

Beschluss Nr. 365/2015

Schwyz, 21. April 2015 / ju

**Entlastungsprogramm 2014–2017: Interkantonales Benchmarking
des Finanzhaushalts des Kantons Schwyz**

Schlussbericht Aktualisierung und Vertiefung BAKBASEL

1. Ausgangslage

Mit Beschluss Nr. 1195 vom 11. Dezember 2012 hat der Regierungsrat den Auftrag zum Entlastungsprogramm 2014–2017 (EP 14–17) erteilt. Damit will der Regierungsrat den Finanzhaushalt bis zum Jahr 2018 ausgleichen.

Um im Rahmen des EP 14–17 eine neutrale und objektive Faktenbasis zu erhalten, wie es um den Finanzhaushalt des Kantons Schwyz im interkantonalen Vergleich steht, hat der Regierungsrat eine Benchmarking Studie bei der BAKBASEL Economics AG (BAKBASEL) in Auftrag gegeben, welche auf Basis des Jahres 2010 einen Vergleich der Versorgungsleistungen und Bereitstellungskosten sämtlicher kantonalen Aufgabenfelder möglich machte. Damit sollte insbesondere die Diskussion über eine Optimierung der Aufwandseite auf der Grundlage einer objektiven Faktenbasis ermöglicht werden. Diese Vorgehensweise und die Methodik von BAKBASEL wurden auch in zahlreichen anderen Kantonen (u.a. Bern, Solothurn, Basel-Stadt, Thurgau, Luzern, Zug, Nidwalden, Obwalden, Uri) angewandt. In mehreren Kantonen wurde die Analyse des BAKBASEL Benchmarkings als Basis für das festzulegende Sparpaket verwendet.

2. Auftrag

BAKBASEL hat im April 2014 den Schlussbericht (nachfolgend Erststudie genannt) vorgelegt. Der Regierungsrat hat die Erststudie zur Kenntnis genommen. Die Ergebnisse wurden ebenfalls der Staatswirtschaftskommission (Stawiko) zur Kenntnisnahme vorgelegt und schliesslich mit einer Medienmitteilung im September 2014 veröffentlicht. Auf Grundlage der Ergebnisse hat der Regierungsrat das Finanzdepartement mit Beschluss Nr. 608 vom 3. Juni 2014 beauftragt, die Gründe für sieben ausgewählte Aufgabenfelder, die gegenüber der kantonalen Vergleichsgruppe überdurchschnittlich hohe Nettoausgaben aufweisen, vertiefend zu analysieren. Es seien in Zusammenarbeit mit den zuständigen Departementen die Gründe für diese Kostendifferenz zu untersuchen. Ferner sei durch BAKBASEL im Rahmen einer Zweitstudie auch eine Aktualisierung

für diese sieben Aufgabenfelder durchzuführen, um zu beurteilen, wie sich die Kosten seit dem Jahr 2010 entwickelt haben.

3. Ergebnisse Erststudie

Der Ausgangspunkt des Benchmarkings bestand darin, die Nettoausgaben des Kantons Schwyz mit dem durchschnittlichen Leistungsniveau der Gesamtheit aller Kantone zu vergleichen. Im durchschnittlichen Fall ist das Referenzniveau staatlicher Leistung ein Indexwert von 100. Eine entsprechende kostenmässige Differenz wird als Kostendifferenzial aufgeführt. Nebst dem Vergleich gegenüber dem Durchschnitt aller Kantone hat BAKBASEL auch den Durchschnitt einer sogenannten Peer Group, für den Kanton Schwyz bestehend aus den Kantonen Basel-Landschaft, Nidwalden, Solothurn, St. Gallen, Thurgau und Zug, ermittelt. Die Nettoausgaben umfassen dabei jeweils alle Ebenen und somit nebst dem Kanton auch die Bezirke und Gemeinden. Aus Sicht des Kantons wurde bei der Analyse jeweils der Kantonsanteil an den Nettoausgaben und am Kostendifferenzial angegeben.

Das Hauptergebnis der Erststudie zeigte, dass der Kanton Schwyz im Jahr 2010 gegenüber der kantonalen Peer Group in 42 von 66 untersuchten Aufgabenfeldern niedrigere Nettoausgaben pro Einwohner aufweist. Über alle Aufgabenfelder hinweg weist der Kanton Schwyz gegenüber der Peer Group ein um 4% niedrigeres Nettoausgabenniveau pro Einwohner auf. Im Vergleich mit dem Durchschnitt der Gesamtschweiz sind es sogar 47 Aufgabenfelder mit niedrigeren Nettoausgaben pro Einwohner. Das Niveau liegt 6% unter dem Durchschnitt aller Kantone.

BAKBASEL unterscheidet im Benchmarking zwischen Fall- und Strukturkosten. Die Strukturkosten postulieren die „Anzahl Fälle“, die Fallkosten die „Kosten pro Fall“ in den jeweiligen Aufgabenfeldern. Strukturkosten sind nur schwerlich veränderbar, weshalb der Fokus für Veränderungen und Massnahmen grundsätzlich auf den Fallkosten liegen sollte. Die sieben gemäss regierungsrätlichem Auftrag zu vertiefenden Aufgabenfelder zeigten im Jahr 2010 alle relativ hohe Fallkosten im Vergleich zur kantonalen Peer Group. Nachfolgend sind die zentralen Ergebnisse der Erststudie für die sieben zu vertiefenden Aufgabenfelder mit Bezug zu den Fallkosten aufgeführt (vgl. RRB Nr. 608/2014, Schlussbericht BAKBASEL Benchmarking; Erststudie).

<i>Aufgabenfeld</i>	<i>Fallkosten-indexwert (PG=100)</i>	<i>Fallkosten-differenzial in Mio. Franken</i>	<i>Kantons-anteil in Prozent</i>	<i>Fallkosten-differenzial Kantonsanteil in Mio. Franken</i>
Invalidität	119	7.1	81%	5.8
Landwirtschaft	170	3.8	95%	3.6
Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen	120	4.6	100%	4.6
Polizei und Verkehrssicherheit	155	6.1	100%	6.1

Finanz- und Steuerverwaltung	122	2.5	100%	2.5
Strassenverkehr	159	10.5	29%	3.0
Öffentlicher Ver- kehr	113	3.8	46%	1.7
<i>Total</i>		<i>38.4</i>		<i>27.3</i>

Werden die Fallkostenindexwerte in monetäre Grössen transformiert, gibt das Fallkostendifferenzial an, um welchen Betrag die totalen Nettoausgaben für ein Erreichen eines durchschnittlichen Fallkostenniveaus sinken müssten. Das kumulierte Fallkostendifferenzial belief sich für die sieben Aufgabenfelder im Jahr 2010 in der Erststudie im Vergleich zur kantonalen Peer Group auf 38.4 Mio. Franken. Rechnet man die Bezirks- und Gemeindeanteile heraus, so ergibt sich für ein dem Kanton zurechenbares Kostendifferenzial von 27.3 Mio. Franken.

4. Ergebnisse Zweitstudie

BAKBASEL aktualisierte im Rahmen der Zweitstudie die sieben zu vertiefenden Aufgabenfelder des Kantons Schwyz auf Basis der neuen verfügbaren Daten. Dabei wurde das Basisjahr 2010 mit den aktuellsten verfügbaren Informationen validiert und die Zahlen der Staatsrechnungen 2011 und 2012 miteinbezogen. Der Fokus lag wiederum auf den Fallkosten. Es wurde insbesondere die Fallkostenindexentwicklung der sieben Aufgabenfelder zwischen 2010 und 2012 analysiert.

Die zentralen Ergebnisse aus der Zweitstudie sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst.

<i>Aufgabenfeld</i>	<i>2010</i>		<i>2011</i>	<i>2012</i>		
	<i>Fallkosten- indexwert (PG=100) (aktuali- siert)</i>	<i>Fallkosten- indexwert (PG=100)</i>	<i>Fallkosten- indexwert (PG=100)</i>	<i>Fallkosten- indexwert (PG=100)</i>	<i>Fallkosten- differenzial in Mio. Franken</i>	<i>Kantons- anteil in Prozent</i>
Invalidität	119	103	112	4.9	77%	3.8
Landwirt- schaft	140	151	161	3.4	87%	3.0
Pädagogische Hochschule und Fach- hochschule	104	97	92	-	100%	-
Polizei und Verkehrs- sicherheit	162	158	163	12.8	100%	12.8
Finanz-/ Steu- erverwaltung	103	88	97	-	95%	-

Strassen- verkehr	159	161	182	13.5	36%	4.9
Öffentlicher Verkehr	113	117	123	7.3	46%	3.4
<i>Total</i>				<i>41.9</i>		<i>27.9</i>

Die Ergebnisse der Zweitstudie zeigen, dass zu den Aufgabenfeldern mit den höchsten Fallkostenindexwerten gegenüber der Peer Group die Landwirtschaft, die Polizei und Verkehrssicherheit sowie der Strassenverkehr gehören. Das Niveau im Aufgabenfeld Landwirtschaft ist im Vergleich mit der Peer Group kontinuierlich von einem Indexwert von 140 im Jahr 2010 auf 161 im Jahr 2012 angestiegen. Das Aufgabenfeld Strassenverkehr zeigt im Vergleich mit der Peer Group einen Anstieg mit einem Wert von 159 auf 182 zwischen 2010 und 2012. Die Polizei und Verkehrssicherheit hat über alle Jahre ein Fallkostenindexniveau von rund 160. Leicht überdurchschnittliche Fallkostenindexwerte im Zeitverlauf gegenüber der Peer Group weisen die Aufgabenbereiche Invalidität sowie Öffentlicher Verkehr auf. Die Aufgabenfelder Pädagogische Hochschule und Fachhochschule sowie Finanz- und Steuerverwaltung sind im Zeitraum 2010 und 2012 auf einen Indexwert von unter 100 gefallen. Die zwei Aufgabenfelder verfügen folglich nach aktuellsten Erkenntnissen im Peer Group Vergleich über ein gegenüber der Peer Group unterdurchschnittliches Fallkostenniveau.

In allen sieben Aufgabenfeldern aufsummiert lag im Jahr 2012 das Fallkostendifferenzial des Kantons Schwyz (inklusive Bezirke und Gemeinden) gegenüber der Peer Group bei 41.9 Mio. Franken und damit höher als im Jahr 2010 (38.4 Mio. Franken). Mit Ausnahme der Pädagogischen Hochschule und Fachhochschule und der Finanz- und Steuerverwaltung sind die Fallkostendifferenziale im Vergleich zum Ausgangsjahr 2010 auf ungefähr gleichem Niveau geblieben oder angestiegen. Das Kostendifferenzial des Kantonsanteils liegt über alle Aufgabenfelder bei 27.9 Mio. Franken.

Es gilt dabei zu beachten, dass die in der Benchmarking-Analyse ermittelten Kostendifferenziale nicht mit möglichen Einsparpotenzialen gleichgesetzt werden können. Inwieweit sich in den jeweiligen Aufgabenfeldern aus Kostendifferenzialen auch politisch umsetzbare Sparmassnahmen ableiten lassen, hängt von weiteren Faktoren wie beispielsweise den institutionellen Rahmenbedingungen oder politisch-strategischen Überlegungen ab. Schlussfolgerungen im Hinblick auf das Einsparpotenzial müssen deshalb unter Berücksichtigung der institutionellen und politischen Rahmenbedingungen gezogen werden.

5. Validierung

Die für die zu vertiefenden Aufgabenfelder zuständigen Departemente haben die Ergebnisse der Zweitstudie validiert. Zusammenfassend geht aus der Validierung der für die Aufgabenfelder betroffenen Departemente eine Relativierung der Ergebnisse hervor. So wird postuliert, dass die Benchmarking Studie von BAKBASEL oftmals Kantone mit verschiedenen Buchungsgrundsätzen vergleiche. Dies resultiere in nicht durchgehend validen statistischen Vergleichen. Hinzu kommt, dass die Bedarfsindikatoren nicht in jedem Fall optimal gewählt wurden. Es gelte auch zu beachten, dass tiefe Fallzahlen, welche in bestimmten Aufgabenfeldern Ausdruck effektiver Präventionsarbeit sind, mit ein Grund für höher ausfallende Fallkosten sein können. Ferner wird in den Stellungnahmen zum Ausdruck gebracht, dass die verwendete Datengrundlage der eidgenössischen Finanzstatistik nicht durchgehend korrekt sei bzw. BAKBASEL sich um substantielle Beiträge verrechnet habe. Ein Vergleich zwischen den Kantonen sei vielfach schwierig zu ziehen, da

die strukturellen Voraussetzungen verschieden seien. Spar- und Optimierungsmassnahmen wurden vielfach bereits im Rahmen des EP 14–17 beschlossen.

Aus den Stellungnahmen geht aber auch hervor, dass die aktualisierte Studie von BAKBASEL vom Februar 2015 nachvollziehbarer als die Erststudie konzipiert ist, vorab weil für die Vertiefungsarbeiten die verarbeiteten statistischen Datengrundlagen zur Verfügung gestellt wurden. Jedoch basiere die Studie nach wie vor auf teilweise nicht validen Datengrundlagen. Dies führe in einigen Fällen zu falschen Schlussfolgerungen.

6. Erwägungen

Auf Grundlage der Ergebnisse und der Validierung durch die Departemente werden folgende Erwägungen angestellt.

6.1 Kostendifferenziale

In den drei Aufgabenfelder Landwirtschaft, Polizei und Verkehrssicherheit und Strassenverkehr bestehen im Vergleich zur kantonalen Vergleichsgruppe in allen drei untersuchten Jahren 2010, 2011 und 2012 konstant hohe überdurchschnittliche Fallkosten. Dies ergibt für das Jahr 2012 Kostendifferenziale, welche dem Kanton zugeordnet werden können, von 3 Mio. Franken (Landwirtschaft), 12.8 Mio. Franken (Polizei und Verkehrssicherheit) und 4.9 Mio. Franken (Strassenverkehr).

In den zwei Aufgabenfeldern Invalidität und Öffentlicher Verkehr zeigen sich gegenüber der kantonalen Vergleichsgruppe in allen drei untersuchten Jahren leicht überdurchschnittliche Fallkosten. Die entsprechenden Fallkostenindexwerte liegen zwischen 103 und 123 Indexpunkten. Im Jahr 2012 resultiert daraus in diesen zwei Aufgabenfeldern Kostendifferenziale, welche dem Kanton zugeordnet werden können, von 3.8 Mio. Franken (Invalidität) und 3.4 Mio. Franken (Öffentlicher Verkehr).

In den zwei Aufgabenfeldern Pädagogische Hochschule und Fachhochschule und Finanz- und Steuerverwaltung resultieren seit dem Jahr 2011 im Vergleich zur kantonalen Vergleichsgruppe unterdurchschnittliche Fallkosten. Die entsprechenden Fallkostenindexwerte liegen nun zwischen 88 und 97 Indexpunkten und weisen gegenüber der Peer Group keine Kostendifferenziale mehr auf.

6.2 Datengrundlagen

Die Schlüsselung der Ausgaben auf die funktionale Gliederung wird in den verschiedenen Kantonen nicht einheitlich vorgenommen. Unter anderem haben die Ämter in den Kantonen unterschiedliche Aufgaben. Klassisch wurden früher gesamte Ämter einer Funktion zugeordnet. Heute finden sich dagegen teilweise unterschiedliche Aufgabenbündel in den einzelnen Funktionen. Dies hat dazu geführt, dass es in einzelnen Aufgabenfeldern zu falschen Zuordnungen gekommen ist. In den Gesprächen von BAKBASEL, dem Finanzdepartement und den von den Departementen bestimmten Fachvertretern wurde dies thematisiert. BAKBASEL hat auf dieser Grundlage Bereinigungen an der für das Benchmarking verwendeten Datengrundlage der eidgenössischen Finanzstatistik vorgenommen.

Nebst der funktionalen Schlüsselung kann die Abgrenzung von Investitionsaufwand (die Investitionsrechnung wurde im Auftrag an BAKBASEL ausgeschlossen) und Aufwand in der Laufenden Rechnung zu Problemen bei der Datengrundlage führen. In gewissen Kantonen werden gewisse Aufgaben in der Investitionsrechnung verbucht, in anderen in der Laufenden Rechnung. Kantone

mit hohem ausserkantonalen Leistungseinkauf bezahlen auf den Tagespauschalen einen Investitionskostenzuschlag, der dann in der Laufenden Rechnung und somit im Vergleich von BAKBASEL enthalten ist. Währenddessen bezahlen andere Kantone Baukostenbeiträge über die Investitionsrechnung und weisen deshalb tiefere Tagespauschalen in der Laufende Rechnung auf. Bei gleichen Stückzahlen und gleichem Totalaufwand können somit aufgrund der Subventionsmethodik unterschiedliche Ergebnisse resultieren.

Die einzelnen Departemente haben die Probleme mit der Datengrundlage in ihren Stellungnahmen angesprochen. Es gilt allerdings zu beachten, dass BAKBASEL nach den Gesprächen mit den Fachvertretern diverse Bereinigungen der Datengrundlage vorgenommen hat. In verschiedenen Aufgabenfeldern wurden falsch zugeordneten Ausgaben korrigiert.

6.3 Massnahmen

Alle vertieften Aufgabenfelder mit Fallkostendifferenzialen haben im Rahmen des EP 14–17 bereits Massnahmen zur Kostenreduktion ergriffen. So wurde im Bereich Öffentlicher Verkehr das Grundangebot angepasst und reduziert. Im Bereich Polizei und Verkehrssicherheit wurde eine Reduktion und Plafonierung des Sachaufwandes vorgenommen und im Aufgabenfeld Strassenverkehr konzentriert man sich auf den sicherheitsrelevanten Unterhalt. Bei der Invalidität werden Massnahmen geprüft, um die Kostenentwicklung für die Beträge für die ausserkantonalen Behinderteninstitutionen zu bremsen und in der Landwirtschaft wurde mit der Umsetzung der Agrarpolitik 2014–2017 eine Kostenreduktion erreicht.

7. Weiteres Vorgehen

Das Finanzdepartement schliesst den Auftrag der Aktualisierung und der Vertiefung des Benchmarkings gemäss RRB Nr. 608/2014 auf den hier aufgezeigten Grundlagen ab. Die Ergebnisse der Zweitstudie von BAKBASEL werden wiederum der Stawiko zur Kenntnis gebracht. Die Stawiko hat dem Regierungsrat mitgeteilt, dass sie im Hinblick auf die Delegationsbesuche im Mai 2015 die Unterlagen vorliegen haben möchte, damit die Delegationen gegebenenfalls die Thematik des Benchmarkings aufnehmen können.

Das interkantonale Benchmarking des Finanzhaushalts des Kantons Schwyz ist als Teil der ersten Etappe des EP 14–17 somit abgeschlossen. Die vorliegenden Ergebnisse für die vertieften Aufgabenfelder geben den Departementen allerdings Hinweise für allfällige weitere zu beschliessende Massnahmen im Rahmen der zweiten Etappe des EP 14–17.

Beschluss des Regierungsrates

1. Die BAKBASEL Zweitstudie „Aktualisierung des Interkantonalen Benchmarkings des Finanzhaushalts des Kantons Schwyz“ wird zur Kenntnis genommen.

2. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Departemente; Finanzkontrolle (zuhanden Stawiko); Staatskanzlei.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber

