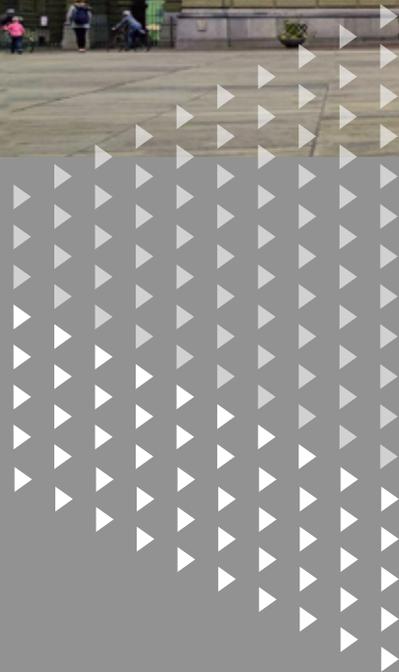




Effizienz-Monitoring der Schweizer Kantone

4. Ausgabe von 2024





Inhalt

Vorwort	3
Das Wichtigste in Kürze	4
Warum ein Effizienz-Monitoring?	7
Öffentliche Ordnung und Sicherheit	8
Bildungswesen	12
Kulturwesen	16
Sozialwesen	20
Exkurs	24
Strassenwesen	26
So geht's weiter	31
Anhang	37
Gerne für Sie da	43

Vorwort

Liebe Leserin, lieber Leser

Schneller, besser, kostenwirksamer – diese Effizienzansprüche stehen schon lange nicht mehr nur auf der Agenda von Führungskräften der Privatwirtschaft. Auch in der öffentlichen Hand sind sie harte Realität, wie Entscheidungstragende in den Behörden wissen. Und sie werden von Anspruchsgruppen und der Öffentlichkeit gefordert – gerade in einer angespannten Finanzsituation. Doch oft bleibt eine sachliche Diskussion über die Effizienz öffentlicher Verwaltungen aus, da ein gemeinsames Verständnis des Begriffs fehlt und dessen Quantifizierung schwierig ist.

Das sollte sich ändern. Deshalb präsentieren wir Ihnen heute zum vierten Mal in Folge unser Effizienz-Monitoring. PwC Schweiz hat dieses gemeinsam mit dem Institut für öffentliche Verwaltung (IDHEAP) der Universität Lausanne entwickelt. Mit einer wissenschaftlich fundierten Methodik und anerkannten Datengrundlagen beziffern wir hier die Effizienz von Kantonen und ihren Gemeinden in den Aufgabenfeldern öffentliche Ordnung und Sicherheit, Bildung, Kultur, Soziales und Strassen. Damit möchten wir Sie dabei unterstützen, Ihre finanziellen Mittel noch gezielter einzusetzen und Ihr Optimierungspotenzial auszuschöpfen.

Unser Effizienz-Monitoring veranschaulicht, wo Kantone und ihre Gemeinden das Verhältnis von Qualität und Menge ihrer Leistungen (Output) einerseits sowie ihrer Ausgaben (Input) andererseits verbessern können. Das ist dringend nötig, denn die Kantone und ihre Gemeinden sind nicht nur aufgrund knapper Finanzmittel, sondern auch wegen des Fachkräftemangels beim Einsatz ihrer Ressourcen immer stärker gefordert. Zudem steigt der Anspruch von Bürger:innen und Unternehmen nach schnellerer Leistungserbringung, besserer Verfügbarkeit und mehr Individualisierung. Da bleibt nur eines zu tun: Aufgaben effizienter erledigen, ohne Leistungen abzubauen.

Das diesjährige Effizienz-Monitoring bringt folgende Schlüsselerkenntnisse zutage:

- Die Effizienz in der **öffentlichen Ordnung und Sicherheit** variiert von Jahr zu Jahr und unter den Kantonen stark. Langfristig zeichnen sich vor allem lateinische Grenzkantone durch solide Effizienz aus.
- Im **Bildungswesen** bewegen sich die Akteure 2020 und 2021 stärker als früher und scheinen zunehmend experimentierfreudig. Eine Konsolidierung, wie man sie nach der Pandemie hätte erwarten können, bleibt (noch) aus.
- Ganz anders im **Kulturwesen**: Die Schockstarre der Pandemie hält an. So sind hier kaum Effizienzverschiebungen feststellbar.
- Im **Sozialwesen** tut sich (endlich) etwas: Gerade die effizienteren Kantone kommen in Bewegung, haben aber teilweise an Effizienz eingebüsst.
- Auf die Effizienz im **Strassenwesen** wirken sich externe Faktoren wie die Topografie massgeblich aus. Bergige und abgelegene Regionen verursachen höhere Bau- und Unterhaltskosten.

Als Stimme von Wirtschaft und Wissenschaft sind wir überzeugt: Schneller, besser, kostenwirksamer geht auch in der öffentlichen Hand. Denn auch Sie können sich an den Besten orientieren und von den Stärksten lernen – in diesem Fall von den Effizientesten.

Wenn Sie mehr über die Position Ihres Kantons oder Ihrer Gemeinde in einem der untersuchten Bereiche erfahren oder Ihre Leistungseffizienz adressieren möchten, sind wir gerne persönlich für Sie da.

Wir wünschen Ihnen eine anregende Lektüre und wertvolle Denkanstösse.



Nils Soguel
Prof. Dr., Direktor
IDHEAP



Philipp Roth
Lead Partner
Öffentlicher Sektor
PwC Schweiz



Pirmin Bundi
Prof. Dr.
IDHEAP



Ramon Christen
Dr., Senior Manager
Öffentlicher Sektor
PwC Schweiz



Laura Oberle
Dr., Senior Associate
Öffentlicher Sektor
PwC Schweiz

Das Wichtigste in Kürze

Verbesserungspotenzial in Milliardenhöhe

In allen Bereichen – öffentliche Ordnung und Sicherheit, Bildung, Kultur, Soziales und Strassen – zeigt sich ein Potenzial für mehr Effizienz bei den Ausgaben. Genauer: 13,1 Mrd. CHF jährlich. Manche externen Umstände lassen sich kaum verändern, weshalb sich dieses Potenzial nie vollständig ausschöpfen lässt. Dennoch können die Verantwortlichen Hand in Hand mit den steigenden Ansprüchen und Bevölkerungszahlen ihre Leistungen mit durchdachten Massnahmen ausbauen, ohne die Ausgaben anzupassen. Das demonstrieren die effizientesten Kantone, welche den Benchmark setzen. In dieser Hinsicht geben die Kantone Graubünden und Uri im Bildungswesen oder Tessin und Freiburg im Sozialwesen den Ton an.

Öffentliche Ordnung und Sicherheit

In dieser Staatsfunktion erreichen alle Kantone zusammen im Jahr 2021 eine durchschnittliche Effizienz von 72 % mit einer breiten Spannweite von 47 % bis 88 %. Die Effizienzwerte variieren hier über die Jahre stark, wobei Kantone wie Basel-Stadt oder Tessin 2021 ihre gute Position halten. Interessant ist zudem ein Blick in die Grundlagendaten: Die polizeilich registrierten Strafdaten und die Verurteilungen sind seit einigen Jahren rückläufig, während die Ausgaben für öffentliche Sicherheit und Rechtsprechung steigen. Das deutet darauf hin, dass die Effizienz des Gesamtsystems abnimmt. Allerdings kann unsere auf Vergleichen basierende Methodik hierzu keine Aussage machen. Das Aufgabenfeld öffentliche Ordnung und Sicherheit bestreitet lediglich 8 % der Gesamtausgaben 2021. Demnach blieben sogar grosse Effizienzgewinne von rund einem Viertel unwesentlich.



Das Effizienz-Monitoring stellt kantonale Leistungen den dafür allokierten Mitteln gegenüber.

Bildungswesen

Mit einer Spannweite von 67 % bis 91 % zeigen die Kantone im Bildungswesen im Jahr 2021 eine mittlere Effizienz von 78 %. Etwa gleich breit streut die Effizienz in den pandemiegeprägten Vorjahren 2019 und 2020. So haben wir für das Jahr 2021 eine gewisse Konsolidierung erwartet. Doch offensichtlich hallen die Effekte der Pandemie länger nach, als wir erwarteten. Zum Beispiel nimmt der Anteil jener Jugendlichen, denen die Ausbildungswahl beim Übertritt in die Sekundarstufe II schwerfällt, von 2020 auf 2021 weiter zu.¹ Sie nutzen eher Zwischenlösungen wie Brückenangebote, ein zwölftes Schuljahr oder Motivationssemester, was sich in einer geringeren Effizienz niederschlägt. Diesbezüglich sind die kantonalen Angebote sehr mannigfaltig.

27 % der Gesamtausgaben entfallen auf die Bildung, weshalb Effizienzsteigerungen hier besonders nötig wären. Wird die Effizienz auch nur gering optimiert, so entstehen finanzielle Mittel, mit denen sich anderswo viel bewirken liesse. Die erhobenen Effizienzwerte deuten zudem darauf hin, dass eine starke Fragmentierung des Gemeindegefüges die Effizienz leicht begünstigt. Das erstaunt, würde man doch denken, eine hohe Fragmentierung würde Skaleneffekte verpuffen lassen. Im Weiteren sinkt in diesem Bereich die Effizienz mit steigender Armut der Bevölkerung.

Der Kanton Graubünden verteidigt im Bildungswesen seinen Spitzenplatz vom Vorjahr. Letztplatzierte Kantone verbessern sich ebenfalls leicht. Nur der Schlusslichtkanton büsst gegenüber dem Vorjahr erneut an Effizienz ein. Im Mittelfeld tendieren die Effizienzwerte stärker als in den Vorjahren in beide Richtungen. Das lässt sich durch die erwähnten Nachwirkungen der Pandemie erklären.

Kulturwesen

Die kleinste im Monitoring untersuchte Funktion umfasst Sport, Museen und Denkmalpflege. 2021 liegt die mittlere Effizienz hier bei 74 %. Die topplatzierten Kantone Solothurn, Nidwalden, Thurgau, Jura und Bern liegen mit über 80 % nahe beieinander. Gerade Nidwalden konnte sich von 2020 auf 2021 stark verbessern. Die Werte der weniger effizienten Kantone weichen stark voneinander ab. Bei fünf der sechs letztplatzierten Kantone sind sie gegenüber dem Vorjahr stabil geblieben. Das lässt darauf schliessen, dass die Pandemie das Kulturwesen nach 2020 erneut beeinträchtigt hat. Die Kantone haben sich

¹ Wolter, et al., 2023

nicht so stark voneinander wegentwickelt, wie wir es im vorjährigen Monitoring infolge Konsolidierung der Pandemie vermutet hatten. Äussere Faktoren wie eine hohe Bevölkerungsdichte oder ein grosses BIP mit entsprechendem Wohlstand tangieren das Potenzial für mehr kantonale Effizienz kaum. Sie stellen für Entscheidungstragende keinen Hinderungsgrund dar, ihre Ressourcen im Kulturwesen effizienter zu verteilen.

Sozialwesen

Die mittlere Effizienz aller Kantone erreicht im Sozialwesen 78 % im Jahr 2021 und oszilliert von 51 % bis 95 %. Auf den ersten fünf Rankingplätzen liegen die Kantone Tessin, Freiburg, Wallis, Glarus und Jura. Für dieses Aufgabenfeld veranschlagen die Kantone und Gemeinden nach dem Bildungswesen den zweitgrössten Etat. Angesichts der Tatsache, dass sich die Effizienzwerte der Kantone stark unterscheiden, würden Effizienzsteigerungen kantonale Budgets wesentlich beeinflussen. Die Positionen sind über die Jahre hinweg gleich geblieben, was für einen Leistungsbereich mit stark gebundenen Ausgaben typisch ist. Diese Konstanz weist zudem darauf hin, dass die Effizienz im Sozialwesen externen Faktoren stärker unterworfen ist als den Entscheidungen der Verantwortlichen. Mehr zu aktuellen Herausforderungen der kantonalen Ausgleichskassen erfahren Sie im Exkurs auf den Seiten 24 und 25. Das Monitoring lässt ferner darauf schliessen, dass sich dicht besiedelte Kantone mit mehr ausländischer Bevölkerung schwertun, hohe Effizienzwerte zu erreichen.

Strassenwesen

Hier streut die Effizienz erneut stark von 23 % bis 86 %. Im Durchschnitt liegt sie im Jahr 2021 bei 70 % und damit fast unverändert gegenüber 2020. Anders als in den Vorjahren finden 2021 kaum Rangverschiebungen unter den Kantonen statt. Das lässt vermuten, dass der Bereich stark ausgabengebunden oder einem intensiven Einfluss von externen Faktoren unterworfen ist. Letzteres ist bei den Strassen bedingt richtig. Die fünf effizientesten Kantone verteidigen ihre Spitzenränge des Vorjahrs. Die ineffizientesten Kantone verlieren weiter an Effizienz. Topografie und andere Aspekte sind für das Strassenwesen zentral. Die Monitoringwerte stellen einen Hinweis darauf dar, dass Effizienz, Steilheit des Geländes und Bevölkerungsdichte korrelieren. Kantone, die sich im Strassenwesen verbessern möchten, sollten sich daher an einem vergleichbaren Kanton orientieren.



Weitermachen – weiterkommen

Effizienz wird für Kantone und Gemeinden zum Schlüsselthema. Mit unserem Effizienz-Monitoring helfen wir den Entscheidungstragenden, Ressourcen wirksamer einzusetzen, Strukturen zu verbessern und Prozesse zu vereinfachen. Dazu lohnt sich einerseits ein Blick auf vorbildlich effiziente Kantone mit ähnlichen externen Faktoren. Andererseits kann ein Kanton intern vergleichbare Leistungsfelder gegenüberstellen und so sein Verbesserungspotenzial herauschälen; auch das hat eine effizienzsteigernde Wirkung. Hat ein Kanton eine geeignete Auswahl an Vergleichskantonen und seine wichtigsten Ankerpunkte für Effizienzsteigerung festgelegt, sollte er entsprechende Massnahmen systematisch und nach praxiserprobten Vorgehensweisen umsetzen.



Aus dem Effizienz-Monitoring
sehen die Verantwortlichen, wo
sie ansetzen sollten und welche
Kantone als Vorbilder dienen.

Warum ein Effizienz-Monitoring?

Das föderale System der Schweiz gewährt den Kantonen in einigen Aufgabenfeldern viel Autonomie. Dabei ringen die Kantone untereinander um Steuersubstrat, Fachkräfte und andere Ressourcen. Die Öffentlichkeit und weitere Dialoggruppen erwarten, dass sie knappe finanzielle und personelle Mittel möglichst effizient einsetzen. Hier gilt die Devise: Minimale (Steuer-)Gelder für maximale Leistung. Nach diesem Prinzip haben wir unser Effizienz-Monitoring aufgebaut.

Wie Kantone und ihre Gemeinden Steuergelder oder Mitarbeitende pro Einwohner:in einsetzen, untersuchen diverse Studien. Die meisten nehmen nur einzelne staatliche Aufgabenbereiche unter die Lupe und werden nicht regelmässig durchgeführt. Zudem blenden sie die Output-Seite oft aus und greifen damit zu kurz. Denn die öffentliche Hand erledigt komplexe Aufgaben qualitativer und quantitativer Natur. Entsprechend kommt es zum Einsatz von personellen und infrastrukturellen Ressourcen, die es zu unterscheiden gilt.

Aus den Werten des vorliegenden vierten Effizienz-Monitorings leiten wir die kantonale und kommunale Effizienz in den Aufgabenfeldern öffentliche Ordnung und Sicherheit, Bildungs-, Kultur-, Sozial- und Strassenwesen von 2012 bis 2021 ab. Im Jahr 2021 bilden diese Bereiche mit 66 % den Hauptteil der Ausgaben von Kantonen und Gemeinden ab.

In unserer Analyse wenden wir die Schätzmethode Data Envelopment Analysis – kurz DEA – an.² Diese errechnet aus Ausgaben (Inputs) und Leistungen (Outputs) je Kanton dessen Produktivität und stellt die Werte einander gegenüber, woraus die Effizienz entsteht. Unser Studiendesign und die Methodik erläutern wir im Anhang ab Seite 38.

Das Effizienz-Monitoring erlaubt es zu beurteilen, ob ein Kanton angesichts der als gegeben betrachteten Outputs angemessen viel oder eher zu viel ausgibt. Wünschenswert wäre eine Effizienz von 100 %. Als produktivster Kanton gilt jener mit dem höchsten Referenzwert.

Eine Erklärung der Effizienzunterschiede haben wir aus unserer Analyse ausgeklammert. Ein Kanton mit einem niedrigen Effizienzgrad hat nicht unbedingt eine schlecht organisierte Leistungserbringung. In manchen Kantonen und Gemeinden wirken sich externe Einflussfaktoren wie Topografie, Armut oder Ausländeranteil wesentlich auf die Effizienz aus. Diese Effekte kommen in zahlreichen Abbildungen zum Tragen.

Wir sehen das Effizienz-Monitoring als einen Beitrag dazu, staatliche Leistungen zu verbessern. Das Aufzeigen von Optimierungspotenzial verstehen wir auf keinen Fall als Kritik oder Tadel einzelner Kantone. Deshalb nennen wir in unserer Publikation je Bereich nur die effizientere Hälfte der Kantone namentlich. Jedes Jahr nummerieren wir die Kantone neu und teilen diesen ihre Rankings vertraulich mit. Das soll ihnen helfen, das Thema Effizienz gezielt zu adressieren.



² Unsere Methodik für die Effizienzschatzung des öffentlichen Sektors ist in der Literatur etabliert. Vgl. NARBÓN-PERPIÑÁ & DE WITTE (2018).

Öffentliche Ordnung und Sicherheit

Analysierte Aspekte

Zum Aufgabenfeld der öffentlichen Ordnung und Sicherheit gehören Polizei, Verkehrssicherheit, Rechtsprechung, Strafvollzug und das allgemeine Rechtswesen. Hier sind die Verantwortungsbereiche von Kanton und Gemeinden unterschiedlich geregelt.³ Im Effizienz-Monitoring ziehen wir die folgenden Leistungsparameter heran:⁴

- Anzahl polizeilich registrierter Straftaten⁵
- Anzahl Verurteilungen
- Anzahl Personen in Untersuchungshaft

Diese Outputkennzahlen decken einen Grossteil der öffentlichen Ordnung und Sicherheit ab. Zum Beispiel geht eine Verurteilung aus zahlreichen Aktivitäten von Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichten hervor. Oder um eine Untersuchungshaft anzuordnen, braucht es vorwiegend einen hohen Aufwand. Ebenso für das Verhindern einer Straftat. Von einer effizienten öffentlichen Ordnung und Sicherheit darf ein Kanton dann sprechen, wenn er

mit wenig Geld viele Personen verurteilt oder in Untersuchungshaft bringt und wenig Straftaten – also eine tiefe Kriminalität – verzeichnet. Letztere resultiert aus einer erfolgreichen Polizeiarbeit.

Wie die Bevölkerung ihre Sicherheit wahrnimmt und wie erfolgreich die Wiedereingliederung von Verurteilten abläuft, hätten wir mit unserem Effizienz-Monitoring ebenfalls gerne erfasst. Allerdings ist die Datenbasis dafür unzureichend granular und nicht interkantonal vergleichbar.⁶

In der Auswertung des Inputs sind Personal-, Sach-, Finanz- und Investitionsausgaben enthalten. Weil mehr Ausgaben nicht automatisch bessere Leistungen erzeugen, haben wir die durchschnittlichen Totalausgaben der vergangenen fünf Jahre ebenfalls in unser Modell einfließen lassen.⁷ Schliesslich haben wir den Input um die Inflation bereinigt (gemäss Landesindex für Konsumentenpreise).



Eine Verurteilung geht aus zahlreichen Aktivitäten von Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichten hervor.

³ Für die Polizei ist die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden je nach Kanton unterschiedlich. Wir berücksichtigen daher beide Staatsebenen. Demnach würde der Bereich öffentliche Sicherheit und Ordnung auch die Feuerwehr umfassen. Diese Ausgaben haben wir jedoch ausgeklammert, da die Datengrundlage der Outputs fehlt.

⁴ Eidgenössische Finanzverwaltung, 2023

⁵ Dabei handelt es sich um einen sogenannten «bad output». Ein Kanton ist produktiver, wenn er möglichst wenig davon verzeichnet. Erhöht ein Kanton mit seinen Gemeinden die Ausgaben, kann er solche unerwünschten Outputs verhindern. Die methodische Handhabung wird im Anhang erläutert.

⁶ Die Studie «Sicherheit 2023» der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich (Szvircev Tresch, et al., 2023) lässt keine Interpretation auf kantonaler Ebene zu.

⁷ Als Test für die Robustheit der Resultate haben wir ein Modell geschätzt, das den Durchschnitt der vergangenen drei Jahre als Input berücksichtigt. Die Effizienzschätzung der Alternativmodelle unterscheidet sich statistisch jedoch nicht signifikant von den hier präsentierten Ergebnissen.

Ergebnisse

Die Kantone verzeichnen für das Aufgabenfeld öffentliche Ordnung und Sicherheit für 2021 eine mittlere Effizienz von 72 % (vgl. Abbildung 1). An der Spitze des Rankings stehen Basel-Stadt, Zürich und Tessin mit Effizienzwerten um 80 %. Die ineffizientesten Kantone weisen grössere Unterschiede untereinander aus. Der Kanton mit der niedrigsten Effizienz erreicht wie in den Vorjahren die 50-Prozentmarke nicht.

Die Effizienzwerte unterscheiden sich nicht nur stark im interkantonalen Vergleich, sondern auch über die Jahre hinweg (vgl. Abbildung 2). Nur wenige Kantone verharren im Jahr 2021 auf dem Vorjahresniveau. Gerade am oberen und am unteren Ende der Skala finden grosse Sprünge statt. Konstanter zeigt sich das Mittelfeld wo sich Mittel- und Kantone und deren Peripherie wie Solothurn, Aargau oder auch Neuenburg befinden. Eine solche Konstanz hätten wir vielmehr von grossen Kantonen erwartet, die weniger stark von Einzelereignissen betroffen sind.

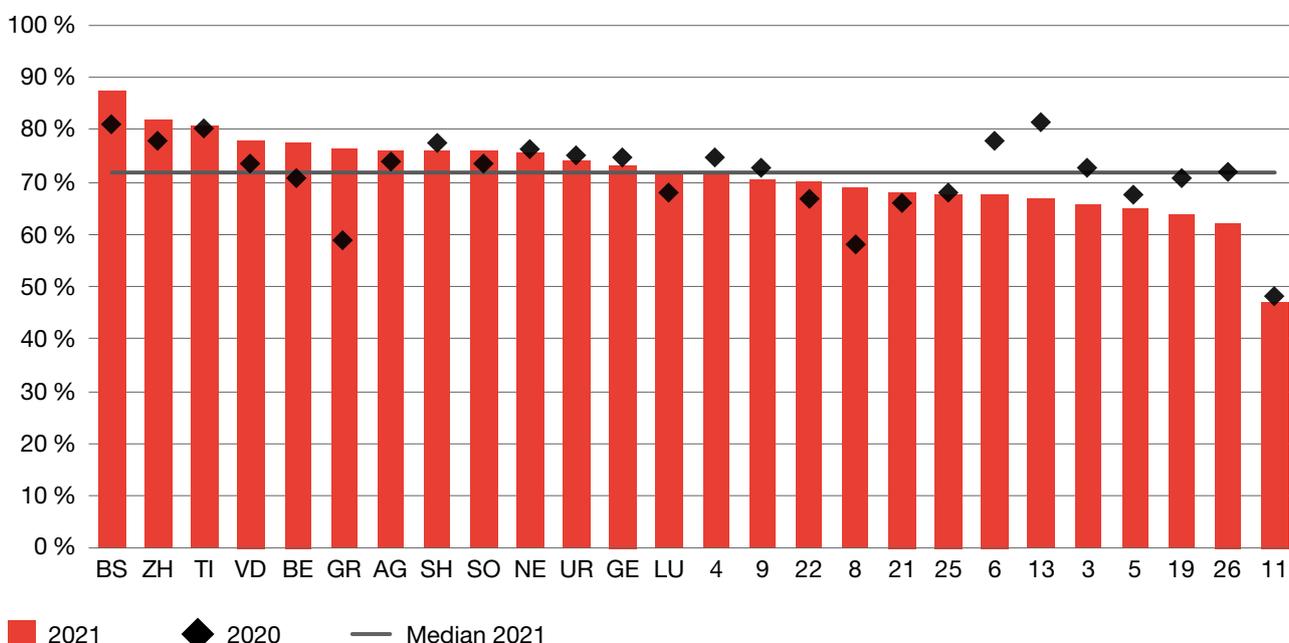
Ein Blick auf den zehnjährigen Durchschnitt pro Kanton schlüsselt die hohe Volatilität weiter auf. Hier stechen lateinische Grenzkantone hervor. Mit 82 % weist der Kanton Tessin die höchste langjährige Effizienz auf, ge-

folgt von den Kantonen Waadt (78 %), Neuenburg (78 %) und Genf (76 %). Diese Top-vier-Kantone zeigen sich stabil mit Verschiebungen der Effizienzwerte von lediglich 2 % bis 7 % jährlich. Der erste Deutschschweizer Kanton ist mit Luzern (75 %) auf Platz fünf zu finden.

Zusammenhänge und Interpretation

Die Grundlagendaten zeigen: Die polizeilich registrierten Straftaten und Verurteilungen sind seit Jahren trotz des Bevölkerungswachstums absolut betrachtet rückläufig. Das widerspiegelt das konstant hohe Sicherheitsbewusstsein in der Bevölkerung: Der Anteil Personen, die sich «sehr sicher» fühlen, steigt von 2016 bis 2021 von 20 % auf 35 %.⁸ Gleichzeitig nehmen die Ausgaben für öffentliche Sicherheit und Rechtsprechung zu. Dies kann darauf hinweisen, dass präventive Massnahmen Wirkung zeigen, auch wenn sie etwas kosten, doch mit weniger Output einhergehen. Die Entwicklung könnte jedoch auch ein Indiz dafür sein, dass die Effizienz des Gesamtsystems abnimmt. Eine Abnahme der Gesamteffizienz kann unsere auf Vergleichen basierende Methodik jedoch nicht identifizieren.

Abbildung 1: Effizienz in öffentlicher Ordnung und Sicherheit nach Kantonen



Jährliche Effizienzschtzung anhand von bootstrapped Data Envelopment Analysis mit konstanten Skaleneffekten.

3 Outputs: (01) Anzahl polizeilich registrierter Straftaten, (02) Anzahl Verurteilungen, (03) Anzahl Personen in Untersuchungshaft.

4 Inputs: (11) Personalausgaben, (12) Sachausgaben, (13) Finanz- und Investitionsausgaben jeweils im Jahr t sowie (14) durchschnittliche Gesamtausgaben der Jahre t-1 bis t-5.

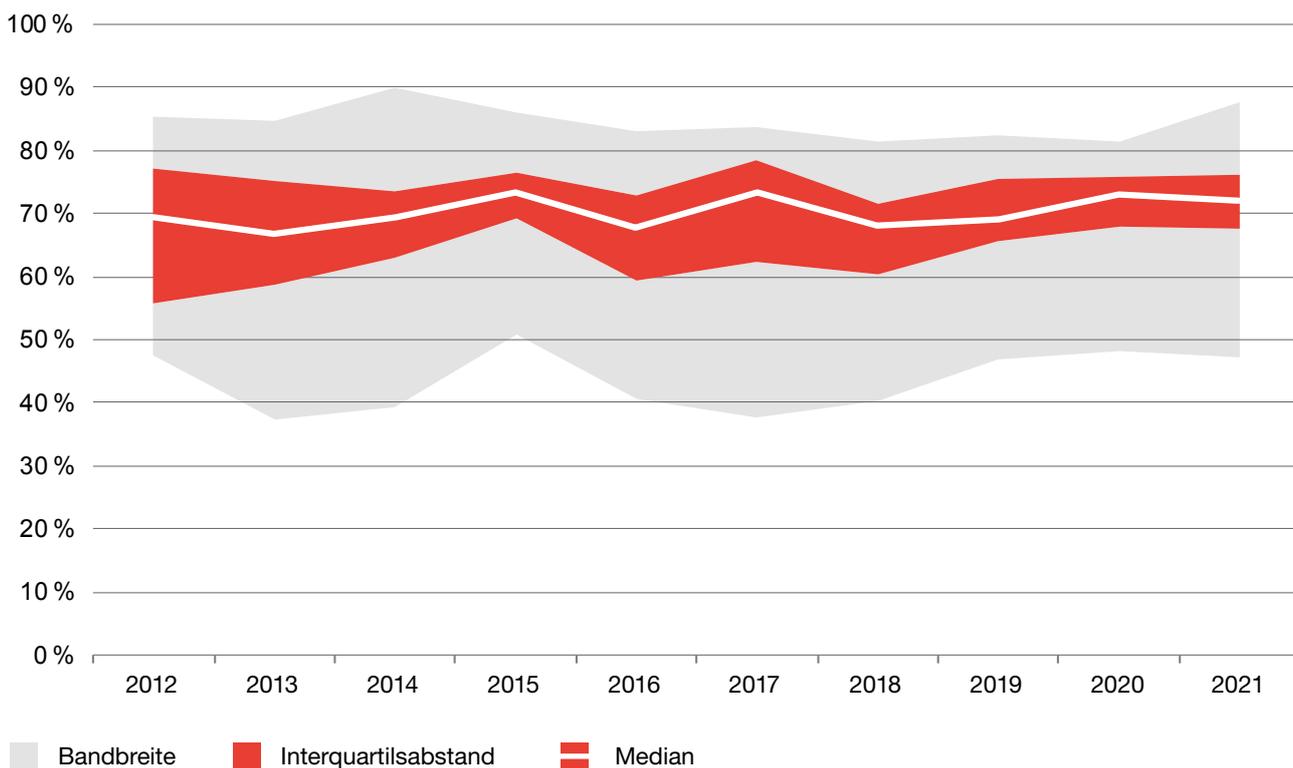
Datengrundlage ist unter anderem die Finanzstatistik der eidgenössischen Finanzverwaltung. Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Monitors stammen die neusten verfügbaren Daten aus dem Jahr 2021.

⁸ Szvircev Tresch, et al., 2023



Seit 2017 verengt sich die Bandbreite der 50 % mittleren Kantone und deren Effizienzwerte nähern sich an. Die leichte Öffnung im Jahr 2021 ist auf den Kanton Basel-Stadt zurückzuführen, der oben ausschwingt; dies könnte jedoch auch darauf zurückzuführen sein, dass die dortige Polizei Mühe bekundet, vakante Stellen nicht besetzen zu können, was sich möglicherweise erst langfristig auf die Outputs auswirkt. Die allgemeine Konsolidierung deutet auf eine Angleichung der Polizei- und Gerichtspraxen und eine damit einhergehende Annäherung der kantonalen Produktivität hin. Bei der Polizei strebt die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) aufgrund der grenzüberschreitenden Kriminalität schon länger eine verstärkte interkantonale Zusammenarbeit an. Ob sich derartige Bemühungen wie zum Beispiel über das Projekt Justitia 4.0 in einer Fortsetzung des Konsolidierungstrends niederschlagen, muss sich zeigen.⁹

Abbildung 2: Effizienz in öffentlicher Ordnung und Sicherheit von 2012 bis 2021



Jährliche Effizienzschätzung anhand von bootstrapped Data Envelopment Analysis mit konstanten Skaleneffekten. Die Bandbreite umfasst die Kantone mit der höchsten und der tiefsten geschätzten Effizienz. Der Interquartilsabstand umfasst die mittleren 50 % der Kantone. Der Medianwert unterteilt die Kantone in zwei gleich grosse Gruppen. Die rote Fläche stellt die Spannweite der mittleren 50 % der Kantone dar. Die hellgraue Fläche darüber repräsentiert den effizientesten Viertel der Kantone (1. Quartil), die hellgraue Fläche darunter den weniger effizienten Viertel der Kantone (4. Quartil).

3 Outputs: (O1) Anzahl polizeilich registrierter Straftaten, (O2) Anzahl Verurteilungen, (O3) Anzahl Personen in Untersuchungshaft.

4 Inputs: (I1) Personalausgaben, (I2) Sachausgaben, (I3) Finanz- und Investitionsausgaben jeweils im Jahr t sowie (I4) durchschnittliche Gesamtausgaben der Jahre t-1 bis t-5.

Datengrundlage ist unter anderem die Finanzstatistik der eidgenössischen Finanzverwaltung. Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Monitors stammen die neusten verfügbaren Daten aus dem Jahr 2021.

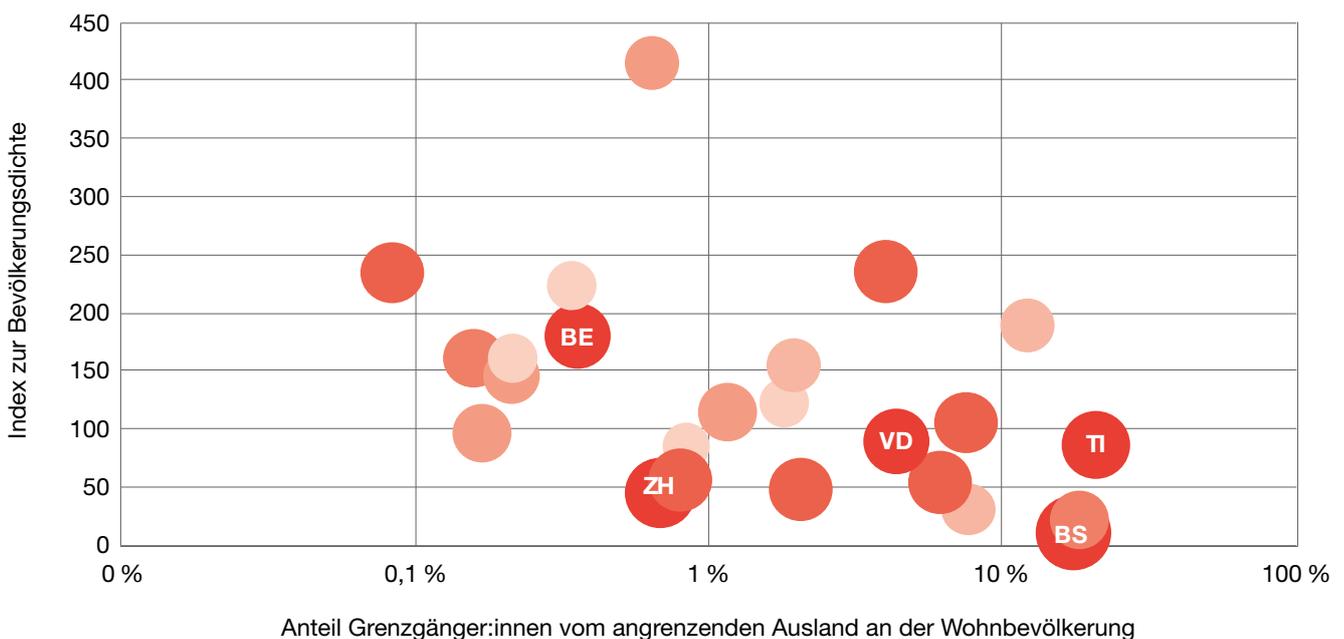
⁹ Das Projekt Justitia 4.0 soll die Papierakten der Schweizer Justiz durch elektronische Dossiers ersetzen. Verfahrensbeteiligte sollen die Plattform «Justitia.Swiss» für den elektronischen Rechtsverkehr sowie die Akteneinsicht nutzen.

Externe Einflussfaktoren

Im Bereich öffentliche Ordnung und Sicherheit verändert die Lage als externer Faktor die erzielbare Effizienz der Kantone. Zur Überprüfung dieser These, haben wir den Anteil der Grenzgänger:innen an der Einwohnerzahl eines Kantons gemessen. Zudem haben wir die Bevölkerungsdichte untersucht, weil Weiträumigkeit im Sicherheitsbereich die Kosten treibt. Man könnte davon ausgehen, dass grenznahe Kantone weniger effizient sind, da es schwieriger sein könnte, für Grenzgänger:innen eine Untersuchungshaft anzuordnen oder sie zu verurteilen. Diese These wird von unserer Untersuchung von Bevölkerungsdichte und Grenzgängeranteil widerlegt (vgl. Abbildung 3). Die Bevölkerungsdichte beeinflusst die Effizienzwerte der Leistungen für öffentliche Ordnung und Sicherheit scheinbar wenig.



Abbildung 3: Effizienz 2021 in öffentlicher Ordnung und Sicherheit unter Einbezug von Bevölkerungsdichte und Anteil der Grenzgänger:innen



Zusammenhang zwischen dem Anteil Grenzgänger:innen (horizontale Achse, logarithmisch), der Bevölkerungsdichte (vertikale Achse) und der Effizienz (Blasengrösse sowie Farbintensität).

Blasengrösse: Effizienzschätzung anhand von bootstrapped Data Envelopment Analysis mit konstanten Skaleneffekten und folgenden Outputs (O1-O3) und Inputs (I1 – I4): (O1) Anzahl polizeilich registrierter Straftaten, (O2) Anzahl Verurteilungen, (O3) Anzahl Personen in Untersuchungshaft; (I1) Personalausgaben, (I2) Sachausgaben, (I3) Finanz- und Investitionsausgaben jeweils im Jahr t sowie (I4) durchschnittliche Gesamtausgaben der Jahre t-1 bis t-5.

Vertikale Achse: Bevölkerungsdichte gemessen als Index der Hektare pro Einwohner:in gemäss Lastenindex des NFA, wobei ein Wert von 100 dem schweizerischen Mittel entspricht und ein Wert grösser als 100 einer unterdurchschnittlichen Bevölkerungsdichte entspricht.

Horizontale Achse: Anteil Grenzgänger:innen vom angrenzenden Ausland (Deutschland, Frankreich, Österreich, Liechtenstein, Italien) an der Wohnbevölkerung (mittlere Wohnbevölkerung vom 1.1. bis 31.12.); die Skala ist logarithmisch, weil sehr viele Kantone Werte zwischen 1 % und 5 % aufweisen, womit die Grafik nicht mehr lesbar wäre.

Analysierte Aspekte

Im Bildungsbereich fallen für die Kantone gemäss Kategorisierung der Finanzstatistik Aufgaben wie die berufliche Grundbildung und allgemeinbildende Schulen wie Gymnasien an.¹⁰ Für das Effizienz-Monitoring haben wir deshalb die folgenden Leistungskennzahlen betrachtet:¹¹

- Anzahl der eidgenössischen Berufsatteste und andere Abschlüsse der beruflichen Grundbildung
- Anzahl der Abschlüsse mit eidgenössischem Fähigkeitszeugnis
- Anzahl der Abschlüsse an Fach- und Handelsmittelschulen
- Anzahl der Abschlüsse der berufs- und gymnasialen Matura

Den Abschluss eines höheren Bildungsniveaus haben wir bewusst nicht besser bewertet als jenen eines niedrigeren. Demnach schätzt unser Effizienz-Monitoring einen Kanton mit mehr Maturaabschlüssen als Berufsattesten bei gleichem Aufwand nicht als effizienter ein.

Inputseitig haben wir die inflationsbereinigten Ausgaben für Personal, Sachleistungen, Finanzen und Investitionen pro Bildungskategorie (obligatorische Schule, Grundbildung, allgemeinbildende Schulen) geprüft. Damit widerspiegeln wir im Modell die Autonomie, welche Kantone und ihre Gemeinden bei der finanziellen Ausstattung und Ausgestaltung der Bildungsstufen geniessen.

Die durchschnittlichen Totalausgaben der Primar-, Oberstufen- und Berufsschuljahre sind ins Monitoringmodell eingeflossen. Damit tragen wir der trägen Wirkung zusätzlicher Ausgaben Rechnung.¹² Das erlaubt eine Betrachtung des kommunalen und kantonalen Ausbildungssystems von der Primarschule bis zur Sekundarstufe II oder zur beruflichen Erstausbildung, ohne dass der Fokus auf gewisse Stufen gelegt werden muss.



Die Effizienz im Bildungswesen bleibt konstant hoch. Die Kantone halten ein stabiles Effizienzniveau von rund 80 %.

¹⁰ Ebenfalls in die Zuständigkeit der Kantone fallen die Sonderschulen und die höhere Berufsbildung. Aufgrund der ungenügenden Datenbasis sind diese Bereiche jedoch nicht im Monitoring enthalten.

¹¹ Der Einbezug zusätzlicher Inputs wäre wünschenswert. Unter anderem aufgrund von Datenrestriktionen war das jedoch nicht möglich. Weitere potenzielle Inputgrößen werden im Anhang diskutiert.

¹² Als Test für die Robustheit der Resultate wurden zwei Alternativmodelle geschätzt. Das eine lässt die früheren Ausgaben unberücksichtigt, das andere klammert die Finanzausgaben (Zinsen, Transferausgaben usw.) aus der Analyse aus. In beiden Fällen unterscheiden sich die geschätzten Effizienzwerte statistisch signifikant von den hier präsentierten Ergebnissen. Das unterstreicht die Notwendigkeit, frühere Ausgaben und die Finanzausgaben zu berücksichtigen, auch wenn es mit geringeren Freiheitsgraden einhergeht.



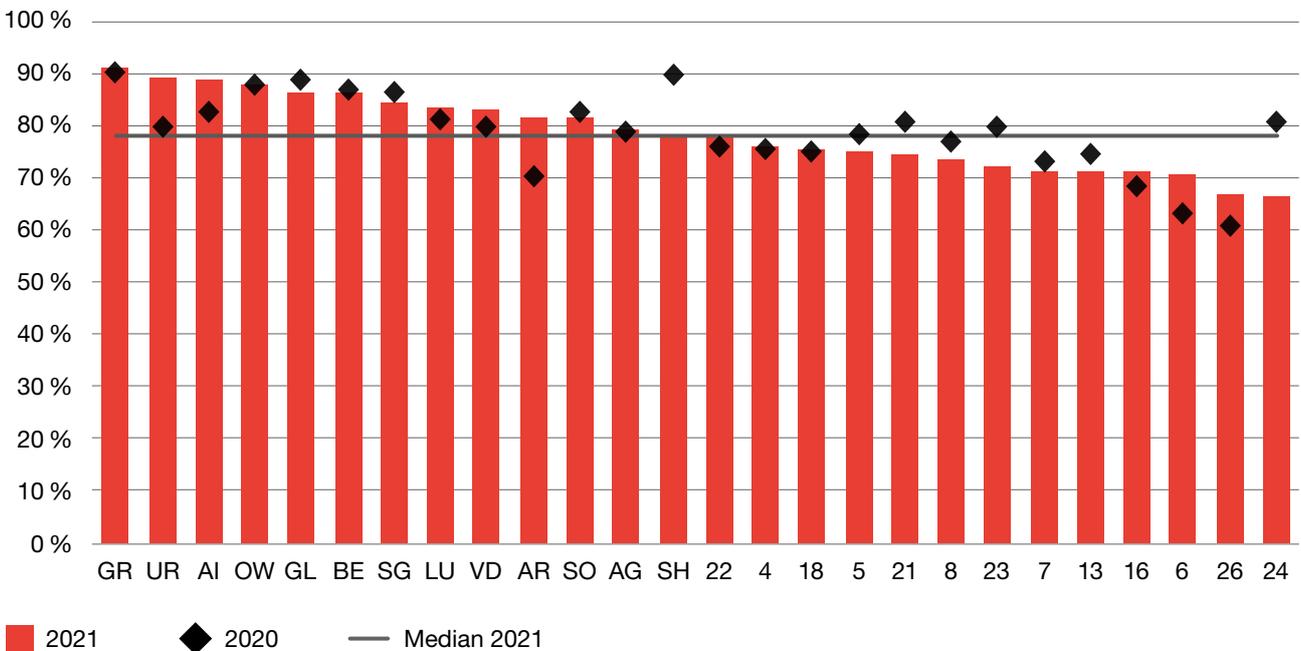
Ergebnisse

2021 liegt die Effizienz aller Kantone im Bildungswesen im Median bei 78 % (vgl. Abbildung 4). Das entspricht beinahe dem langjährigen Durchschnitt von 79 % über die Jahre 2012 bis 2021.

An der Spitze des Effizienzrankings steht der Kanton Graubünden mit über 90 %, gefolgt von den Kantonen Uri, Appenzell Innerrhoden, Obwalden und Glarus. Uri und Appenzell Innerrhoden haben ihre Effizienz stark gesteigert. Die Werte von Graubünden und Obwalden haben sich gegenüber dem Vorjahr kaum bewegt.

Der Vorjahresvergleich zeigt nur minimale Verschiebungen. Die drei ineffizientesten Kantone konnten sich von 2020 auf 2021 verbessern. Damit bildet ein bisher vergleichsweise effizienter Kanton das Schlusslicht. In neun Kantonen zeigt sich nach dem ersten Pandemiejahr ein Effizienzunterschied von fünf oder mehr Prozentpunkten zum Vorjahr.

Abbildung 4: Effizienz im Bildungswesen nach Kantonen



Jährliche Effizienzschtzung anhand von bootstrapped Data Envelopment Analysis mit konstanten Skaleneffekten.

4 Outputs: (01) Anzahl Abschlüsse der beruflichen Grundbildung und eidgenössische Berufsatteste, (02) Anzahl Abschlüsse mit eidgenössischem Fähigkeitszeugnis, (03) Anzahl Abschlüsse an Fach- und Handelsmittelschulen und (04) Anzahl Abschlüsse der berufs- und eidgenössischen Matura.

7 Inputs: (I1) Personalausgaben, (I2) Sachausgaben, (I3) Finanz- und (I4) Investitionsausgaben jeweils im Jahr t sowie Gesamtausgaben der Zeiträume (I5) t-8 bis t-10, (I6) t-4 bis t-7 und (I7) t-1 bis t-3.

Datengrundlage ist unter anderem die Finanzstatistik der eidgenössischen Finanzverwaltung. Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Monitors stammen die neusten verfügbaren Daten aus dem Jahr 2021.

Zusammenhänge und Interpretation

Das Bildungswesen lässt bei der Effizienz keinen anhaltenden Trend erkennen. In einer Bandbreite von 10 bis 15 Prozentpunkten bewegen sich die Kantone um den langfristigen Zentralwert von 80 % (vgl. Abbildung 5). Nach einer kurzen Öffnung im 4. Quartal 2020 schliesst sich die Spannweite zum zweiten Mal wieder leicht.

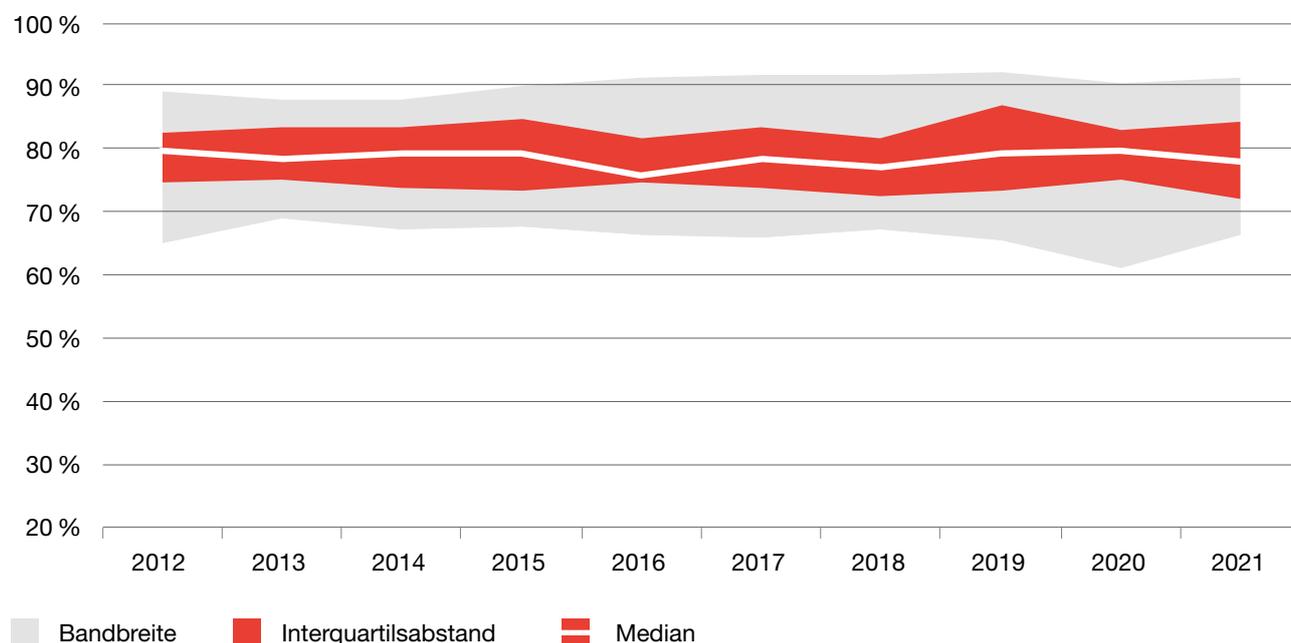
Diese Stabilität ist bemerkenswert, vor allem weil sich die Pandemie erstmals in den Daten 2020 manifestiert. Sowohl bei der Matura als auch bei den Berufsprüfungen sind weniger Personen durchgefallen als in den Vorjahren. Das ist darauf zurückzuführen, dass nicht alle Kantone eine Maturitätsprüfung 2020 durchführten. In diesem Jahr fiel die Berufsmatura schweizweit aus. Bei den Auszubildenden im letzten Lehrjahr hing es 2021 vom Beruf ab, ob sie eine Abschlussprüfung absolvieren mussten oder nicht.

Das ungleiche Vorgehen bei der Maturaprüfung widerspiegelt sich nicht in der Effizienz der Kantone im Bildungsbereich. Das deckt sich mit den Ergebnissen aus dem jüngsten Bildungsbericht. Demnach hat die

Pandemie keine wesentlichen Veränderungen beim Stufenwechsel verursacht.¹³ Gleichzeitig scheinen sich die Jugendlichen mit dem Übertritt in die Sekundarstufe II zunehmend schwerzutun. Der Trend zu mehr Zwischenlösungen ist kostenintensiv und dürfte sich deshalb effizienzhemmend auswirken. Zum gleichen Schluss kommt die Betrachtung des Zusammenhangs zwischen der Effizienz und der Häufigkeit der Übergangsausbildung. Je mehr Personen Übergangsausbildungen absolvieren, umso weniger effizient ist ein Kanton im Bildungswesen. Eine gesicherte Überprüfung dieser Korrelation wurde bisher nicht erbracht und müsste noch erbracht werden.

Wir gehen davon aus, dass sich einige Effekte der Pandemie verzögert manifestieren, denn Lehrpersonen und Schüler:innen verinnerlichen die neuen Lehr- und Lernformen unterschiedlich schnell und setzen sie ungleich ein. Da beispielsweise bei der Anschaffung digitaler Endgeräte durchaus regionale Unterschiede hervortreten – die französischsprachige Schweiz ist diesbezüglich gemäss Bildungsbericht viel zurückhaltender als die Deutschschweiz –, wird sich das auch in der Effizienz der Kantone niederschlagen.

Abbildung 5: Effizienz im Bildungswesen von 2012 bis 2021



Jährliche Effizienzschatzung anhand von bootstrapped Data Envelopment Analysis mit konstanten Skaleneffekten. Die Bandbreite umfasst die Kantone mit der höchsten und der tiefsten geschätzten Effizienz. Der Interquartilsabstand umfasst die mittleren 50 % der Kantone. Der Medianwert unterteilt die Kantone in zwei gleich grosse Gruppen.

4 Outputs: (01) Anzahl Abschlüsse der beruflichen Grundbildung und eidgenössische Berufsatteste, (02) Anzahl Abschlüsse mit eidgenössischem Fähigkeitszeugnis, (03) Anzahl Abschlüsse an Fach- und Handelsmittelschulen und (04) Anzahl Abschlüsse der berufs- und eidgenössischen Matura sowie des International Baccalaureate.

7 Inputs: (I1) Personalausgaben, (I2) Sachausgaben, (I3) Finanz- und (I4) Investitionsausgaben jeweils im Jahr t sowie Gesamtausgaben der Zeiträume (I5) t-8 bis t-10, (I6) t-4 bis t-7 und (I7) t-1 bis t-3.

Datengrundlage ist unter anderem die Finanzstatistik der eidgenössischen Finanzverwaltung. Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Monitors stammen die neusten verfügbaren Daten aus dem Jahr 2021.

¹³ Wolter, et al., 2023



Urbane Kantone,
in denen viele Menschen
von Armut betroffen sind,
sind weniger effizient
als Kantone mit weniger
Sozialleistungsbeziehenden.

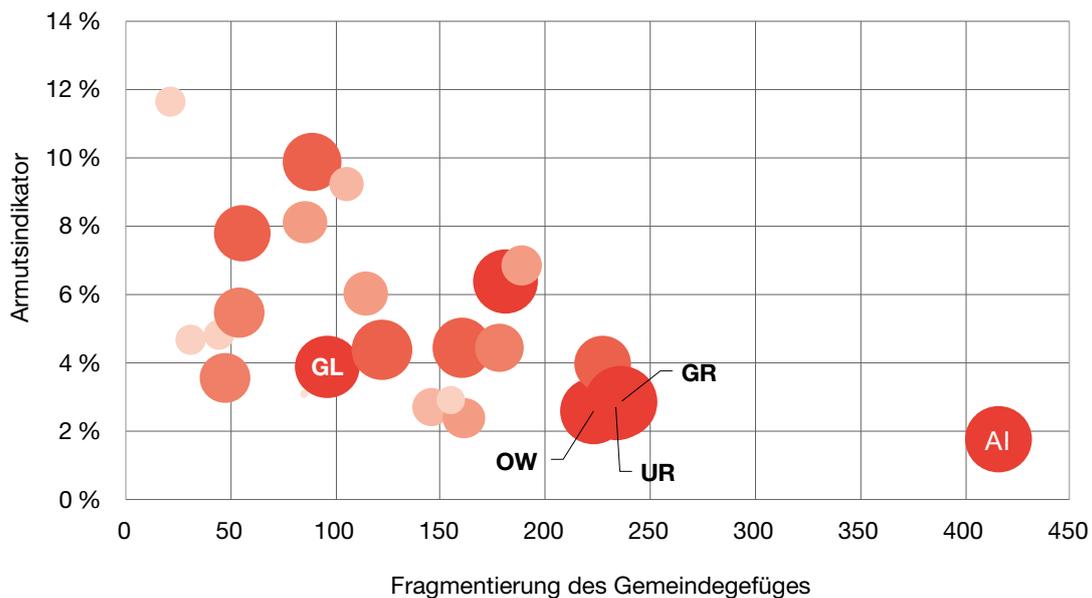
Externe Einflussfaktoren

Die Effizienz der Kantone im Bildungswesen steht unter einem grossen Einfluss von externen Faktoren. Dazu zählen eine starke Fragmentierung des Gemeindegefüges mit kleineren Schulklassen oder ein hoher Anteil von bildungsferneren Einwohnenden, für die ein Kanton mehr Aufwand bei gleicher Anzahl der Abschlüsse leisten muss. Demnach korrelieren Gemeindegefüge, Armut und Effizienz (vgl. Abbildung 6).

Wir gehen davon aus, dass eine starke Fragmentierung des Gemeindegefüges die Effizienz leicht fördert, auch wenn man das nicht so erwarten würde. Natürlich bestätigt die Ausnahme die Regel: Auch Kantone mit einer geringen Fragmentierung wie Schaffhausen erreichen stattliche Effizienzwerte.

Im Weiteren behindert die Betroffenheit von Armut die Effizienz. Deshalb finden sich in urbanen Kantonen mit zahlreichen Sozialleistungsbeziehenden tiefere Effizienzwerte.

Abbildung 6: Effizienz 2021 im Bildungswesen unter Einbezug von Armut und Gemeindegefüge



Zusammenhang zwischen Fragmentierung des Gemeindegefüges (horizontale Achse), Armutsindikator (vertikale Achse) und Effizienz (Blasengrösse sowie Farbintensität).

Blasengrösse: Effizienzschtzung anhand von bootstrapped Data Envelopment Analysis mit konstanten Skaleneffekten und folgenden Outputs (O1-04) und Inputs (I1 – I7): (O1) Anzahl Abschlüsse der beruflichen Grundbildung und eidgenössische Berufsatteste, (O2) Anzahl Abschlüsse mit eidgenössischem Fähigkeitszeugnis, (O3) Anzahl Abschlüsse an Fach- und Handelsmittelschulen und (O4) Anzahl Abschlüsse der berufs- und eidgenössischen Matura sowie des International Baccalaureate; (I1) Personal-, (I2) Sach- und (I3) Finanz- und (I4) Investitionsausgaben jeweils im Jahr t sowie Gesamtausgaben der Zeiträume (I5) t-8 bis t-10, (I6) t-4 bis t-7 und (I7) t-1 bis t-3.

Vertikale Achse: Anteil von Beziehenden bedarfsabhängiger Sozialleistungen (Ergänzungsleistungen zur AHV und IV, Alters- und Invaliditätsbeihilfen, Familienbeihilfen etc. und wirtschaftliche Sozialhilfe) an der Gesamtbevölkerung; die Kennzahl entspricht dem NFA-Armutsindikator, der wiederum Teil des soziodemografischen Lastenausgleichs ist.

Horizontale Achse: Fragmentierung des Gemeindegefüges gemessen am Index zur ständigen Wohnbevölkerung in Siedlungen mit weniger als 200 Einwohner:innen gemäss Lastenindex NFA, wobei ein Wert von 100 dem schweizerischen Mittel entspricht und ein Wert grösser als 100 auf viele kleine Siedlungen hinweist.

Kulturwesen

Analysierte Aspekte

Die Kultur liegt in weiten Teilen in der Verantwortung der Kantone und Gemeinden. Das Kulturwesen umfasst nach Kategorisierung der eidgenössischen Finanzstatistik sämtliche staatlichen Leistungen rund um das Kulturerbe, vor allem Museen, Denkmalpflege, Sport und Freizeit. Nicht von unserem Effizienz-Monitoring erfasst sind Bibliotheken, Konzerte, Theater, Film, Kino und Massenmedien. Zu diesen Kulturbereichen liegen keine oder kaum einheitliche, kantonale aufgeschlüsselte Statistiken oder Langzeitdaten vor. Eine Abgrenzung zur Leistung des Bundes wäre ohnehin schwierig.

In unserem Effizienz-Monitoring enthalten sind die folgenden kantonalen Kenngrößen:

- Anzahl geschützter Baudenkmäler¹⁴
- Anzahl Museen und Eintritte in Museen¹⁵
- Anzahl Teilnehmender an J+S-Kursen und -Lagern

Die zwei Messgrößen bei den Museen sind durchaus gerechtfertigt, denn sowohl die Museumsgröße gemessen an der Anzahl der Eintritte als auch die schiefe Zahl der Museen beeinflussen die Fixkosten und damit die Ausgaben. Leider liegen für Sportstätten keine verwertbaren Statistiken vor, weshalb wir sie nicht im Effizienz-Monitoring ausgewertet haben. Allerdings dürfte sich die Nähe zu Sportstätten und damit deren Dichte innerhalb eines Kantons auf die Durchführung und Teilnahme an J+S-Kursen und -Lagern auswirken. So gesehen wird der Aspekt der Sportinfrastruktur zumindest teilweise vom Effizienz-Monitoring erfasst.

Zum Input zählen wir Personal-, Sach-, Finanz- und Investitionsausgaben. Auch diese haben wir um die Inflation (gemäss Landesindex für Konsumentenpreise) bereinigt. Zudem haben wir die durchschnittlichen Gesamtausgaben der vergangenen fünf Jahre¹⁶ in unser Modell einfließen lassen, um den verlangsamten Ausgabeneffekt bei der Denkmalpflege einzurechnen.



¹⁴ Die erste Erhebung der Baudenkmäler datiert von Dezember 2018 und bezieht sich auf das Jahr 2016. Eine Aktualisierung der Denkmalstatistik fand bisher nicht statt. Das Monitoring trifft daher die Annahme, dass die Anzahl der Baudenkmäler seit 2016 stabil geblieben ist. Zudem beschränkt sich der Analysezeitraum auf die Jahre 2016 bis 2021. Der Kanton Uri lieferte keine Daten zu seinen Baudenkmälern, weshalb wir ihn im Kulturwesen nicht berücksichtigt haben.

¹⁵ Gesamtzahl der Museumsbesuchenden, die auf eine Umfrage des Bundesamts für Statistik geantwortet haben. Die Zahlen wurden nicht durch Gewichtung oder Imputation justiert.

¹⁶ Als Test für die Robustheit der Resultate haben wir zwei Alternativmodelle geschätzt. Das eine klammert die Anzahl der Museen, das andere die Anzahl der geschützten Baudenkmäler als Input aus dem Modell aus. Die Effizienzschätzungen unterscheiden sich statistisch nicht signifikant von den hier präsentierten Ergebnissen

Ergebnisse

Der Zentralwert der Effizienz liegt im Kulturwesen im Jahr 2021 bei 74 % (vgl. Abbildung 7). Die Kantone verteilen sich zu je zwei gleichen Hälften oberhalb und unterhalb dieses Werts. Die toprangierten Kantone scharen sich stärker zusammen als die weniger effizienten, bleiben aber grösstenteils auf dem Niveau des Vorjahres. Die Kantone Solothurn, Thurgau und Bern konnten ihre Effizienzwerte halten. Die Positionen zwei und vier belegen neue Kantone. Auffällig ist der Kanton Nidwalden, der sich gegenüber dem Vorjahr um 20 Prozentpunkte gesteigert hat – in einem Bereich mit üblicherweise wenig jährlichen Verschiebungen.

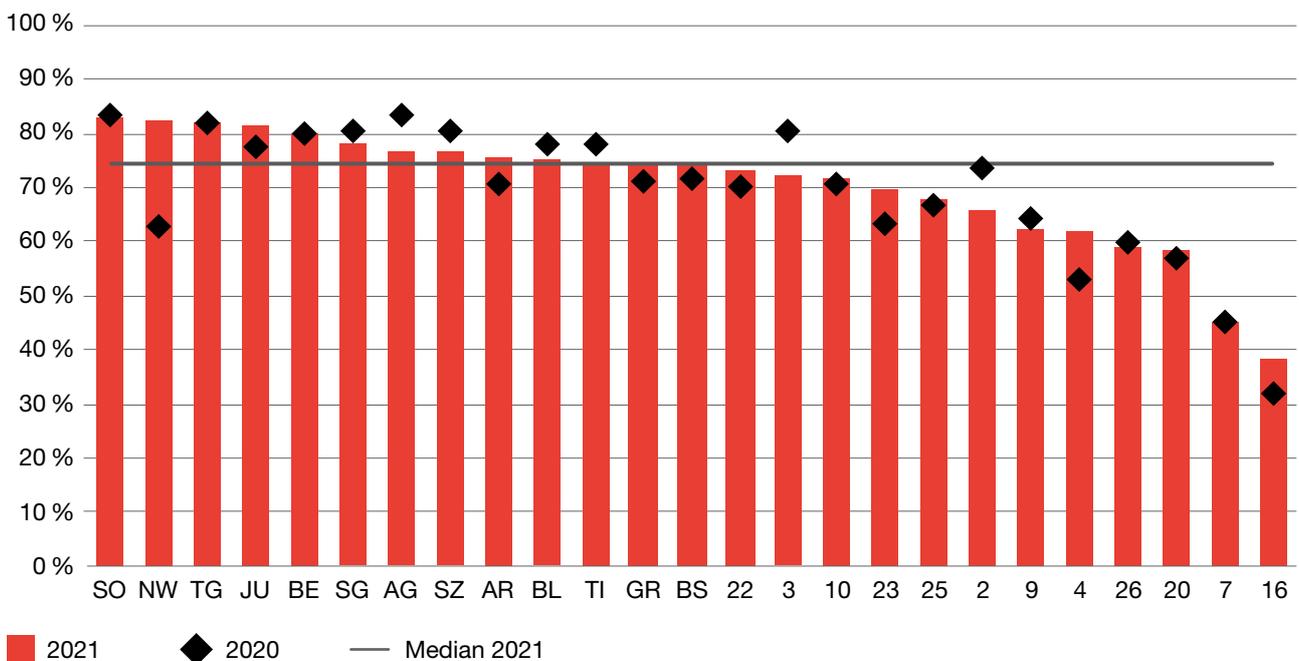
Die Pandemie hinterlässt im Kulturbereich erstmals im Jahr 2020 Spuren in der Effizienzanalyse. Aufgrund der pandemiebedingten Massnahmen wurde der Stand von 2019 praktisch eingefroren. In der letztjährigen Studie erwarteten wir deshalb, dass sich wieder eine ähnliche jährliche Varianz einstellt, wie vor der Pandemie. Dies

sehen wir in den aktuellen Resultaten nicht. Mit Ausnahme von ein paar wenigen Kantonen verharren die meisten auf ihren Vorjahrespositionen. Das weist darauf hin, dass eine Mehrheit der Kantone ihr merkliches Effizienzsteigerungspotenzial nicht ausgeschöpft haben, nachdem das öffentliche Leben wieder lief. Das diese Effizienzwerte möglich sind, zeigen die Ergebnisse von vor der Pandemie.

Zusammenhänge und Interpretation

Kantone und ihren Gemeinden wird kaum vorgegeben, in welche Art von Kultur und in welchem Umfang sie investieren sollen. Gerade bei den Museen können sie das Angebot frei gestalten. Das Effizienz-Monitoring bewertet jene Kantone als effizient, die viele Museumseintritte bei geringen Kosten erzeugen. Auch mit Baudenkmalern verfahren die Kantone unterschiedlich, was in der Effizienz erkennbar wird.

Abbildung 7: Effizienz im Kulturwesen nach Kantonen



Jährliche Effizienzschtzung anhand von bootstrapped Data Envelopment Analysis mit konstanten Skaleneffekten.

4 Outputs: (01) Anzahl geschützter Baudenkmalier, (02) Anzahl Museen, (03) Anzahl Eintritte in Museen, (04) Anzahl Teilnehmender an J+S-Kursen und -Lagern.

5 Inputs: (I1) Personalausgaben, (I2) Sachausgaben, (I3) Finanzausgaben, (I4) Investitionsausgaben, (I5) Durchschnittliche Gesamtausgaben der Jahre t-1 bis t-5.

Datengrundlage ist unter anderem die Finanzstatistik der eidgenössischen Finanzverwaltung. Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Monitors stammen die neusten verfügbaren Daten aus dem Jahr 2021.

Über die Jahre zeichnet sich eine gewisse Konsolidierung ab (vgl. Abbildung 8). Ab 2017 schrumpft die Bandbreite der Extremwerte kontinuierlich, wobei das Jahr 2020 diesen Trend kurz unterbricht. Im Vergleich mit den anderen kantonalen und kommunalen Aufgabenfeldern hebt sich das Kulturwesen durch eine konstante Entwicklung von Interquartilsabstand und Median von 2016 bis 2021 ab. Das ist gerade deshalb bemerkenswert, weil die Kantone im Kulturwesen verglichen mit anderen Staatsfunktionen wenig kooperieren.

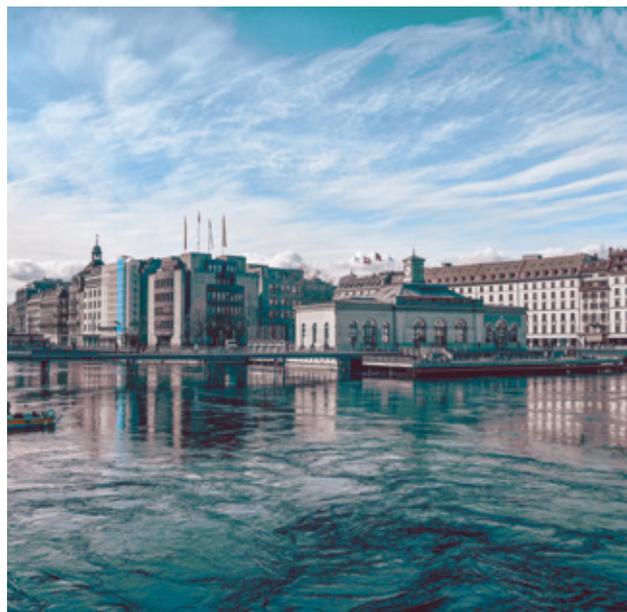
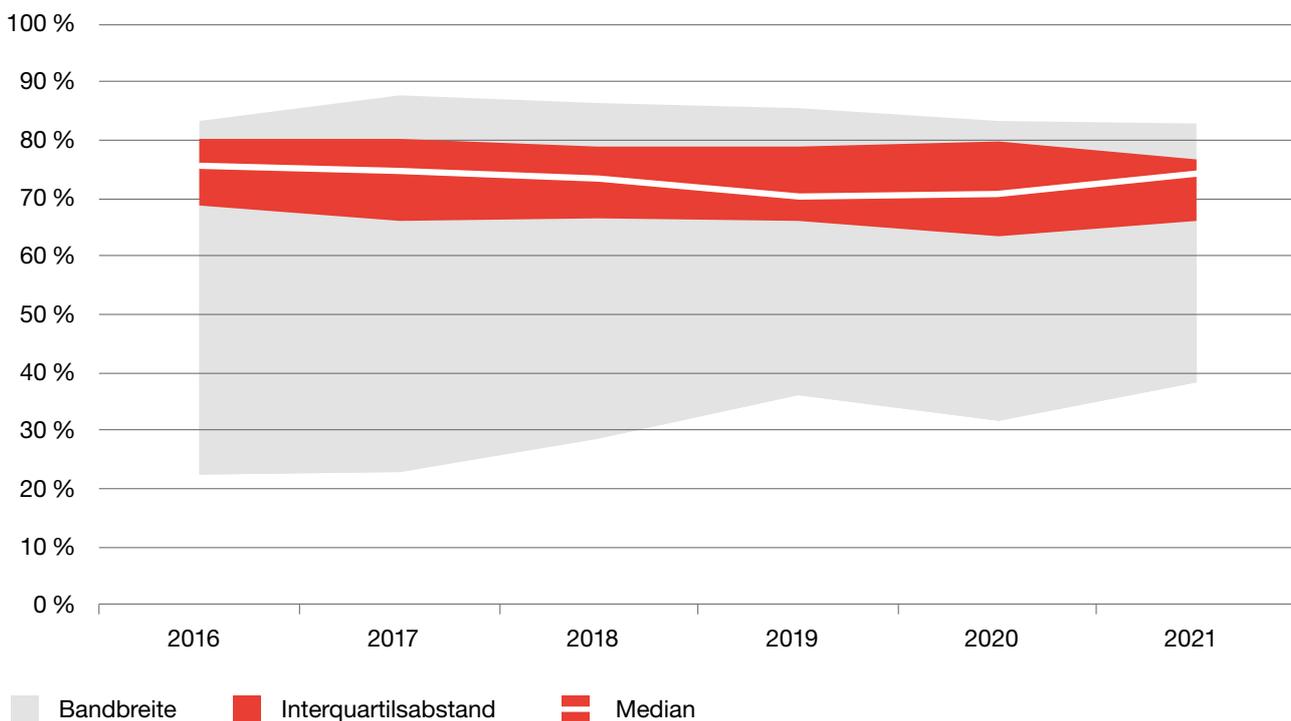


Abbildung 8: Veränderung der Effizienz im Kulturwesen von 2016 bis 2021



Jährliche Effizienzschätzung anhand von bootstrapped Data Envelopment Analysis mit konstanten Skaleneffekten. Die Bandbreite umfasst die Kantone mit der höchsten und der tiefsten geschätzten Effizienz. Der Interquartilsabstand umfasst die mittleren 50 % der Kantone. Der Medianwert unterteilt die Kantone in zwei gleich grosse Gruppen.

4 Outputs: (01) Anzahl geschützter Baudenkmäler, (02) Anzahl Museen, (03) Anzahl Eintritte in Museen, (04) Anzahl Teilnehmender an J+S-Kursen und -Lagern.

5 Inputs: (11) Personal-, (12) Sach-, (13) Finanz- und (14) Investitionsausgaben, (15) Durchschnittliche Gesamtausgaben der Jahre t-1 bis t-5.

Datengrundlage ist unter anderem die Finanzstatistik der eidgenössischen Finanzverwaltung. Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Monitors stammen die neusten verfügbaren Daten aus dem Jahr 2021.



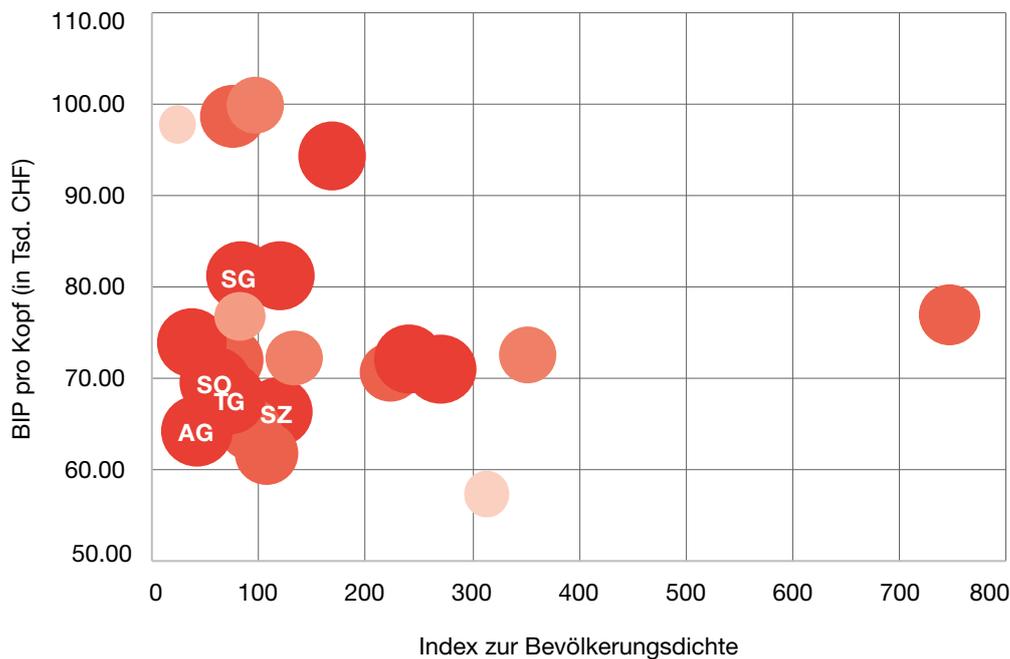
Der Zentrumscharakter eines Kantons erschwert den effizienten Mitteleinsatz im Kulturwesen.

Externe Einflussfaktoren

Den Wohlstand der Bevölkerung erachten wir für das Kulturwesen als wesentlichen Einflussfaktor. Denn der Regulator schreibt weder Menge noch Art der kantonalen Kulturangebote vor. So verwenden die Kantone ihre finanziellen Mittel zuerst für andere Staatsfunktionen und investieren nur sehr gezielt in die Kultur. Menschen, denen es sehr gut geht, stimmen vermutlich eher Angeboten zu, die künstlerisch wertvoll, aber wenig publikumswirksam sind. Das heisst, die Ausgaben sind hoch, nicht aber unbedingt die Museumseintritte. Das stuft unser Effizienz-Monitoring als ineffizient ein. Ein ähnlicher Effekt wäre bei Baudenkmälern denkbar, was unsere Analyse jedoch nicht bestätigt.

Auf den Zentrumscharakter eines Kantons haben Entscheidungstragende wenig Einfluss, weshalb wir ihn als externen Faktor (vgl. Abbildung 9) einstufen. Ballungszentren betreiben sowohl klassische naturhistorische Museen als auch exotische Einrichtungen mit weniger Breitenwirkung. Zudem befinden sich in dicht besiedelten Kantonen mehr grosse und teure Sportstätten, die aufgrund mangelnder Daten nicht in unsere Effizienzmessung einfließen. Investiert ein Kanton also viel in seine Sportstätten, so ordnet das unser Effizienz-Monitoring als ineffizient ein, weil diesem Input kein Output gegenübersteht. Diese Korrelation kommt in den Monitoringresultaten zum Ausdruck.

Abbildung 9: Effizienz 2021 im Kulturwesen unter Einbezug von Pro-Kopf-BIP und Bevölkerungsdichte



Effizienz (Blasengrösse und Farbinтенität) in Abhängigkeit des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf (vertikale Achse) und der Bevölkerungsdichte (horizontale Achse). Blasengrösse: Effizienzschätzung anhand von bootstrapped Data Envelopment Analysis mit konstanten Skaleneffekten mit folgenden Outputs (O1-O4) und Inputs (I1 – I5): (O1) Anzahl geschützter Baudenkmäler, (O2) Anzahl Museen, (O3) Anzahl Eintritte in Museen, (O4) Anzahl Teilnehmender an J+S-Kursen und -Lagern; (I1) Personal-, (I2) Sach-, (I3) Finanz- und (I4) Investitionsausgaben, (I5) Durchschnittliche Gesamtausgaben der Jahre t-1 bis t-5.

Vertikale Achse: Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in Tausend Schweizer Franken. Die Skala der vertikalen Achse ist auf 50 bis 110 Tsd. CHF limitiert, um Unterschiede zwischen den Kantonen erkennen zu können. Zwei Kantone (BS, ZG) sind ausserhalb des dargestellten Bereichs.

Horizontale Achse: Bevölkerungsdichte gemessen als Index der Hektare pro Einwohner:in gemäss Lastenindex des NFA, wobei ein Wert von 100 dem schweizerischen Mittel entspricht und ein Wert grösser als 100 einer unterdurchschnittlichen Bevölkerungsdichte entspricht.

Analysierte Aspekte

Unter soziale Sicherheit werden zahlreiche staatliche Leistungen subsummiert, an deren Finanzierung alle Staatsebenen beteiligt sind. In das Effizienz-Monitoring fliessen sämtliche Leistungen der Sozialhilfe¹⁷ und andere bedarfsabhängige Sozialleistungen der Kantone und ihrer Gemeinden gemäss Bundesamt für Statistik ein.¹⁸ Dazu nutzen wir die folgenden Kenngrössen:

- Anzahl der Beziehenden von Sozialhilfe¹⁹
- Anzahl der Beziehenden von Ergänzungsleistungen (AHV und IV)
- Anzahl der abgeschlossenen Dossiers der Sozialhilfe infolge Wiedereingliederungen²⁰
- Einwohnerzahl

Zum Input rechnen wir die inflationsbereinigten Nettoausgaben für Sozialhilfe. Hier können wir die Daten der Eidgenössischen Finanzverwaltung nicht berücksichtigen, da deren Granularität keine genügende Abgrenzung zwischen Ausgaben für den Asyl- und Sozialhilfebereich zulassen. Das wäre jedoch nötig, um die verschiedenen Kostenarten aufzuschlüsseln. Da keine Aussage über die Allokation der Kosten möglich ist, gibt unser Effizienz-Monitoring die sogenannte Kosteneffizienz wieder.²¹ Gut möglich, dass das Effizienz-Monitoring einen Kanton als effizient einordnet, weil er beispielsweise eine optimalere Zuteilung der finanziellen Mittel zu Personal- und Sachkosten gefunden hat.

Die verlangsamte Wirkung der Ausgaben berücksichtigen wir insofern, als dass wir die durchschnittlichen Gesamtausgaben der drei Vorjahre integrieren.²² Unser Effizienz-Monitoring bewertet jene Kantone als weniger effizient, die höhere Ausgaben pro Einwohner oder Bezüger und Wiedereingliederung tätigen. Diesem Umstand gilt es bei der Interpretation der Resultate Rechnung zu tragen.



¹⁷ Sozialhilfe im weiteren Sinn umfasst neben der wirtschaftlichen Sozialhilfe auch die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV sowie Arbeitslosenhilfen, Familienbeihilfen, Alimentenbevorschussung und Wohnbeihilfen. Ohne weitere bedarfsabhängige Leistungen würden Kantone, die weniger ergänzende Leistungen ausbezahlen, systematisch als ineffizienter eingestuft, weil dort die gesamte Last auf der Sozialhilfe im engeren Sinne liegt.

¹⁸ Bundesamt für Statistik (2022)

¹⁹ Die Anzahl der Beziehenden von Sozialhilfe bemisst sich hier an der wirtschaftlichen Sozialhilfe beziehungsweise an der Sozialhilfe im engeren Sinn gemäss Terminologie des Bundesamts für Statistik.

²⁰ Die Anzahl der abgeschlossenen Dossiers bezieht sich auf die wirtschaftliche Sozialhilfe im engeren Sinn. Als Wiedereingliederungen werden jene Fälle betrachtet, deren Beendigungsgrund die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, eine Beschäftigungsmassnahme oder ein erhöhtes Erwerbseinkommen ist. Von diesen Fällen macht der Grund «Aufnahme einer Erwerbstätigkeit» im Durchschnitt 82 % aus.

²¹ Sofern die Kostenarten aufgrund der Datenverfügbarkeit in verschiedene Inputkategorien aufgeteilt werden können, geben die Kapitel Schätzergebnisse der Gesamteffizienzen an. Ist das nicht möglich, resultiert jene Kosteneffizienz, die dem Produkt der Allokations- und Gesamteffizienz entspricht (Cooper, Seiford, & Tone, 2007).

²² Alternativ wurde ein Modell ohne vergangene Ausgaben geschätzt, da in diesem Bereich die langfristige Wirkung der Ausgaben fragwürdig sein kann. Als weiterer Robustheitstest diente ein Modell ohne Anzahl der Wiedereingliederungen, was dem Modell aus dem Effizienz-Monitoring aus dem Jahr 2021 entspricht. Die Ergebnisse sowie die Reihenfolge gemäss Spearman-Rangkorrelationstest unterscheiden sich bei beiden Alternativmodellen statistisch nicht wesentlich von den hier präsentierten Resultaten. Als weiteren Test haben wir die Nettoausgaben der Sozialhilfe im engeren Sinn verwendet und die Beziehenden von Ergänzungsleistungen vom Output ausgeschlossen. Die Effizienzschatzungen unterscheiden sich signifikant von den hier präsentierten, nicht aber die Reihenfolge. Da die Sozialhilfe im engeren Sinn eine spezifische Gemeindeaufgabe ist, wird diese Modellvariante hier jedoch nicht gezeigt.



Die ländliche Prägung eines Kantons unterstützt dessen Effizienz im Sozialwesen.

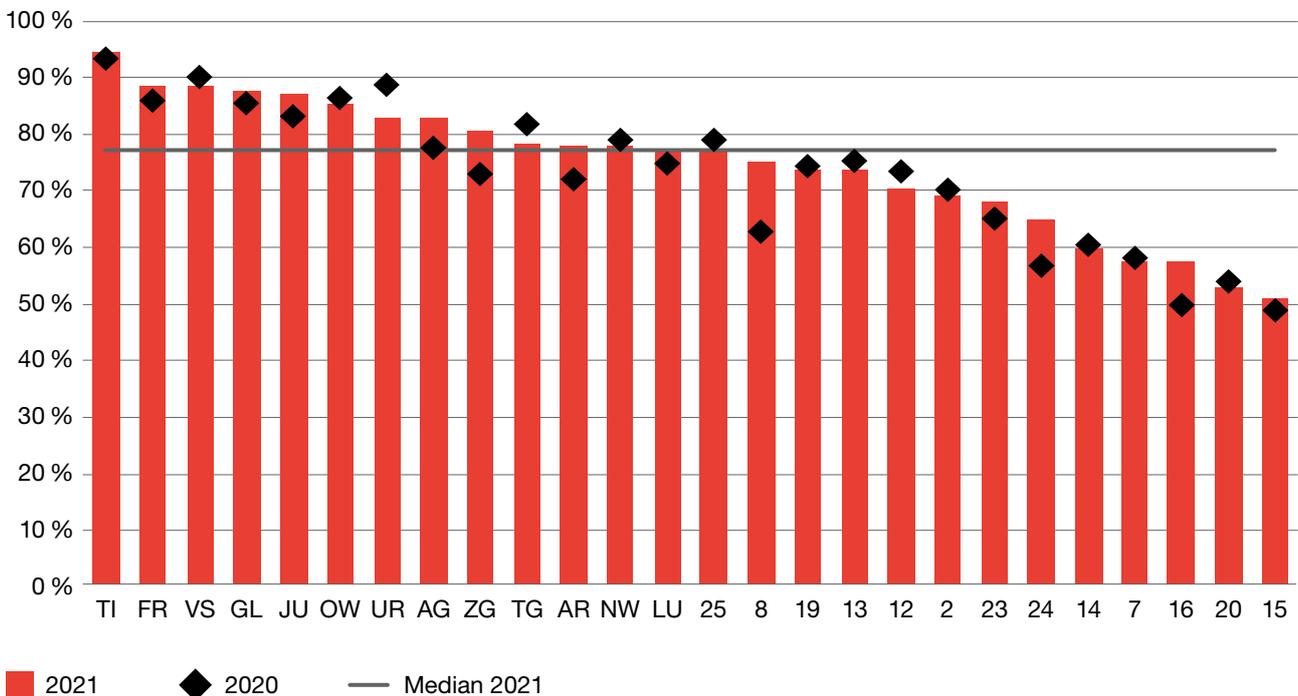
Ergebnisse

Im Sozialwesen arbeiten die Kantone im Jahr 2021 zu rund 78 % effizient (vgl. Abbildung 10). Der Medianwert teilt die Kantone in zwei gleich grosse Gruppen. Die effizienteren Kantone streuen mit einer Bandbreite von nur 16 Prozentpunkten. Der Streuungsbereich der weniger effizienten Kantone reicht nach unten bis zu 51 %. Erstmals seit der Veröffentlichung unseres Effizienz-Monitorings beobachten wir eine grössere Rangverschiebung zwischen den Kantonen – insbesondere in der effizienteren Hälfte. Damit stellt sich die Frage, ob das generell mit der Pandemie zusammenhängt und ob eher kantonspezifische Anpassungen bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe im engeren Sinn oder beim Ergänzungsleistungsbereich diese Verschiebungen verursachen.

Zusammenhänge und Interpretation

Die Mehrheit der Kantone hält sich an die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS). Die minimale Ergänzungsleistung ist auf Bundesebene festgelegt. Das Niveau der Leistungen für die wirtschaftliche Sozialhilfe dürfte daher auf den ersten Blick für die Effizienzverschiebungen nicht ausschlaggebend sein. Untersuchungen zeigen jedoch, dass die Menschen je nach Einkommen unterschiedlich von der Pandemie betroffen waren, was zu einer stärkeren Ungleichheit führte.²³ Denkbar ist daher, dass – je nach Einkommensverteilung der kantonalen Bevölkerung – in einigen Kantonen die Anzahl der Beziehenden von geringen Leistungen zugenommen hat (höhere Effizienz), während die Leistungen pro beziehende Person in anderen Kantonen gestiegen sind (tiefere Effizienz).

Abbildung 10: Effizienz im Sozialwesen nach Kantonen



Jährliche Effizienzschtätzung anhand von bootstrapped Data Envelopment Analysis mit konstanten Skaleneffekten.

4 Outputs: (01) Anzahl Beziehende von Sozialhilfe sowie (02) von Ergänzungsleistungen zu AHV und IV, (03) Anzahl abgeschlossener Dossiers der wirtschaftlichen Sozialhilfe im engeren Sinn infolge Wiedereingliederungen, (04) Einwohnerzahl.

2 Inputs: (I1) Nettoausgaben für die Sozialhilfe im weiteren Sinn im Jahr t und (I2) deren Mittelwert der Jahre t-1 bis t-3.

Aus Gründen der Konsistenz zu den anderen untersuchten Bereichen, zu denen keine neueren Daten verfügbar sind, untersuchen wir auch im Sozialwesen das Jahr 2021.

²³ Beyeler, Hümbelin, Korell, Richard, & Schuwey, 2021



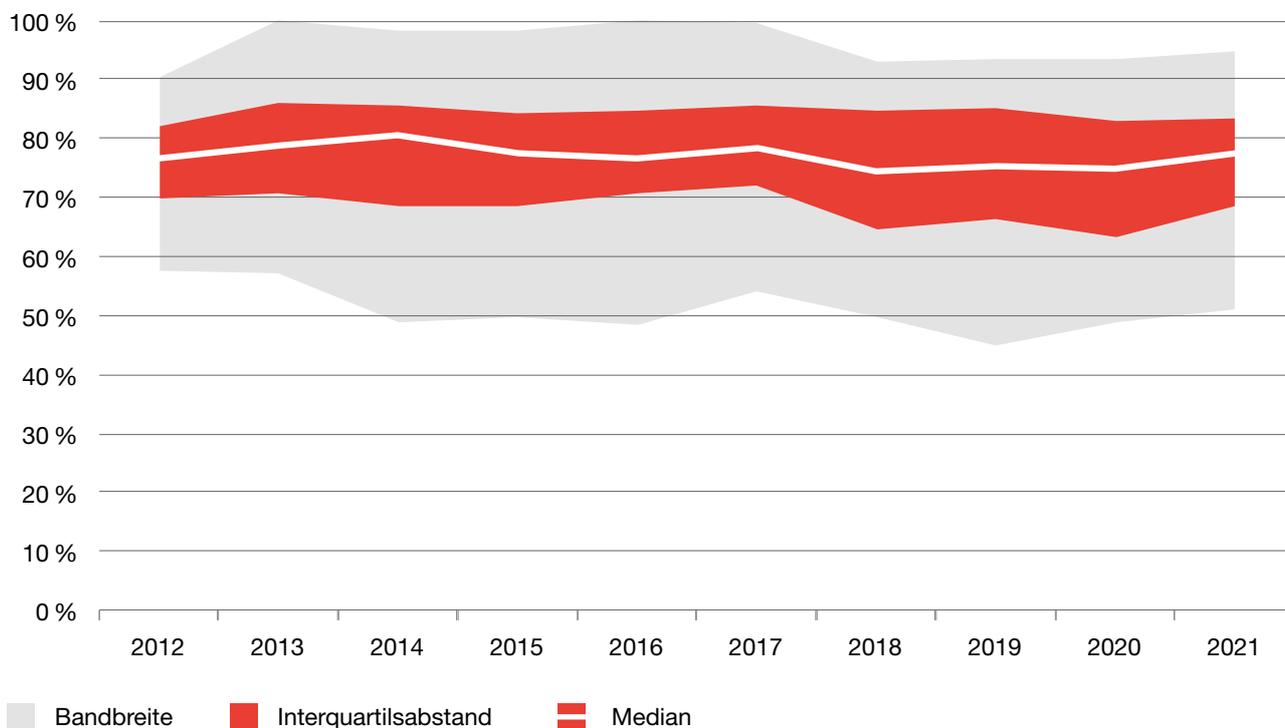
Vor dem Hintergrund, dass die SKOS-Richtlinien breite Anwendung finden, erstaunt die auffallende Differenz zwischen den Kantonen. Insbesondere wenn man die geringfügigen jährlichen Verschiebungen im hinteren Teil der Rangliste betrachtet – hier besteht Handlungsbedarf. Die Kantone im vorderen Teil der Rangliste zeigen, dass Veränderungen möglich sind. Dies gilt beispielsweise für die kantonalen Ausführungsstellen in der ersten Säule sowie der Ergänzungsleistungen: die Ausgleichskassen respektive Sozialversicherungsanstalten. Die weniger effizienten Kantone sollten die mit der Modernisierung der Aufsicht einhergehenden organisatorischen Neuerungen als Chance sehen, wenn sie ihre Bestimmungen zur Einführung des erneuerten Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) revidieren. Hintergründe dazu finden sich im Exkurs auf Seite 24.

Über einen längeren Zeitraum und alle Kantone hinweg zeigt sich eine zaghafte positive Tendenz (vgl. Abbildung 11). Zwar finden 2011 bis 2013 extreme Sprünge um über zehn Prozentpunkte statt. Doch die mittleren 50 % der Kantone im Interquartilsabstand halten sich bis 2017 innerhalb eines engen Bands von 70 % bis 85 %. 2018 und 2019 öffnet sich die Schere, bevor die weniger effizienten Kantone 2020 wieder aufholen. 2021 setzt sich dieser Aufwärtstrend fort. Insgesamt ist die Spannweite insbesondere im Vergleich zum Bildungswesen gross.



Dicht besiedelte Kantone arbeiten in der Regel weniger effizient als ihre ländlichen Pendanten.

Abbildung 11: Veränderung der Effizienz im Sozialwesen von 2012 bis 2021



Jährliche Effizienzschätzung anhand von bootstrapped Data Envelopment Analysis mit konstanten Skaleneffekten. Die Bandbreite umfasst die Kantone mit der höchsten und der tiefsten geschätzten Effizienz. Der Interquartilsabstand umfasst die mittleren 50 % der Kantone. Der Medianwert unterteilt die Kantone in zwei gleich grosse Gruppen.

4 Outputs: (01) Anzahl Beziehende von Sozialhilfe sowie (02) von Ergänzungsleistungen zu AHV und IV, (03) Anzahl abgeschlossener Dossiers der wirtschaftlichen Sozialhilfe im engeren Sinn infolge Wiedereingliederungen, (04) Einwohnerzahl.

2 Inputs: (I1) Nettoausgaben für die Sozialhilfe im weiteren Sinn im Jahr t und (I2) deren Mittelwert der Jahre t-1 bis t-3.

Externe Einflussfaktoren

Auch im Sozialwesen beeinflussen externe Faktoren das Effizienzpotenzial eines Kantons wesentlich. Ballungszentren zum Beispiel sind interessant für Beziehende von Sozialleistungen, wobei sie üblicherweise auch höhere Lebenshaltungskosten in Kauf nehmen müssen. So liesse sich geringere Effizienz mit einer höheren Bevölkerungsdichte erklären. Der Anteil an ausländischer Wohnbevölkerung wiederum dürfte sich negativ auf die Effizienz im Sozialwesen auswirken. Gerade Personen mit Fluchthintergrund sind auf dem Arbeitsmarkt weniger gefragt. Oft müssen Betroffene den vollständigen Lebensbedarf mit der Sozialhilfe bezahlen und erhalten diese nicht nur ergänzend zu anderen Einnahmen. So fallen Ausgaben pro Fall in dieser Anspruchsgruppe vergleichsweise höher aus. In der Tat erscheinen in unserer Untersuchung dicht besiedelte Kantone weniger effizient als ländlich geprägte. Dasselbe gilt für Kantone mit einem höheren Anteil an ständiger ausländischer Wohnbevölkerung (vgl. Abbildung 12).



Abbildung 12: Effizienz 2021 im Sozialwesen unter Einbezug von Ausländeranteil und Bevölkerungsdichte



Effizienz (Blasengrösse und Farbintensität) in Abhängigkeit der Bevölkerungsdichte (vertikale Achse) und des Anteils der ausländischen Wohnbevölkerung (horizontale Achse).

Blasengrösse: Jährliche Effizienzschätzung anhand von bootstrapped Data Envelopment Analysis mit konstanten Skaleneffekten mit folgenden Outputs (O1-O3) und Inputs (I1 – I2): (O1) Anzahl Beziehende von Sozialhilfe sowie (O2) von Ergänzungsleistungen zu AHV und IV, (O3) Anzahl abgeschlossener Dossiers der wirtschaftlichen Sozialhilfe im engeren Sinn infolge Wiedereingliederungen, (O4) Einwohnerzahl; (I1) Nettoausgaben für die Sozialhilfe im weiteren Sinn im Jahr t und (I2) deren Mittelwert der Jahre t-1 bis t-3.

Vertikale Achse: Anteil der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung in Prozent der Gesamtbevölkerung am 31.12.

Horizontale Achse: Bevölkerungsdichte gemessen als Index der Hektare pro Einwohner:in gemäss Lastenindex des NFA, wobei ein Wert von 100 dem schweizerischen Mittel entspricht und ein Wert grösser als 100 einer unterdurchschnittlichen Bevölkerungsdichte entspricht.

Ausgleichskassen zwischen Effizienz und Individualisierung

Im Zuge der Modernisierung der Aufsicht wurde die Zweigstellenpflicht aufgehoben und die Durchführungsstellen zur Implementierung moderner Führungs- und Kontrollsysteme verpflichtet. In Zukunft ist für die Ausgleichskassen eine Finanzierung von gemeinsamen Informationssystemen zulasten des AHV-Ausgleichsfonds möglich. Im Weiteren unterstützt die frühere AHV-Reform eine Individualisierung beim Renteneintritt und ermöglicht Teilpensionierungen sowie Aufschübe und Vorbezüge, um den neuen Bedürfnissen bei der Ausgestaltung der Vorsorge gerecht zu werden. Hinzu kommen Herausforderungen wie der Fachkräftemangel oder die steigende Komplexität durch neue Lebensformen in der Gesellschaft.

Diese und weitere Entwicklungen veranlassen die Ausgleichskassen, über eine zukunftsorientierte und effiziente Struktur nachzudenken. Über diese aktuellen und künftigen Entwicklungen haben wir mit Vertretenden einiger kantonaler Ausgleichskassen, mit einer Zweigstelle und dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) diskutiert. Wir wollten wissen, welche Auswirkungen sie sehen und welche Rolle dabei Effizienz spielt.

Die aufgehobene Zweigstellenpflicht lässt neue Betriebsmodelle zu und stellt die Ausgleichskassen vor die Frage, wie sie sich in Zukunft aufstellen. Schon länger haben sich die Zweigstellen in vielen Kantonen zu reinen Empfangs- und Auskunftsstellen gewandelt. Die effektive Fallbearbeitung nehmen grösstenteils die Ausgleichskassen vor. Diese Entwicklung ist auf die teilweise geringen Fallzahlen der kleinen Gemeinden zurückzuführen, was mit Kleinstpensen für die Zweigstellen einhergeht. Das erschwert den Aufbau von Expertise zur Fallbearbeitung. Gleichzeitig werden sowohl die Fälle als auch die Gesetzesgrundlagen immer komplexer. Im Extremfall könnte sich gemäss Vermutungen von Thomas Weibel, Bereichsleiter der Zweigstelle Luzern und Vorstand des Verbands kantonaler Zweigstellen, eine ähnliche Entwicklung wie bei Post- oder Bankfilialen ereignen: Hier sind kleine Filialen verschwunden und nur die grossen haben überlebt. Im Kanton Zürich beispielsweise geben bereits etliche Gemeinden für eine Fallpauschale die ihnen gemäss kantonaler Regel zugeteilte Aufgabe freiwillig an die Ausgleichskasse ab und schränken ihre eigene Funktion von sich aus ein.

Eine neue Verteilung von Rollen und Aufgaben wirkt sich zudem auf die Betriebskosten aus. In der Regel entschädigen die kantonalen Ausgleichskassen die Gemeinden für Aufgaben wie etwa die Eingangsbearbeitung der Ergänzungsleistungsgesuche. Statt der klassischen Pauschale pro einwohnende Person ist eine aufwandbasierte Entschädigung wie im Kanton Aargau denkbar. Hier hat der Kanton die Kosten für die Ausgleichskasse erheblich reduziert und sich für einen Mittelweg zwischen Kosteneffizienz und Kundennähe entschieden. Die Nähe zu einer Zweigstelle und der direkte Kontakt bleiben für einige Beziehende wichtig; insbesondere wenn sie den digitalen Weg als Hürde wahrnehmen.

Flexibler Renteneintritt, Teilpensionierungen, Aufschübe und Vorbezüge – die Individualisierung der Pensionierung erhöht die Komplexität und den Administrativ- und Erklärungsaufwand. Das erläutert Alain Rogger, Kassenleiter beim WAS Luzern. Gemäss Rogger wird mit dem entstehenden Mehraufwand bei der Durchführungsstelle für die Beziehenden kein Zusatznutzen generiert. Die Umsetzungskosten und der IT-Aufwand müssen in einem gesunden Verhältnis zu den ausgezahlten Leistungen stehen. Gerade dieses Verhältnis wird von einigen Ausgleichskassen bemängelt. Letztlich setze die AHV-Reform den Willen der Gesellschaft um, meint Sibel Oezen, Bereichsleiterin Leistungen AHV beim BSV. Hier sei man bereits einen Kompromiss eingegangen. «Zu einfache Regelungen ohne Individualisierungsmöglichkeiten tragen den individuellen Umständen der Betroffenen keine Rechnung.» Vor diesem Hintergrund müssen die Ausgleichskassen einen steigenden Ressourcenaufwand in Kauf nehmen. Angesichts des allgemeinen Fachkräftemangels und des für Ausgleichskassen generell kleinen Marktes an Fachpersonen stellt das eine grosse Herausforderung dar. Umso mehr stehen sie vor der Frage, wie sie ihre Aufgaben effizient und wirtschaftlich erledigen und gleichzeitig kundenspezifischen Anforderungen gerecht werden.

Um Prozesse effizienter und schneller zu gestalten und dem Fachkräftemangel die Stirn zu bieten, können die Ausgleichskassen einerseits wie erwähnt organisatorische Anpassungen vornehmen und die Aufgaben zwischen Ausgleichskasse und Zweigstellen neu verteilen. Andererseits birgt die Digitalisierung und damit



einhergehende Automatisierung ein enormes Effizienzpotenzial. Inwiefern erläutern Priska Rahm-Bhend, Leiterin Ausgleichskasse, SVA Aargau, und Urs Wälchli, Leiter Kantonale Leistungen, SVA Aargau. Durch die Entwicklung (Start Projekt Q1/2024) und geplante Bereitstellung eines Versichertenportals, das die Sozialversicherungen der ersten Säule umfasst, wird es Kund:innen in Zukunft ermöglicht, über einen Selfservice-Kanal direkt auf ihre Dossiers zuzugreifen, Daten und Dokumente einzugeben, Anfragen zu beantworten, den Bearbeitungsstand einzusehen und mit der SVA Aargau unkompliziert zu interagieren. Wartezeiten bei Anfragen können damit eliminiert oder verkürzt werden und im Fall eines unvollständigen Dossiers schnell weitere Unterlagen von der betroffenen Person verlangt werden, was laut verschiedenen Ausgleichskassen die Fallbearbeitung substantziell beschleunigen und die Qualität erhöhen kann.

Die Digitalisierung ist ein wichtiger Treiber für eine effiziente Fallbearbeitung. Sie wird von betriebswirtschaftlichem Kostenmanagement und verbessertem Kundenerlebnis durch fast gänzlich eliminierte Wartezeit ergänzt. Entscheidend ist jedoch, dass die Verantwortlichen nicht nur bestehende Abläufe in die digitale Welt überführen, sondern diese grundsätzlich hinterfragen und ihre neuen Möglichkeiten nutzen.

Bei den Ergänzungsleistungen – einem Hauptbereich der Ausgleichskassen – sind die Digitalisierungsmöglichkeiten derzeit noch eingeschränkt. «Jeder Dönerladen hat einen Onlineshop. Nur wir dürfen das wegen eines veralteten Bundesgesetzes nicht», bringt Andreas Dummermuth, Geschäftsleiter der Ausgleichskasse Schwyz und Präsident der Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen, die Problematik auf den Punkt. Sibel Oezen vom BSV bestätigt diesen Sachverhalt. Gemäss Oezen braucht es für das Einverständnis zur Dateneinholung eine Unterschrift der anmeldenden Person. Diesen Prozess würde man in Zukunft gerne digital abbilden,

sofern der Vorschlag für digitale Signaturen den politischen Prozess besteht.

Bei Betrachtung des Zusammenspiels der Akteure könnte man die kantonale Abgrenzung der Ausgleichskassen zugunsten der Effizienz infrage stellen. Unterschiede bestehen nämlich nur bei den kantonalen Aufgaben. Demnach liessen sich Bundesaufgaben durchaus zentral abwickeln – ein Trend, der sich bei Verbandskassen bereits abzeichnet. Auch hier könnte eine gemeinsame Aufgabenerfüllung die Effizienz begünstigen. Allerdings liegt das Erfolgsmodell Schweiz laut Marc Gysin, Direktor der SVA Zürich, nicht nur in der Effizienz begründet, sondern im föderalen, dezentralen Staatsaufbau, der eine bürgernahe und effektive Durchführung sicherstellt. Ob dem so ist, würde die detaillierte Erhebung des übergeordneten Spar- und Qualitätssteigerungspotenzials zeigen. Es bleibt abzuwarten, wie sich die Schweizer Ausgleichskassen in diesem Spannungsfeld bewegen und zukunftsorientiert aufstellen.

Die Ausgleichskassen sind aktuell mit vielseitigen Herausforderungen und Chancen konfrontiert. Um diesen zu begegnen und die politischen Entwicklungen zu adressieren, müssen die kantonalen Ausgleichskassen als ausführende Organe und das BSV als Weisungsgeber zusammenarbeiten – gerade, weil letzteres in einer zweiten Reihe hinter der Umsetzung steht. Marc Gysin erachtet die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen dem BSV und den Durchführungsstellen als zentral. Nur so könne das BSV den gesetzgebenden Instanzen aufzeigen, welche Auswirkungen die gesetzliche Ausgestaltung auf die Effizienz und die Durchführungskosten haben. Gleichzeitig muss die Kompetenz der Ausgleichskassen als Exekutive erhalten bleiben, etwa durch die Wahl der IT-Unterstützung und den Umsetzungsprozess. Während die Ausgleichskassen ihre vielschichtigen Herausforderungen meistern, müssen sie zudem geschickt ihr dreischichtiges Ökosystem manövrieren.

Strassenwesen

Analysierte Aspekte

Das Strassenwesen gilt als Unterkategorie des finanzstatistischen Bereichs Verkehr und Nachrichtenübermittlung. Im Effizienz-Monitoring konzentrieren wir uns auf die Kantons- und Gemeindestrassen. In manchen Kantonen greift die Finanzierung dieser beiden Strassentypen ineinander, weshalb wir die Gemeindestrassen einbeziehen. Mit den folgenden Messgrössen haben wir die Staatseffizienz im Strassenwesen beurteilt²⁴:

- Länge der Kantons- und Gemeindestrassen²⁵ in Kilometern
- Anzahl der registrierten Fahrzeuge
- Unfälle aufgrund ungenügend geräumter Strassen (Schnee, Eis, Matsch)²⁶
- Unfälle aufgrund mangelnder Strassenlage²⁶

Die Zahl der registrierten Fahrzeuge gibt Aufschluss darüber, wie stark Strassen abgenützt werden. Mit der Abnutzung steigt der Investitionsbedarf. Die Unfälle weisen auf eine schlechte Qualität des Unterhalts hin.

Wie bereits in den anderen Aufgabenfeldern zählen wir zum Input die inflationsbereinigten Personal-, Sach-, Finanz- und Investitionsausgaben. Um zu berücksichtigen, dass zusätzliche Ausgaben mit einer gewissen Verzögerung wirksam werden, haben wir die durchschnittlichen Gesamtausgaben der fünf Vorjahre einbezogen.²⁷



²⁴ Der Einbezug zusätzlicher Inputs wäre wünschenswert. Das ist jedoch unter anderem aufgrund von Datenrestriktionen nicht möglich. Weitere potenzielle Inputgrössen werden im Anhang diskutiert.

²⁵ Seit 2020 veröffentlicht das Bundesamt für Statistik keine Angaben zu den Gemeindestrassen mehr. Wir treffen daher die vereinfachende Annahme, dass es seit 2019 keine Veränderung gab.

²⁶ Dabei handelt es sich um einen sogenannten «bad output». Ein Kanton ist produktiver, wenn er möglichst wenig davon verzeichnet. Erhöhen ein Kanton und seine Gemeinden die Ausgaben, können sie «bad outputs» verhindern. Die methodische Handhabung wird im Anhang erläutert.

²⁷ Alternativ haben wir ein Modell ohne Finanzausgaben geschätzt, da diese teilweise zu bereinigende (negative) Werte aufwiesen. Die Ergebnisse variieren zwar statistisch stark, die Differenz beträgt jedoch lediglich 3,2 Prozentpunkte. Die Reihenfolge beider Effizienzschätzungen unterscheidet sich gemäss Spearman-Rangkorrelationstest nicht signifikant. Als weiteren Robustheitstest haben wir ein Modell ohne vergangene Gesamtausgaben hinzugezogen. Dessen Ergebnisse unterschieden sich statistisch nicht signifikant von den hier präsentierten.



Für die enormen Unterschiede der Effizienz im Strassenwesen sind eine Handvoll Kantone verantwortlich.

Ergebnisse

Die Kantone und Gemeinden wirtschaften im Strassenwesen im Jahr 2021 im Median zu 70 % effizient (vgl. Abbildung 13). Damit haben sie den Vorjahreswert um einen Prozentpunkt verbessert. Die einzelnen Kantone weichen kaum von ihrer Vorjahresleistung ab. Am stärksten haben sich die Werte am unteren Ende der Effizienzskala verschoben. Die drei ineffizientesten Kantone haben weiter Terrain verloren. Damit klafft die bereits sehr offene Schere weiter auf: Mit einem Korridor der Effizienzwerte von 23 % bis 86 % steht das Strassenwesen von allen Bereichen an der Spitze der Spannweiten.

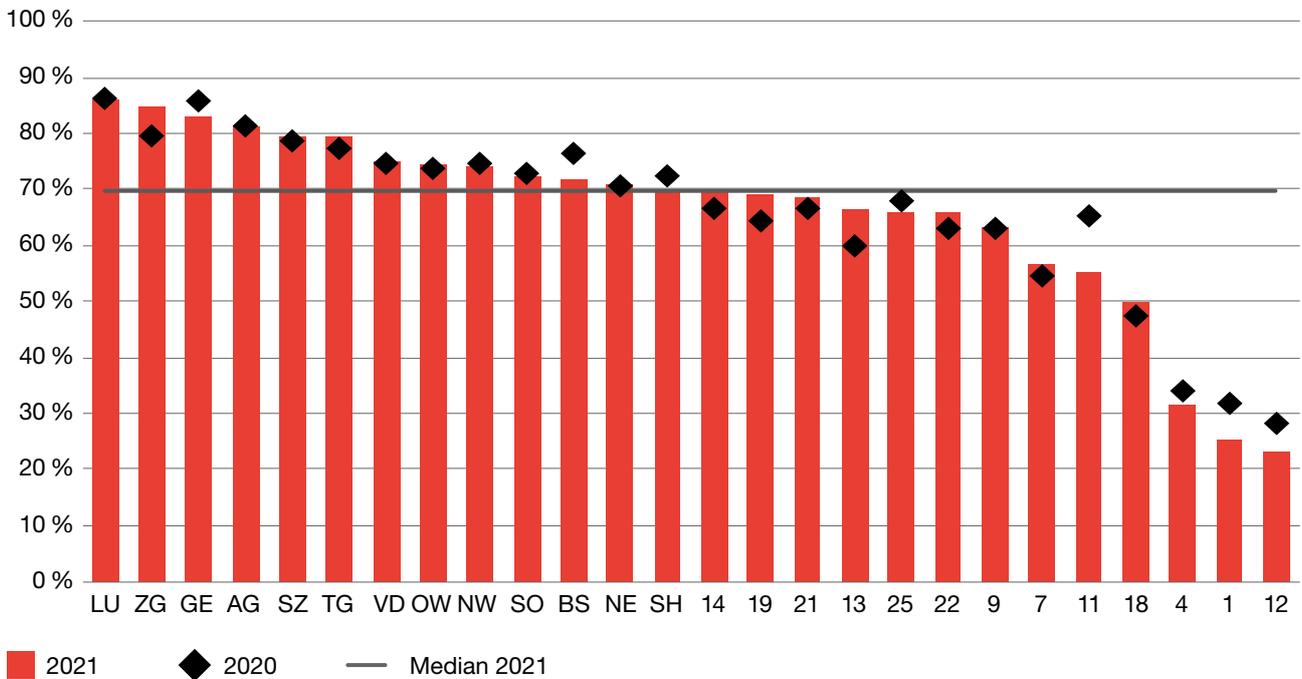
Die unbedeutenden Verschiebungen von Jahr zu Jahr lassen vermuten, dass die Kantone wenig Spielraum für mehr Effizienz haben. Ein Blick auf die jüngsten Werte für das Jahr 2021 verrät, dass dem nicht so ist. Die drei letztplatzierten Kantone verlieren den Anschluss weiter. Sie bilden das Schlusslicht seit Beginn der analysierten Zeitreihe im Jahr 2013. Das hat gute Gründe: Die

drei ineffizientesten Ränge belegen ausschliesslich Bergkantone. Der Strassenbau und -unterhalt in steilem, weitläufigem Gelände mit Schneefall und Frost ist unberechenbar. Ebenso sind diese Regionen stärker von Naturkatastrophen betroffen, welche die Infrastruktur in Mitleidenschaft ziehen (z. B. Erdbeben o. ä.). Aber: Die Topografie als alleinige Begründung reicht nicht aus. Immerhin findet sich unter den Kantonen mit weniger als 60 % Effizienz auch ein urbaner Kanton.

Zusammenhänge und Interpretation

Im Gegensatz zu den Bereichen öffentliche Ordnung und Sicherheit sowie zum Kulturwesen ist im Strassenwesen über die letzten zehn Jahre kein Trend zur Konsolidierung feststellbar (vgl. Abbildung 14). Zwar nähern sich die Kantone im oberen Quartil (der 25 % effizientesten Kantone) an, was hauptsächlich auf ein seit 2017 stetiges leichtes Abrutschen der effizientesten Kantone zurückzuführen ist. Am unteren Ende der Skala schaffen es die Kantone jedoch nicht langfristig über die Effizienzmarke von 30 %.

Abbildung 13: Effizienz im Strassenwesen nach Kantonen



Jährliche Effizienzschatzung anhand von bootstrapped Data Envelopment Analysis mit konstanten Skaleneffekten.

4 Outputs: (01) Länge der Gemeinde- und Kantonsstrassen in Kilometern und (02) Anzahl registrierter Fahrzeuge sowie – als «bad outputs» – (03) Unfälle aufgrund ungenügend geräumter Strassen, (04) Unfälle aufgrund mangelnder Strassenlage.

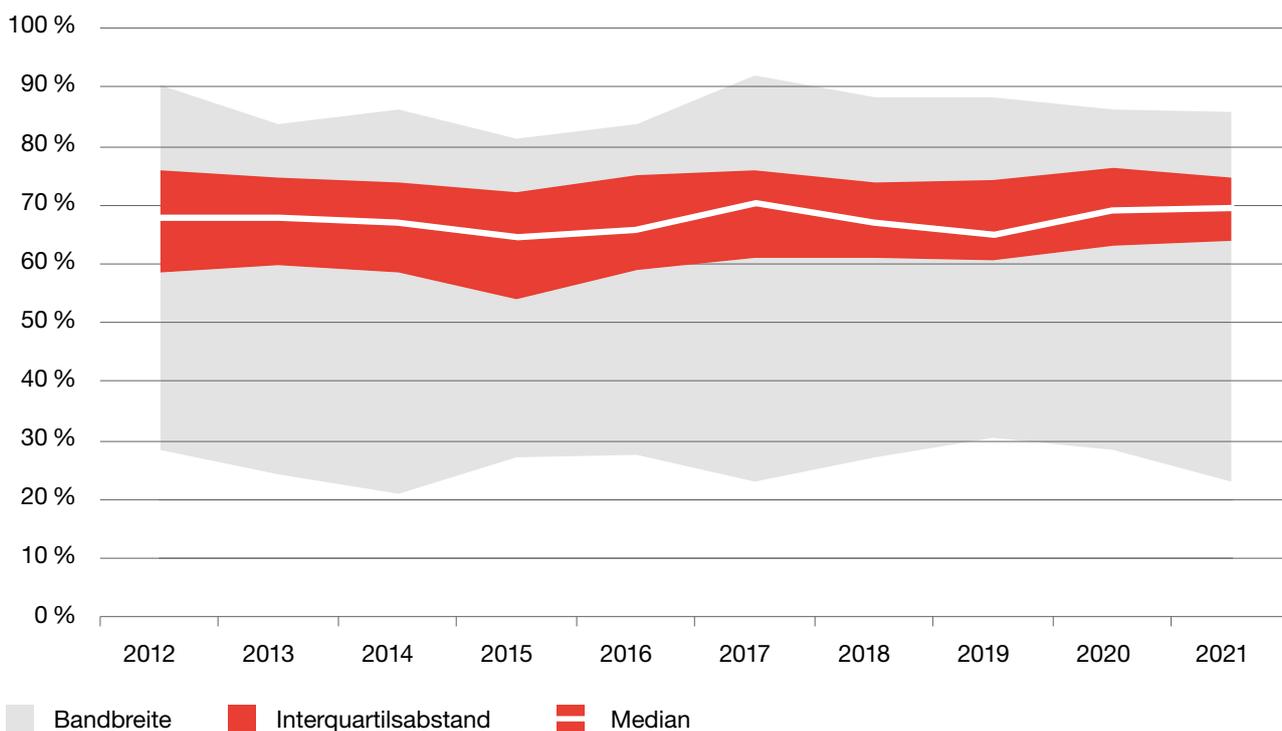
5 Inputs: (1) Personalausgaben, (2) Sachausgaben, (3) Finanzausgaben, (4) Investitionsausgaben, (5) Durchschnittliche Gesamtausgaben der Jahre t-1 bis t-5.

Datengrundlage ist unter anderem die Finanzstatistik der eidgenössischen Finanzverwaltung. Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Monitors stammen die neusten verfügbaren Daten aus dem Jahr 2021.

Nachdem sich der Graben zwischen den effizienteren und weniger effizienten Kantonen seit 2015 kontinuierlich geweitet hat, wendet sich dieser Trend im Jahr 2018. Das hat in erster Linie damit zu tun, dass sich die Ausgaben von Jahr zu Jahr kaum verändern. Diese Tatsache unterstützt die eingangs formulierte These, dass die Kantone in erster Linie die Inputs beeinflussen können. Die Outputs wie Anzahl der Fahrzeuge, Unfälle und Strassenlänge gelten kurz- bis mittelfristig als gegeben.



Abbildung 14: Veränderung der Effizienz im Strassenwesen von 2012 bis 2021



Jährliche Effizienzschätzung anhand von bootstrapped Data Envelopment Analysis mit konstanten Skaleneffekten. Die Bandbreite umfasst die Kantone mit der höchsten und der tiefsten geschätzten Effizienz. Der Interquartilsabstand umfasst die mittleren 50 % der Kantone. Der Medianwert unterteilt die Kantone in zwei gleich grosse Gruppen.

4 Outputs: (01) Länge der Gemeinde- und Kantonsstrassen in Kilometern und (02) Anzahl registrierter Fahrzeuge sowie – als «bad outputs» – (03) Unfälle aufgrund ungenügend geräumter Strassen, (04) Unfälle aufgrund mangelnder Strassenlage.

5 Inputs: (I1) Personalausgaben, (I2) Sachausgaben, (I3) Finanzausgaben, (I4) Investitionsausgaben, (I5) durchschnittliche Gesamtausgaben der Jahre t-1 bis t-5 (5).
 Datengrundlage ist unter anderem die Finanzstatistik der eidgenössischen Finanzverwaltung. Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Monitors stammen die neusten



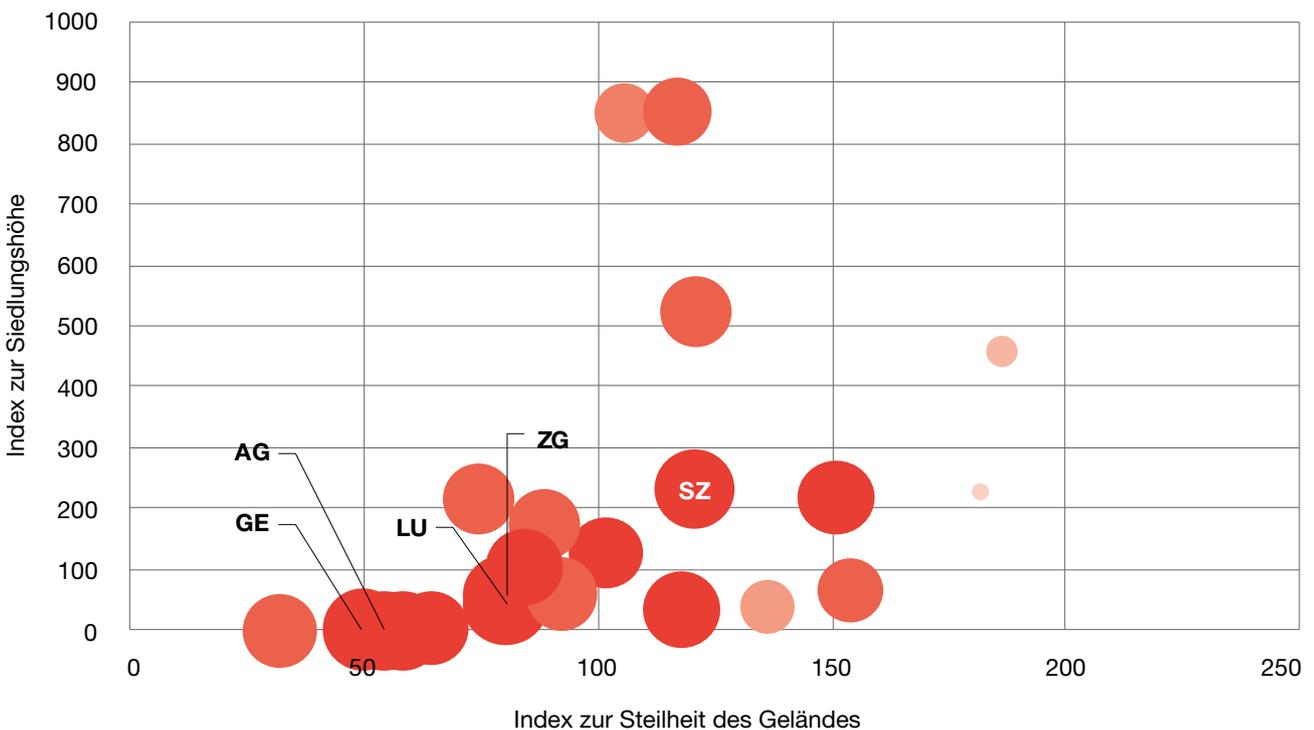
Externe Einflussfaktoren

Externe Faktoren wie die Topografie wirken sich massgeblich auf die Effizienz der Kantone im Strassenwesen aus, auch wenn die Unterschiede zum Teil auf unwirtschaftliche Abläufe, unterschiedliche Gewichtungen bei Beschaffungen, hemmende Strukturen, starre Organisationsformen oder Preisdifferenzen zurückzuführen sind.²⁸ Strassen durch bergige und abgelegene Regionen verursachen höhere Bau- und Unterhaltskosten. Im Weiteren verursacht solches Gelände höhere Kosten für den Winterdienst pro Strassenkilometer (vgl. Abbildung

15). Auch sehr urbane Gegebenheiten treiben die Bau- und Unterhaltskosten in die Höhe. Hier muss zur Verhinderung von Verkehrsbehinderungen schneller, häufiger nachts und an Wochenenden gearbeitet werden.

Die fünf effizientesten Kantone Luzern, Zug, Genf, Aargau und Schwyz liegen am unteren Rand der Grafik, tendenziell links. Das lässt darauf schliessen, dass die Steilheit die Effizienz eines Kantons tatsächlich tangiert. Die Bevölkerungsdichte scheint ebenfalls relevant zu sein. Da sich jedoch sehr viele Kantone in dieser Zone anhäufen, ist kein eindeutiger Effekt ableitbar.

Abbildung 15: Effizienz 2021 im Strassenwesen unter Einbezug von Siedlungshöhe und Steilheit



Kantone gemäss Siedlungshöhe (vertikale Achse) und Höhe ihrer produktiven Fläche als Annäherung zur Steilheit des Geländes (horizontale Achse).

Blasengrösse und Farbintensität: Effizienzschatzung anhand von bootstrapped Data Envelopment Analysis mit konstanten Skaleneffekten mit folgenden Outputs (01-04) und Inputs (I1 – I5): (01) Länge der Gemeinde- und Kantonsstrassen in Kilometern und (02) Anzahl registrierter Fahrzeuge sowie – als «bad outputs» – (03) Unfälle aufgrund ungenügend geräumter Strassen, (04) Unfälle aufgrund mangelnder Strassenlage; (I1) Personal-, (2) Sach-, (I3) Finanz- und (I4) Investitionsausgaben, (I5) Durchschnittliche Gesamtausgaben der Jahre t-1 bis t-5.

Vertikale Achse: Index zur Siedlungshöhe gemessen am Anteil der Wohnbevölkerung mit einer Wohnhöhe von über 800 Meter gemäss Lastenindex des NFA, wobei ein Wert von 100 dem schweizerischen Mittel und ein Wert grösser als 100 einer überdurchschnittlich hoch wohnenden Bevölkerung entspricht.

Horizontale Achse: Steilheit des Geländes (gemäss Terminologie des NFA Lastenindex²⁸) gemessen als Index anhand der mittleren Höhe der produktiven Fläche, wobei ein Wert von 100 dem schweizerischen Mittel und ein Wert grösser als 100 einer überdurchschnittlich hoch gelegenen produktiven Fläche entspricht.

²⁸ Christen & Soguel (2021).



So geht's weiter

Ausgaben senken und Effizienz erhöhen

Effizienzwerte sind objektiv, abstrakt und emotionslos. Sie geben an, wie viel Prozent der tatsächlich eingesetzten Ressourcen nötig wären, damit ein Kanton eine bestimmte Aufgabe mit hundertprozentiger Effizienz erbringen kann. Für mehr Effizienz gibt es zwei Möglichkeiten: Ein Kanton mit 70 % Effizienz im Bildungsbereich reduziert – wenn er sich am effizientesten Kanton orientiert – den Aufwand um 30 %, ohne weniger Bildungsabschlüsse in Kauf zu nehmen. Oder aber er vermehrt oder verbessert bei gleichbleibendem Ressourceneinsatz seine Leistungen.

Allerdings verfügen die meisten Kantone beim Output nur über einen begrenzten Handlungsspielraum. Rechtliche Grundlagen regeln oft Leistungsmengen, etwa die zu schützenden Denkmäler. Oder die Nachfrage der Einwohnenden definiert das Volumen, zum Beispiel bei den Bildungsabschlüssen.

Verantwortliche in Exekutive und Verwaltung können die Effizienz eher durch einen geringeren Ressourceneinsatz erhöhen, auch wenn deren Spielraum je nach Politikbereich limitiert ist. Das bedeutet nicht zwingend, dass sie sparen. Denn die frei gewordenen Mittel lassen sich in andere Bereiche investieren. Damit kann ein Kanton dort seine Leistungen beziehungsweise sein Leistungsspektrum qualitativ oder quantitativ optimieren. Diese Optimierungsmöglichkeiten hängen jedoch – wie gezeigt – stets von äusseren Umständen ab, sodass die hier bezifferten Sparpotenziale Maximalwerte sind, die sich kaum zu 100 % realisieren lassen.

Gesamthaft 13,1 Mrd. CHF weniger Ausgaben möglich

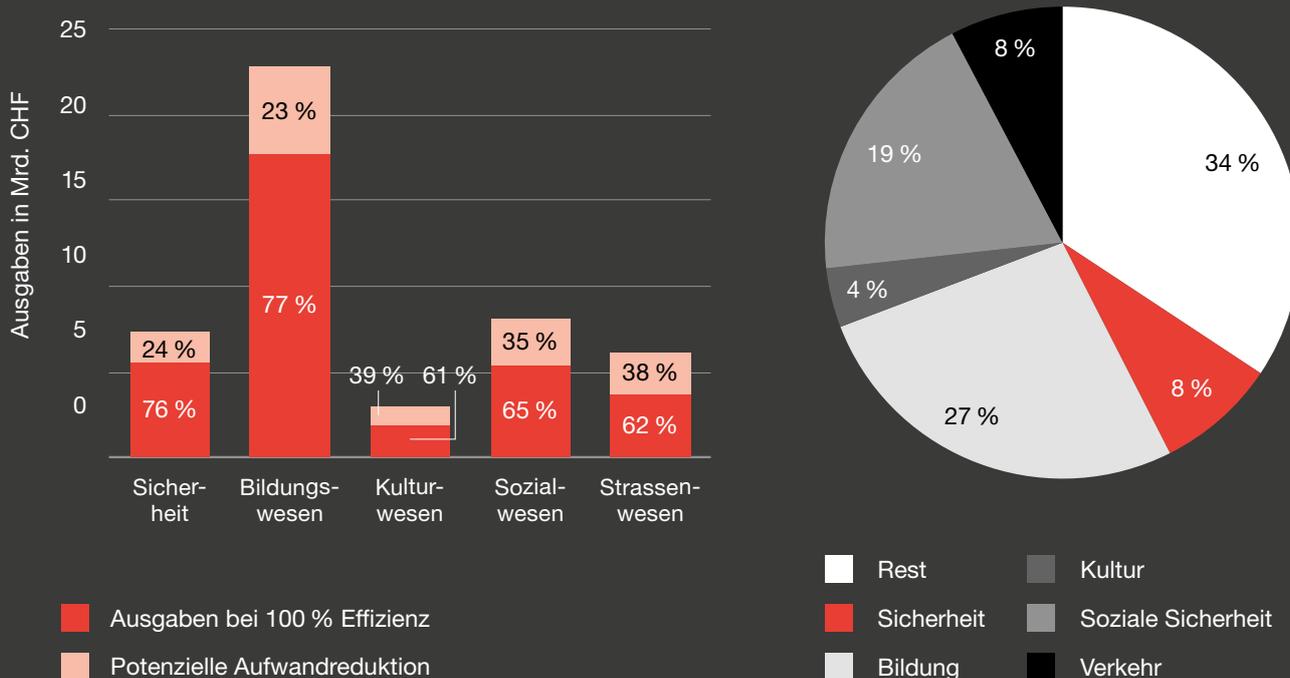
Durch die Umrechnung der Effizienzschätzungen in Geldbeträge werden die Resultate fassbarer. Wir gehen davon aus, dass die Kantone über alle fünf Leistungsbereiche hinweg ihre Ausgaben um insgesamt 13,1 Mrd. CHF reduzieren könnten. Dieser Wert entspricht 9 % der Gesamtausgaben von 2021, was dem Vorjahreswert ähnelt. Hinzu kommt, dass die fünf Monitoringbereiche nur rund 66 % der Gesamtausgaben ausmachen. Auch in den anderen Staatsfunktionen wie Umwelt und Raumordnung oder Gesundheit besteht Optimierungspotenzial.

1,7 Mrd. CHF in öffentlicher Ordnung und Sicherheit

11,5 Mrd. CHF oder 8 % der Gesamtausgaben beträgt der Input aller Kantone in die öffentliche Ordnung und Sicherheit im Jahr 2021. Zu den Gesamtausgaben gehören allerdings noch solche für weitere Aufgaben wie die Feuerwehr. Diese sind im Effizienz-Monitoring aufgrund fehlender Daten nicht enthalten. Wir gehen von einem aufaddierten Reduktionspotenzial der Ausgaben aller Kantone (7,3 Mrd. CHF) von 24 % oder 1,7 Mrd. CHF aus.



Abbildung 16: Ausgaben und potenzielle Ausgabenreduktion (in Mrd. CHF) je Bereich (links) und Anteil der einzelnen Bereiche an den Gesamtausgaben 2021 von Kantonen und ihren Gemeinden (rechts)



5,2 Mrd. CHF im Bildungswesen

Das Bildungswesen lassen sich die Kantone und Gemeinden im Jahr 2021 rund 37,2 Mrd. CHF kosten. Eine solche Gesamtbetrachtung schliesst die obligatorische Schule, Sonderschulen, Hochschulen, Forschung und anderes ein. Diese Ausgaben erfasst unser Effizienz-Monitoring jedoch nicht. Die potenzielle Ausgabenreduktion aller Kantone summiert sich auf 5,2 Mrd. CHF oder 23 % der analysierten Bereiche (22,8 Mrd. CHF). Mit 27 % der Gesamtausgaben (inkl. der hier nicht berücksichtigten für allgemeine Verwaltung, Gesundheit oder Volkswirtschaft) macht die Bildung den grössten der vom Effizienz-Monitoring erfassten Bereiche aus.

1,1 Mrd. CHF im Kulturwesen

Mit 5,7 Mrd. CHF oder 4 % der Gesamtausgaben ist das Kulturwesen das kleinste vom Monitoring erfasste Aufgabenfeld. Bibliotheken, Konzerte, Theater, Film, Kino und Massenmedien sind zwar in diesem Gesamttotal enthalten, werden aber mangels Daten nicht vom Effizienz-Monitoring ausgewertet. Das Reduktionspotenzial der analysierten Ausgaben von 3,0 Mrd. CHF im Kulturwesen beträgt 1,1 Mrd. CHF oder 39 %.

2,8 Mrd. CHF im Sozialwesen

26,6 Mrd. CHF oder 19 % der Gesamtausgaben stecken die Kantone und ihre Gemeinden im Jahr 2021 in den zweitgrössten Aufgabenbereich. Das Total umfasst jedoch nicht sämtliche Elemente der sozialen Sicherheit. Die Ausgaben von 8,1 Mrd. CHF im untersuchten Umfang liessen sich bei gänzlicher Effizienz um 2,8 Mrd. CHF oder 35 % reduzieren.

2,3 Mrd. CHF im Strassenwesen

Ins Strassenwesen investieren die Kantone und Gemeinden 10,7 Mrd. CHF oder 8 % ihrer Gesamtausgaben 2021. In eine Gesamtbetrachtung dieses Aufgabenbereichs gehört der öffentliche Verkehr. Diesen haben wir mit unserem Effizienz-Monitoring mangels Daten nicht analysiert. Die Kantone und Gemeinden könnten ihre Ausgaben für Strassen durch mehr Effizienz um 2,3 Mrd. CHF oder 38 % der hier allokierten Ausgaben (6,0 Mrd. CHF) senken.



Von der Erfahrung anderer lernen

Wie erwähnt ist es kaum möglich, die Ausgaben um die geschätzten 13,1 Mrd. CHF vollständig zu reduzieren. Denn Rahmenbedingungen wie die Topografie oder soziodemografische Zusammensetzung setzen diesem Potenzial gewisse Grenzen. Zudem ist das Reduzieren von Ausgaben der öffentlichen Hand vielschichtig und politisch inspiriert. Wer die Ausgaben einer öffentlichen Verwaltung reduzieren will, kann sich an den folgenden Erfolgsfaktoren orientieren. Diese haben wir aus diversen Projekten mit der öffentlichen Hand herausgearbeitet:

- 1. In allen Projektphasen Inhaltliches und Finanzielles verknüpfen:** In der Konzeptphase lassen sich Ansatzpunkte und Instrumente zur Reduktion von Ausgaben inhaltlich grob definieren und später ausdetaillieren. Finanzielle Szenarien zeigen auf, was die angedachten Massnahmen kurz-, mittel- und langfristig im öffentlichen Haushalt bewirken.
- 2. Internes und externes Wissen nutzen:** Vielfältige Ansatzpunkte und breit gefächerte Ideen für mehr Effizienz sind oft bei den Mitarbeitenden einer Verwaltung zu finden, ungeachtet ihrer Kaderstufe. Die Verantwortlichen sollten dieses Wissen vertraulich gewinnen, angemessenen verwenden und klug strukturieren. Ebenfalls wertvoll in dieser Phase sind externe Benchmarks aus einer Top-down-Sicht.
- 3. Mit System verfahren:** Wer sich Effizienzsteigerungen zum Ziel setzt, sollte als Erstes Ideen breit zusammentragen und daraus eine grobe Übersicht von Massnahmen erstellen. Diese gilt es anschliessend durch (politische) Entscheidungstragende zu priorisieren und in ein detailliertes Konzept zu überführen.



Schritt für Schritt zum nächsten Meilenstein

Ein reflektiertes und strukturiertes Vorgehen hilft, den Erfolg von Effizienzsteigerungsprogrammen zu erhöhen. Hier einige Ausführungen zu den einzelnen Schritten (vgl. Abbildung 17):

1. In der **Initialisierungsphase** definieren die Verantwortlichen die Rahmenbedingungen und Projektziele, rufen eine Projektorganisation ins Leben und erarbeiten einen Zeitplan mit Meilensteinen.
2. In der **Analysephase** gilt es, die Kostentreiber zu identifizieren und zu verstehen und als Ankerpunkte für mögliche Massnahmen festzumachen.
3. Aus der Analyse werden nun **Massnahmen** zur Ausgabenreduktion abgeleitet. Diese fliessen gleichzeitig in ein integrales Finanzmodell ein, das deren Effekte anhand von Szenarien erläutert.
4. In der **Detailkonzeption** sollten die Verantwortlichen die Massnahmen priorisieren und konkretisieren.
5. Nach der Detaillierung folgen die **Umsetzung** und deren **Erfolgskontrolle**.

Projekte wie diese wirken sich nicht nur merklich auf das Personal, sondern auch auf politischer Ebene aus. Die Akteure sind darum gut beraten, sie mit wohl durchdachten Change-Management- und Kommunikationsmassnahmen zu steuern.

Abbildung 17: Vorgehen, um potenzielle Ausgabenreduktionen zu realisieren

1. Initialisierung/Ausgangslage		<ul style="list-style-type: none"> • Technologische, prozessuale, strukturelle, gesetzliche und kulturelle Rahmenbedingungen festlegen • Qualitative und quantitative Projektziele definieren • Projektorganisation, Führung, Zeitplan und Meilensteine festlegen 	
2. Analyse Intern (Interviews) <hr/> Extern (Benchmarks) <hr/> Finanziell	↓ Stellhebel und Massnahmen	↓ Finanzielle Simulation und Szenarien	↓ Change Management und Kommunikation ↓
	<ul style="list-style-type: none"> • Hauptkostentreiber identifizieren • Leistungsangebot, Prozesse und Strukturen je Hauptkostentreiber erheben • IST-Situation beurteilen und vergleichen • Erste Handlungsspielräume aufzeigen 	<ul style="list-style-type: none"> • Integrales Finanzmodell aufbauen (Plan-Erfolgsrechnung, Plan-Bilanz, Plan-Mittelfluss) • IST-Werte analysieren, Planparameter aufsetzen • Erwartete Entwicklung einbeziehen • Lücke/Überschuss im Gesamthaushalt ableiten 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Massnahme «bottom-up» in Zusammenarbeit mit Schlüsselpersonen grob konzipieren • Auswirkungen und Umsetzbarkeit beurteilen • Massnahmen bewerten und priorisieren 	<ul style="list-style-type: none"> • Einfluss Massnahmenpotenziale auf mittelfristige Finanzplanung simulieren • Szenarien mit Effekten «von bis» bilden • Einflussmöglichkeiten auf finanziellen Ausblick sowie freien Cashflow einschätzen 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Priorisierte Massnahmen weiter konkretisieren • Potenziale und Umsetzungsschritte pro Massnahme vertiefen • Massnahmen in Pakete bündeln 	<ul style="list-style-type: none"> • Einfluss vertiefter Massnahmenpotenziale laufend in finanzieller Simulation abbilden • Integrales Finanzmodell als finanzielles Führungsinstrument im Gesamtprojekt etablieren 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Umsetzungsprojekte erstellen und initiieren • Laufende Führung und Projektumsetzungscontrolling sicherstellen etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Szenarien und Handlungsoptionen im integralen Finanzmodell fortlaufend aktualisieren und Ergebnisse schrittweise interpretieren 	

Schema F existiert nicht

Jeder Kanton hat eine einzigartige Ausgangslage und besondere Bedürfnisse. Entsprechend individuell muss er vorgehen. Es lohnt sich, bereits in der Initialisierungsphase externe Einflussfaktoren wie Technologie, gesetzliche Bestimmungen, Organisationskultur, Aufbau- und Ablauforganisation zu erfassen. Auch Partnerschaften können höchst gewinnbringend sein – beispielsweise mit einem anderen Kanton. Auf diese Weise lernen die Beteiligten voneinander und tauschen Informationen sowie Erfahrungen aus. Für passende Partnerkantone gibt unser Effizienz-Monitoring nützliche Ansatzpunkte.

Aus der Analyse kann ein Kanton zum Beispiel dazu veranlassen, eine detaillierte Benchmarking-Studie zu einem bestimmten kantonalen Aufgabenfeld in Auftrag zu geben und Parameter wie Fragmentierung des Gemeindegefüges in einem ökonomischen Modell zu skizzieren. Gleichermassen nützlich ist eine Prozessanalyse. Diese schält Prozesse mit Ineffizienzen, Wartezeiten, Fehlern, Systembrüchen oder einem brachliegenden Automatisierungspotenzial heraus. Ebenfalls als Alternative oder Ergänzung denkbar ist eine Organisationsanalyse. Sie legt Fehlanreize, ungenutzte Skaleneffekte oder Governance-Probleme frei, die einen Kanton daran hindern, sein Effizienzpotenzial auszuschöpfen



Anhang

Quellenverzeichnis

Aragon, Y., Daouia, A., & Thomas-Agnan, C. (2005). Nonparametric frontier estimation: A conditional quantile-based approach. *Econometric Theory*, 21(2), 358-389.

Beyeler, M., Hübelin, O., Korell, I., Richard, T., & Schuwey, C. (2021). Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Armut und sozioökonomische Ungleichheit. Bern: Berner Fachhochschule.

Bundesamt für Statistik. (2022). Inventar und Finanzstatistik der Sozialhilfe im weiteren Sinn. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft.

Cazals, C., Florens, J.-P., & Simar, L. (2002). Nonparametric frontier estimation: A robust approach. *Journal of Econometrics*, 106(1), 1-25.

Christen, R. (2018). How Earmarking Drives Efficiency: A DEA and SFA Approach on Swiss Cantonal Panel Data. Lausanne: Université de Lausanne, Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique.

Christen, R., & Soguel, N. (2021). How Earmarking Government Revenue Affects Efficiency of Road Construction and Maintenance. *Public Finance Review*, 49(1), 136-163.

Cooper, W. W., Seiford, L. M., & Tone, K. (2007). *Data Envelopment Analysis: A Comprehensive Text with Models, Applications, References and DEA-Solver Software*. Springer US.

Eidgenössische Finanzverwaltung. (17. Oktober 2023). FS-Modell Kantone und ihre Gemeinden. Abgerufen am 22. Juni 2020 von Finanzstatistik: <https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzstatistik/daten.html>

Huguenin, J.-M. (2012). *Data Envelopment Analysis (DEA): A pedagogical guide for decision makers in the public sector*. Lausanne: IDHEAP.

IDEKOWI. (2004). Wirksamkeit von Bundesmassnahmen – Vorschläge zur Umsetzung von Artikel 170 der Bundesverfassung bei Bundesrat und Bundesverwaltung. Bern: Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD.

Kneip, A., Simar, L., & Wilson, P. W. (2016). Testing hypotheses in onparametric models of production. *Journal of Business & Economic Statistics*, 34(3), 435-456.

Narbón-Perpiñá, I., & De Witte, K. (2018). Local governments' efficiency: a systematic literature review – part I. *International Transactions in Operational Research*, 2(25), 431-468.

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe. (2018). *Monitoring Sozialhilfe 2018*. Bern: SKOS.

Simar, L., & Wilson, P. W. (2004). Performance of the bootstrap for DEA estimators iterating the principle. In L. Simar, & P. W. Wilson, *Handbook on Data Envelopment Analysis* (S. 265-298). Boston: Kluwer Academic Publishers 2004.

Szvircev Tresch, T., Wenger, A., De Rosa, S., Ferst, T., Rizzo, E., Robert, J., & Roost, T. (2023). Sicherheit 2023 – Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend. Birmensdorf und Zürich: Militärakademie (MILAK) an der ETH Zürich und Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich.

Wilson, P. W. (2003). Testing independence in models of productive efficiency. *Journal of Productivity Analysis*, 20(3), 361-390.

Wolter, S. C., Albiez, J., Cattaneo, M. A., Denzler, S., Diem, A., Lüthi, S., Offenfuss, C., Schnorf, R. (2023). *Bildungsbericht Schweiz 2023*. Aarau: Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung.

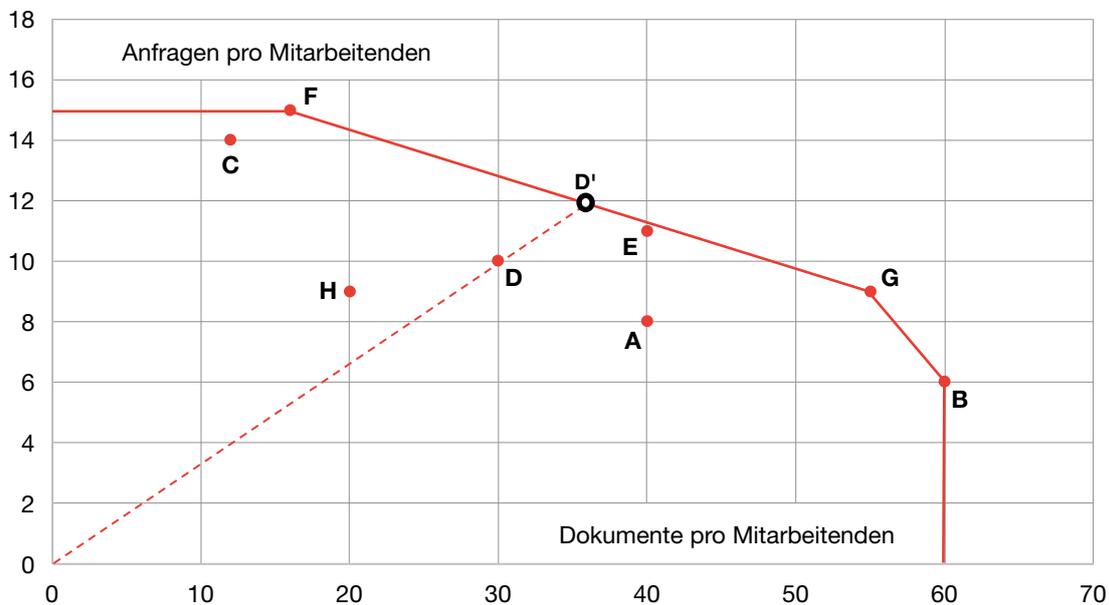
Methodik

Das Effizienz-Monitoring erarbeitet Effizienzwerte basierend auf der Data Envelopment Analysis (DEA). Diese errechnet Effizienz als Verhältnis zwischen Inputs und Outputs. Anhand des effizientesten Kantons definiert die DEA eine Produktionsgrenze als Referenz. Erreicht ein Kanton diesen Grenzwert, gilt er als effizient. Ist sein Input-Output-Verhältnis schlechter als das des Referenzkantons, sinkt seine Effizienz.

Ein Beispiel zur Veranschaulichung: Die DEA setzt die Outputs (Anzahl der Anfragen und bearbeiteten Dokumente) ins Verhältnis zum Input (Anzahl der Mitarbeitenden) und trägt diese Werte auf den Achsen ein (vgl.

Abbildung 18). So lassen sich die analysierten Kantone (A bis H) ins Koordinatennetz eintragen. Im vorliegenden Beispiel erledigt Kanton F 15 Anfragen und 16 Dokumente pro Mitarbeitenden. Da kein anderer Kanton mehr Pro-Kopf-Anfragen erledigt, definiert der Kanton F die Produktionsgrenze mit und gilt damit als effizienter Referenzpunkt. Demgegenüber gilt Kanton D als ineffizient, da er jeweils weniger Outputs pro Input produziert als die anderen Kantone. Zieht man eine Gerade durch den Nullpunkt und die Beobachtung D, schneidet sie die Produktionsgrenze beim Punkt D'. Die Effizienz von D entspricht dem Anteil $\overline{OD'}$ der Distanz \overline{OD} , was rund 84 % sind. Mit der gleichen Logik lässt sich die Effizienz der anderen Kantone schätzen.

Abbildung 18: Produktionsgrenze bei DEA am Beispiel der Anzahl der Mitarbeitenden (Input) und der Anzahl der Anfragen und bearbeiteten Dokumente (Outputs)



Mit steigender Anzahl der Inputs und Outputs muss die Effizienz arithmetisch und nicht mehr geometrisch hergeleitet werden. Im Wesentlichen geht es um dieses lineare Optimierungsproblem: $\min_{\theta, \lambda} \theta_i$ sodass $\theta_i x_i - X\lambda \geq 0, Y\lambda - y_i \geq 0, \lambda \geq 0$, wobei θ_i die Effizienz eines Kantons i , X eine Matrix aller Inputs, Y eine Matrix aller Outputs, x_i und y_i einzelne Vektoren davon und λ ein Gewichtungsvektor ist. Interessierten Lesern wird das didaktisch aufgebaute Buch von Cooper et al. (2007) sowie jenes von Huguenin (2012) zur vertiefenden Lektüre empfohlen.

Schliesslich sind noch einige statistische Hinweise notwendig: Erstens haben wir in den bisherigen Erläuterungen suggeriert, dass es sich bei der Effizienz um eine Berechnung handelt. Wie in allen statistischen Verfahren ist das jedoch nicht der Fall. So wurden Verfahren zur Effizienzschatzung entwickelt, die auf der Wahrscheinlichkeitsrechnung basieren und damit einerseits eine gewisse Unsicherheit und andererseits statistische

Inferenz erlauben.²⁹ Zweitens hängt die Art, wie statistische Inferenz betrieben werden kann, davon ab, ob die geschätzte Effizienz unabhängig von den Inputs ist; diese Unabhängigkeit lässt sich testen.³⁰ Drittens haben Ausreisser bei der Effizienzschatzung teilweise sehr starke Auswirkungen auf die Resultate und sind speziell unter die Lupe zu nehmen. Sie lassen sich mithilfe des Order- α -Verfahrens³¹ beziehungsweise des Order- m -Verfahrens³² identifizieren. Viertens lässt sich die Paneldatenstruktur auf verschiedene Arten nutzen. Die hier angewandte Variante stützt sich auf den Quasi-Fixed-Effects-Ansatz.³³

²⁹ Simar & Wilson, 2004.

³⁰ Wilson, 2003.

³¹ Aragon, Daouia, & Thomas-Agnan (2005).

³² Cazals, Florens, & Simar (2002).

³³ Christen (2018).

Datengrundlage

Inputs (Ausgaben)

Für alle Staatsfunktionen verwenden wir im Effizienz-Monitoring dieselben Inputkategorien. Die Ausnahme bildet das Sozialwesen, da die Inputs hier nicht in derselben Granularität vorliegen. Da für die meisten Staatsfunktionen keine Datengrundlage zu physischen Inputs (Anzahl und Qualifikation von Mitarbeitenden, Infrastruktur wie Gebäude, Computer usw.) vorliegt, nutzen wir Finanzdaten. Diese stützen sich auf die Artengliederung der Eidgenössischen Finanzverwaltung, die harmonisierte Finanzdaten der Kantone und Gemeinden als Kreuztabellen nach funktionaler und Artengliederung zur Verfügung stellt.³⁴ Die funktionale Gliederung dient der Aufteilung der Ausgaben nach den verschiedenen Staatsfunktionen, die im Effizienz-Monitoring enthalten sind.

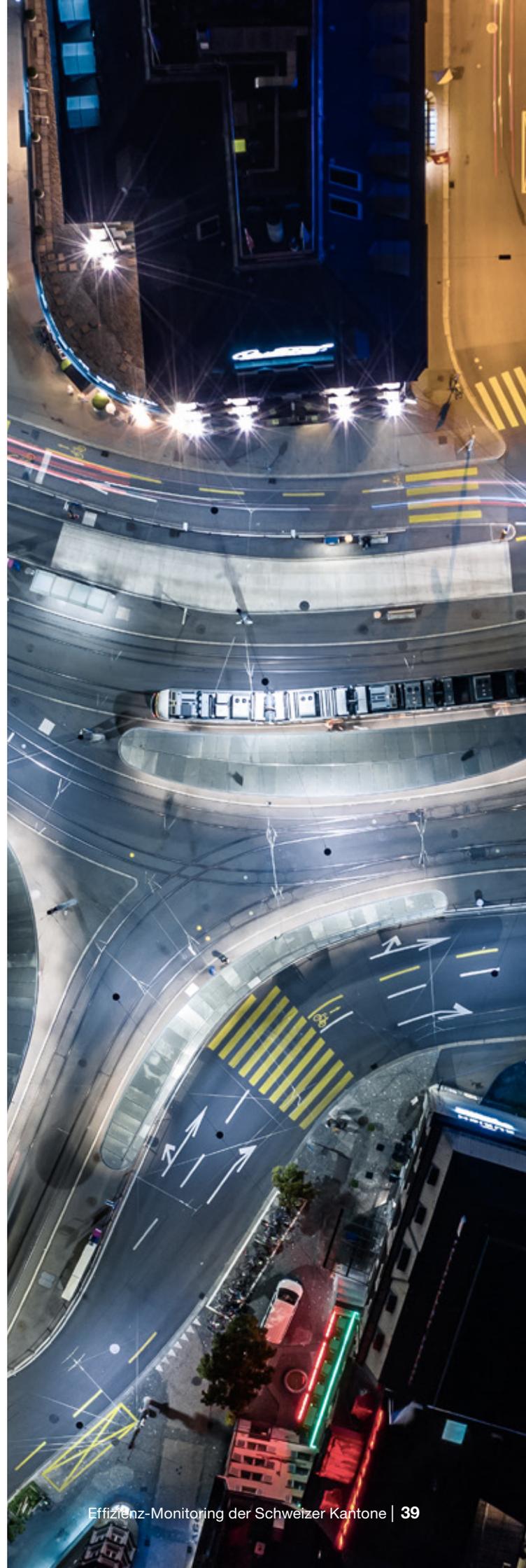
Tabelle 1: Inputs im Überblick Dokumente (Outputs)

Input Kategorie	Konten gemäss Eidgenössischer Finanzverwaltung
Personalausgaben	Personalausgaben (30)
Sachausgaben	Sach- und übrige Betriebsausgaben (31)
Finanzausgaben	Finanzausgaben (34) Transferausgaben (36)
Investitionsausgaben	Investitionsausgaben (5)

Um die verzögerte Wirkung gewisser Ausgaben auf die Outputs zu berücksichtigen, haben wir teilweise die Inputs von Vorjahren aufgenommen. So schlagen sich höhere Bildungsausgaben beispielsweise nicht sofort in höheren Abschlusszahlen nieder. Genauso dürfte die Qualität der Strasseninfrastruktur nicht sofort abnehmen, wenn die Investitionen in einem Jahr gesenkt werden.

Nichtfinanzielle Inputs haben wir aus mehreren Gründen nicht im Effizienz-Monitoring integriert: Erstens fehlt häufig eine schweizweit harmonisierte Datenquelle, die einen Vergleich zwischen den Kantonen zulässt. Zweitens zeigte sich eine sehr starke Korrelation mit den Finanzdaten. Drittens liessen sich dadurch nur einzelne Inputs abbilden, da gewissen Ausgaben keine direkt messbaren Inputs gegenüberstehen.

³⁴ Eidgenössische Finanzverwaltung, 2023.



Outputs (Leistungen)

Tabelle 2: Outputs im Überblick

Untersuchter Bereich	Output	Mittelwert ^a	Quelle
Öffentliche Ordnung und Sicherheit	Anzahl polizeilich registrierter Straftaten	18'396	Polizeiliche Kriminalstatistik, Bundesamt für Statistik
	Anzahl Verurteilungen	4263	Strafurteilsstatistik, Bundesamt für Statistik
	Anzahl Personen in Untersuchungshaft	75	Statistik des Freiheitsentzugs, Bundesamt für Statistik
Bildungswesen	Anzahl eidgenössischer Berufsatteste und anderer Abschlüsse der beruflichen Grundbildung	244	Statistik der beruflichen Grundbildung, Bundesamt für Statistik
	Anzahl Abschlüsse mit eidgenössischem Fähigkeitszeugnis	2376	Statistik der beruflichen Grundbildung, Bundesamt für Statistik
	Anzahl Abschlüsse an Fach- und Handelsmittelschulen	175	Statistik der beruflichen Grundbildung, Bundesamt für Statistik
	Anzahl Abschlüsse der berufs- und gymnasialen Matura sowie des International Baccalaureate	1267	Statistik der Bildungsabschlüsse, Bundesamt für Statistik
Kulturwesen	Anzahl geschützter Baudenkmäler	3003	Denkmalstatistik, Bundesamt für Statistik
	Anzahl Museen	44	Museumsstatistik, Bundesamt für Statistik
	Anzahl Eintritte in Museen	442'641	Museumsstatistik, Bundesamt für Statistik ^b
	Anzahl Teilnehmende an J+S-Kursen	40'677	J+S-Statistiken, Bundesamt für Sport
Sozialwesen	Anzahl Beziehende von Sozialhilfe	10'356	Finanzstatistik der Sozialhilfe im weiteren Sinn, Bundesamt für Statistik
	Anzahl Beziehende von Ergänzungsleistungen (AHV und IV)	10'356	Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV, Bundesamt für Statistik
	Einwohner:innenzahl (Durchschnitt zwischen Jahresanfang und -ende)	322'364	Statistik der Bevölkerung und der Haushalte, Bundesamt für Statistik
	Anzahl abgeschlossener Dossiers der Sozialhilfe infolge Wiedereingliederungen	545	Sozialhilfeempfängerstatistik, Bundesamt für Statistik
Strassenwesen	Länge der Gemeinde- und Kantonsstrassen in Kilometern	2677	Statistik der Strassenlängen, Bundesamt für Statistik
	Anzahl registrierter Fahrzeuge	230'220	Strassenfahrzeugbestand, Bundesamt für Strassen
	Unfälle aufgrund ungenügend geräumter Strassen (Schnee, Eis, Matsch)	92	Strassenverkehrsunfall-Statistik, Bundesamt für Strassen
	Unfälle aufgrund mangelnder Strassenlage	93	Strassenverkehrsunfall-Statistik, Bundesamt für Strassen

^a Mittelwert aller 26 Kantone von 2012 bis 2021; für das Kulturwesen: Mittelwert aller Kantone exkl. Uri von 2016 bis 2021.

^b Dabei handelt es sich um Umfragedaten, die nicht durch Imputation vervollständigt oder durch Gewichtung vergleichbar gemacht wurden.

Bei gewissen Variablen handelt es sich um unerwünschte «bad outputs». Die Kantone erreichen eine Effizienzsteigerung dadurch, indem sie diese möglichst gering halten. Dazu wird der Vektor der «bad outputs» (y_b) zu einem Vektor von Indizes (y_i) transformiert:

$$y_i = a - b * y_b, \text{ wobei } a = 100 + \frac{99 * \arg \min(y_b)}{\arg \max(y_b) - \arg \min(y_b)} \text{ und } b = \frac{99}{\arg \max(y_b) - \arg \min(y_b)}.$$





Studiendesign

In einem ersten Schritt haben wir die zu untersuchenden staatlichen Leistungsbereiche identifiziert. Dazu diente uns die funktionale Gliederung gemäss harmonisiertem Rechnungslegungsmodell für Kantone und Gemeinden, wie sie die Eidgenössische Finanzverwaltung für ihre Finanzstatistik verwendet. Anhand anschliessender Expertengespräche haben wir die Machbarkeit der Analyse sichergestellt und deren Konzeption erörtert. Danach haben wir die Daten erhoben, bereinigt und konsolidiert. Der so entstandene Datensatz diente uns als Basis für unsere Effizienzschätzungen.

Externe Expert:innen haben sämtliche Resultate des Effizienz-Monitorings kritisch geprüft. Das definitive Effizienz-Monitoring haben wir schliesslich interessierten Gruppen präsentiert, vor allem den kantonalen Verantwortlichen der analysierten Bereiche. Im Sinne eines interkantonalen Erfahrungsaustauschs haben diese an der Diskussion der Resultate am runden Tisch teilgenommen.

PwC Schweiz – Hand in öffentlicher Hand arbeiten

PwC Schweiz verfügt sowohl in der Schweiz als auch international über eine umfassende Erfahrung in den Bereichen digitale Transformation und Verwaltungsmodernisierung. Wir unterstützen Auftraggebende aus der öffentlichen Verwaltung und anderen Branchen im In- und Ausland von der Strategie bis zur Umsetzung. Gerne teilen wir unser Wissen und Können mit Ihnen und besprechen Ihre dringlichsten Anliegen.

pwc.ch/public

Institut de Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP)

Das Institut für öffentliche Verwaltung (IDHEAP) ist das grösste universitäre und interdisziplinäre Lehr-, Forschungs- und Kompetenzzentrum der Schweiz, das sich ausschliesslich dem öffentlichen und halböffentlichen Sektor widmet. Es wurde 1981 gegründet und 2014 in die Universität Lausanne integriert (Fakultät für Rechts-, Kriminal- und Verwaltungswissenschaften FDCA). Das IDHEAP bietet diverse Expertisen sowie eine breite Palette von Ausbildungen, darunter einen MPA - Master of Public Administration.

unil.ch/idheap

Gerne für Sie da



Philipp Roth

Lead Partner
Öffentlicher Sektor
PwC Schweiz

philipp.r.roth@pwc.ch
+41 79 634 13 25
linkedin.com/in/philipp-m-roth



Prof. Dr. Pirmin Bundi

Institut de Hautes Etudes en
Administration Publique (IDHEAP)
Universität Lausanne

pirmin.bundi@unil.ch
+41 21 692 69 02
linkedin.com/in/pirminbundi



Dr. Ramon Christen

Senior Manager
Öffentlicher Sektor
PwC Schweiz

ramon.christen@pwc.ch
+41 76 516 28 85
linkedin.com/in/ramon-christen



Prof. Dr. Nils Soguel

Direktor
IDHEAP

+41 21 692 68 50
nils.soguel@unil.ch
linkedin.com/in/nilssoguel



Dr. Laura Oberle

Senior Associate
Öffentlicher Sektor
PwC Schweiz

laura.oberle@pwc.ch
+41 79 538 82 36
linkedin.com/in/laura-oberle

Weitere Informationen zur vorliegenden Studie
erhalten Sie hier: pwc.ch/effizienz

Dank

Für das Effizienz-Monitoring haben wir diverse explorative Gespräche durchgeführt und die Plausibilität der Resultate mit Expert:innen geprüft. Diesen möchten wir für ihre wertvollen Beiträge danken. Wir danken Stéphane Bonny (IDHEAP) und Yves Ammann (IDHEAP) für ihre exzellente Forschungsassistenz. Unser Dank geht ebenfalls an Alain Rogger (WAS Luzern), Andreas Dummermuth (Ausgleichskasse Schwyz), Marc Gysin (SVA Zürich), Priska Rahm-Bhend (SVA Aargau), Urs Wälchli (SVA Aargau), Thomas Weibel (Stadt Luzern) und Sibel Oezen (Bundesamt für Sozialversicherungen) für ihr Expert:innenwissen und ihre Einschätzungen zur Situation der Ausgleichskassen. Wir danken Patrick Budek (PwC) für die Durchführung der Interviews. Giuliano Bonoli (IDHEAP), Flavia Fossati (IDHEAP) und Jean-Marc Huguenin (Independent Economists) sind uns als externe Expert:innen zur Verfügung gestanden und haben unsere Ergebnisse kritisch diskutiert. Auch ihnen sprechen wir unseren herzlichen Dank aus.

unil.ch/idheap

pwc.ch/public

PwC, Birchstrasse 160, 8050 Zurich, +41 58 792 44 00

© 2024 PwC. All rights reserved. "PwC" refers to PricewaterhouseCoopers AG, which is a member firm of PricewaterhouseCoopers International Limited, each member firm of which is a separate legal entity.