage im Aufgabenfeld Allgemeine Verwaltung muss gesondert beachtet werden. In der funktionalen Gliederung der EFV-Finanzstatistik gemäss Harmonisiertem Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2) werden Kosten/Tätigkeiten einer Verwaltungseinheit einer bestimmten Aufgabe (/Funktion) zugewiesen. Fallen Kosten/Tätigkeiten einer Verwaltungseinheit nicht definitorisch korrekt auf eine bestimmte Funktion der Finanzstatistik, wie beispielsweise in den Fällen eines Führungsbereichs (Bsp. Staatskanzlei, etc.), werden die Kosten der betreffenden Verwaltungseinheit als Kosten/Tätigkeit der Allgemeinen Verwaltung betrachtet und in der speziellen Funktion 022 Allgemeine Dienste, übrige verbucht. Dieses Problem kann vereinzelt aber auch spezialisierte Fachbereiche betreffen (Kultur, etc.), sofern die Kosten/Tätigkeiten in der funktionalen Gliederung, die die EFV seitens eines Kantons erhält, nicht hinreichend detailliert ausgewiesen sind. Um ein aussagekräftiges

⁹ auch inkl. Finanzkontrolle, Rechnungswesen, Staatsarchiv, Weibeldienst, Telefonzentrale, Gemeindeamt, Amtsblatt. Es muss beachtet werden, dass Einheiten (wie Direktionssekretariate) oftmals nicht ausschliesslich Führungsaufgaben übernehmen, sondern zugleich auch in der Fachverwaltung aktiv sind. Es ist zu beobachten, dass die funktionsgerechte Aufteilung auf Führungsaufgaben und Fachverwaltung in den Daten nicht immer sachgerecht ist.

¹⁰ nur solche IT-Kosten, die über die intern bereits intern abgegoltene Kosten (interne Verrechnungen) hinaus gehen

¹¹ alle Fachbereiche: Finanzen, Öff. Sicherheit, Bildung, Kultur, Gesundheit, Soz. Sicherheit, Verkehr, Bau, Wirtschaft

Benchmarking zu produzieren, muss daher sichergestellt werden, dass die Allgemeine Verwaltung, wie sie oben definiert wird, in den Daten treffend abgebildet wird.

Plausibilisierung

Die Nettoausgaben im Aufgabenfeld Allgemeine Verwaltung werden mittels der Wohnbevölkerung der Kantone standardisiert. Der Fallkostenindexwert beträgt 161. Dieses Vorgehen allein dürfte allerdings für den Kanton Uri zu einem überschätzten Fallkostenindexwert führen. Grund dafür ist, dass die Kantonsverwaltung Uri bei einer Sicht auf den finanziellen Kantonsanteil¹² eine um ca. 19 Prozent (bzw. 13 %-Punkte) stärkere Rolle gegenüber den Gemeindeverwaltungen übernimmt (ca. 76%) als der Durchschnitt der Kantonsverwaltungen AI, AR, GL und OW gegenüber ihren Gemeinden (ca. 64%). Der hierdurch begründete höhere Verwaltungsaufwand und Personalbedarf in der Kantonsverwaltung schlägt sich insbesondere in den Kosten der Bereiche Personalverwaltung, Hochbau- und Liegenschaftsverwaltung, Direktionssekretariate sowie Staatskanzlei nieder, die alle übrigen Verwaltungseinheiten in ihren Tätigkeiten anleiten und unterstützen.

Wird der Fallkostenindexwert in einer vorsichtigeren Betrachtung pauschal um diese 19 Prozent reduziert, resultiert ein Wert von 130. Dieser vorsichtiger Fallkostenindexwert geht in das Endergebnis der Studie ein.

Fazit

Der Kanton Uri weist in der Allgemeinen Verwaltung überdurchschnittliche Kosten auf. Dieses Ergebnis bleibt auch dann erhalten, wenn in einer vorsichtigeren Betrachtung die starke Rolle der Urner Kantonsverwaltung in der gesamten Aufgabenerfüllung der Kantone *und* Gemeinden korrigiert wird. Der bewertete Fallkostenindexwert beträgt 130.

Vergleichsgruppe	PG
Bedarfsindikator	Ständige Wohnbevölkerung
Nettoausgaben (Mio. CHF)	23.3
Bewerteter Fallkostenindex	130
Bewertetes Fallkostendifferenzial (Mio. CHF)	5.4

¹² Totaler Kantonsanteil: Anteil der Kosten (Nettoausgaben) des Kantons an den totalen Kosten im *konsolidierten* Haushalt von Kanton *und* Gemeinden.

6.2 Übersicht der Plausibilisierungsanalysen

Mittels der Plausibilisierungsanalysen der einzelnen Aufgabenfelder wurden die ermittelten Werte aus Kapitel 5.2 eingeordnet. In der nachfolgenden Tabelle finden sich für jedes Aufgabenfeld die verwendeten Bedarfsindikatoren, die gewählten Vergleichsgruppen-Typen (PG, CH, AVG) sowie die Strukturmerkmale, welche gegebenenfalls zur Bildung der jeweiligen AVG hinzugezogen wurden. Damit fasst sie die wesentliche Datengrundlage für die Herleitung der bewerteten Fallkostendifferenziale zusammen.

Tab. 6-3 Bedarfsindikatoren, Typ der Vergleichsgruppe inkl. Strukturmerkmal

Nr.	Aufgabenfeld	Bedarfsindikator	VG-Typus	Strukturmerkmal
A	Landrat			
01	Legislative	Ständige Wohnbevölkerung	AVG	Ständige Wohnbevölkerung
B	Landamannamt			
02	Exekutive	Ständige Wohnbevölkerung	(Referenzwert mittels Regressionsanalyse)	
C	Sicherheitsdirektion			
03	Polizei & Verkehrssicherheit	Ständige Wohnbevölkerung	AVG	Straftaten
04	Verteidigung	Ständige Wohnbevölkerung	AVG	Ständige Wohnbevölkerung
05	Forstwirtschaft	Produktive Waldfläche	AVG	Forst-Produktionsregion
06	Jagd und Fischerei	Ständige Wohnbevölkerung	AVG	Jagdpatent Kantone
D	Justizdirektion			
07	Strafvollzug	Ständige Wohnbevölkerung	AVG	Gesamtlänge der Verurteilungen
08	Allgemeines Rechtswesen	Ständige Wohnbevölkerung	CH / PG	
09	Denkmalpflege und Heimatschutz	Ständige Wohnbevölkerung	PG	
10	Raumordnung	Ständige Wohnbevölkerung	AVG	
11	Sport und Freizeit	Ständige Wohnbevölkerung	PG	- Wachstumsrate Erwerbstätige - Wachstumsrate Wohnbevölkerung
E	Bildungs- und Kulturdirektion			
12	Obligatorische Schule & Sonderschulen	Schüler Obligatorische Schule und Sonderschule	CH / PG	
13	Berufsbildung	Schüler Berufliche Grundbildung	PG	
14	Allgemeinbildende Schulen	Schüler Allgemeinbildende Schulen	PG	
15	Universitäre Hochschulen	Studierende Universitäten	AVG	(Träger-) Standortkanton
16	Pädagogische & Fachhochschulen	Studierende PH/FH	AVG	Studienbeiträge pro Studierenden
17	Kultur & Medien	Ständige Wohnbevölkerung	PG	
18	Kirchen und religiöse Angelegenheiten	Ständige Wohnbevölkerung	PG	
F	Baudirektion			
19	Strassenverkehr	Strassenlänge	AVG	Fahrzeuge pro km Kantonsstrasse
20	Gewässerverbauungen	Hochwasserverbauungen	AVG	Gewässernetzdichte
G	Gesundheits-, Sozial- und Umweltdirektion			
21	Umweltschutz	Ständige Wohnbevölkerung	PG	
22	Spitäler	Hospitalisierungstage	PG	
23	Gesundheitsprävention	Ständige Wohnbevölkerung	PG	
24	Krankheit und Unfall	Ständige Wohnbevölkerung	AVG / PG	Krankenkassenprämien
25	Invalidität	IV-Bezüger, Ständige Wohnbevölkerung	PG / AVG	Anteil IV-Bezüger mit Invaliditäts-grad 70-100 an Total IV-Bezüger
26	Alter	Ständige Wohnbevölkerung > 64	AVG	Ländliche Deutschschweiz
27	Sozialhilfe	Bezüger Sozialhilfe	PG	
28	Familien und Jugend	Ständige Wohnbevölkerung < 20	PG	
H	Finanzdirektion			
29	Leistungen an Pensionierte	Ständige Wohnbevölkerung	CH	
I	Volkswirtschaftsdirektion			
30	Öffentlicher Verkehr	Ständige Wohnbevölkerung	AVG	Bundesbeteiligung
31	Arbeitslosigkeit	Arbeitslose	PG	
32	Tourismus	Bruttowertschöpfung	AVG / PG	Anteil Bruttowertschöpfung (BWS) Beherbergung an BWS Gastgewerbe
33	Industrie, Gewerbe, Handel	Ständige Wohnbevölkerung	PG	
34	Landwirtschaft	Landwirtschaftliche Nutzfläche	AVG / PG	Bergregionen
J	Richterliche Behörden			
35	Rechtssprechung	Ständige Wohnbevölkerung	PG	
K	Nicht zutellbar			
36	Allgemeine Verwaltung	Ständige Wohnbevölkerung	PG	

Anmerkung: CH= Gesamtschweiz; PG = Peer Group (AI, AR, GL, OW); AVG = Alternative Vergleichsgruppe, gebildet mittels den Strukturmerkmalen.

Quelle: BAKBASEL

7 Bewertete Fallkostendifferenziale

7.1 Bewertete Fallkostendifferenziale nach Aufgabenfeldern

Basierend auf den Zusatzabklärungen und Erkenntnissen der Plausibilisierungsanalysen lassen sich die Ergebnisse des Technischen Benchmarkings bewerten und anpassen. Die bewerteten Fallkostendifferenziale stellen das **Hauptergebnis** der vorliegenden Finanzevaluation dar.

Die dritte und die vierte Spalte der Tabelle zeigen die **Hauptergebnisse** der Finanzevaluation:

- In der dritten Spalte ist jeweils der bewertete Fallkostenindexwert, welcher anhand der robustesten Vergleichsgruppe berechnet wurde, aufgelistet. Wie oben beschrieben, kann dies die Schweiz (CH), die Peer Group (PG) oder eine Alternative Vergleichsgruppe sein (Vergleiche Tab. 6-2). Die Angabe von Unter- und Obergrenzen ist gewisser Unsicherheit in der Ableitung der Ergebnisse einzelner Aufgabenfelder geschuldet.
- Die vierte Ergebnisspalte zeigt die bewerteten Fallkostendifferenziale in Mio. CHF bei einem Referenzniveau von 100 basierend auf den entsprechenden Fallkostenindexwerten. Sie weisen für jedes Aufgabenfeld den Betrag aus, um den die Nettoausgaben des Kantons Uri den Durchschnitt der im jeweiligen Aufgabenfeld relevanten Vergleichsgruppe übertrifft. Für das Aufgabenfeld Landwirtschaft liegen die Nettoausgaben des Kantons Uri (inkl. Gemeinden) im Vergleich mit dem 100-Prozent-Niveau der Vergleichsgruppe um 0.0 bis 0.4 Mio. CHF höher.

Je nach kantonaler Zielsetzung kann statt dem Referenzniveau von 100 auch ein tieferes Referenzniveau angestrebt werden. Die letzten drei Ergebnisspalten zeigen deshalb die bewerteten Fallkostendifferenziale bei den 95-, 90- und 85-Prozent-Niveaus. Ein Referenzniveau von 95 unterstellt, dass bei allen Aufgabenfeldern die Fallkosten auf höchstens 95 Prozent des Durchschnitts der Vergleichsgruppe gesenkt werden können. Mit diesem ambitionierteren Referenzwert steigen die Fallkostendifferenziale entsprechend an.

Ergebnisse

Ergebnis der Plausibilisierung sind die bewerteten Fallkostenindexwerte. Der totale bewertete Fallkostenindexwert über alle Aufgabenfelder beträgt 106 bis 110. Die Nettoausgaben im Kanton sollten somit gesamthaft um 6 bis 10 Prozent reduziert werden, um den Durchschnitt der Vergleichsgruppen zu erreichen. Aufgabenfeldspezifisch betrachtet liegen die Fallkostenindexwerte teils jedoch deutlich höher.

Über alle Aufgabenfelder summiert ergibt sich im Kanton Uri ein globales Fallkostendifferenzial von 19.9 bis 24.9 Mio. CHF. Das aggregierte Fallkostendifferenzial gibt somit das Gesamtpotenzial für etwaige Ausgabenreformen an, das sich aus dem Benchmarking ergibt. Die Angabe von Unter- und Obergrenzen ist gewisser Unsicherheit in der Ableitung der Ergebnisse einzelner Aufgabenfelder geschuldet. Das Gros der gesamten Unsicherheit liegt im Aufgabenfeld Invalidität.

**Tab. 7-1 Bewertete Fallkostendifferenziale
bei unterschiedlichen Referenzniveaus**

Nr.	Aufgabenfeld	Nettoausgaben		Bewerteter Fallkosten- index	Fallkostendifferenzial nach Referenzniveau			
		[Mio. CHF]	[Anteil Kt.]		RN 100	RN 95	RN 90	RN 85
A	Landrat	0.8	100%					
01	Legislative	0.8	100%	164	0.3	0.3	0.4	0.4
B	Landamannamt	2.2	100%					
02	Exekutive	2.2	100%	146	0.7	0.8	0.9	0.9
C	Sicherheitsdirektion	10.4	94%					
03	Polizei & Verkehrssicherheit	6.7	100%	79	-	-	-	-
04	Verteidigung	1.9	75%	136	0.5	0.6	0.6	0.7
05	Forstwirtschaft	1.4	89%	82	-	-	-	-
06	Jagd und Fischerei	0.3	100%	245	0.2	0.2	0.2	0.2
D	Justizdirektion	8.8	69%					
07	Strafvollzug	1.7	100%	141	0.5	0.6	0.6	0.7
08	Allgemeines Rechtswesen	2.0	46%	-	-	-	-	-
09	Denkmalpflege und Heimatschutz	0.6	93%	58	-	-	-	-
10	Raumordnung	1.8	84%	125	0.4	0.4	0.5	0.6
11	Sport und Freizeit	2.7	51%	8	-	-	-	-
E	Bildungs- und Kulturdirektion	102.5	61%					
12	Obligatorische Schule & Sonderschulen	64.6	40%	94 - 97	0 - 0	0 - 1.3	2.8 - 4.7	6.2 - 8
13	Berufsbildung	13.2	100%	130 - 147	3.1 - 4.2	3.6 - 4.7	4.1 - 5.1	4.6 - 5.6
14	Allgemeinbildende Schulen	10.4	100%	75	-	-	-	-
15	Universitäre Hochschulen	3.5	100%	90	-	-	-	0.2
16	Pädagogische & Fachhochschulen	7.3	100%	111	0.7	1.1	1.4	1.7
17	Kultur & Medien	3.4	65%	93	-	-	0.1	0.3
18	Kirchen und religiöse Angelegenheiten	0.0	100%	81	-	-	-	-
F	Baudirektion	2.3	a)					
19	Strassenverkehr	0.7	a)	-	-	-	-	-
20	Gewässerverbauungen	1.6	92%	55	-	-	-	-
G	Gesundheits-, Sozial- und Umweltdirektion	82.2	89%					
21	Umweltschutz	5.4	99%	238	3.1	3.2	3.3	3.5
22	Spitäler	32.7	100%	105	1.6	3.1	4.7	6.2
23	Gesundheitsprävention	0.5	67%	76	-	-	-	-
24	Krankheit und Unfall	6.0	100%	74 - 85	-	-	-	-
25	Invalidität	13.8	100%	106 - 140	0.8 - 4	1.4 - 4.4	2.1 - 4.9	2.7 - 5.4
26	Alter	17.2	67%	111	1.7	2.5	3.3	4.0
27	Sozialhilfe	5.4	50%	93	-	-	0.2	0.5
28	Familien und Jugend	1.2	37%	31	-	-	-	-
H	Finanzdirektion	1.8	83%					
29	Leistungen an Pensionierte	1.8	83%	141	0.5	0.6	0.6	0.7
I	Volkswirtschaftsdirektion	9.1	85%					
30	Öffentlicher Verkehr	4.3	77%	74	-	-	-	-
31	Arbeitslosigkeit	0.1	86%	24	-	-	-	-
32	Tourismus	0.8	59%	97 - 153	0 - 0.3	0 - 0.3	0.1 - 0.3	0.1 - 0.4
33	Industrie, Gewerbe, Handel	1.8	98%	135	0.5	0.5	0.6	0.7
34	Landwirtschaft	2.1	99%	95 - 123	0 - 0.4	0 - 0.5	0.1 - 0.6	0.2 - 0.7
J	Richterliche Behörden	1.5	100%					
35	Rechtssprechung	1.5	100%	59	-	-	-	-
K	Nicht zuteilbar	23.3	100%					
36	Allgemeine Verwaltung	23.3	100%	130	5.4	6.3	7.2	8.1
TOTAL UR		244.9	76%	106 - 110	19.9 - 24.9	25.2 - 31.4	33.6 - 40.2	43.2 - 49.4

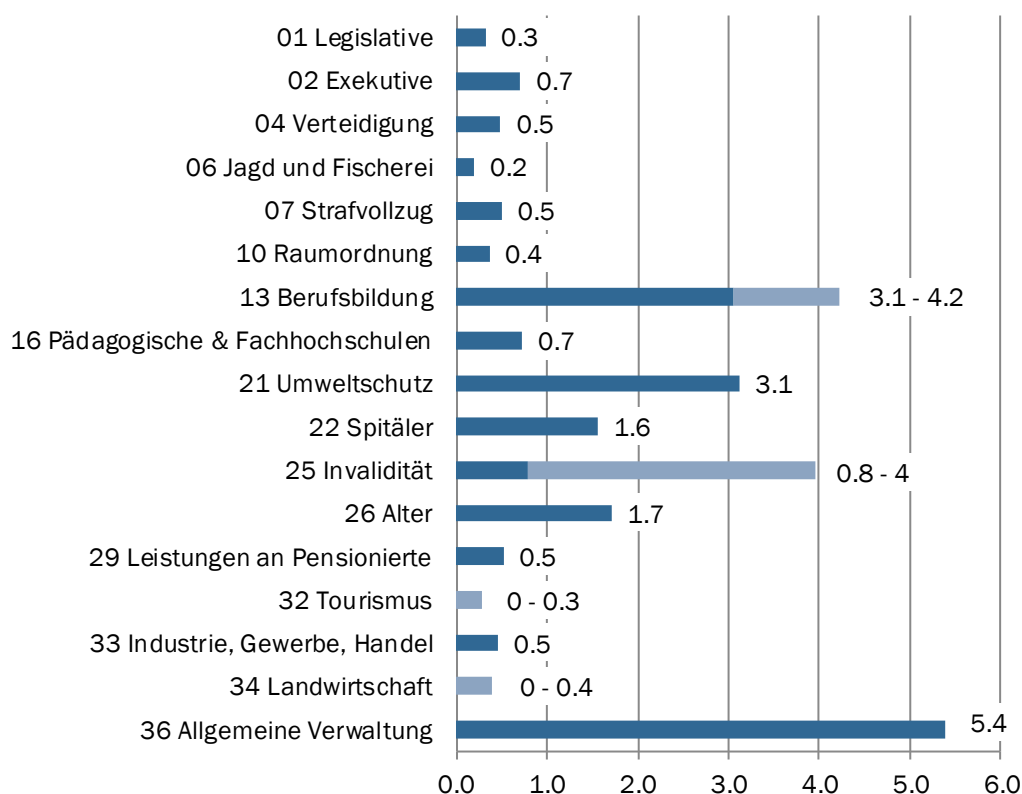
Anmerkung: RN = Referenzniveau; RN 100 = Durchschnitt der Vergleichsgruppe; a) Nettoeinnahmen beim Kanton; Die Aufgabenfelder Legislative, Exekutive und Allgemeine Verwaltung beziehen sich auf die Nettoausgaben exklusive Gemeinden; In die Berechnung fliessen nur Aufgabenfelder ein, deren Fallkostenindexwert anhand der Nettoausgaben berechnet wird (ohne Aufgabenfelder 08, 19); 36 Allgemeine Verwaltung: das Feld umfasst mit der Personal-, Hochbau- und Liegenschafts-, der Finanz- und Steuerverwaltung, den Informatikdiensten, Staatskanzlei sowie den Direktionssekretariaten eine breite Palette an Führungs- und unterstützenden Aufgaben; 21 Umweltschutz: das Aufgabenfeld umfasst (ganz oder teilweise) die Verwaltungseinheiten 2420 Gewässerschutz, 2422 Chemiewehr (jeweils Gesundheits-, Sozial- und Umweltdirektion), 2533 Natur- und Heimatschutz, 2575 Reussdeltafonds (jeweils Justizdirektion), 2630 Amt für Bevölkerungsschutz und Militär (Sicherheitsdirektion) sowie weitere kleinere. Kostenmässig liegt der Schwerpunkt des Aufgabenfelds bei der Gesundheits-, Sozial- und Umweltdirektion (GSUD); 11 Sport und Freizeit: in der Kostenperspektive liegt der Schwerpunkt bei der Justizdirektion (Verwaltungseinheit 2530 Raumplanung), die die Wanderwege verwaltet.

Quelle: EFV, BAKBASEL

Potenzielle Handlungsfelder

In nachfolgender Abbildung werden ausschliesslich diejenigen Aufgabenfelder mit positivem bewertetem Fallkostendifferenzial aufgeführt. Das höchste Fallkostendifferenzial resultiert in dem grossen Aufgabenfeld Allgemeine Verwaltung.

Abb. 7-1 Fallkostendifferenziale der potenziellen Handlungsfelder



Anmerkung: In Mio. CHF; Die bewerteten Fallkostendifferenziale beziehen sich auf den Vergleich des Kantons Uri inklusive der Gemeinden mit der gemäss Plausibilisierungsanalysen im jeweiligen Aufgabenfeld am besten geeigneten Vergleichsgruppe bei einem Referenzniveau von 100 Prozent. Aufgabenfelder Legislative, Exekutive und Allgemeine Verwaltung beziehen sich auf die Nettoausgaben exklusive Gemeinden.

Quelle: BAKBASEL

Wichtigste Kriterien für die Identifikation von potenziellen Handlungsfeldern sind die Höhe der Fallkostendifferenziale sowie ein hoher kantonaler Anteil an den Nettoausgaben des jeweiligen Aufgabenfeldes. Vom analytischen Standpunkt her können für angestrebte Ausgabenreformen daher die Aufgabenfelder Berufsbildung, Spitäler, Invalidität und Allgemeine Verwaltung als prioritäre Handlungsfelder verstanden werden. Im Aufgabenfeld Umweltschutz wird eine nachträgliche Prüfung der funktionalen Zuteilung empfohlen, um eine abschliessende Abschätzung des Fallkostendifferenzials vornehmen zu können. Im Rahmen des letztjährigen Massnahmenpakets wurden beispielsweise bei der Spitalfinanzierung bereits erhebliche kostensenkende Anstrengungen festgelegt.

7.2 Benchmarking Personalausgaben

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

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

Um die Personalausgaben interkantonal zu standardisieren, werden je Aufgabenfeld dieselben Vergleichsgruppen zugrunde gelegt und die Personalausgaben wiederum mit den Bedarfsindikatoren normiert. Das Benchmarking Personalausgaben folgt insofern der Idee des Fallkostenbenchmankings.

Es muss bei der Interpretation der Ergebnisse beachtet werden, dass es sich um eine partielle Betrachtung der Ausgabenseite handelt. Es werden also nicht, wie im Falle der Nettoausgaben, Erträge abgezogen. Demzufolge ist ein direkter Vergleich der Indexwerte des Benchmarkings der Personalausgaben und des Fallkostenbenchmankings nicht zulässig: So wäre es etwa theoretisch möglich, dass die Personalausgaben in einem Aufgabenfeld grösser ausfallen als die Nettoausgaben desselben Aufgabenfeldes. Auch ist ein Kantonsanteil nicht kalkulierbar. Da Transfers zwischen Kanton und Gemeinden eine eigene Sachgruppe konstituieren und sich nicht den Personalausgaben, Sachausgaben oder übrigen Sachgruppen zuordnen lassen, kann der Kantonsanteil an den Personalausgaben nicht separat berechnet werden.

Ergebnisse Personalbenchmarking

Im Falle des Kantons Uri und seiner Gemeinden umfassen Ausgaben für das Personal über die hier betrachteten 16 Aufgabenfelder insgesamt 120.9 Mio. CHF. Im Benchmarking der Personalausgaben resultiert für alle betrachteten Aufgabenfelder ein Indexwert von 110 gegenüber den jeweiligen Vergleichsgruppen. Die Fallkostenindexwerte lassen nun zu, das Niveau der Personalausgaben pro Bedarfseinheit für die gelisteten Aufgabenfelder einzuordnen.

**Tab. 7-2 Benchmarking Personalausgaben:
Fallkostenindex ausgewählter Aufgabenfelder**

Nr.	Aufgabenfeld	Personal- ausgaben [CHF]	Ausgaben Total [CHF]	Anteil Personal- ausgaben [%]	VG = 100 FKI [Index]
01	Legislative	0.5	0.8	56%	119
02	Exekutive	1.7	2.3	72%	140
03	Polizei & Verkehrssicherheit	14.0	17.0	83%	149
04	Verteidigung	1.4	2.6	53%	98
05	Forstwirtschaft	1.7	2.3	73%	63
06	Jagd und Fischerei	0.9	1.3	70%	294
08	Allgemeines Rechtswesen	4.9	6.0	81%	100
10	Raumordnung	1.1	1.9	55%	137
12	Obligatorische Schule & Sonderschulen	49.3	66.9	74%	96
13	Berufsbildung	7.1	18.1	39%	109
14	Allgemeinbildende Schulen	9.2	10.9	85%	81
19	Strassenverkehr	8.2	15.5	53%	150
29	Leistungen an Pensionierte	1.8	1.8	100%	139
31	Arbeitslosigkeit	0.6	1.2	53%	80
35	Rechtssprechung	3.3	4.4	76%	101
36	Allgemeine Verwaltung	15.3	25.5	60%	104
TOTAL UR		120.9	178.5	68%	110

Anmerkung: VG = aufgabenfeldspezifische Vergleichsgruppe (AVG, PG, CH; siehe 6.2 Zusammenfassung der Plausibilisierungsanalysen); FKI = Fallkostenindex; Personalausgaben und Ausgaben in Mio. CHF.; Der FKI des Aufgabenfeldes Exekutive wird nicht wie in der Plausibilisierung der Nettoausgaben mittels Regression bestimmt, sondern via Standardverfahren.

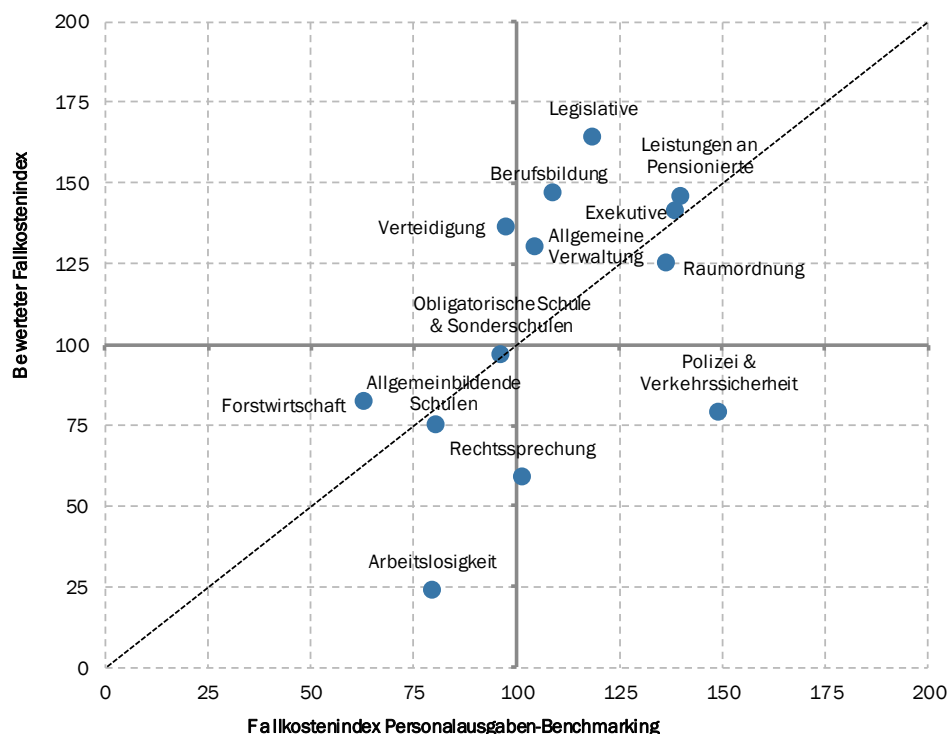
Quelle: EFV, BAKBASEL

Synthese Nettoausgaben- und Personalausgaben-Benchmarking

Um die Ergebnisse des Personalausgaben-Benchmarkings einordnen zu können, werden die Indexwerte des Personal-Benchmarkings mit den Indexwerten des Benchmarkings der Nettoausgaben verglichen¹³. Die untenstehende Abbildung zeigt jeweils die Fallkostenindexwerte des Kantons Uri der Benchmarkings anhand der Personalausgaben (X-Achse) bzw. Nettoausgaben (Y-Achse).

¹³ Der Vergleich zwischen den Fallkosten der Nettoausgaben und der Personalausgaben ist als indikativ zu verstehen, da sich die Finanzierungsstruktur (Personalausgaben im Verhältnis zu Transferausgaben) von derjenigen anderer Kantone unterscheiden kann. Beim Benchmarking der Nettoausgaben sind auch die Einnahmen berücksichtigt. Ein überdurchschnittliches Nettoausgabenniveau könnte daher bspw. auch durch Mindereinnahmen begründet sein.

Abb. 7-2 Fallkostenindexwerte Nettoausgaben- und Personalausgaben-Benchmarking



Anmerkung: Die Aufgabenfelder Strassenverkehr und Allgemeines Rechtswesen sind nicht abgebildet, da der bewertete Fallkostenindex 0 beträgt; Zur Wahrung der Übersichtlichkeit ist auch das Aufgabenfeld Jagd und Fischerei nicht abgebildet.

Quelle: BAKBASEL

Die Abbildung ist in vier Quadranten aufgeteilt, anhand derer sich die Ergebnisse interpretieren lassen. So sind im links-unten liegenden Quadranten sowohl die Nettoausgaben als auch Personalausgaben der betreffenden Aufgabenfelder unterdurchschnittlich.

Im rechts-oben liegenden Quadranten weisen hingegen die Aufgabenfelder sowohl beim Benchmarking der Nettoausgaben wie beim Benchmarking der Personalausgaben überdurchschnittliche Fallkosten auf (Bsp. Legislative). Die überdurchschnittlichen Personalausgaben dürften in diesen Aufgabengebieten das überdurchschnittliche Nettoausgabenniveau zumindest miterklären. Wenn der Indexwert der Personalausgaben zugleich rechts von der diagonal verlaufenden gestrichelten Linie liegt, sind die Personalausgaben der stärkste Treiber überdurchschnittlicher Kosten: der Fallkostenindexwert der Personalausgaben ist grösser als der bewertete Fallkostenindexwert der Nettoausgaben. Es ist zu erkennen, dass bei den Aufgabenfeldern mit überdurchschnittlichen Gesamtkosten / Nettoausgaben (obere Quadranten) die Personalausgaben in der Regel *nicht* die stärksten Treiber der überdurchschnittlichen Kosten sind, sondern andere Sachgruppen (Transferausgaben, Sach- und Betriebsausgaben, Einnahmen) das negative Ergebnis prägen.

8 Zusammenfassung

Ausgangslage

- Erfreulicherweise konnte der Kanton Uri wie in den Vorjahren auch 2014 mit positivem Ergebnis abschliessen. In der Laufenden Rechnung ergab sich 2014 ein Ertragsüberschuss von 15.9 Mio. CHF, was die Erwartungen des Budgets deutlich übertraf. In der Finanzierungsrechnung resultierte ein Überschuss von 11.3 Mio. CHF. Damit konnte der notwendige Finanzierungsbedarf für die Investitionen mehr als erfüllt werden. Der Selbstfinanzierungsgrad betrug 112.1 Prozent.
- Im vergangenen Jahr wurde ein Massnahmenpaket auf den Weg gebracht, um den finanzpolitischen Herausforderungen gerecht zu werden. Hierbei sind bereits Entlastungen von 11.0 Mio. CHF in verschiedenen Aufgabenbereichen definiert worden.
- In den nächsten Jahren kommt es jedoch zu einer Abflachung der Ertragsdynamik begleitet von einer deutlichen Steigerung der Ausgaben, insbesondere für Gesundheit, Sozialwesen, Bildung und Personal. Die gegenwärtigen Probleme sind grösstenteils struktureller Natur und werden sich künftig tendenziell verschärfen (demographischer Wandel).
- Im vergangenen Jahr wurde deshalb ein Massnahmenpaket auf den Weg gebracht, um den anspruchsvollen finanzpolitischen Herausforderungen gerecht zu werden. Zudem soll eine Überprüfung der Staatsaufgaben des Kantons Uri vorgenommen werden. Die vorliegende Studie soll Politik und Verwaltung hierbei unterstützen.

Intrakantonale Aufgabenteilung:

Starkes finanzielles Engagement des Kantons gegenüber Urner Gemeinden

- Im interkantonalen Benchmarking werden die konsolidierten Nettoausgaben des Kantons Uri und seiner Gemeinden in Höhe von 244.9 Mio. CHF verglichen. Der Anteil des Kantons Uri an diesen Kosten beträgt 76 Prozent. Er ist damit um rund 13 Prozentpunkte höher als im Durchschnitt der Finanzhaushalte der Peer Group. Ähnlich verhält es sich zum Durchschnitt der Schweiz.
- Dieser Befund lässt sich auch auf fast alle Aufgabenfelder und alle Fachdirektionen ausweiten. Mit Ausnahme der Gesundheits-, Sozial- und Umweltdirektion liegen die Kantonsanteile in der Finanzierung der öffentlichen Leistungen stets höher als im Durchschnitt von Peer Group und Schweiz.

Standard-Benchmarking:

Erster Überblick zur Kostensituation im interkantonalen Vergleich

- Das Standard-Benchmarking stellt den ersten Schritt des Kern-Benchmarkings dar. Ergebnis des Standard-Benchmarkings ist ein Indexwert für jedes Aufgabenfeld, der angibt, wie stark die Nettoausgaben pro Einwohner im Kanton Uri prozentual von den Nettoausgaben pro Einwohner in der jeweiligen Vergleichsgruppe (Schweiz, Peer Group) abweichen.
- Über alle 36 untersuchten Aufgabenfelder hinweg ergibt sich ein durchschnittlicher Indexwert von 118 gegenüber der Peer Group bzw. 111 gegenüber Schweiz.

Der Kanton Uri weist dementsprechend ein um 18 Prozent bzw. 11 Prozent erhöhtes Nettoausgabenniveau pro Einwohner auf.

Benchmarking der Fall- und Strukturkosten: Fokus auf die beeinflussbaren Fallkosten

- Der Vergleich der Nettoausgaben pro Einwohner dürfte in einigen Aufgabenfeldern zu kurz greifen, da die gesamte Bevölkerung als Indikator für den Bedarf an einer Leistung häufig zu undifferenziert ist. So wird etwa der Bedarf in der Bevölkerung nach Leistungen Allgemeinbildender Schulen nicht, respektive nur ungenau durch die Wohnbevölkerung bestimmt. Vielmehr spielt die Anzahl Schüler, die diese Schulform besucht, die entscheidende Rolle. Das Benchmarking der Fall- und Strukturkosten unterscheidet zwischen Kosten pro Schüler (Fallkosten) und Kosten aufgrund der Anzahl Schüler (Strukturkosten). Während sich die Strukturkosten (die Anzahl Schüler) politisch nicht beeinflussen lassen, sind die Fallkosten der beeinflussbare Kostenteil. Letztere stehen im Fokus der weiteren Analyseschritte.
- Im Benchmarking der Fallkosten ergibt sich im Vergleich zur Peer Group über alle Aufgabenfelder ein gesamthafter Fallkostenindexwert von 121. Dies deutet bereits an, dass in einigen Aufgabenfeldern des Kantons Uri überdurchschnittliche beeinflussbare Fallkosten vorliegen.

Plausibilisierung Einordnung und Bewertung der Zwischenergebnisse

- Mit den Plausibilisierungsanalysen werden die aufgabenfeldspezifischen Fallkostenindexwerte je Aufgabenfeld auf ihre Robustheit überprüft, verfügbare Sekundärdaten hinzugezogen und die jeweils bestgeeignetsten Vergleichskantone je Aufgabenfeld gewählt. Somit lassen sich die Fallkostenindexwerte der vorherigen Analysestufe bewerten und einordnen.
- Ergebnis der Plausibilisierung sind die *bewerteten* Fallkostenindexwerte. In insgesamt 17 von 36 Aufgabenfeldern weisen die Fallkostenindexwerte auf Kosten oberhalb des Durchschnittswertes der Vergleichsgruppe hin. Hierzu zählen öffentliche Dienstleistungen fast aller Politikfelder und Direktionen.
- Der totale bewertete Fallkostenindexwert über alle Aufgabenfelder beträgt 106 bis 110. Die Nettoausgaben im Kanton sollten somit gesamthaft um 6 bis 10 Prozent reduziert werden, um den Durchschnitt der Vergleichsgruppen zu erreichen. Aufgabenfeldspezifisch betrachtet liegen die bewerteten Fallkostenindexwerte teils jedoch deutlich höher.

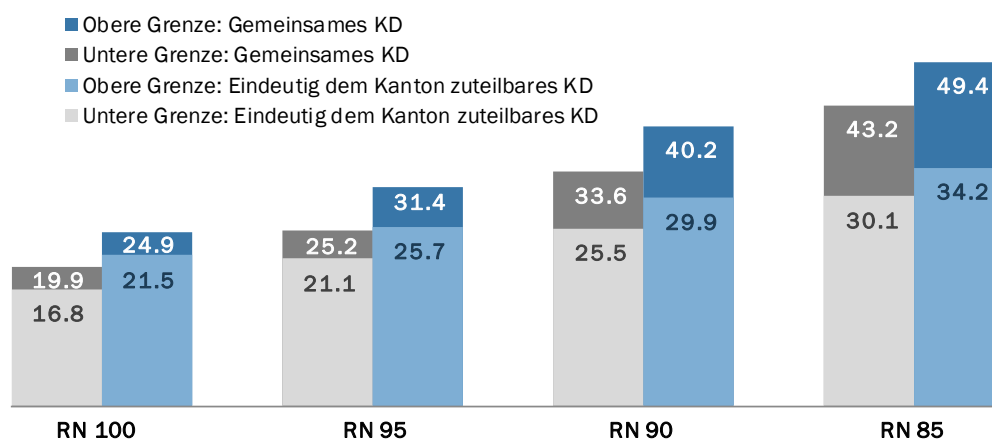
Bewertete Fallkostendifferenziale: Transformation der Fallkostenindexwerte in monetäre Grössen

- Der bewertete Fallkostenindexwert jedes Aufgabenfelds kann in eine monetäre Grösse transferiert werden – das Fallkostendifferenzial. Es drückt aus, um welchen monetären Betrag die Kosten im betrachteten Aufgabenfeld gesenkt werden müssten, um sie auf den Durchschnitt der jeweiligen Vergleichsgruppe abzusinken.

- Über alle Aufgabenfelder summiert ergibt sich im Kanton Uri ein globales Fallkostendifferenzial von 19.9 bis 24.9 Mio. CHF. Das aggregierte Fallkostendifferenzial gibt somit das Gesamtpotenzial für etwaige Ausgabenreformen an, das sich aus dem Benchmarking ergibt. Die Angabe von Unter- und Obergrenzen ist gewisser Unsicherheit in der Ableitung der Ergebnisse einzelner Aufgabenfelder geschuldet. Das Gros der gesamten Unsicherheit liegt im Aufgabenfeld Invalidität.

Globales bewertetes Fallkostendifferenzial nach Referenzniveau

Abb. 8-1 Globale bewertete Fallkostendifferenziale des Kantons Uri inklusive seiner Gemeinden nach Referenzniveau



Anmerkung: In Mio. CHF; RN = Referenzniveau; In die Berechnung fliessen nur Aufgabenfelder deren Fallkostenindexwert anhand der Nettoausgaben berechnet werden (ohne Aufgabenfelder 08, 19).

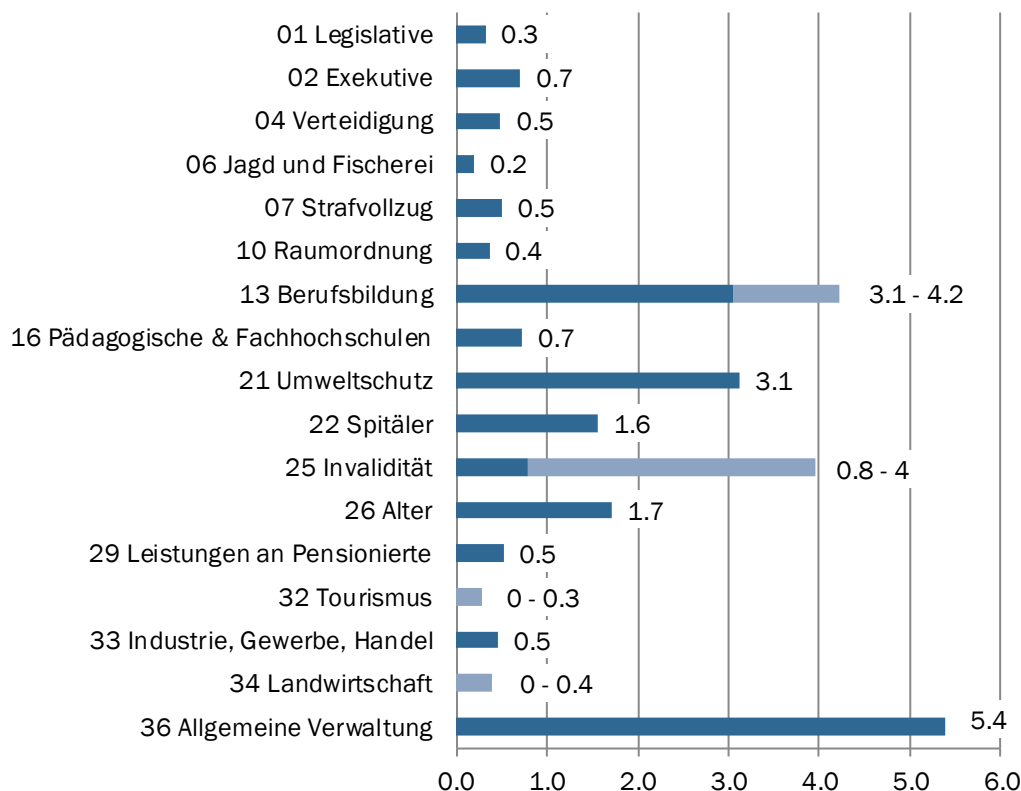
Quelle: BAKBASEL

- Es muss beachtet werden, dass sich auch das globale bewertete Fallkostendifferenzial sich auf den Kanton Uri *inklusive* seiner Gemeinden bezieht. Werden lediglich die Fallkostendifferenziale derjenigen Aufgabenfelder mit einem sehr hohen Kantonsanteil (über 98 Prozent) aufaddiert, resultiert ein globales Fallkostendifferenzial von 16.8 bis 21.5 Mio. CHF. Es haben also insbesondere solche Aufgabenfelder unter (fast) ausschliesslicher Verantwortung des Kantons hohe überdurchschnittliche Fallkosten.
- Je nach kantonaler Zielsetzung kann grundsätzlich statt dem Durchschnitt der Vergleichsgruppen (dem Referenzniveau 100) auch ein unterdurchschnittliches Referenzniveau angestrebt werden: Wird das Kostenniveau beispielsweise auf 95 Prozent des Durchschnitts der Vergleichsgruppen gesenkt, beträgt das globale Fallkostendifferenzial des Kantons Uri 25.2 bis 31.4 Mio. CHF.

Potenzielle Handlungsfelder

- In nachfolgender Abbildung werden die Aufgabenfelder mit positivem bewertetem Fallkostendifferenzial aufgeführt.

Abb. 8-2 Fallkostendifferenziale der potenziellen Handlungsfelder



Anmerkung: In Mio. CHF; Die bewerteten Fallkostendifferenziale beziehen sich auf den Vergleich des Kantons Uri inklusive der Gemeinden mit der gemäss Plausibilisierungsanalysen im jeweiligen Aufgabenfeld am besten geeigneten Vergleichsgruppe bei einem Referenzniveau von 100 Prozent. Aufgabenfelder Legislative, Exekutive und Allgemeine Verwaltung beziehen sich auf die Nettoausgaben exkl. Gemeinden.

Quelle: BAKBASEL

- Wichtigste Kriterien für die Identifikation von potenziellen Handlungsfeldern sind die Höhe der Fallkostendifferenziale sowie ein hoher kantonaler Anteil an den Nettoausgaben des jeweiligen Aufgabenfeldes. Vom analytischen Standpunkt her können für angestrebte Ausgabenreformen daher die Aufgabenfelder Berufsbildung, Spitäler, Invalidität und Allgemeine Verwaltung als prioritäre Handlungsfelder verstanden werden.
- Es werden aber auch im Aufgabenfeld Alter (insbesondere Altenpflege) strukturelle Problemlagen und Handlungsoptionen aufgezeigt. Im Aufgabenfeld Umweltschutz wird eine nachträgliche Prüfung der funktionalen Zuteilung empfohlen, um eine endgültige Abschätzung des Fallkostendifferenzials vornehmen zu können.
- Im Kanton wurden bereits Entlastungsmassnahmen festgelegt. Dies gilt beispielsweise auch für das prioritäre Handlungsfeld Spitäler. Das Gesamtvolumen aller bisherigen Massnahmen beträgt 11.0 Mio. CHF. Hiervon beziehen sich 8.2 Mio. CHF auf die Aufgabenfelder, die in der Kostenstrukturanalyse betrachtet wurden.

Einordnung und Grenzen des interkantonalen Benchmarkings

- Das interkantonale Benchmarking soll Hilfsmittel und Wegweiser sein und die politischen Entscheidungsträger bei strategischen Überlegungen oder der Erarbeitung konkreter Sparmassnahmen unterstützen. Die abgeleiteten Kostendifferenziale sind **nicht** mit möglichen Einsparpotenzialen gleichzusetzen.
- Inwieweit sich im jeweiligen Aufgabenfeld politisch umsetzbare Sparmassnahmen ableiten lassen, hängt von 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, bspw. spezifische Angebotsstrukturen, können unter Umständen ihrerseits zur Erklärung von Fallkostendifferenzialen dienen. Die Gründe für überdurchschnittliche Fallkosten können dementsprechend vielfältig sein (Unterdurchschnittliche Effizienz, höheres reales Leistungsniveau, geringere Kostenbeteiligung der Kostenverursacher, strategisches Ziel, etc.).

Fazit

- Die Ausgangslage für ein Entlastungsprogramm im Kanton Uri ist günstig.
- Der Haushalt des Kantons steht auf einer gesunden Basis wie das Ergebnis des Jahres 2014 und die vorsichtige Finanzplanung zeigen. Anspruchsvolle finanzpolitische Herausforderungen sind zwar in den kommenden Jahren gegeben. Der Kanton verfügt damit über die notwendige Zeit Reformen in Ruhe und mit einer langfristigen, strategischen Orientierung anzugehen.
- Im Kanton besteht Potenzial für die Durchführung von Entlastungsmassnahmen, welches bei mindestens 16.8 Mio. CHF liegt. Diese Einsparungen können allein durch Effizienzerhöhungen und / oder moderate Senkungen des Versorgungsniveaus erreicht werden. Das Gesamtpotenzial schöpft sich aus fast allen Direktionen als auch den Bereichen Exekutive und Legislative.
- Darüber hinaus engagiert sich der Kanton bisher stark in der Finanzierung der Leistungen gegenüber seinen Gemeinden, wenn man den Vergleich mit den anderen Kantonen anstellt. Indem die Finanzierungslast zulasten der Gemeinden umverteilt wird, wären Entlastungen zugunsten des Kantonshaushalts denkbar.

Dienstleistungen von BAKBASEL für Finanzdirektionen und -verwaltungen

BAKBASEL unterstützt Sie in Ihrem finanzpolitischen Entscheidungsprozess. Wir stimmen unsere Indikatoren, Prognosen, Analysen und Präsentationen auf Ihre Bedürfnisse ab und unterstützen Sie mit dem Ziel, Ihre Kenntnisse über das relevante Umfeld zu verbessern.

BAKBASEL erstellt seit über 30 Jahren volkswirtschaftliche Studien für den öffentlichen Sektor und Wirtschaftsstandorte. Dank dieser langjährigen Erfahrung hat sich BAKBASEL eine umfassende Analyse-, Prognose- und Beratungskompetenz erarbeitet. Auf der Basis unserer Datenbanken, ökonometrischen Finanzhaushaltsmodelle und Fachkompetenz unterstützen wir Schweizer Kantone wie auch die eidgenössische Finanzverwaltung in finanzpolitischen Fragestellungen.



★ Input für die kantonale Finanzstrategie

Mit dem umfassenden Instrumentarium kann BAKBASEL in vielen finanzpolitischen Fragestellungen Unterstützung leisten. Unsere Analysen, Prognosen und Simulationen dienen beispielsweise als Input bei der Erarbeitung des Budgets, der Finanzplanung und deren Monitoring. Darüber hinaus bietet BAKBASEL verschiedene «Back-Office-Services» an, welche Sie bei der Datenbereitstellung, Datenauswertung und durch die regelmässige Bereitstellung von Chart-Sets für Vorträge unterstützen. Ein weiteres Tätigkeitsfeld von BAKBASEL im Bereich der öffentlichen Finanzen liegt in der Erstellung von wissenschaftlichen Gutachten oder öffentlichen Präsentationen zu finanzpolitischen Themenstellungen.

BAKBASEL steht als unabhängiges Wirtschaftsforschungsinstitut seit 35 Jahren für die Kombination von wissenschaftlich fundierter empirischer Analyse und deren praxisnaher Umsetzung.

www.bakbasel.com