

Interkantonales Benchmarking des Finanzhaushalts des Kantons Schwyz

**Studie im Auftrag des Finanzdepartements
des Kantons Schwyz**

Schlussbericht

April 2014



Herausgeber

BAKBASEL

Projektleitung

Michael Grass

T +41 61 279 97 23

michael.grass@bakbasel.com

Projektbearbeitung

Andreas Eberli

Michael Grass

Max Künnemann

Adresse

BAK Basel Economics AG

Güterstrasse 82

CH-4053 Basel

T +41 61 279 97 00

F +41 61 279 97 2

info@bakbasel.com

<http://www.bakbasel.com>

© 2014 by BAK Basel Economics AG

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

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

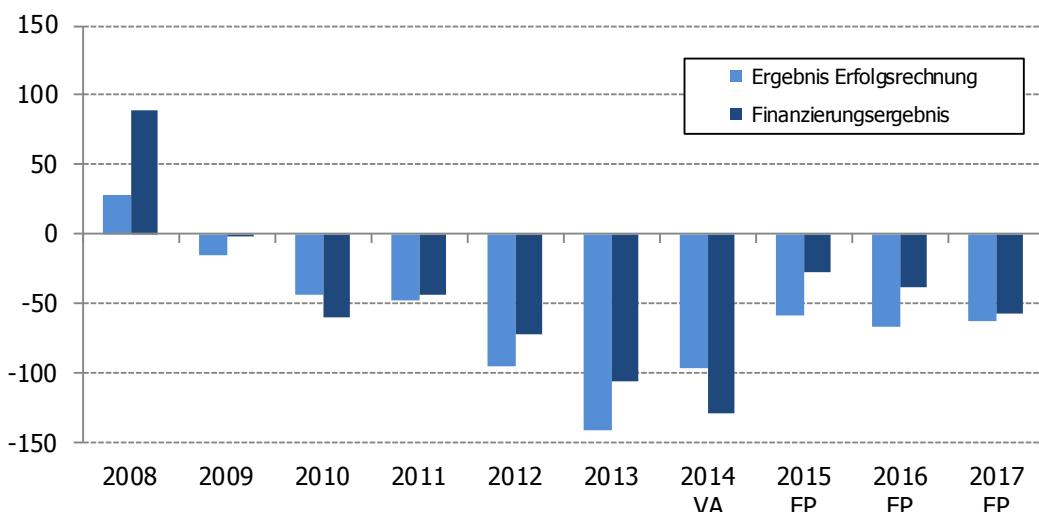
Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage.....	4
2	Der Evaluationsansatz von BAKBASEL.....	6
3	Ergebnisse der technischen Analyse	7
3.1	Vorbemerkungen zur Einordnung der Ergebnisse	7
3.2	Indexwerte	8
4	Bewertete Kostendifferenziale.....	12
4.1	Plausibilisierungsanalyse	12
4.2	Bewertete Kostendifferenziale	13
5	Zusammenfassung.....	16
6	Tabellenanhang: Bewertete Kostendifferenziale aller untersuchten Aufgabenfelder	19

1 Ausgangslage

In den vergangenen Jahren kam es im Kanton Schwyz zu einer kontinuierlichen Verschlechterung der Finanzlage. Aufwand und Ertrag entwickelten sich zunehmend auseinander. Hierbei spielten sowohl zusätzliche Belastungen, beispielsweise durch die Neugestaltung des Nationalen Finanzausgleichs, als auch das ungünstigere konjunkturelle Umfeld eine Rolle. 2009 kam es zum ersten Mal seit 2004 zu einem operativen Defizit in der Staatsrechnung. Die Erfolgsrechnung musste mit einem Minus von gut 14 Mio. CHF abgeschlossen werden. Seither verschlechterte sich das Ergebnis der Erfolgsrechnung jährlich. 2012 resultierte ein operatives Defizit von 95 Mio. CHF. 2013 liegt das Defizit bei 141 Mio. CHF. Ein wichtiger Grund für das Minus sind die deutlich tiefer als erwartet ausgefallenen Einkommens- und Vermögenssteuererträge. Der aktuelle Voranschlag 2014 geht von einem Aufwandüberschuss von 97 Mio. Franken aus. Der Finanzplan 2015 – 2017 berücksichtigt bereits die Mehrerträge der geplanten Teilrevision des Steuergesetzes. Die Erfolgsrechnung weist in mittelfristiger Sicht einen Aufwandüberschuss von rund 60 Mio. Franken aus.

Abb. 1-1 Ausgangslage des Kantons Schwyz: Strukturelles Defizit

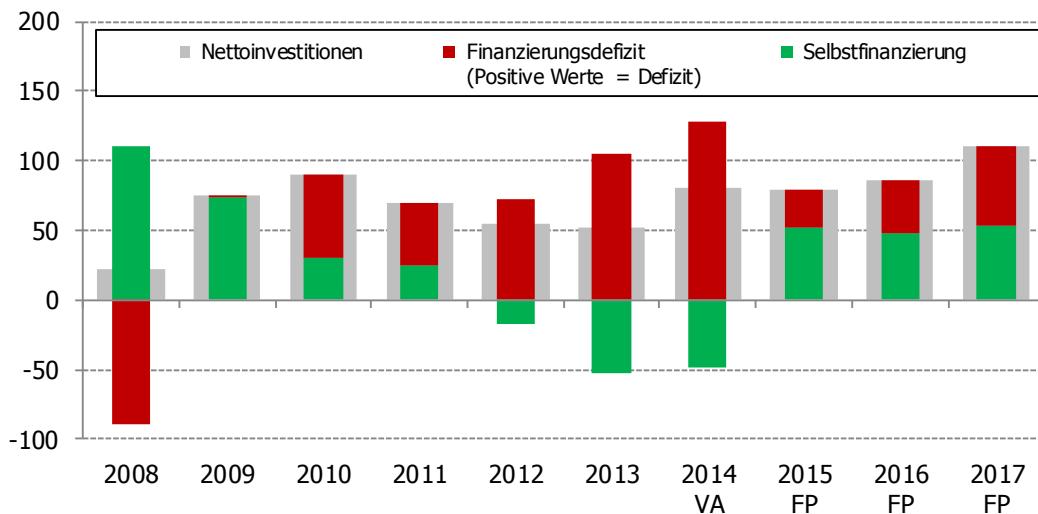


Quelle: FD SZ, BAKBASEL

Im Hinblick auf die Selbstfinanzierung wies die Rechnung 2012 ein Minus auf. Das bedeutet, dass neben der fehlenden Finanzierung der Nettoinvestitionen auch die laufenden Ausgaben nicht mehr mit den laufenden Erträgen finanziert werden können. Das Finanzierungsdefizit lag 2012 bei rund 72 Mio. CHF, 2013 liegt es bei rund 105 Mio. Franken.

Die im Finanzplan bis 2018 unterstellte Entwicklung führt zu einer dauerhaften Finanzierungslücke. Die Selbstfinanzierung liegt in der gesamten Budget- und Finanzplanperiode im Minus, das Finanzierungsdefizit zwischen 2014 und 2017 beträgt kumuliert knapp 400 Mio. CHF. Das Eigenkapital des Kantons beträgt per 31.12.2013 rund 280 Mio. CHF. Diese Fakten zeigen klar auf, dass die Erarbeitung von Massnahmen zur Schliessung der strukturellen Finanzierungslücke dringend geboten und alternativlos ist.

Bereits in den vergangenen Jahren wurde versucht, die ungünstige Entwicklung der Finanzlage zu korrigieren. Zu leichter Entspannung der Lage beigetragen hat dabei der Massnahmenplan 2011, mit welchem der Finanzaushalt jährlich wiederkehrend um rund 20 Mio. CHF entlastet werden konnte. Eine Revision der Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen dem Kanton und den Bezirken sowie Gemeinden scheiterte dagegen im September 2012 in einer Volksabstimmung.

Abb. 1-2 Ausgangslage des Kantons Schwyz: Selbstfinanzierung

Quelle: FD SZ, BAKBASEL

Entlastungsprogramm 2014-2017

Um den Finanzhaushalt nachhaltig zu entlasten, verabschiedete der Regierungsrat des Kantons Schwyz im Dezember 2012 den Auftrag zur Ausarbeitung des Entlastungsprogramms 2014-2017. Damit soll bis zum Jahr 2018 das strukturelle Defizit beseitigt werden. Das Massnahmenpaket wurde im Verlauf des Jahres 2013 in mehreren Schritten erarbeitet. Massnahmen in der Kompetenz des Regierungsrates mit einem Entlastungsvolumen von rund 11 Mio. Franken wurden bereits im Herbst 2013 beschlossen. Über die Massnahmen in der Kompetenz des Kantonsrates (Entlastung von rund 10 Mio. Franken) und die Teilrevision des Steuergesetzes (Mehrerträge von rund 60 Mio. Franken) entscheidet der Kantonsrat im Frühling 2014.

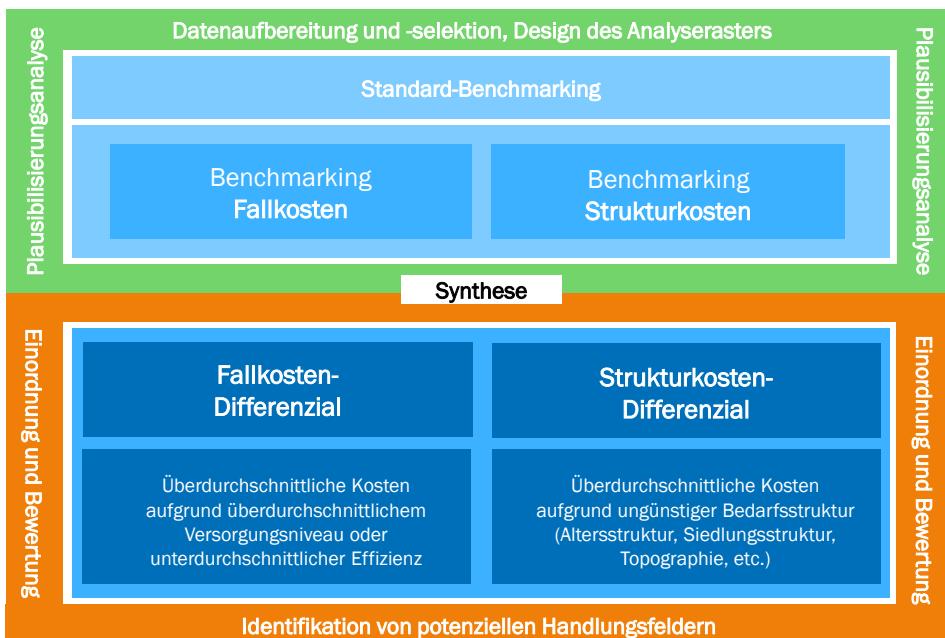
Im Rahmen des EP 14-17 bearbeitet der Regierungsrat ebenfalls das Thema Lastenverteilung zwischen Kanton, Bezirken und Gemeinden. Da diese Arbeiten allerdings auch mit dem übergeordneten Thema „Strukturreform“ zusammenhängen, können zum aktuellen Zeitpunkt noch keine Aussagen über mögliche Massnahmen und deren finanzielle Wirkung gemacht werden.

Die vorliegende Analyse von BAKBASEL dient im Rahmen des Entlastungsprogramms 2014-2017 bei der laufenden Erarbeitung von Entlastungsmassnahmen als Input für den Regierungsrat des Kantons Schwyz. Anhand eines interkantonalen Benchmarkings soll aufgezeigt werden, in welchen Aufgabengebieten der Kanton Schwyz überdurchschnittliche Nettoausgaben aufweist und auf welche Faktoren diese zurückzuführen sind.

2 Der Evaluationsansatz von BAKBASEL

Kernstück der Analyse ist das interkantonale Benchmarking des Finanzaushalts nach Aufgabenfeldern. Ziel des Benchmarkings ist die Identifikation und Quantifizierung von Kostendifferenzialen im Vergleich zu einer Vergleichsgruppe von Kantonen mit ähnlichen Größenordnungen und/oder Strukturen (BL, NW, SG, SO, TG, ZG) sowie die Erklärung der überdurchschnittlichen (Netto-)Ausgaben des Kantons. Insgesamt wurden 66 verschiedene Aufgabenfelder analysiert (vgl. dazu Tabellenanhang).

Abb. 2-1 Evaluationsansatz



Quelle: BAKBASEL

Der Evaluationsansatz besteht im Wesentlichen aus 3 Teilen: Erstens einer technische Analyse, bei der für jedes Aufgabenfeld ein Vergleich der (standardisierten) Nettoausgaben vorgenommen wird und verschiedene Ursachen für Kostenunterschiede analysiert werden. Hierbei werden Fallkosten und Strukturkosten unterschieden. Die Fallkosten pro Versorgungseinheit reflektieren die Effekte eventueller Ineffizienzen, Größennachteile oder eines überdurchschnittlich hohen Leistungsniveaus. Die Strukturkostenkomponente fängt die Auswirkungen der Bedarfsstrukturen auf die Kosten auf, welche bspw. in Zusammenhang mit ungünstigen sozio-demographischen Strukturen, topographischen und geographischen Faktoren auftreten.

Um aus dem technischen Ansatz sinnvolle Aussagen ableiten zu können, wird dieser in ein System komplementärer Analysen eingebettet. Hierzu gehören Plausibilisierungsanalysen (mit Sekundärdaten, Ergebnissen aus der Literatur, etc.) sowie Sensitivitätsanalysen. Eine weitere Plausibilisierung der Ergebnisse wurde im Dialog mit den einzelnen Departementen des Kantons Schwyz vorgenommen. Mit der Plausibilisierungsanalyse soll sichergestellt werden, dass die Ergebnisse im Hinblick auf ihre Relevanz bei der operationalen Umsetzung sinnvoll eingeordnet werden können und keine Schnellschlüsse gezogen werden.

Im dritten Teil der Evaluation fließen die Ergebnisse der technischen Analyse mit den Erkenntnissen der Plausibilisierungsanalyse in einer Synthese zusammen. Im Ergebnis erhält man für jedes Aufgabenfeld eine Bewertung des Kostendifferenzials in Bezug auf die Fallkosten und Strukturkosten. Die Kostendifferenziale bringen zum Ausdruck, um welchen finanziellen Betrag die Nettoausgaben des Kantons Schwyz (inklusive Bezirke und Gemeinden) aufgrund unterdurchschnittlicher Effizienz oder überdurchschnittlichem Leistungsniveau bzw. aufgrund ungünstiger Bedarfsstrukturen höher sind als in der Referenzgruppe.

3 Ergebnisse der technischen Analyse

3.1 Vorbemerkungen zur Einordnung der Ergebnisse

Einbezug aller Staatsebenen (Kanton, Bezirke und Gemeinden)

Grundsätzlich gilt es zu beachten, dass sich alle Analysen und Ergebnisse dieser Studie auf sämtliche Staatsebenen des Kantons Schwyz (Kanton, Bezirke und Gemeinden) beziehen. Die Indexwerte bzw. Kostendifferenziale der einzelnen Aufgabenfelder wurden jeweils auf Basis der konsolidierten Nettoausgaben der Kantone inkl. ihrer Gemeinden ermittelt. Beteiligen sich mehrere Staatsebenen des Kantons Schwyz an der Leistungserbringung eines Aufgabenbereichs, trifft die vorliegende Analyse keine Aussage zum Verursacher eines allfälligen Kostendifferenzials.

Einordnung der Ergebnisse im Hinblick auf Sparpotenziale

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

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

Das interkantonale Benchmarking stellt nur eines von mehreren Instrumenten im gesamten Prozess dar. Es werden keine Sparpotenziale definiert und auch keine konkreten Massnahmen abgeleitet. Das Benchmarking soll Hilfsmittel und Wegweiser sein und die politischen Entscheidungsträger bei der Erarbeitung konkreter Sparmassnahmen unterstützen.

Berücksichtigung der Entwicklung seit 2010

Ebenfalls ist zu berücksichtigen, dass das vorliegende Benchmarking den Zustand aus dem Jahr 2010 wiederspiegelt. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Studie stellte die Finanzstatistik des Jahres 2010 die aktuellste verfügbare Datenbasis dar. Sämtlich seit 2010 beschlossenen oder schon umgesetzten Massnahmen müssen bei der Ableitung weiterer Massnahmen aus dem Benchmarking heraus berücksichtigt werden.

Plausibilisierung der technischen Analyse

Die in diesem Kapitel festgehaltenen Resultate sind als Zwischenergebnisse zu verstehen. Sie bilden die Ergebnisse der technischen Analyse ab. Damit aus diesen Resultaten sinnvolle Aussagen abgeleitet werden können, wird die technische Analyse in eine zweiphasige Plausibilisierungsanalyse eingebettet. Damit soll sichergestellt werden, dass die Ergebnisse im Hinblick auf ihre Relevanz bei der operationalen Umsetzung sinnvoll eingeordnet werden können und keine Schnellschlüsse gezogen werden. Die Erkenntnisse der Plausibilisierungsanalysen führen zu einer Bewertung der Kostendifferenziale. Die bewerteten Kostendifferenziale stellen das Hauptergebnis der Studie dar und finden sich in Kapitel 4 dieses Berichts.

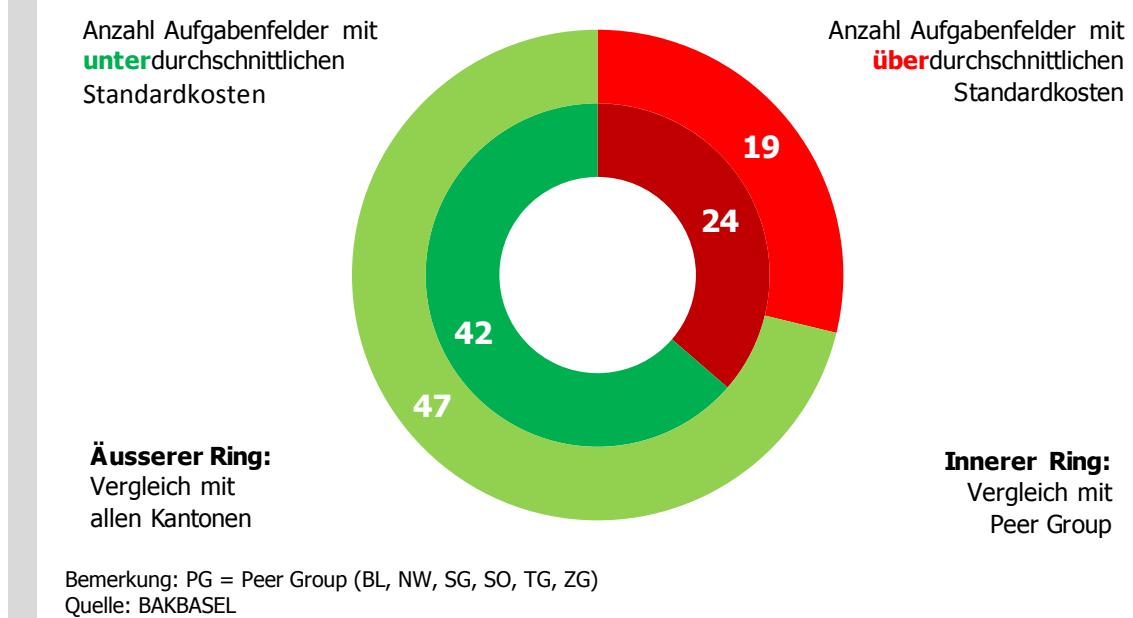
3.2 Indexwerte

3.2.1 Standard-Benchmarking

Das Standard-Benchmarking stellt den ersten und einfachsten Schritt der Analyse dar und ermöglicht es die Gesamtheit der betrachteten Aufgabenfelder standardisiert zu vergleichen. Für diese standardisierte Betrachtung werden für jedes Aufgabenfeld die Nettoausgaben pro Einwohner des Kantons Schwyz den durchschnittlichen Nettoausgaben pro Einwohner in den Vergleichsgruppen gegenübergestellt. Das Ergebnis dieser Rechnung ergibt den Indexwert des Standard-Benchmarkings, der angibt, wie stark die Nettoausgaben pro Einwohner im Kanton Schwyz prozentual von den Nettoausgaben pro Einwohner der jeweiligen Vergleichsgruppe abweichen. Als Vergleichsgruppen dienen einerseits die Gesamtschweiz sowie andererseits eine Gruppe ausgewählter Kantone, die dem Kanton Schwyz bezüglich Struktur bzw. Größenordnung ähnlich sind. Diese Peer Group besteht aus den Kantonen Basel-Landschaft, Nidwalden, Solothurn, St. Gallen, Thurgau und Zug. Wie eingangs erwähnt basiert die Analyse stets auf den konsolidierten Nettoausgaben aller Staatsebenen im Kanton (Kanton, Bezirke und Gemeinden).

Diese standardisierte Betrachtung erlaubt eine Einschätzung, wie der Kanton Schwyz im Benchmarking aus einer Gesamtsicht abschneidet. Untersucht wurden insgesamt 66 Aufgabenfelder aus den Politikbereichen «Allgemeine Verwaltung», «Öffentliche Ordnung und Sicherheit», «Bildung», «Kultur, Sport und Freizeit, Kirche», «Gesundheit», «Soziale Sicherheit», «Verkehr», «Umweltschutz und Raumordnung», «Volkswirtschaft» sowie «Finanzen und Steuern». Die untenstehende Abbildung zeigt, dass der Kanton Schwyz im Vergleich mit dem Durchschnitt der Gesamtschweiz in 47 von 66 Aufgabengebieten niedrigere Nettoausgaben pro Einwohner aufweist. Gegenüber der Peer Group liegen die Pro-Kopf-Nettoausgaben des Kantons Schwyz in 42 Aufgabenfeldern unter dem Durchschnitt.

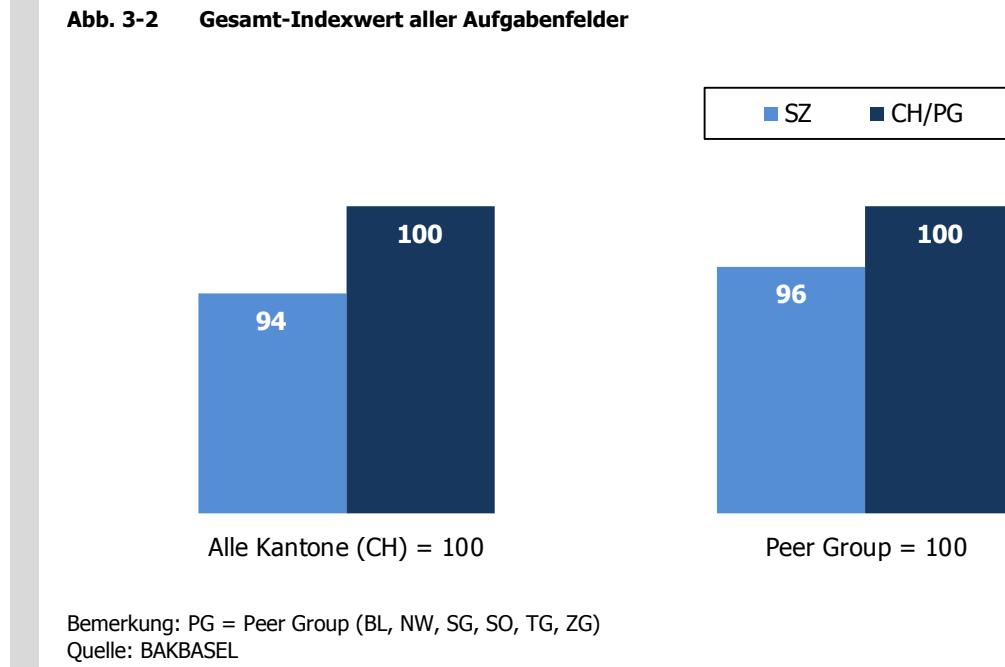
Abb. 3-1 Anzahl Aufgabenfelder mit unter- bzw. überdurchschnittlichen Nettoausgaben pro Kopf



Um eine andere Einschätzung zu erhalten, wie der Kanton Schwyz im Benchmarking aus Gesamtsicht abschneidet, kann ein Indexwert über alle Aufgabenfelder hinweg gebildet werden. Die auf der folgenden Seite abgebildeten Indexwerte geben an, wie stark die Nettoausgaben pro Einwohner im Kanton Schwyz über alle Aufgabenfelder hinweg prozentual von den Nettoausgaben pro Einwohner der jeweiligen Vergleichsgruppe abweichen. Auf der linken Seite der Darstellung wird deutlich, dass die Nettoausgaben pro Kopf des Kantons Schwyz bei 94 Prozent des gesamtschweizerischen Niveaus liegen. Der Kanton Schwyz

weist dementsprechend gegenüber der Gesamtheit aller Kantone ein um 6 Prozent niedriges Nettoausgabenniveau pro Einwohner auf. Die rechte Seite der Abbildung zeigt, dass bei einem Indexwert von 96 die Nettoausgaben pro Kopf des Kantons Schwyz im Vergleich mit der Peer Group ebenfalls unterdurchschnittlich ausfallen.

Abb. 3-2 Gesamt-Indexwert aller Aufgabenfelder



Bemerkung: PG = Peer Group (BL, NW, SG, SO, TG, ZG)

Quelle: BAKBASEL

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

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

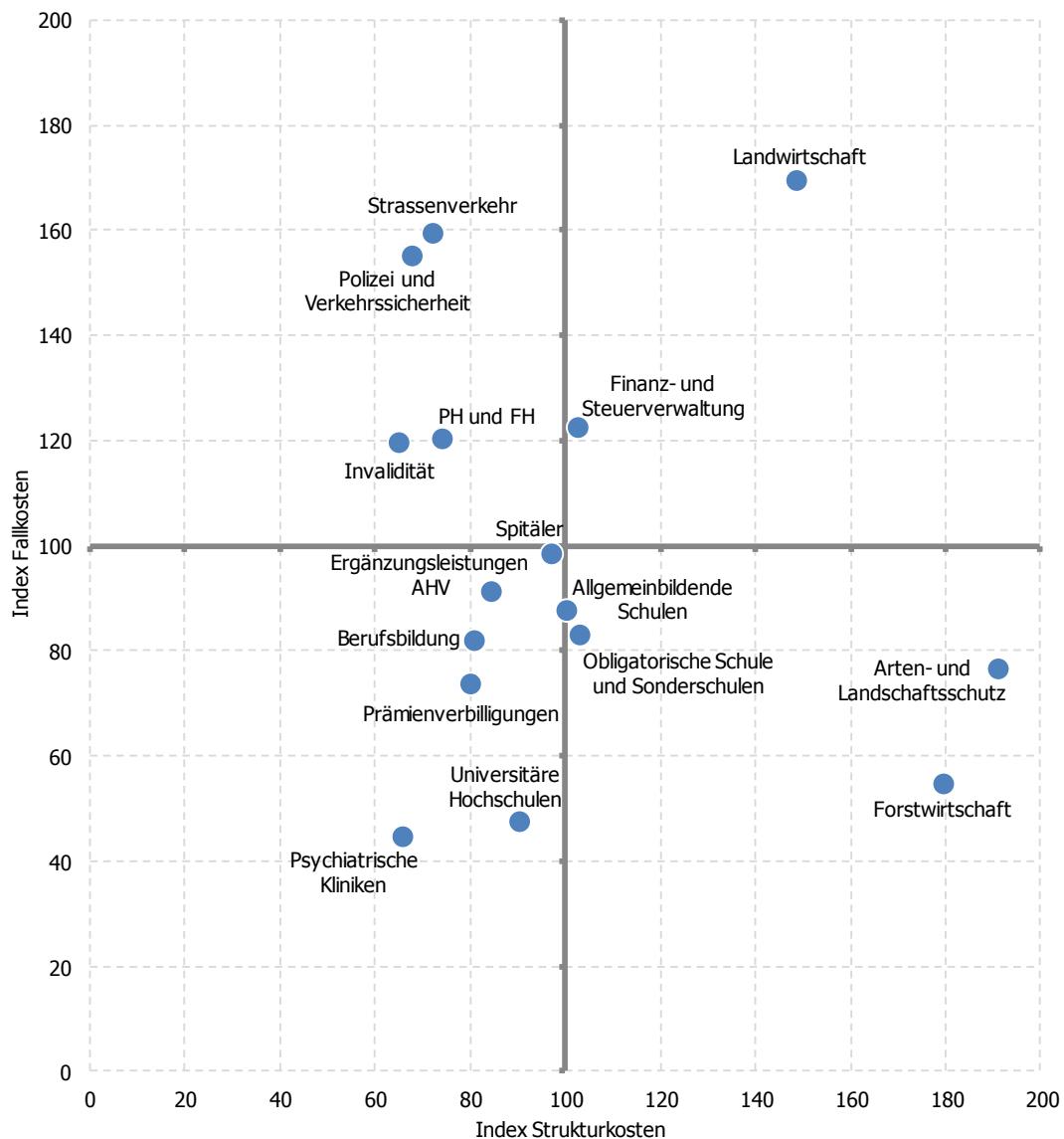
3.2.2 Identifikation von Fall- und Strukturkosten

Das Benchmarking der Fall- und Strukturkosten stellt eine Erweiterung und Verfeinerung des Standard-Benchmarkings dar. Für diejenigen Aufgabenfelder, für die ein präziserer Bedarfsindikator als die Gesamtbevölkerung zur Verfügung steht, wie etwa die Zahl der Schüler im Bildungsbereich, wird im Folgenden nach Fall- und Strukturkosten unterschieden. So sind die Fallkosten das Ergebnis des interkantonalen Vergleichs der Nettoausgaben pro Bedarfseinheit (z.B.: Nettoausgaben pro Schüler im Bildungsbereich) und die Strukturkosten das Ergebnis des interkantonalen Vergleichs der Anzahl Bedarfseinheiten in Relation zur Wohnbevölkerung. Dabei gibt der Indexwert des Fallkosten-Benchmarkings an, wie stark die Nettoausgaben pro Bedarfseinheit im Kanton Schwyz prozentual von den Nettoausgaben pro Bedarfseinheit der jeweiligen Vergleichsgruppe abweichen.

In einigen Aufgabenfeldern ist diese Aufschlüsselung wegen mangelnder Daten nicht möglich. In anderen Aufgabenfeldern ist eine weitere Aufschlüsselung gar nicht sinnvoll, wie beispielsweise im Aufgabenfeld Exekutive. Hier stellt die Gesamtbevölkerung bereits die relevante Bedarfsgruppe dar. Für alle übrigen Aufgabenfelder sind in der Abbildung auf der folgenden Seite die Fallkostenindexwerte auf der vertikalen Achse und die Strukturkostenindexwerte auf der horizontalen Achse abzulesen. Da die Peer Group (BL, NW, SG, SO, TG, ZG) zumeist eine höhere Strukturähnlichkeit zum Kanton Schwyz aufweist als die Gesamtschweiz und somit im Durchschnitt die überlegene Vergleichsgruppe ist, beschränkt sich die Darstellung auf den Vergleich zum Peer-Group-Durchschnitt. Wiederum bezieht sich die Analyse auf die konsolidierten Nettoausgaben aller Staatsebenen im Kanton Schwyz (Kanton, Bezirke und Gemeinden).

Das Achsenkreuz, das bei den Indexwerten 100 gezogen wird, spannt vier Quadranten auf. Die Lage der Punkte in einem Quadranten gibt damit Ausschluss darüber, ob überdurchschnittliche Fall- und/oder Strukturkosten bzw. keinerlei überdurchschnittliche Kosten in einem Aufgabenfeld auftreten. Entstehen beispielsweise keinerlei Überschusskosten liegt das Aufgabenfeld im linken, unteren Quadranten, so etwa das Aufgabenfeld Psychiatrische Kliniken. Entstehen Fallkosten, aber keinerlei Strukturkosten liegt das Aufgabenfeld im linken, oberen Quadranten, so etwa das Aufgabenfeld Polizei und Verkehrssicherheit. Befindet sich ein Aufgabenfeld im rechten, oberen Quadranten, wie beispielsweise Landwirtschaft, bestehen im Kanton Schwyz gegenüber den Peer-Group-Kantonen sowohl überdurchschnittliche Fall- wie Strukturkosten. Die Aufgabenfelder im rechten unteren Quadranten, wie etwa der Bereich Forstwirtschaft, weisen bei überdurchschnittlichen Strukturkosten unterdurchschnittliche Fallkosten auf.

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

Abb. 3-3 Indexwerte Fall- und Strukturkosten gegenüber Peer-Group-Durchschnitt

Bemerkung: PG = Peer Group (BL, NW, SG, SO, TG, ZG). Darstellung der Übersichtlichkeit halber ohne Aufgabenfeld Kranken-, Pflege- und Altersheime (Index Fallkosten: 366, Index Strukturkosten: 90).

Quelle: BAKBASEL

Obige Darstellung beinhaltet diejenigen Aufgabenfelder, die in diesem Analyseschritt betrachtet werden. Dabei handelt es sich um 17 der ausgabenmässig wichtigsten Aufgabenfelder. Beinhaltet sind alle grossen Aufgabengebiete der Bereiche Sicherheit, Bildung, Gesundheit und Soziale Sicherheit. Die 17 berücksichtigten Aufgabenfelder umfassen gemessen an den Nettoausgaben gut 80 Prozent des gesamten Finanzhaushalts.

49 der total 66 Aufgabenfelder werden bei der Ermittlung der Fall- und Strukturkosten wegen mangelnder Daten oder Sinnhaftigkeit nicht berücksichtigt. Dabei handelt es sich vornehmlich um ausgabenmässig wenig bedeutende Aufgabenfelder. Die betreffenden Aufgabenfelder fliessen beim im kommenden Abschnitt dargestellten Schritt der Plausibilisierung und Bewertung wieder in die Analyse ein.

4 Bewertete Kostendifferenziale

4.1 Plausibilisierungsanalyse

Damit aus der technischen Analyse sinnvolle Aussagen abgeleitet werden können, wird diese eingebettet in eine zweiphasige Plausibilisierungsanalyse. Damit soll sichergestellt werden, dass die Ergebnisse im Hinblick auf ihre Relevanz bei der operationalen Umsetzung sinnvoll eingeordnet werden können und keine Schnellschlüsse gezogen werden.

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

Im Rahmen einer abschliessenden Synthese werden die Ergebnisse der technischen Analyse vor dem Hintergrund der Plausibilisierungsanalyse bewertet. Dies geschieht teilweise in einer vollständigen Neubewertung, wenn die zusätzlichen Informationen dies nahelegen. Teilweise werden die Kostendifferenziale als Intervall angegeben, um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass im Hinblick auf die Größenordnung eine gewisse Unsicherheit besteht.

Tab. 4-1 Aufgabenfelder mit Zusatzinformationen in der Plausibilisierungsphase

Aufgabenfeld	Zusätzliche Analysen	Dialog und Workshop mit Departements
Legislative	X	
Exekutive	X	
Allgemeine Dienste, übrige	X	
Spitäler	X	
Kranken- und Pflegeheime und Wohnen im Alter (ohne Pflege)		X
Ambulante Krankenpflege		X
Invalidität		X
Familienzulagen		X
Sozialer Wohnungsbau		X
Landwirtschaft		X
Industrie, Gewerbe, Handel und Sonstige gewerbliche Betriebe	X	
Obligatorische Schule und Sonderschulen	X	X
Berufsbildung	X	
Allgemeinbildende Schulen	X	X
Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen		X
Polizei und Verkehrssicherheit	X	X
Rechtssprechung		X
Strafvollzug		X
Allgemeines Rechtswesen		X
Finanz- und Steuerverwaltung	X	X
Liegenschaften des Finanzvermögens	X	X
Verwaltungsliegenschaften n.a.g.	X	X
Strassenverkehr		X
Öffentlicher Verkehr	X	X
Elektrizität		X
Abwasserbeseitigung		X
Arten- und Landschaftsschutz		X
Umweltschutz n.a.g.		X
Jagd und Fischerei		X
Finanzvermögen n.a.g.		X

Quelle: BAKBASEL

4.2 **Bewertete Kostendifferenziale**

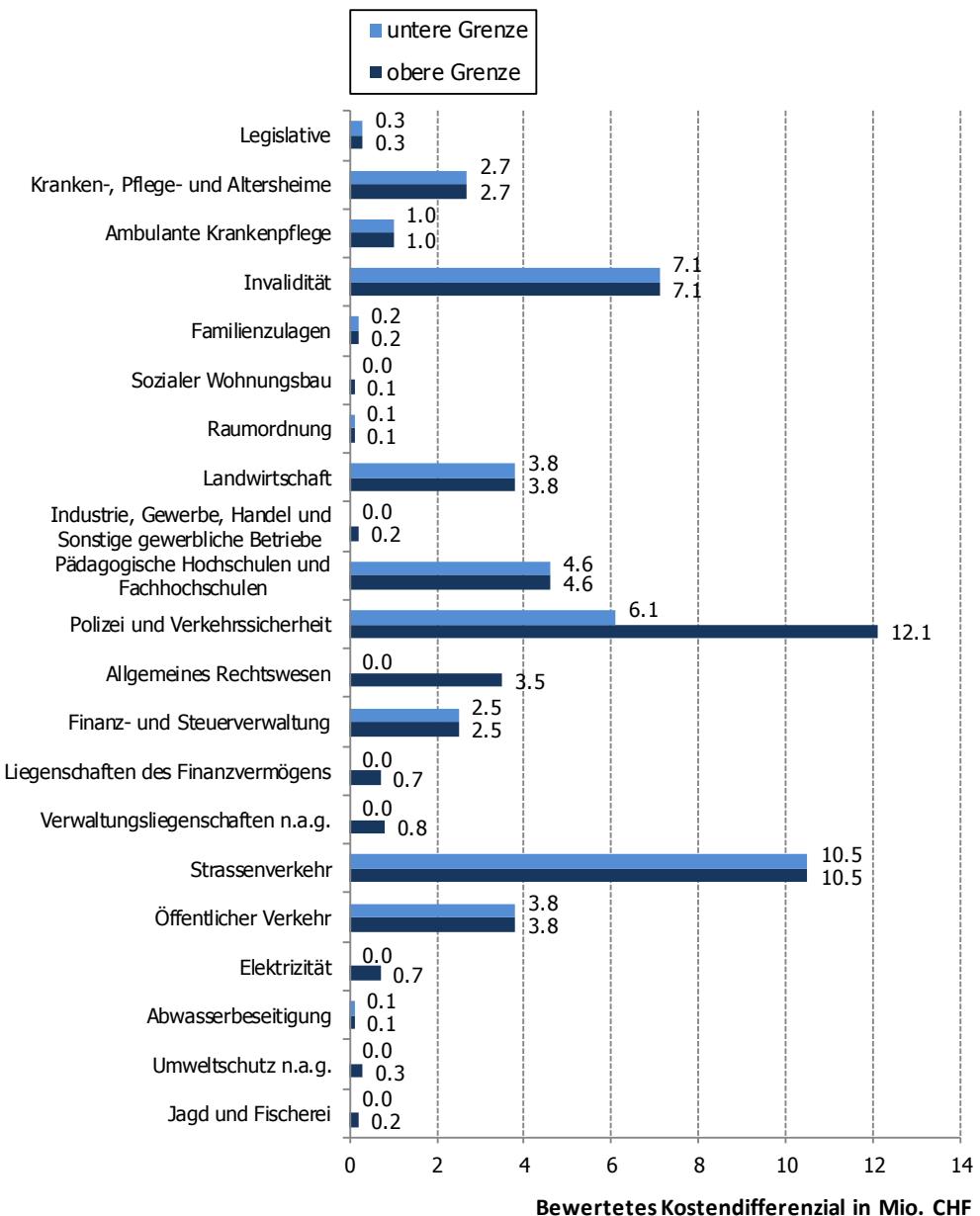
4.2.1 **Bewertete Kostendifferenziale nach Aufgabenfeldern**

Auf Grundlage der Zusatzabklärungen und Erkenntnisse der Plausibilisierungsanalyse lassen sich die Ergebnisse der technischen Analyse bewerten. Als Ausgangspunkt dienen dabei je nach Aufgabenfeld die Ergebnisse des Standard-Benchmarkings bzw. des Benchmarkings der Fall- und Strukturstarkosten. Bei denjenigen 17 Aufgabenfeldern, für die in Kapitel 3.2.2. die Fall- und Strukturstarkosten ermittelt werden, bilden die Fallkosten die Basis für die Bewertung des Kostendifferenzials. Bei den übrigen Aufgabenfeldern dienen die im Standard-Benchmarking ermittelten Nettoausgaben pro Einwohner die Basis für die Bewertung des Kostendifferenzials.

Als Referenzwert dient in den einzelnen Aufgabenfeldern jeweils der Durchschnitt derjenigen Vergleichsgruppe, die sich in der Plausibilisierungsanalyse als am besten geeignet herausstellte. In den meisten Fällen handelt es sich dabei um die Peer Group bestehend aus den Kantonen Basel-Landschaft, Nidwalden, St. Gallen, Solothurn, Thurgau und Zug. In einigen Aufgabenfeldern ist das bewertete Kostendifferenzial aufgrund gewisser Unsicherheit in Form eines Intervalls anstatt eines Punktschätzers ausgewiesen.

Die Abbildung auf der folgenden Seite zeigt alle Bereiche, die gegenüber dem Durchschnitt der jeweiligen Vergleichsgruppe ein positives bewertetes Kostendifferenzial aufweisen. Einzelne kleine Aufgabenfelder sind dabei zu grösseren Unterkategorien gesamter Politikbereiche zusammengefasst. Die umfangreichsten bewerteten Kostendifferenziale bestehen in den Aufgabengebieten Polizei und Verkehrssicherheit, Strassenverkehr, Invalidität, Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen, Öffentlicher Verkehr sowie Landwirtschaft.

Abb. 4-1 Bewertete Kostendifferenziale in Mio. CHF nach Aufgabenfeldern (Kanton inkl. Bezirke und Gemeinden)



Bemerkung: Die bewerteten Kostendifferenziale beziehen sich auf den Vergleich des Kantons Schwyz (inkl. Bezirke und Gemeinden) mit der gemäss Plausibilisierungsanalysen im jeweiligen Aufgabenfeld am besten geeigneten Vergleichsgruppe. Im Normalfall handelt es sich dabei um die Peer Group (BL, NW, SG, SO, TG, ZG).
Quelle: BAKBASEL

4.2.2 Globale Kostendifferenziale

Die oben abgebildeten Kostendifferenziale der einzelnen Aufgabenfelder lassen sich für den gesamten Finanzhaushalt des Kantons Schwyz, der Bezirke und Gemeinden zusammenfassen. Über alle Aufgabenfelder hinweg ergibt sich ein globales bewertetes Kostendifferenzial von 42.8 bis 55.3 Mio. CHF. Bei der Interpretation dieses Ergebnisses gilt es zu beachten, dass diese Werte auch die Kostendifferenziale der Gemeinden beinhalten. Zieht man den Bezirks-/Gemeindeanteil proportional zu seinem Finanzierungsanteil im jeweiligen Aufgabenfeld ab, ergibt sich ein globales bewertetes Kostendifferenzial von 27.9 bis 38.6 Mio. CHF.

Die Höhe der (bewerteten) Kostendifferenziale hängt davon ab, welches relative staatliche Versorgungsniveau zum Vergleich herangezogen werden soll. Anstelle des Durchschnitts der relevanten Vergleichsgruppe kann beispielsweise ein Niveau von 95 Prozent des Mittelwerts als Referenzniveau herangezogen werden. Damit wird unterstellt, dass bei allen Aufgabenfeldern die (Fall-)Kosten mindestens auf 95 Prozent des Niveaus der Vergleichsgruppe gesenkt werden können.

Erwartungsgemäss steigen die Fallkostendifferenziale bei einer Senkung des Referenzniveaus. Hierzu tragen zwei Effekte bei. Einerseits steigt das Kostendifferenzial bei den schon auf höherem Referenzniveau berücksichtigten Aufgabenfeldern, andererseits kommen weitere Aufgabenfelder hinzu, weil ihr Benchmark-Index dann den gesenkten Schwellenwert unterschreitet. Wird das 95-Prozent-Niveau des Durchschnitts der relevanten Vergleichsgruppe als Referenzwert definiert, beträgt das globale bewertete Kostendifferenzial des Kantons Schwyz beispielsweise 55.0 bis 69.3 Mio. CHF. Bei einem Vergleich mit einem Niveau von 90 Prozent des Durchschnitts der relevanten Vergleichsgruppe ergeben sich über alle Aufgabenfelder hinweg bewertete Kostendifferenziale von 69.0 bis 85.4 Mio. CHF.

5 Zusammenfassung

Ausgangslage: Dringender Handlungsbedarf

- In den vergangenen Jahren kam es im Kanton Schwyz zu einer kontinuierlichen Verschlechterung der Finanzlage. Aufwand und Ertrag entwickelten sich zunehmend auseinander. Die Selbstfinanzierung liegt in der gesamten Budget- und Finanzplanperiode im Minus, das Finanzierungsdefizit zwischen 2014 und 2017 beträgt kumuliert knapp 400 Mio. CHF. Das Eigenkapital des Kantons betrug per 31.12.2013 rund 280 Mio. CHF.
- Obenstehende Fakten zeigen klar auf, dass die Erarbeitung von Massnahmen zur Schliessung der strukturellen Finanzierungslücke dringend geboten und alternativlos ist. Die vorliegende Analyse von BAKBASEL diente im Rahmen des Entlastungsprogramms 2014-2017 bei der laufenden Erarbeitung von Entlastungsmassnahmen als Input für den Regierungsrat des Kantons Schwyz.

Ergebnis aus Gesamtsicht: Zwei Drittel der Aufgabenfelder schneiden gut ab

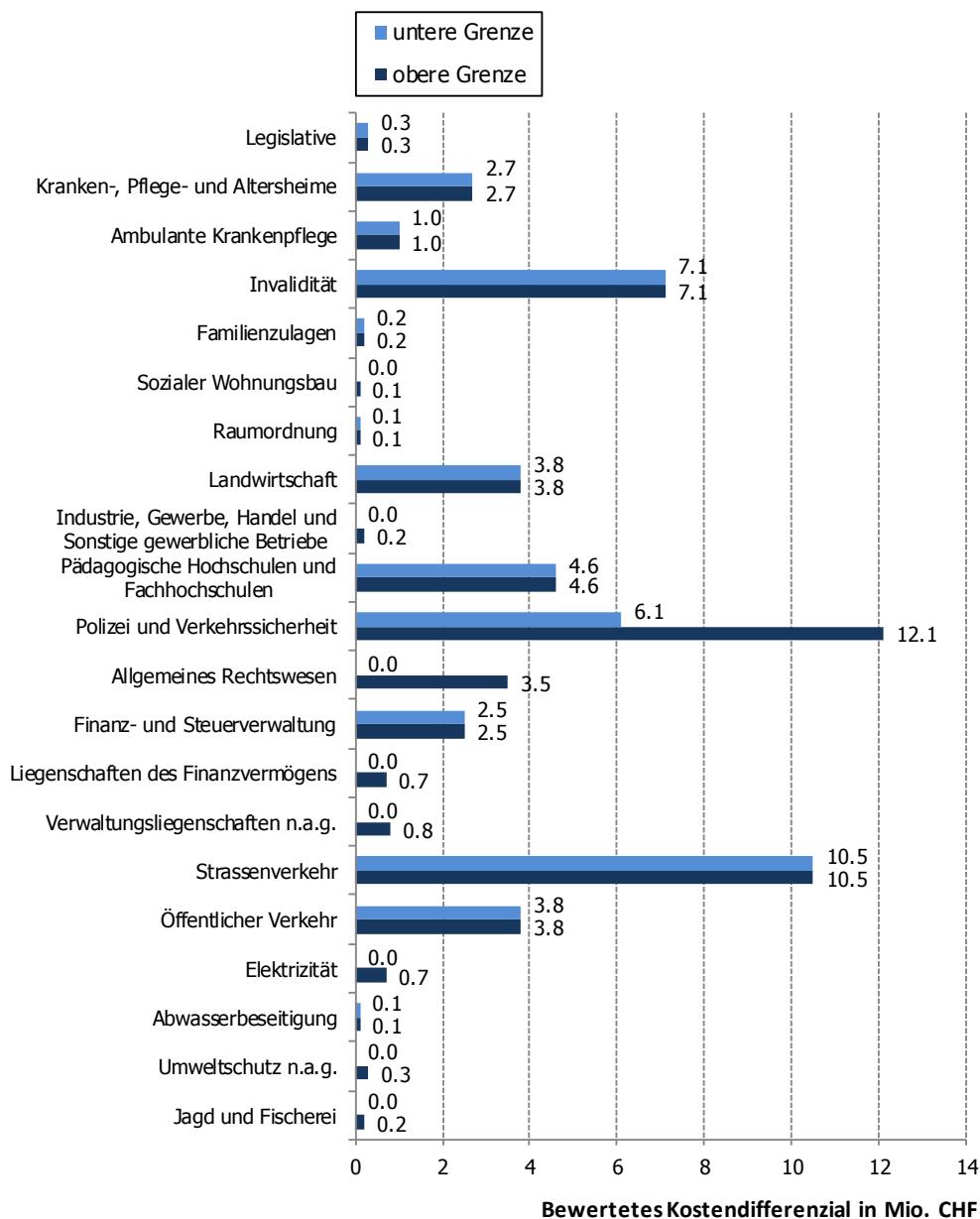
- Im Mittelpunkt der Studie steht ein interkantonaler Vergleich der Nettoausgaben nach Aufgabenfeldern, wobei sich alle Analysen und Ergebnisse auf sämtliche Staatsebenen des Kantons Schwyz (Kanton, Bezirke und Gemeinden) beziehen. Die Indexwerte bzw. Kostendifferenziale der einzelnen Aufgabenfelder wurden jeweils auf Basis der konsolidierten Nettoausgaben der Kantone inkl. ihrer Gemeinden ermittelt. Als Vergleichsgruppen dienen einerseits die Gesamtschweiz sowie anderseits eine Gruppe ausgewählter Kantone, die dem Kanton Schwyz bezüglich Struktur bzw. Grössenordnung ähnlich sind. Diese Peer Group besteht aus den Kantonen Basel-Landschaft, Nidwalden, Solothurn, St. Gallen, Thurgau und Zug.
- In 47 von 66 untersuchten Aufgabengebieten weist der Kanton Schwyz im Vergleich mit dem Durchschnitt der Gesamtschweiz niedrigere Nettoausgaben pro Einwohner auf. Gegenüber der 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 Prozent des gesamtschweizerischen Durchschnitts. Der Kanton Schwyz weist dementsprechend gegenüber der Gesamtheit aller Kantone ein um 6 Prozent niedriges Nettoausgabenniveau pro Einwohner auf. Bei einem Indexwert von 96 fallen die Nettoausgaben pro Kopf des Kantons Schwyz im Vergleich mit der Peer Group ebenfalls unterdurchschnittlich aus.

Bewertete Kostendifferenziale: Synthese der technischen Analyse und Plausibilisierung

- Die Ergebnisse der technischen Analyse der einzelnen Aufgabenfelder werden anhand verschiedener komplementärer Analysen (bspw. Sensitivitätsanalysen) und im Dialog mit den verantwortlichen Departements auf ihre Robustheit überprüft. In einem weiteren Schritt werden die finanziellen Kostendifferenziale der technischen Analyse auf Basis der Erkenntnisse der Plausibilisierungsanalysen bewertet.
- Die daraus resultierenden bewerteten Kostendifferenziale der einzelnen Aufgabenfelder stellen das Hauptergebnis der Studie dar. Das bewertete Kostendifferenzial trifft für jedes Aufgabenfeld eine Aussage, um wie viele Franken die Nettoausgaben im Kanton Schwyz (inkl. Bezirke und Gemeinden) höher liegen als im Durchschnitt der am besten geeigneten Vergleichsgruppe. In den meisten Fällen handelt es sich dabei um die Peer Group (BL, NW, SG, SO, TG, ZG).
- Nachfolgende Abbildung zeigt alle Aufgabenfelder, die über positive bewertete Kostendifferenziale verfügen. Die umfangreichsten bewerteten Kostendifferenziale bestehen in den Aufgabengebieten

Polizei, Strassenverkehr, Invalidität, Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen, Öffentlicher Verkehr sowie Landwirtschaft. Gesamthaft kommt die Analyse zum Ergebnis, dass die bewerteten Kostendifferenziale des Kantons Schwyz (inkl. Bezirke und Gemeinden) über alle Aufgabenfelder hinweg bei 42.8 bis 55.3 Mio. CHF liegen. Zieht man den Bezirks-/Gemeindeanteil proportional zu seinem Finanzierungsanteil im jeweiligen Aufgabenfeld ab, ergibt sich ein globales bewertetes Kostendifferenzial von 27.9 bis 38.6 Mio. CHF.

Abb. 5-1 Bewertete Kostendifferenziale in Mio. CHF nach Aufgabenfeldern (Kanton inkl. Bezirke und Gemeinden)



Bemerkung: Die bewerteten Kostendifferenziale beziehen sich auf den Vergleich des Kantons Schwyz (inkl. Bezirke und Gemeinden) mit der gemäss Plausibilisierungsanalysen im jeweiligen Aufgabenfeld am besten geeigneten Vergleichsgruppe. Im Normalfall handelt es sich dabei um die Peer Group (BL, NW, SG, SO, TG, ZG).
Quelle: BAKBASEL

Verwendung der Studienergebnisse

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

6 Tabellenanhang: Bewertete Kosten-differenziale aller untersuchten Aufgabenfelder

Die unten aufgeführte Ergebnistabelle zeigt alle 66 Aufgabenfelder, die im Rahmen dieser Studie untersucht wurden. Die Benennung der Aufgabenfelder entspricht der offiziellen Bezeichnung der Funktionen gemäss harmonisiertem Rechnungslegungsmodell 2 (HRM 2). In den ersten beiden Ergebnisspalten befinden sich der Umfang der Nettoausgaben aller Staatsebenen des Kantons Schwyz (inkl. Bezirke und Gemeinden) für das betreffende Aufgabengebiet im Jahr 2010 sowie den entsprechenden Anteil, den der Kanton leistet. Beispielsweise betragen in der Funktion Legislative die Nettoausgaben des Kantons inkl. der Bezirke und Gemeinden also 8.3 Mio. CHF, wobei der Kanton 21 Prozent davon beiträgt.

Die vier hinteren Ergebnisspalten zeigen die bewerteten Kostendifferenziale nach Referenzniveau. Die Spalte 100 [PG=100] weist für jedes Aufgabenfeld den Betrag aus, um den die Nettoausgaben aller Staatsebenen des Kantons Schwyz (inkl. Bezirke und Gemeinden) den Durchschnitt der im jeweiligen Aufgabenfeld relevanten Vergleichsgruppe übertrifft. Im Normalfall handelt es sich dabei um die Peer Group bestehend aus den Kantonen Basel-Landschaft, Nidwalden, Solothurn, St. Gallen, Thurgau und Zug. In den nachfolgenden Spalten sind die bewerteten Kostendifferenziale bei tieferen Referenzniveaus aufgelistet. Anstelle des Durchschnitts der Vergleichsgruppe wird dabei beispielsweise ein Niveau von 95 Prozent des Mittelwerts der Vergleichsgruppe als Referenzniveau herangezogen. Im Aufgabenfeld Legislative beispielsweise liegen die Nettoausgaben des Kantons Schwyz (inkl. Bezirke und Gemeinden) im Vergleich mit dem 95-Prozent-Niveau der Peer Group also um 0.7 Mio. CHF höher.

Tab. 6-1 Bewertete Kostendifferenziale in Mio. CHF (Kanton inkl. Bezirke und Gemeinden)

Aufgabenfeld	Nettoausgaben		Bewertete Kostendifferenziale (ohne Strukturkosten) Kantone, Bezirke und Gemeinden [Mio. CHF]			
	Mio. CHF	Anteil Kanton	100 [PG=100]	95 [PG=100]	90 [PG=100]	85 [PG=100]
Legislative	8.3	21%	0.3	0.7	1.1	1.5
Exekutive	2.7	30%	-	-	0.03	0.2
Allgemeine Dienste, übrige	58.6	39%	-	0-1.0	0-2.5	0-4.0
Spitäler	100.7	100%	-	3.6	8.7	13.8
Kranken- und Pflegeheime und Wohnen im Alter (ohne Pflege)	3.8	8%	2.7	2.8	2.8	2.9
Psychiatrische Kliniken	4.1	100%	-	-	-	-
Ambulante Krankenpflege	10.9	1%	1.0	1.3	1.5	1.7
Gesundheitsprävention	2.4	67%	-	-	-	-
Gesundheitswesen n.a.g.	0.8	61%	-	-	-	-
Krankheit und Unfall	15.8	53%	-	-	-	-
Invalidität	43.3	81%	7.1	8.9	10.7	12.5
Ergänzungsleistungen AHV	23.5	62%	-	-	0.3	1.6
AHV, Leistungen an Pensionierte und Leistungen an das Alter	4.1	66%	-	-	-	-
Familienzulagen	1.5	100%	0.2	0.2	0.3	0.3
Sozialer Wohnungsbau	0.2	100%	0-0.1	0-0.1	0-0.1	0-0.1
Fürsorge n.a.g.	10.4	19%	-	-	-	-
Arbeitslosigkeit	2.6	78%	-	-	-	-
Asylwesen	-0.7	0%	-	-	-	-
Raumordnung	4.4	45%	0.1	0.2	0.3	0.4
Landwirtschaft	9.2	95%	3.8	4.1	4.3	4.6
Industrie, Gewerbe, Handel und Sonstige gewerbliche Betriebe	2.2	85%	0-0.2	0-0.2	0-0.3	0-0.3

Fortsetzung nächste Seite

Fortsetzung

Aufgabenfeld	Nettoausgaben		Bewertete Kostendifferenziale (ohne Strukturkosten) Kantone, Bezirke und Gemeinden [Mio. CHF]			
	Mio. CHF	Anteil Kanton	100 [PG=100]	95 [PG=100]	90 [PG=100]	85 [PG=100]
Obligatorische Schule und Sonderschulen	258.4	21%	-	-	-	-
Berufsbildung	29.8	100%	-	-	-	-
Allgemeinbildende Schulen	31.9	100%	-	-	-	0.9
Universitäre Hochschulen	14.1	100%	-	-	-	-
Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen	27.2	100%	4.6	5.7	6.9	8.0
Museen und bildende Kunst	0.2	100%	-	-	-	-
Denkmalpflege und Heimatschutz	2.1	97%	-	-	-	-
Kultur, übrige	7.4	61%	-	-	-	-
Sport und Freizeit	9.1	13%	-	-	-	-
Polizei und Verkehrssicherheit	34.1	100%	6.1-12.1	7.5-13.2	8.9-14.3	10.3-15.4
Rechtssprechung	11.6	55%	-	-	-	-
Strafvollzug	5.7	99%	-	-	-	-
Allgemeines Rechtswesen	10.0	88%	0-3.5	0-3.6	0-3.6	0-3.7
Feuerwehr	-2.4	4%	-	-	-	-
Verteidigung	3.6	90%	-	0.1	0.3	0.5
Kirchen und religiöse Angelegenheiten	0.0	10%	-	-	-	-
Finanz- und Steuerverwaltung	13.8	100%	2.5	3.0	3.6	4.2
Banken und Versicherungen	-70.7	98%	-	-	-	-
Zinsen	5.5	100%	-	-	-	-
Liegenschaften des Finanzvermögens	-1.6	19%	0-0.7	0-0.7	0-0.7	0-0.7
Verwaltungsliegenschaften n.a.g.	18.7	77%	0-0.8	0-1.3	0-1.7	0-2.1
Strassenverkehrs- und Schiffahrtsamt	-2.3	100%	-	-	-	-
Strassenverkehr	28.1	29%	10.5	11.4	12.2	13.1
Öffentlicher Verkehr	34.0	46%	3.8	5.3	6.8	8.3
Schifffahrt	-0.2	0%	0.03	0.04	0.04	0.04
Elektrizität	-10.3	21%	0-0.7	0-1.0	0-1.2	0-1.4
Energie n.a.g	1.2	89%	-	-	-	-
Abwasserbeseitigung	0.4	87%	0.1	0.1	0.1	0.1
Gewässerverbauungen	1.5	37%	-	-	-	-
Arten- und Landschaftsschutz	2.6	73%	-	-	-	0.04
Umweltschutz n.a.g.	3.8	69%	0-0.3	0-0.5	0-0.7	0-0.9
Forstwirtschaft	3.4	100%	-	-	-	-
Jagd und Fischerei	0.5	100%	0-0.2	0-0.2	0-0.2	0-0.2
Rettungsdienste	2.5	0%	-	-	-	-
Jugendschutz	0.8	0%	-	-	-	-
Leistungen an Familien	0.8	0%	-	-	-	-
Wirtschaftliche Hilfe	14.7	0%	-	-	-	-
Hilfsaktionen im Ausland	0.1	0%	-	-	-	-
Soziale Wohlfahrt n.a.g.	0.1	0%	-	-	-	-
Wasserversorgung	0.2	0%	-	-	-	-
Abfallwirtschaft	-0.2	0%	-	-	-	-
Bekämpfung von Umweltverschmutzung	0.3	0%	-	-	-	-
Tourismus	1.0	0%	-	-	-	-
Finanzvermögen n.a.g.	0.0	0%	-	-	-	-
TOTAL (Aufgabenfelder mit KD ; 85)	463.3	75%				
Total (Alle Aufgabenfelder)	799.9	53%	42.8-55.3	55.0-69.3	69.0-85.4	85.0-103.5

Bemerkungen:**Aufgabenfeld:**

Die Benennung der Aufgabenfelder entspricht der offiziellen Bezeichnung der Funktionen gemäss Harmonisiertem Rechnungslegungsmodell 2. Die Abkürzung n.a.g. bedeutet „nicht anderweitig genannt“.

PG = Peer Group:

Die bewerteten Kostendifferenziale beziehen sich auf den Vergleich des Kantons Schwyz (inkl. Bezirke und Gemeinden) mit der gemäss Plausibilisierungsanalysen im jeweiligen Aufgabenfeld am besten geeigneten Vergleichsgruppe. Im Normalfall handelt es sich dabei um die Peer Group (BL, NW, SG, SO, TG, ZG).

Referenzniveau:

100/95/90/85 [PG=100] = 100/95/90/85-Prozent-Niveau des Durchschnitts der Vergleichsgruppe.

Quelle: BAKBASEL

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

www.bakbasel.com