

Beschluss Nr. 608/2014

Schwyz, 3. Juni 2014 / bz

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

Schlussbericht BAKBASEL

1. Ausgangslage und Zielsetzung

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 einen Vergleich der Versorgungsleistungen und Bereitstellungskosten sämtlicher kantonalen Aufgabenfelder möglich macht. Damit soll insbesondere die Diskussion über eine Optimierung der Aufwandseite auf der Grundlage einer objektiven Faktenbasis ermöglicht werden. Diese Vorgehensweise wird zurzeit in zahlreichen Kantonen (u.a. Bern, Solothurn, Basel-Stadt, Thurgau, Luzern, Zug, Nidwalden, Obwalden, Uri) angewandt.

2. Interkantonales Benchmarking

2.1 Methodik

Der Ausgangspunkt der Analysen besteht darin, die Nettoausgaben des Kantons Schwyz mit dem durchschnittlichen Leistungsniveau der Gesamtheit aller Kantone zu vergleichen. In diesem Fall ist das Referenzniveau staatlicher Leistung 100 (CH=100). In jedem Aufgabenfeld mit höheren Nettoausgaben im Kanton Schwyz als im schweizerischen Durchschnitt wird die entsprechende Differenz als „Kostendifferenzial“ aufgeführt. Nebst diesem Vergleich gegenüber dem Durchschnitt aller Kantone, hat BAKBASEL den Vergleich auch mit dem Durchschnitt einer so genannten kantonalen Peer Group (PG), bestehend aus Kantonen mit ähnlichen Ausgangslagen, Gröszenordnungen und/oder Strukturen, durchgeführt. Als spezifische kantonale Vergleichsgruppe wurden für den Kanton Schwyz die Kantone Basel-Landschaft, Nidwalden, Solothurn, St. Gallen, Thurgau und Zug festgelegt.

Als Datenbasis diente der BAKBASEL die Finanzstatistik der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV, Basisjahr 2010). Damit richtet sich das Benchmarking nach Funktionen und es wird ein nachvollziehbarer Zusammenhang zwischen den Ausgaben und Aufgaben des Kantons hergestellt. BAKBASEL betont dabei, dass ein solches Benchmarking nur eines von mehreren Instrumenten im Gesamtprojekt sein kann. Von BAKBASEL werden deshalb in der Studie auch explizit keine Sparpotenziale definiert und auch keine konkreten Massnahmen abgeleitet. Das Benchmarking soll Hilfsmittel und Wegweiser sein und die politischen Verantwortungsträger bei der Erarbeitung von Massnahmen unterstützen.

2.2 Vorgehensweise

Der Regierungsrat hat Ende Mai 2013 BAKBASEL den Auftrag für die Studie „Interkantonales Benchmarking des Finanzhaushalts des Kantons Schwyz“ erteilt. Ende Juli 2013 lag ein Entwurf der Studie vor und Anfangs September 2013 erstellte BAKBASEL einen (durch die statistische Methodik geprägten) technischen Zwischenbericht. Darin wurden sämtliche Aufgabenfelder aus finanzieller Sicht interkantonal miteinander verglichen. Das Finanzdepartement hat daraufhin den Zwischenbericht detailliert analysiert und die Erkenntnisse mit BAKBASEL besprochen. Ende November hat der Regierungsrat den Zwischenbericht zur Kenntnis genommen und das weitere Vorgehen für den Auswertungs- und Plausibilisierungsprozess festgelegt.

Die Zwischenergebnisse wurden anfangs Dezember 2013 denjenigen Departementen zur Kenntnis gebracht, die gemäss Benchmarking in ihren entsprechenden Aufgabenfeldern höhere Nettoausgaben als der Durchschnitt der schweizerischen Kantone und/oder der kantonalen Vergleichsgruppe hatten. Die Departemente wurden aufgefordert, die Zwischenergebnisse zu plausibilisieren und dazu bis Ende Januar 2014 Stellung zu nehmen. Gleichzeitig konnten allfällige Verständnisfragen gestellt werden. BAKBASEL hat anschliessend die Stellungnahmen ausgewertet, Fragen beantwortet und – wo erforderlich – Anpassungen und/oder Ergänzungen im Bericht vorgenommen. Auf dieser Grundlage erfolgte Ende März 2014 eine fachtechnische Besprechung der Ergebnisse zwischen BAKBASEL und den für die Aufgabenbereiche zuständigen Vertretern der Departemente. Nach diesen Besprechungen hat BAKBASEL im April 2014 den definitiven Schlussbericht verfasst. Das Finanzdepartement hat daraufhin die Departemente zum abschliessenden Mitbericht eingeladen und mit vorliegendem Regierungsratsbeschluss das weitere Vorgehen festgelegt.

2.3 Ergebnisse Schlussbericht

Der Schlussbericht von BAKBASEL zeigt den interkantonalen Vergleich der Nettoausgaben nach Aufgabenfeldern, wobei sich alle Analysen und Ergebnisse auf sämtliche Staatsebenen des Kantons Schwyz (Kanton, Bezirke und Gemeinden) beziehen.

In 47 von 66 untersuchten Aufgabengebieten weist der Kanton Schwyz im Vergleich mit dem Durchschnitt der Gesamtschweiz niedrigere Nettoausgaben pro Einwohner auf. Gegenüber der kantonalen Peer Group liegen die Pro-Kopf-Nettoausgaben des Kantons Schwyz in 42 Aufgabenfeldern unter dem Durchschnitt. Über alle Aufgabenfelder hinweg liegen die Nettoausgaben pro Kopf des Kantons Schwyz bei 94% des gesamtschweizerischen Durchschnitts. Der Kanton Schwyz weist dementsprechend gegenüber der Gesamtheit aller Kantone ein um 6% niedriges Nettoausgabenniveau pro Einwohner auf. Bei einem Indexwert von 96 fallen die Nettoausgaben pro Kopf des Kantons Schwyz im Vergleich mit der kantonalen Peer Group ebenfalls unterdurchschnittlich aus.

Die aus der Auswertungs- und Plausibilisierungsprozess mit den Departementen resultierenden Kostendifferenziale der einzelnen Aufgabenfelder stellen das Hauptergebnis der Studie dar. Das bewertete Kostendifferenzial trifft für jedes Aufgabenfeld die Aussage, um wie viele Franken die Nettoausgaben im Kanton Schwyz (inklusive Bezirke und Gemeinden) höher liegen als die kantonale Vergleichsgruppe.

Gesamthaft kommt die Analyse zum Ergebnis, dass die bewerteten Kostendifferenziale des Kantons Schwyz (inklusive Bezirke und Gemeinden) über alle Aufgabenfelder hinweg bei 42.8 bis 55.3 Mio. Franken liegen. Zieht man den Bezirks-/Gemeindeanteil proportional zu seinem Finanzierungsanteil im jeweiligen Aufgabenfeld ab, ergibt sich ein global bewertetes Kostendifferenzial von rund 28 Mio. Franken (untere Grenze) bis 39 Mio. Franken (obere Grenze) in 21 Aufgabenfeldern gegenüber der kantonalen Peer Group.

2.4 Erwägungen

Die Feststellung, dass die Nettoausgaben pro Kopf des Kantons Schwyz über alle Aufgabenfelder hinweg bei 94% des gesamtschweizerischen Durchschnitts bzw. bei 96% der kantonalen Peer Group liegen sowie das global bewertete Kostendifferenzial des Kantonsanteils von rund 28 bis 39 Mio. Franken sind die zentralen (quantitativen) Ergebnisse der Benchmarking Studie. In Bezug auf diese Ergebnisse sind folgende Erwägungen anzustellen:

- Kostendifferenziale sind nicht mit Sparpotenzialen gleichzusetzen. Politische oder institutionelle Rahmenbedingungen können solche Kostendifferenziale erklären. Dazu sind allerdings weitere vertiefte Analysen erforderlich. In diesem Sinne kann und darf zu den vorliegenden Ergebnissen des Benchmarkings noch keine verbindliche Wertung erfolgen;
- die vorliegende Benchmarking Studie widerspiegelt den punktuellen Zustand aus dem Jahr 2010. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Studie stellte die eidgenössische Finanzstatistik des Jahres 2010 die aktuellste verfügbare Datenbasis dar. Sämtliche seit 2010 im Rahmen des Massnahmenplans 2011, des EP 14–17 oder weitere im Rahmen von Spar-/ Optimierungsbestrebungen beschlossene oder bereits umgesetzte Massnahmen sind somit nicht berücksichtigt;
- die Analyse erfolgte auf Basis der funktionalen Gliederung nach Aufgabenfeldern. Hinsichtlich der Aufschlüsselung auf die institutionelle Gliederung bzw. die Zuordnung zu den Departementen ist zu beachten, dass die aufgelisteten Kostendifferenziale nicht unbedingt vollständig im betreffenden Departement verursacht werden;
- BAKBASEL hat das vorliegende Benchmarking auf der Datenbasis der eidgenössischen Finanzstatistik vorgenommen. Diese wiederum verwendet die funktionale Gliederung nach dem Harmonisierten Rechnungsmodell 2 (HRM2). Da HRM2 im Kanton Schwyz noch nicht eingeführt ist, ist es möglich, dass bei der Überführung der Daten des Kantons Schwyz in die funktionale Gliederung der eidgenössischen Finanzstatistik nicht sämtliche kantonale Spezialitäten berücksichtigt wurden;
- die oben genannten Spannweiten des global bewerteten Kostendifferenzials beziehen sich auf den Durchschnitt der Nettoausgaben der kantonalen Peer Group. BAKBASEL bezeichnet dieses Referenzniveau im Schlussbericht mit „100“. Würde man auf ein tieferes Versorgungs-/Leistungsniveau abstellen (gemäss BAKBASEL Schlussbericht zum Beispiel auf ein Niveau von 95, 90 oder 85), ergäben sich für alle Aufgabenfelder grössere Kostendifferenziale. Solche Überlegungen sind insofern wichtig, als der Kanton Schwyz im interkantonalen Vergleich der Steueraus schöpfungsquoten den schweizweit tiefsten Wert von 12.7% aufweist. Der Durchschnitt sämtlicher Kantone liegt bei 26.7%. Der Durchschnitt, der für das Benchmarking benutzten Peer Group bei 22%. Da mittels Steueraus schöpfung das Versorgungs-/Leistungsniveau finanziert wird, sollte im Hinblick auf das anzustrebende Niveau dieser Zusammenhang beachtet werden;
- mit der Bezugnahme des Kostendifferenzials auf den Durchschnitt der Nettoausgaben der kantonalen Peer Group nimmt der Vergleich Rücksicht auf ähnliche Grössenordnungen und/oder Strukturen. In bestimmten Aufgabenfeldern, wie beispielweise im öffentlichen Verkehr, kann allerdings der nationale Benchmarking adäquater sein. Dieser Aspekt ist bei den Vertiefungsarbeiten zu berücksichtigen.

Von besonderem Interesse für eine vertiefende Analyse sind diejenigen Aufgabenfelder, die gemäss den Ergebnissen von BAKBASEL gegenüber der Vergleichsgruppe sehr grosse bewertete Kostendifferenziale ausweisen. Es ist dabei zweckmässig, eine relativ hohe Erheblichkeitslimite von 2 Mio. Franken Kostendifferenzial pro Aufgabenfeld festzulegen und bei angegebenen Spannweiten auf die untere Grenze abzustellen. Ferner ist auch der Kantonsanteil mitzubersichtigen. Aufgabenfelder mit kleinem Kantonsanteil stehen nicht im Vordergrund.

Damit wird der Fokus auf die wesentlichen Felder aus Sicht des Kantons gerichtet. Das schliesst allerdings nicht aus, dass nicht auch Bereiche mit tiefer bewerteten Kostendifferenzialen oder mit relativ kleinem Kantonsanteil vertieft analysiert werden können. Für das weitere Vorgehen stehen aus Sicht des Kantons die – gemäss BAKBASEL-Schlussbericht in den Ziffern 5 und 6 aufgezeigten – Aufgabenfelder im Vordergrund:

<i>Aufgabenfeld</i>	<i>(Hauptsächlich) zuständiges Departement</i>	<i>Netto- ausgaben 2010 in Mio. Franken</i>	<i>Anteil Kanton in Prozent</i>	<i>Bewertetes Kostendiff. (PG=100) in Mio. Franken</i>	<i>Anteil Kostendiff. Kanton in Mio. Franken</i>
Invalidität	Departement des Innern	43.3	81%	7.1	5.8
Landwirtschaft	Volkswirtschafts- departement	9.2	95%	3.8	3.6
Pädagogische Hoch- schulen und Fach- hochschulen	Bildungs- departement	27.2	100%	4.6	4.6
Polizei und Verkehrssicherheit	Sicherheits- departement	34.1	100%	6.1	6.1
Finanz- und Steuerverwaltung	Finanz- departement	13.8	100%	2.5	2.5
Strassenverkehr	Baudepartement	28.1	29%	10.5	3.0
Öffentlicher Verkehr	Baudepartement	34.0	46%	3.8	1.7

Die Validierung der von BAKBASEL verwendeten Zahlenbasis der eidgenössischen Finanzstatistik durch die Departemente ergab, dass von den Kantonen und Gemeinden erfolgte Datenlieferungen teilweise unterschiedliche Grössen enthalten. Im Rahmen der vertiefenden Arbeiten soll in den betroffenen Bereichen deshalb auch analysiert werden, welche Grössen der kantonalen Peer Group in der eidgenössischen Finanzstatistik erfasst worden sind.

3. Weiteres Vorgehen und Aufträge

Der Regierungsrat nimmt den Schlussbericht „Interkantonales Benchmarking des Finanzhaushalts des Kantons Schwyz“ zur Kenntnis. Der Schlussbericht wird ebenfalls der Staatswirtschaftskommission zur Kenntnis gebracht.

3.1 Auftrag an das Finanzdepartement

Der Regierungsrat beauftragt das Finanzdepartement, in Zusammenarbeit mit den für die Aufgabenbereiche gemäss Ziffer 2.4 zuständigen Departementen auf Basis der im März 2014 erfolgten Auswertungs- und Plausibilisierungsgespräche und der nachfolgenden Stellungnahmen die Gründe für die Kostendifferenziale weiter vertiefend zu analysieren.

Die Vertiefung soll im Rahmen der laufenden Umsetzungsarbeiten des EP 14–17 erfolgen. Dazu soll in Zusammenarbeit mit den zuständigen Departementen auch untersucht werden, wie sich die Kosten der Aufgabenbereiche gemäss Ziffer 2.4 seit dem Jahr 2010 entwickelt haben. Allfällige finanzielle Entlastungen durch eingeleitete oder bereits umgesetzte Spar- oder Optimierungsmassnahmen sind zu berücksichtigen.

Die Berichterstattung über die Vertiefungsarbeiten erfolgt im Rahmen des Umsetzungscontrollings EP 14–17. Allfällige daraus folgende weitere Massnahmen in der Kompetenz des Regierungsrates werden gemäss RRB Nr. 990/2013 (EP 14–17: Umsetzung der Massnahmen in der Kompetenz des Regierungsrates) umgesetzt. Liegen allfällige weitere Massnahmen in der Kompetenz des Kantonsrates, erfolgt die Antragstellung gemäss dem in RRB Nr. 211/2014 (EP 14–17: Umsetzung der Massnahmen in der Kompetenz des Kantonsrates) aufgezeigten Vorgehen mit Bezug zu den Massnahmen mit späterem Entscheid des Kantonsrates.

3.2 Auftrag an die Departemente

Die Departemente haben die weiteren vertiefenden Arbeiten gemäss Vorgaben des Finanzdepartements durchzuführen.

Beschluss des Regierungsrates

1. Der Schlussbericht „Interkantonales Benchmarking des Finanzhaushalts des Kantons Schwyz“ wird zur Kenntnis genommen.

2. Die Departemente werden beauftragt, die weiteren vertiefenden Arbeiten gemäss den Ziffern 3.1 und 3.2 vorzunehmen.

3. Zustellung: Mitglieder des Regierungsrates; Staatskanzlei; Departemente; Finanzkontrolle (2, zuhänden Staatswirtschaftskommission).

Im Namen des Regierungsrates

Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber