

Evaluation des Finanzhaushalts des Kantons Zug

BERICHT

Studie im Auftrag der Finanzdirektion des Kantons Zug

17. Juni 2014



Herausgeber

BAK Basel Economics AG

Projektleitung

Michael Grass, T +41 61 279 97 23

Michael Grass@bakbasel.com

Projektbearbeitung

Andreas Eberli

Simon Fry

Michael Grass

Max Künnemann

Samuel Mösle

Adresse

BAK Basel Economics AG

Güterstrasse 82

CH-4053 Basel

T +41 61 279 97 00

F +41 61 279 97 28

info@bakbasel.com

<http://www.bakbasel.com>

© 2014 by BAK Basel Economics AG

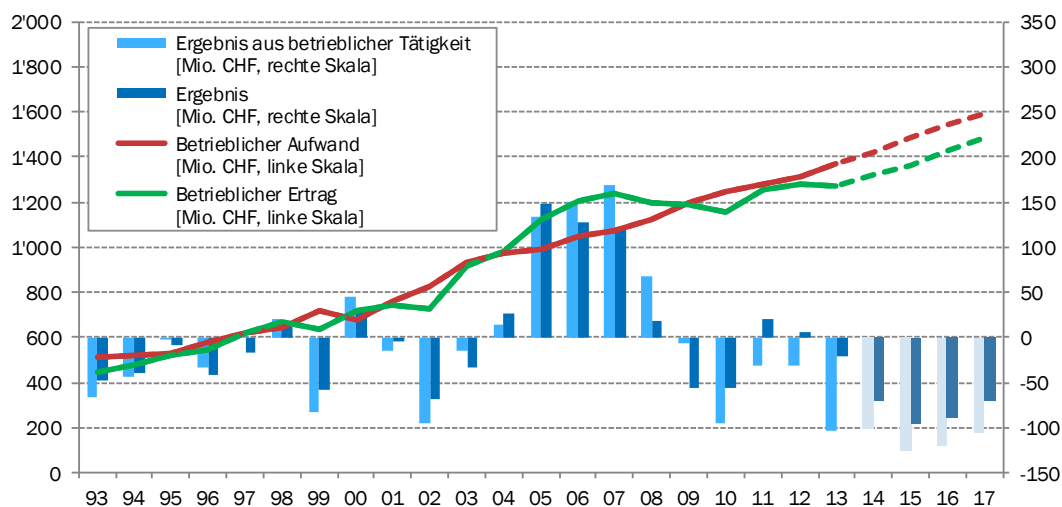
Das Copyright liegt bei BAK Basel Economics AG. Der Abonnent, die Abonnentin verpflichtet sich, dieses Produkt weder teilweise noch vollständig zu kopieren oder in anderer Form zu reproduzieren, um es so an Dritte kostenlos oder gegen Vergütung weiterzugeben.

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

Executive Summary

Im Jahr 2013 wies der Kanton Zug erstmals seit 2003 wieder einen Aufwandüberschuss auf. Die Herausforderungen für die kommenden Jahre sind anspruchsvoll. In den kommenden Jahren stehen grosse Investitionsprojekte an. Die dafür geplanten Ausgaben belaufen sich bis ins Jahr 2017 auf insgesamt 628 Mio. Franken. Im gegenwärtigen Budget und Finanzplan für die Periode 2014-2017 klafft eine Lücke von durchschnittlich rund 141 Mio. CHF pro Jahr (Finanzierungsdefizit).

Finanzpolitische Ausgangslage des Kantons Zug



Anmerkung: Staatsrechnung 1993-2013, Budget 2014, Finanzplan 2015-2017
Quelle: FD ZG

Neben dem hohen Investitionsbedarf belasten in den kommenden Jahren weiter stark zunehmende Zahlungen im Rahmen des interkantonalen Finanzausgleichs, der Ausfall der Erträge aus der Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank in 2014 (und möglicherweise auch in weiteren Jahren) oder das demographisch bedingte Mengenwachstum in einzelnen Aufgabengebieten.

Mit dem Ziel einer langfristig tragfähigen Finanzhaushalts ist es sinnvoll zu überprüfen, in wieweit auf der Ausgabenseite die Kostensteigerungen gedämpft werden können, um das Defizit langfristig zurückführen zu können. Die vorliegende Analyse von BAKBASEL soll hierzu als Wegweiser und Hilfsmittel dienen.

Anhand eines interkantonalen Benchmarkings wird aufgezeigt, in welchen Aufgabengebieten der Kanton Zug überdurchschnittliche Kosten aufweist und auf welche Faktoren diese zurückzuführen sind. In einer Synthese wird abgeleitet, in welchen Aufgabengebieten priorisiert nach Möglichkeiten zur Ausgabensenkung gesucht werden könnte. Mit der Studie soll die Finanzdirektion bei der Überarbeitung der Finanzstrategie unterstützt werden.

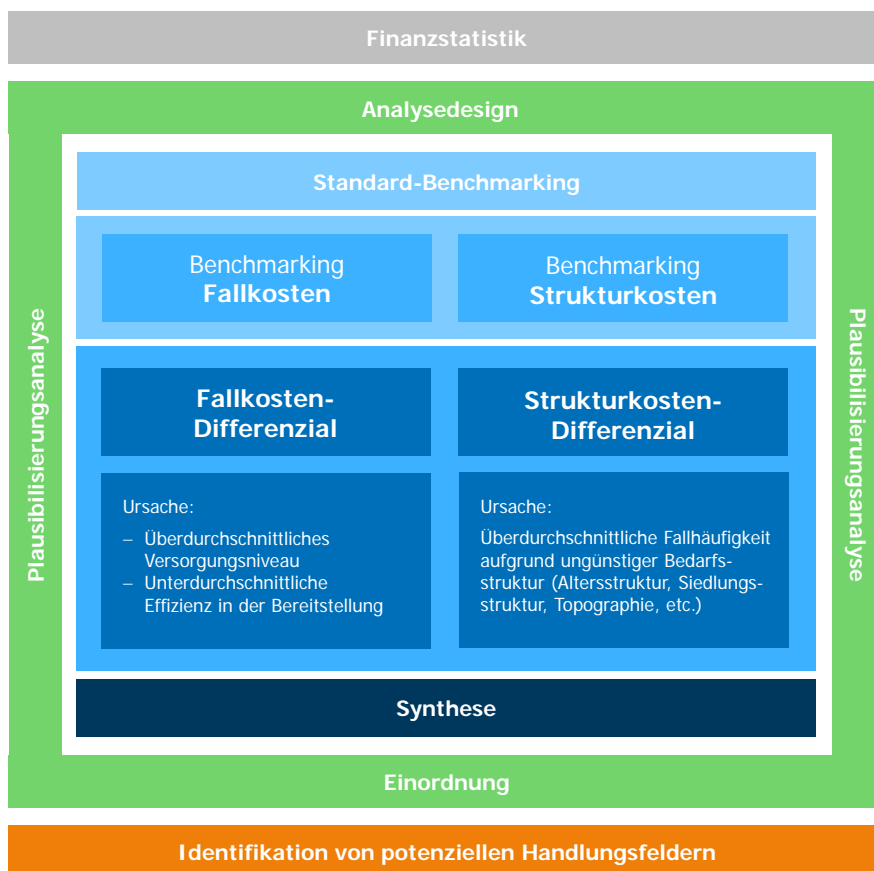
Methodischer Ansatz

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

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

Schliesslich können so Handlungsfelder identifiziert werden, welche auf Basis der Benchmarking-Analyse und vor dem Hintergrund der ergänzenden Analysen im Hinblick auf die Erarbeitung von Massnahmen zur Kostensenkung das höchste Potenzial aufweisen.

Methodischer Ansatz des interkantonalen Benchmarkings



Quelle: BAKBASEL

Technisches Benchmarking

Standard-Benchmarking:

Im Standard-Benchmarking, welches den ersten und einfachsten Schritt der Analyse darstellt, werden je Aufgabenfeld die Nettoausgaben pro Einwohner (Standardkosten) verglichen.

Insgesamt sind die Nettoausgaben pro Einwohner in 25 der 36 Aufgabenfelder gegenüber der Peer Group überdurchschnittlich, gegenüber der Schweiz in insgesamt 21. Diese Aufgabenfelder entstammen unterschiedlichsten Politikbereichen, so etwa dem Bildungsbereich (Allgemeinbildende Schulen), dem Verkehrsbereich (Öffentlicher Verkehr), wie auch der Exekutive (gleichnamiges Feld).

Der Standardkostenindexwert kann auch für das Aggregat der untersuchten Aufgabenfelder hergeleitet werden. Dieser beträgt 134 und 119 gegenüber der Peer Group bzw. der Schweiz. Der Kanton weist dementsprechend gegenüber der Peer Group ein um 34 Prozent höheres Nettoausgabenniveau pro Einwohner auf.

Benchmarking der Fall- und Strukturkosten

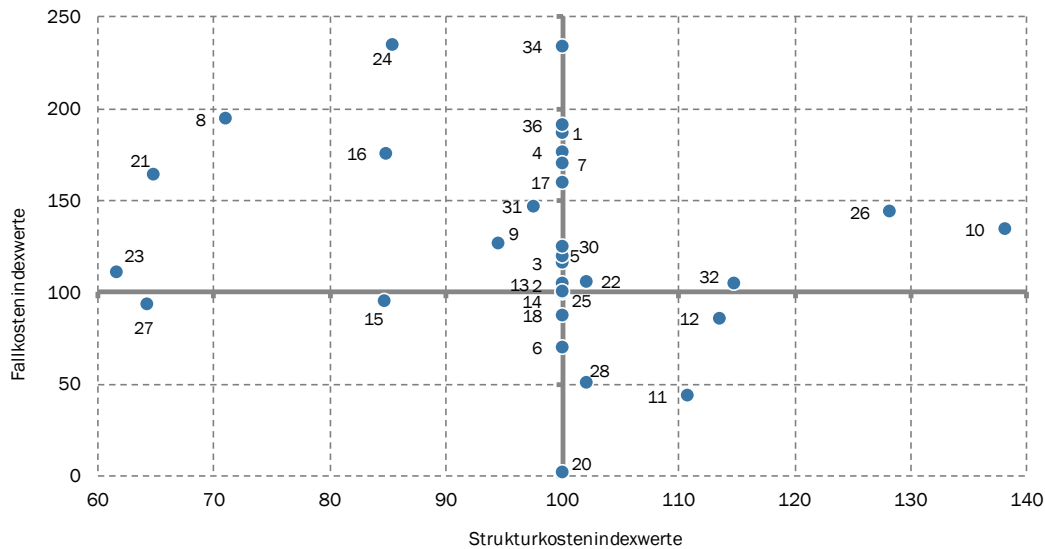
Für die Ableitung von Handlungsfeldern ist es wichtig, sich ein Bild von den verschiedenen Kostentreibern zu machen. Nur dann können sinnvolle Schlussfolgerungen gezogen und die Gesamtkostensituation richtig eingeordnet werden.

So wird etwa der Bedarf in der Bevölkerung des Kantons Zug im Aufgabenfeld Berufsbildung Schulen nicht oder nur ungenau durch die Wohnbevölkerung bestimmt. Vielmehr spielt hier die Anzahl Schüler eine Rolle, die eine betriebliche Ausbildung durchläuft. Da sich die Anzahl Schüler der beruflichen Grundbildung interkantonal nicht proportional zu den Wohnbevölkerungen der 26 Kantone verhält, ist eine Bedarfsmessung anhand der Schülerzahlen präziser hinsichtlich der Bewertung des Nettoausgabenniveaus des Kantons Zug.

Dies motiviert das verfeinerte Benchmarking der Fall- und Strukturkosten, für das in den relevanten Aufgabenfeldern (so etwa Berufsbildung) die Fallkosten- und Strukturkostenindexwerte kalkuliert werden. So werden nun in 16 Aufgabenfeldern zusätzlich Bedarfsindikatoren (Bsp. Schüler nach Wohnkanton im Schulwesen) für eine Kalkulation der Fall- und Strukturkosten eingeführt.

Es ist festzuhalten, dass in Bezug auf die gesamthaft überdurchschnittlichen Kosten im Kanton Zug eher eine Fallkosten- als eine Strukturkostenproblematik vorherrscht. 26 der 36 Aufgabenfelder weisen Fallkostenindexwerte über 100 auf. In nur 7 von 16 möglichen Aufgabenfeldern, in denen ein aufgabenfeldspezifischer Bedarfsindikator verwendet wird, zeigen Indexwerte überdurchschnittliche Strukturkosten auf. Über alle Aufgabenfelder hinweg liegt der durchschnittliche Fallkostenindex (im Vergleich zur Peer Group) bei 139, der durchschnittliche Strukturkostenindex bei 96.

Technisches Benchmarking: Fall- und Strukturkostenindizes (Peer Group = 100)



- | | |
|------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| 1 Exekutive | 19 Denkmalpflege und Heimatschutz |
| 2 Legislative | 20 Kirchen und religiöse Angelegenheiten |
| 3 Rechtssprechung | 21 Invalidität |
| 4 Allgemeines Rechtswesen | 22 Familie und Jugend (ohne Familienzulagen) |
| 5 Polizei | 23 Sozialhilfe und Asylwesen |
| 6 Strafvollzug | 24 Forstwirtschaft |
| 7 Verteidigung | 25 Jagd und Fischerei |
| 8 Strassenverkehr | 26 Berufsbildung |
| 9 Obligatorische & Sonderschulen | 27 Ergänzungsleistungen AHV & übriges Alter |
| 10 Allgemeinbildende Schulen | 28 Familienzulagen |
| 11 Universitäre Hochschulen | 29 Arbeitslosigkeit |
| 12 Pädagogische & Fachhochschulen | 30 Öffentlicher Verkehr |
| 13 Kultur | 31 Landwirtschaft |
| 14 Sport und Freizeit | 32 Tourismus |
| 15 Spitäler | 33 Industrie, Gewerbe, Handel |
| 16 Stationäre und ambulante Pflege | 34 Umweltschutz |
| 17 Gesundheitsprävention | 35 Raumordnung |
| 18 Prämienverbilligungen | 36 Finanzen und Steuern, IT, Personal, Hochbau und DS |

Anmerkung: PG = Peer Group (AG, LU, NW, SZ, ZH); Um die Übersichtlichkeit zu wahren, sind die Aufgabenfelder 19, 29, 33 und 35 wegen extremer Fallkostenindexwerte nicht abgebildet.
Quelle: BAKBASEL

Ableitung von Handlungsfeldern

Plausibilisierung

Die Fallkostenindexwerte des Benchmarkings der Fall- und Strukturkosten werden anhand der Wahl der relevantesten Vergleichsgruppe und verschiedener komplexer Analysen auf ihre Robustheit überprüft und eingeordnet. Das Hauptergebnis der Plausibilisierungsanalysen sind bewertete Fallkostendifferenziale. Aufgabengebiete mit einem Fallkostendifferenzial stellen die Handlungsfelder in Bezug auf mögliche Ausgabenreformen dar.

Bewertete Fallkostendifferenziale

In der nachfolgenden Abbildung sind die aggregierten Fallkostendifferenziale entlang der institutionellen Einheiten des Kantons dargestellt. Entsprechend des finanziellen Gewichtes der Bildungsdirektion findet sich auch hier das grösste einzelne aggregierte Fallkostendifferenzial. Nichtsdestotrotz weisen auch alle weiteren institutionellen Einheiten ein aggregiertes Fallkostendifferenzial auf. Insgesamt ergibt sich ein Fallkostendifferenzial von zwischen 180- und 212 Mio. CHF.

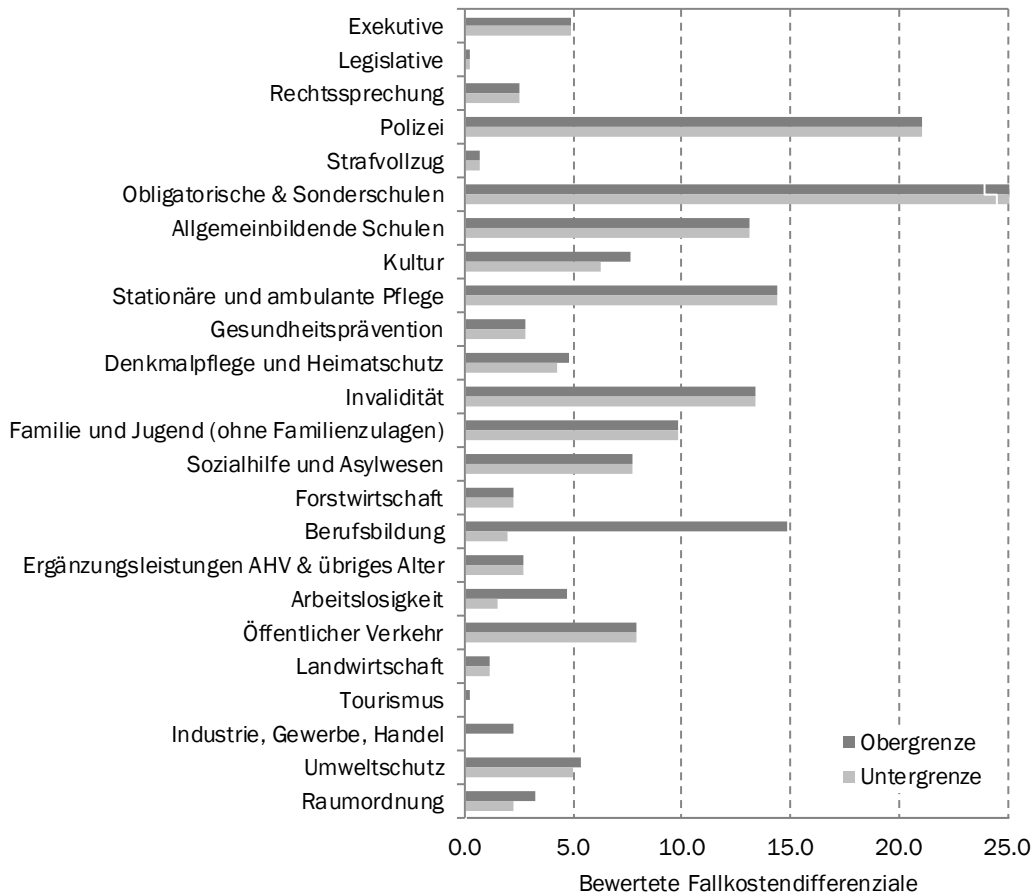
Aggregierte bewertete Fallkostendifferenziale nach institutioneller Struktur

| Institutionelle Einheiten | Nettoausgaben | | | Fallkostendifferenzial |
|--------------------------------------------|---------------|--------------|---------------|------------------------|
| | Kanton & Gem. | Kanton | Kantonsanteil | |
| Regierungsrat | 10.2 | 3.3 | 32.6% | 4.9 |
| Kantonsrat | 3.2 | 1.5 | 45.5% | 0.2 |
| Rechtspflege | 22.6 | 19.6 | 86.9% | 2.5 |
| Sicherheitsdirektion | 81.4 | 56.2 | 69.0% | 21.8 |
| Bildungsdirektion | 383.1 | 208.6 | 54.4% | 73.4 - 85.3 |
| Gesundheitsdirektion | 126.4 | 91.4 | 72.3% | 17.1 |
| Direktion des Innern | 105.1 | 67.8 | 64.5% | 37.3 - 37.9 |
| Volkswirtschaftsdirektion | 115.6 | 102.4 | 88.6% | 15.2 - 33.8 |
| Baudirektion | 14.6 | 9.7 | 66.3% | 7.2 - 8.6 |
| Finanzdirektion und Querschnittsfunktionen | 111.4 | 61.8 | 55.5% | - |
| TOTAL | 973.7 | 622.2 | 63.9% | 179.6 - 212.1 |

Anmerkung: Nettoausgaben in Mio. CHF; Kostendifferenziale in Mio. CHF und *inklusive* Gemeinden
Quelle: BAKBASEL

In nachfolgender Abbildung werden alle Aufgabengebiete mit positivem bewertetem Fallkostendifferenzial aufgeführt. Diese Aufgabengebiete werden im Falle geplanter Ausgabenreformen als prioritäre Handlungsfelder verstanden.

Bewertete Fallkostendifferenziale nach Aufgabenfeldern



Anmerkung: Nettoausgaben und Kostendifferenziale in Mio. CHF und *inklusive* Gemeinden; Das Fallkostendifferenzial im Aufgabenfeld Obligatorische und Sonderschule i.H.v. 54.1 bis 64.6 Mio. CHF ist zwecks Wahrung der Übersichtlichkeit abgeschnitten.
Quelle: BAKBASEL

Es gilt zu bedenken, dass sich das Benchmarking und damit die oben abgebildeten Fallkostendifferenziale auf den konsolidierten Finanzhaushalt des Kantons Zug inklusive seiner Gemeinden beziehen, wobei keine Aussage über die Anteile an der Verursachung der Fallkostendifferenziale getroffen werden können. Um eine approximative Einordnung der Grössenordnung der Fallkostendifferenziale des Kantons Zug exklusive Gemeinden zu erhalten, kann man in einem ersten Schritt einen pauschalen Abzug des aufgabenfeldspezifischen Finanzierungsanteils der Gemeinden vornehmen werden. In diesem Fall reduziert sich das aggregierte Fallkostendifferenzial (exklusive Gemeinden) auf zwischen 110 und 130 Mio. CHF.

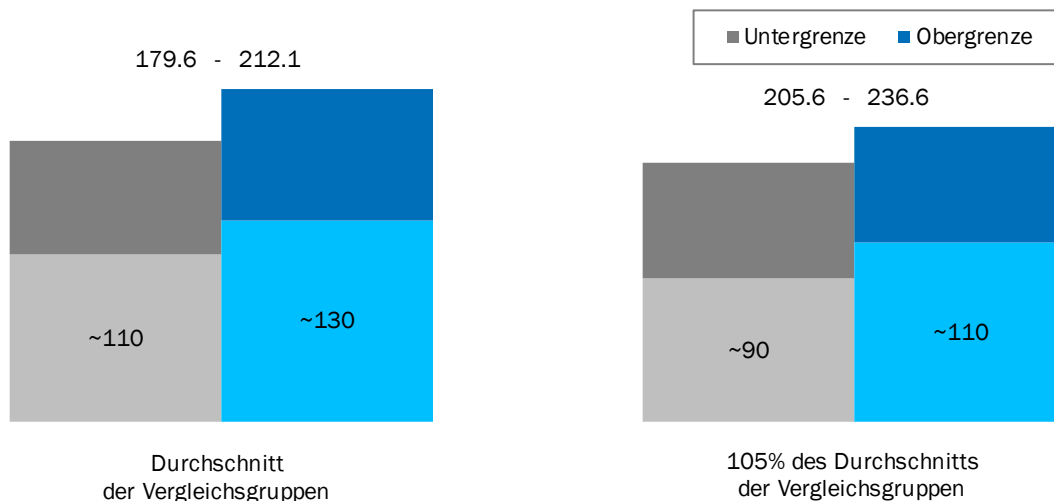
Aggregiertes Fallkostendifferenzial nach Referenzniveau

Bisher wurde das aggregierte bewertete Fallkostendifferenzial bei einer Reduzierung der Fallkosten auf das durchschnittliche Niveau der relevanten Vergleichsgruppen je Aufgabenfeld (Peer Group, Schweiz oder Alternative Vergleichsgruppe) diskutiert. Das überdurchschnittliche Ressourcenpotential wie auch der überdurchschnittliche Steuerertrag pro Einwohner könnten jedoch rechtfertigen, ein höheres Referenzniveau in der Versorgung der Bevölkerung anzustreben.

Es wird daher nun beispielhaft aufgezeigt, welchen Betrag das aggregierte bewertete Fallkostendifferenzial annimmt, wenn nun 105 Prozent des Durchschnitts der Vergleichsgruppen angestrebt würde. Bei dieser Anhebung des Referenzniveaus sinkt das erreichbare aggregierte Fallkostendifferenzial entsprechend. Grund ist, dass erstens für Aufgabenfelder mit Fallkostendifferenzial dieses Fallkostendifferenzial sinkt und zweitens Aufgabenfelder mit Fallkostenindexwerten unter 105 nun kein Fallkostendifferenzial mehr aufweisen.

Bei einem Referenzniveau von 105 beträgt das bewertete Fallkostendifferenzial des Kantons inkl. seiner Gemeinden zwischen 205.6 und 236.6 Mio. CHF. Der helle Teil der Säulen bildet dabei den pauschalgeschätzten Anteil des Kantons am aggregierten Fallkostendifferenzial ab. Dieser wird durch den Abzug des aufgabenfeldspezifischen Kantonsanteils kalkuliert. Diese Werte sind auf 10 Mio. CHF gerundet, um dem Umstand gerecht zu werden, dass es sich um eine grobe Schätzung handelt.

Aggregiertes Fallkostendifferenzial nach Referenzniveau



Anmerkung: Kostendifferenziale in Mio. CHF und *inklusive* Gemeinden
 Quelle: BAKBASEL

Einordnung und Grenzen des interkantonalen Benchmarkings

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

Inwieweit sich im jeweiligen Aufgabenfeld politisch umsetzbare Sparmassnahmen ableiten lassen, hängt von weiteren Faktoren wie bspw. den institutionellen Rahmenbedingungen oder politisch-strategischen Überlegungen ab. Schlussfolgerungen im Hinblick auf das Einsparpotenzial müssen unbedingt unter zusätzlicher Berücksichtigung institutioneller und politischer Rahmenbedingungen gezogen werden.

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

Bewertete Fallkostendifferenziale nach Aufgabenfeldern

Der Fokus der Plausibilisierungsanalysen des vorangegangenen Kapitels liegt auf den Fallkostendifferenzialen. Diese wurden gegenüber dem Technischen Benchmarking durch die Wahl der Vergleichsgruppe, Sensitivitätsanalysen und unter Hinzuziehung von Drittdaten eingeordnet und bewertet. Im Gegensatz zu den Strukturkosten können Fallkosten i.d.R. politisch besser beeinflusst werden und haben daher für politische Prozesse eine höhere Relevanz.

Verwaltungsebenen

Die Analysen basieren sich grundsätzlich auf den Nettoausgaben der Kantone *inklusive* der Gemeinden. Entsprechend sind die Fallkostendifferenziale auch auf den Kanton inklusive der Gemeinden zu beziehen.

Sonderfälle sind die Aufgabenfelder Exekutive und Legislative, für welche die Analyse auch auf Kantonsebene durchgeführt wurde. Hier sind die Ergebnisse auf Basis der Finanzstatistik der Kantone *exklusive* Gemeinden am aussagekräftigsten. Nachfolgende Tabelle zeigt die Ergebnisse für die bewerteten Fallkostendifferenziale für diese beiden Aufgabenfelder.

Bewertete Fallkostendifferenziale nach Referenzniveau *exklusive* Gemeinden

| Nr. | Aufgabenfeld | NA | FKI | FKD nach Referenzniveau | |
|-----|----------------------|------------|-----|-------------------------|------------|
| | | Kanton | | 100% VG-Ø | 105% VG-Ø |
| | Regierungsrat | 3.3 | | 1.6 | 1.5 |
| 1 | Exekutive | 3.3 | 191 | 1.6 | 1.5 |
| | Kantonsrat | 1.5 | | 0.1 | 0.0 |
| 2 | Legislative | 1.5 | 107 | 0.1 | 0.0 |

Anmerkung: Anmerkung: Nettoausgaben (NA) in Mio. CHF; Kostendifferenziale in Mio. CHF und *exklusive* Gemeinden; FKI: Fallkostenindexwert; Ø: Durchschnitt.
Quelle: EFV, BAKBASEL

Nachfolgende Tabelle zeigt die bewerteten Fallkostendifferenziale, die sich für den Kanton unter Berücksichtigung der Plausibilisierungsanalysen für den Kanton *inklusive* Gemeinden ergeben.

Bewertete Fallkostendifferenziale nach Referenzniveau *inklusive* Gemeinden

| Nr. | Aufgabenfeld | Kt. & Gem. | NA | FKI | FKD nach Referenzniveau | |
|---------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|--------------|---------------|------------------|-------------------------|----------------------|
| | | | Anteil Kt. | | 100% VG-Ø | 105% VG-Ø |
| Regierungsrat | | 10.2 | 33% | | 4.9 | 4.6 |
| 1 | Exekutive | 10.2 | 33% | 191 | 4.9 | 4.6 |
| Kantonsrat | | 3.2 | 46% | | 0.2 | 0.1 |
| 2 | Legislative | 3.2 | 46% | 107 | 0.2 | 0.1 |
| Rechtspflege | | 22.6 | 87% | | 2.5 | 1.7 |
| 3 | Rechtssprechung | 18.6 | 99% | 116 | 2.5 | 1.7 |
| 4 | Allgemeines Rechtswesen | 4.0 | 29% | | - | - |
| Sicherheitsdirektion | | 81.4 | 69% | | 21.8 | 20.4 |
| 5 | Polizei | 43.8 | 94% | 193 | 21.1 | 20.0 |
| 6 | Strafvollzug | 6.6 | 99% | 112 | 0.7 | 0.4 |
| 7 | Verteidigung | 3.0 | 73% | 90 | - | - |
| 8 | Strassenverkehr | 28.0 | 22% | | - | - |
| Bildungsdirektion | | 383.1 | 54% | | 73.4 - 85.3 | 60.4 - 72.9 |
| 9 | Obligatorische & Sonderschulen | 260.7 | 41% | 126 - 133 | 54.1 - 64.6 | 43.8 - 54.8 |
| 10 | Allgemeinbildende Schulen | 51.4 | 100% | 134 | 13.1 | 11.2 |
| 11 | Universitäre Hochschulen | 13.2 | 100% | 87 | - | - |
| 12 | Pädagogische & Fachhochschulen | 25.1 | 100% | 86 | - | - |
| 13 | Kultur | 22.2 | 45% | 139 - 153 | 6.2 - 7.7 | 5.4 - 6.9 |
| 14 | Sport und Freizeit | 10.5 | 17% | 100 | - | - |
| Gesundheitsdirektion | | 126.4 | 72% | | 17.1 | 16.0 |
| 15 | Spitäler | 65.5 | 100% | 95 | - | - |
| 16 | Stationäre und ambulante Pflege | 33.4 | 4% | 175 | 14.3 | 13.4 |
| 17 | Gesundheitsprävention | 7.5 | 59% | 160 | 2.8 | 2.6 |
| 18 | Prämienverbilligungen | 20.1 | 100% | 82 | - | - |
| Direktion des Innern | | 105.1 | 64% | | 37.3 - 37.9 | 33.9 - 34.6 |
| 19 | Denkmalpflege und Heimatschutz | 6.8 | 93% | 263 - 341 | 4.2 - 4.8 | 4.1 - 4.7 |
| 20 | Kirchen und religiöse Angelegenheiten | 0.0 | 100% | 2 | - | - |
| 21 | Invalidität | 41.5 | 100% | 147 | 13.3 | 11.9 |
| 22 | Familie und Jugend (ohne | 17.7 | 20% | 224 | 9.8 | 9.4 |
| 23 | Sozialhilfe und Asylwesen | 35.2 | 36% | 128 | 7.7 | 6.3 |
| 24 | Forstwirtschaft | 3.4 | 100% | 290 | 2.2 | 2.2 |
| 25 | Jagd und Fischerei | 0.4 | 100% | | - | - |
| Volkswirtschaftsdirektion | | 115.6 | 89% | | 15.2 - 33.8 | 10.8 - 29.7 |
| 26 | Berufsbildung | 49.1 | 100% | 104 - 144 | 2 - 14.9 | 0 - 13.2 |
| 27 | Ergänzungsleistungen AHV & übriges | 15.9 | 96% | 120 | 2.7 | 2.0 |
| 28 | Familienzulagen | 0.5 | 100% | 59 | - | - |
| 29 | Arbeitslosigkeit | 6.6 | 32% | 129 - 361 | 1.5 - 4.7 | 1.2 - 4.6 |
| 30 | Öffentlicher Verkehr | 35.9 | 79% | 128 | 7.9 | 6.5 |
| 31 | Landwirtschaft | 3.6 | 98% | 147 | 1.1 | 1.0 |
| 32 | Tourismus | 0.8 | 59% | 37 - 128 | 0 - 0.2 | 0 - 0.2 |
| 33 | Industrie, Gewerbe, Handel | 3.2 | 97% | 85 - 337 | 0 - 2.2 | 0 - 2.2 |
| Baudirektion | | 14.6 | 66% | | 7.2 - 8.6 | 6.8 - 8.3 |
| 34 | Umweltschutz | 9.3 | 76% | 215 - 234 | 5 - 5.3 | 4.8 - 5.1 |
| 35 | Raumordnung | 5.2 | 50% | 172 - 259 | 2.2 - 3.2 | 2 - 3.1 |
| Finanzdirektion und Querschnittsfunktionen | | 111.4 | 55% | | - | - |
| 36 | Finanzen und Steuern, IT, Personal, Hochbau und DS | 111.4 | 55% | | - | - |
| TOTAL | | 973.7 | 64% | 132 - 141 | 179.6 - 212.1 | 154.6 - 188.1 |

Anmerkung: Nettoausgaben (NA) in Mio. CHF; Kostendifferenziale in Mio. CHF und *inklusive* Gemeinden; FKI: Fallkostenindexwert; Ø: Durchschnitt

Quelle: EFV, BAKBASEL

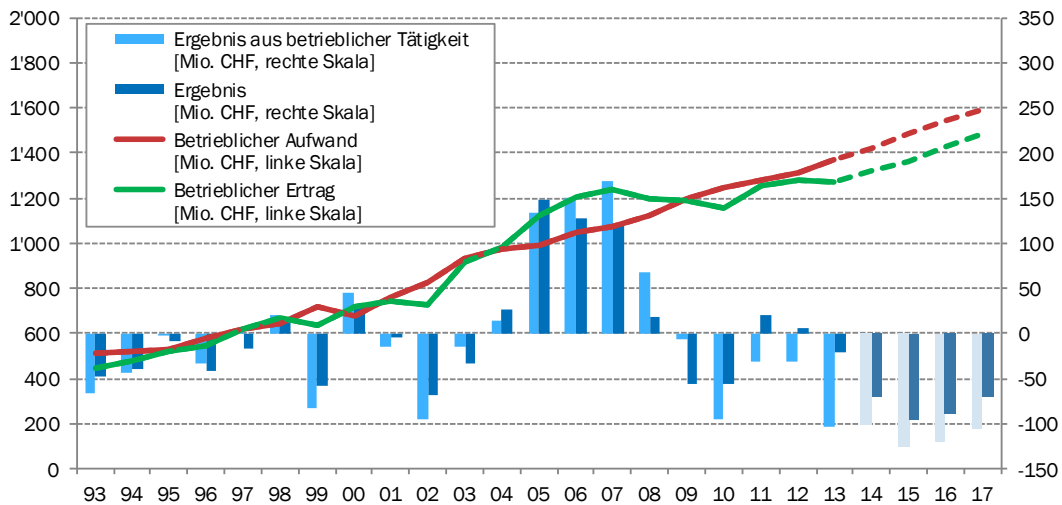
Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|---------------------------------------------------------------|------------|
| 1 | Ausgangslage | 15 |
| 2 | Methodischer Ansatz | 17 |
| 2.1 | Datenbasis und -aufbereitung | 18 |
| 2.3 | Technisches Benchmarking..... | 21 |
| 2.4 | Ableitung von Handlungsfeldern..... | 22 |
| 3 | Definition der Aufgabenfelder..... | 24 |
| 4 | Aufgabenteilung und Bedeutung der Aufgabenfelder | 26 |
| 5 | Technisches Benchmarking | 28 |
| 5.1 | Standard-Benchmarking | 28 |
| 5.2 | Benchmarking der Fall- und Strukturkosten..... | 30 |
| 5.3 | Benchmarking Personalaufwand..... | 32 |
| 5.4 | Benchmarking Nettoinvestitionen | 34 |
| 5.5 | Zusammenfassung Technisches Benchmarking..... | 36 |
| 6 | Ableitung von Handlungsfeldern..... | 38 |
| 6.1 | Plausibilisierungsanalysen..... | 38 |
| 6.2 | Bewertete Fallkostendifferenziale nach Aufgabenfeldern..... | 93 |
| 7 | Zusammenfassung | 96 |
| 8 | Anhang: Abbildungs- und Tabellenverzeichnis | 103 |
| 8.1 | Abbildungsverzeichnis..... | 103 |
| 8.2 | Tabellenverzeichnis | 103 |

1 Ausgangslage

Im Jahr 2013 wies der Kanton Zug erstmals seit 2003 wieder einen Aufwandüberschuss auf. Das Defizit in der Laufenden Rechnung betrug 20.5 Millionen Franken. Hierbei ist zu beachten, dass die Steuerausgleichsreserve von 47,5 Millionen Franken aufgelöst worden ist. Durch die Reserveentnahme sowie durch das positive Ergebnis aus Finanzierung (+34.6 Mio. CHF) konnte der betriebliche Aufwandsüberschuss von rund 103 Mio. CHF zum Teil kompensiert werden.

Abb. 1-1 Finanzpolitische Ausgangslage des Kantons Zug



Anmerkung: Staatsrechnung 1993-2013, Budget 2014, Finanzplan 2015-2017
 Quelle: FD ZG

Auf der Ertragsseite wirkte sich 2013 ein vergleichsweise flacher Anstieg der Fiskalerträge sowie deutlich unter den Vorjahreszahlen liegende Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer am stärksten aus. Bei letzteren war das Jahr 2012 (bei den natürlichen Personen) noch von substantziellen Einmaleffekten geprägt, die 2013 wegfielen. Auf der Aufwandsseite wirkte sich vor allem und einmal mehr die erhöhte Belastung im interkantonalen Ressourcenausgleich negativ aus.

Gegenüber dem Budget wurde der Aufwand 2013 um rund 40 Mio. CHF unterschritten, was als Hinweis dafür gewertet werden kann, dass die kantonale Verwaltung mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen massvoll umgeht. Auch die Investitionstätigkeit lag deutlich unter dem Budget. Die Nettoinvestitionen betrugen 77,0 Millionen Franken und lagen somit leicht unter Vorjahresniveau.

Als Folge des Aufwandüberschusses ist der Selbstfinanzierungsgrad auf 13,9 Prozent gesunken. Die Investitionen konnten somit nicht mit den im Berichtsjahr erwirtschafteten Mitteln finanziert werden.

Die Herausforderungen für die kommenden Jahre sind anspruchsvoll. In den kommenden Jahren stehen grosse Investitionsprojekte an. Die dafür geplanten Ausgaben belaufen sich bis ins Jahr 2017 auf insgesamt 628 Mio. Franken. Im gegenwärtigen Budget und Finanzplan für die Periode 2014-2017 klafft eine Lücke von durchschnittlich rund 141 Mio. CHF pro Jahr (Finanzierungsdefizit).

Neben dem hohen Investitionsbedarf belasten in den kommenden Jahren weiter stark zunehmende Zahlungen im Rahmen des interkantonalen Finanzausgleichs, der Ausfall der Erträge aus der Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank in 2014 (und möglicherweise auch in weiteren Jahren) oder das demographisch bedingte Mengenwachstum in einzelnen Aufgabengebieten.

Zwar verfügt der Kanton Zug über hinreichend finanziellen Spielraum, das für die kommenden Jahre erwartete Finanzierungsdefizit zu verkraften. Dennoch scheint Vorsicht geboten: In den langfristigen Prognosen für die Laufende Rechnung liegt das Ertragswachstum nur unwesentlich höher als das der Aufwandssteigerungen. Um die langfristige Tragfähigkeit des Finanzhaushalts abzusichern, sollte geprüft werden, in wieweit auf der Ausgabenseite die Kostensteigerungen gedämpft werden können, um das Defizit langfristig zurückführen zu können.

Die vorliegende Analyse von BAKBASEL soll Erkenntnisse über mögliche zusätzliche Effizienzsteigerungen und Kostensenkungen liefern. Anhand eines interkantonalen Benchmarkings wird aufgezeigt, in welchen Aufgabengebieten der Kanton Zug überdurchschnittliche Kosten aufweist und auf welche Faktoren diese zurückzuführen sind. In einer Synthese wird abgeleitet, in welchen Aufgabenfeldern priorisiert nach Möglichkeiten zur Ausgabensenkung gesucht werden könnte. Mit der Studie soll die Finanzdirektion bei der Überarbeitung der Finanzstrategie unterstützt werden.

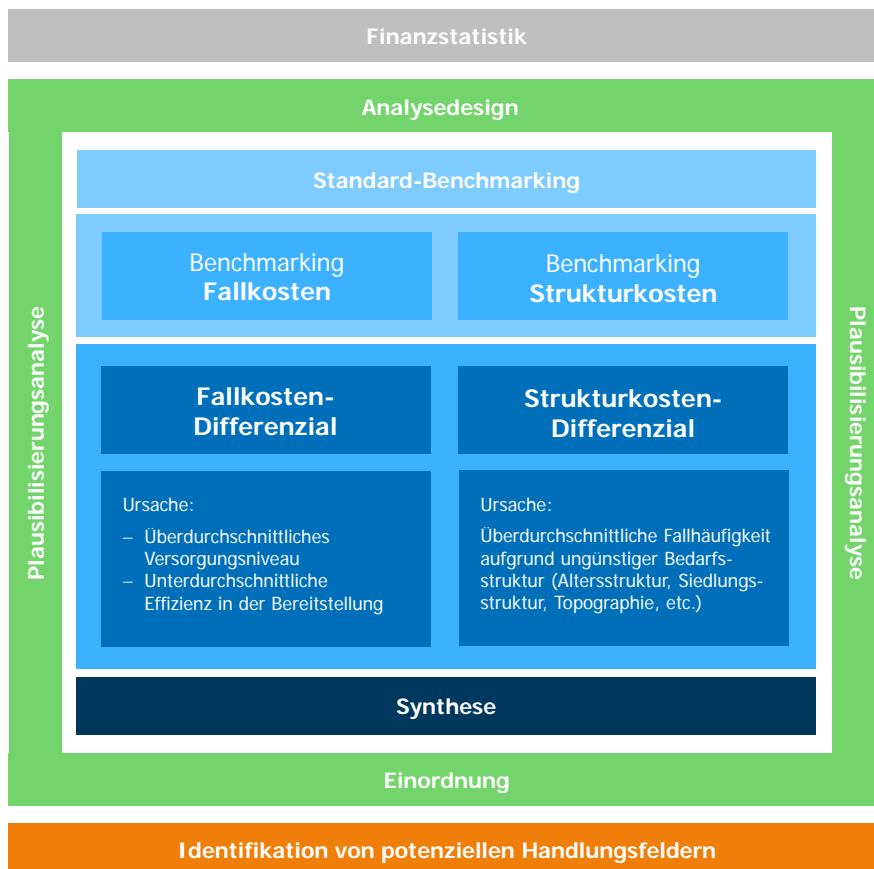
2 Methodischer Ansatz

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

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

Schliesslich können so Handlungsfelder identifiziert werden, welche auf Basis der Benchmarking-Analyse und vor dem Hintergrund der ergänzenden Analysen im Hinblick auf die Erarbeitung von Massnahmen zur Kostensenkung das höchste Potenzial aufweisen.

Abb. 2-1 Methodischer Ansatz des interkantonalen Benchmarkings



Quelle: BAKBASEL

2.1 Datenbasis und -aufbereitung

Datenbasis

Die Finanzstatistik 2011 der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) stellt den zentralen Datensatz für die Analyse der kantonalen Finanzströme dar. Hierbei werden Haushaltsdaten aller 26 Kantone durch die EFV gemäss den Richtlinien des Harmonisierten Rechnungsmodells 2 (HRM2) aufbereitet und für den interkantonalen Vergleich harmonisiert. Die aktuellste relevante Variante der Finanzstatistik (vgl. Abschnitt „Betrachtete Verwaltungsebenen“) ist zum Zeitpunkt der Bearbeitung dieser Studie für das Jahr 2011 verfügbar. Neben der Finanzstatistik kommen v.a. Daten des Bundesamts für Statistik (BFS) zum Einsatz, u.a. verschiedene soziodemographische Statistiken, die Medizinische Statistik der Krankenhäuser, Statistik der Bildungsinstitutionen, etc. Schliesslich stehen umfangreiche Indikatoren aus den verschiedenen regionalwirtschaftlichen Datenbanken von BAKBASEL zur Verfügung.

Betrachtete Verwaltungsebenen

Da sich der Modus der Aufgabenverteilung zwischen den Kantonen und ihren jeweiligen Gemeinden teils erheblich unterscheidet, wäre ein direkter Vergleich der Nettoausgaben der Kantone in seiner Aussagekraft stark eingeschränkt. Dem wird entgegen gewirkt, indem die Analyse anhand der konsolidierten Nettoausgaben der Kantone inklusive ihrer Gemeinden durchgeführt wird. Die wesentlichen Ergebnisse beziehen sich entsprechend auf das Aggregat beider Verwaltungsebenen. Die Finanzstatistik der Kantone inklusive ihrer Gemeinden wird von der EFV bereitgestellt. Hierbei werden je Kanton die Finanzhaushalte des Kantons und seiner jeweiligen Gemeinden konsolidiert.

Betrachtete Finanzgrössen

Grundlage für die interkantonale Analyse der Finanzhaushalte bildet die in der Finanzstatistik der EFV ausgewiesene Finanzierungsrechnung, die sich aus den Ertrags- und Investitionsrechnungen der öffentlichen Haushalte ableitet. Die Finanzierungsrechnung ergibt sich aus dem Zusammenschluss von Aufwand und Ertrag aus der Erfolgsrechnung sowie den Ausgaben und Einnahmen aus der Investitionsrechnung nach Abzug der buchmässigen Posten. Dazu zählen unter anderem alle Abschreibungen, alle Wertberichtigungen sowie die Einlagen in und Entnahmen aus Fonds und Spezialfinanzierungen. Interne Verrechnungen werden hingegen differenziert behandelt. So werden beispielsweise interne Verrechnungen in Bezug auf IT-Dienstleistungen, wenn möglich aufgabenfeldspezifisch umgelegt, während solche in Bezug auf Mieten grundsätzlich nicht umgelegt werden.

Im Rahmen der Datenaufbereitung werden die Investitionsausgaben von den laufenden Ausgaben separiert. Dies ist aus zwei Gründen sinnvoll: Erstens sind die Investitionsausgaben (v.a. auf desaggregiertem Niveau) im Zeitverlauf nicht stabil und die Investitionszyklen der Kantone nicht synchron, so dass der Vergleich der Investitionsausgaben in einem einzelnen Jahr zu Verzerrungen der Ergebnisse führen kann. Zweitens kann es im politischen Prozess bei der Erarbeitung von Sparprogrammen vorteilhaft sein, wenn man laufende Ausgaben und Investitionsausgaben getrennt

voneinander angehen kann. Bei grossen Investitionsprojekten handelt es sich teilweise um Projekte, die nicht rückgängig gemacht werden können oder die aufgrund ihrer (funktionalen oder strategischen) Bedeutung nicht «weggespart» werden sollen.

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

Definition Aufgabenfelder

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

Bei der Auswahl der Aufgabenfelder gilt es grundsätzlich zu beachten, dass sich nur eine beschränkte Anzahl dieser mehr als 100 Funktionen für einen interkantonalen Vergleich eignet:

- Erstens ist insbesondere in kleinen Funktionen auf Dreisteller-Ebene der Harmonisierungsgrad der Daten für ein aussagekräftiges interkantonales Benchmarking als ungenügend einzustufen.
- Zweitens existieren Systeme und Institutionen, die Aufgaben verschiedener Funktionen vereinen, wobei einerseits die anfallenden Kosten nicht auf die verschiedenen Funktionen aufgeteilt werden können und andererseits sich die interkantonalen Angebotsstrukturen stark unterscheiden.

Als Beispiel dafür dienen die Zweisteller-Funktionen Obligatorische Schule und Sonderschulen. Die Kantone unterscheiden sich im Aufgabenbereich der Sonderschulung hinsichtlich des Entwicklungsstands des integrativen Unterrichts in Regelklassen, wobei separate Analysen der beiden Funktionen aufgrund dieser systemischen Unterschiede verzerrte Ergebnisse liefern würden. Um trotzdem aussagekräftige Resultate zu erhalten, können die beiden Funktionen im Aggregat betrachtet werden.

- Drittens liefern vor dem Hintergrund des Gesamtprojekts, wonach das Potenzial für Ausgabensenkungen im Finanzhaushalt des untersuchten Kantons ermittelt werden soll, die Benchmarkings diverser Funktionen keine relevanten Ergebnisse für den weiteren Projektprozess. Hierzu gehören beispielsweise
 - alle Funktionen des Bereichs Finanzen und Steuern
 - weitere einnahmeseitig geprägte Bereiche wie die gebührenfinanzierten Aufgaben der Wasserversorgung und Abfallwirtschaft.
 - Funktionen, die durch die Gemeinden finanziert werden und keine Ausgaben im Finanzhaushalt des Kantons verursachen.

Vergleichsgruppen

Die Ergebnisse eines Benchmarkings hängen davon ab, welche Gruppe von Kantonen als Benchmark (Vergleichsgruppe) gewählt wird.

Der Standardfall ist in der vorliegenden Studie der Vergleich mit dem Durchschnitt der Peer Group: einer Gruppe von Kantonen, die dem Untersuchungskanton strukturell ähnlich ist und vorab in Abstimmung mit dem Auftraggeber definiert wird. In der vorliegenden Studie besteht die Peer Group aus den Kantonen Aargau, Luzern, Nidwalden, Schwyz und Zürich (AG, LU, NW, SZ, ZH). Darüber hinaus dient standardmässig der Durchschnitt der Schweiz, also aller 26 Kantone, als Vergleichsgruppe.

In vielen Fällen werden jedoch aufgabenspezifisch sogenannte Alternative Vergleichsgruppen (AVG) gebildet. In der Regel werden hierdurch im jeweiligen Aufgabenfeld strukturelle Eigenschaften des untersuchten Kantons aufgefangen, die einen sinnvollen Vergleich mit der Peer Group und der Schweiz im Wege stehen. So können etwa kostenrelevante Grössenvorteile in der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen bestehen. Ein Vergleich zwischen kleinen und grossen Kantonen bietet sich in so einem Fall nicht an, da kleine Kantone diesen strukturellen Nachteil nicht wettmachen können. Stattdessen wird hier eine Vergleichsgruppe aus Kantonen mit ähnlicher Einwohnerzahl wie im untersuchten Kanton gebildet.

Kernstück der Analyse ist das interkantonale Benchmarking. Der methodische Ansatz besteht aus zwei Teilen: dem Technischen Benchmarking und der Ableitung von Handlungsfeldern.

2.3 Technisches Benchmarking

Standard-Benchmarking

Das Technische Benchmarking beinhaltet für jedes Aufgabenfeld erstens einen einfachen interkantonalen Vergleich der Nettoausgaben. Für die Einordnung der Versorgung im interkantonalen Kontext wird eine Normierung der Nettoausgaben anhand der ständigen Wohnbevölkerung vorgenommen. Auf Basis der bevölkerungsstandardisierten Nettoausgaben (Standardkosten) wird für jedes Aufgabenfeld ein Indexwert ermittelt, der angibt, wie hoch diese im Kanton im Vergleich zur jeweiligen Vergleichsgruppe (VG) ausfallen (Standardkostenindexwert).

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

Benchmarking der Fall- und Strukturkosten

Das Standardbenchmarking gibt einen ersten Überblick über die Kostenkonstellationen der verschiedenen Aufgabenfelder, greift aber in einigen Aufgabenfeldern noch zu kurz, um Schlussfolgerungen daraus abzuleiten. Für die Ableitung von Handlungsfeldern ist es wichtig, sich ein Bild von den verschiedenen Kostentreibern zu machen. Nur dann können sinnvolle Schlussfolgerungen gezogen und die Gesamtkostensituation richtig eingeordnet werden.

Der Vergleich der Nettoausgaben pro Einwohner greift in einigen Aufgabenfeldern zu kurz, da die Bevölkerung nicht immer die relevante Bedarfsgruppe darstellt. So wird etwa der Bedarf in der Bevölkerung des Kantons etwa im Aufgabenfeld Berufsbildung nicht oder nur ungenau durch die Wohnbevölkerung bestimmt. Vielmehr spielt hier die Schüler als Bedarfseinheiten eine Rolle, die eine betriebliche Ausbildung durchlaufen.

Mittels einer vertiefenden Benchmarking-Analyse wird zweitens also der Frage nachgegangen, inwieweit eine festgestellte überdurchschnittliche nominale Versorgung (Standardkostenindexwert über 100) eher das Ergebnis eines ineffizienten Angebots oder einer räumlichen Überversorgung ist, und / oder vielmehr auf strukturelle Unterschiede zurückzuführen ist. Mit der vorgenommenen Differenzierung kann der Standardkostenindex in zwei Teilkomponenten zerlegt werden:

- Fallkostenindex (FKI): eine Komponente, welche anhand der Fallkosten pro Bedarfseinheit die Effekte eventueller Ineffizienzen, Grössennachteile oder eines überdurchschnittlich hohen Leistungsniveaus pro Bedarfseinheit im Verhältnis zur Vergleichsgruppe aufzeigt.
- Strukturkostenindex (SKI): eine strukturelle Komponente, welche die Bedarfsstruktur im Kanton im Vergleich zu anderen Kantonen abbildet. Je Aufgabenfeld wird dafür ein Bedarfsindikator genutzt und ins Verhältnis zur Gesamtbevölkerung gesetzt.

2.4 Ableitung von Handlungsfeldern

Plausibilisierungsanalysen

Anhand von Sekundärdaten oder Erkenntnissen aus der Literatur werden die abgeleiteten Indexwerte des Technischen Benchmarkings plausibilisiert und auf ihre Robustheit überprüft. Bei dieser Überprüfung stehen die Fallkostenindexwerte im Fokus; diese werden nun überprüft und bewertet. Massgeblich werden Hinweise auf Auffälligkeiten in der Kosten- oder Angebotsstruktur geprüft. Sofern es die Datenverfügbarkeit zulässt, werden zusätzlich Sensitivitätsanalysen durchgeführt, um die Robustheit der Ergebnisse abzusichern.

Transformation der Fallkostenindexwerte in monetäre Grössen: Basierend auf den Plausibilisierungsanalysen werden die dort bewerteten Fallkostenindexwerte in eine monetäre Grösse transformiert: das Fallkostendifferenzial (FKD). Liegt der Fallkostenindexwert eines Aufgabenfeldes über 100, resultiert dies in einem positiven Fallkostendifferenzial, liegt er darunter, beträgt das FKD null.

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

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

Interpretation und Handlungsimplikationen

Weist ein Aufgabenfeld ein Fallkostendifferenzial auf, kann eine Senkung des Kostenniveaus i.d.R. erreicht werden

- durch Ausschöpfung bestehender Effizienzpotenziale (ohne effektiven Leistungsabbau), d.h. Erreichen eines durchschnittlichen Effizienzgrades
- bzw. durch verträglichen Leistungsabbau (wenn Versorgung überdurchschnittlich hoch).

Als zusätzliche Bedingungen sind zu beachten, dass der Kanton über den entsprechenden Handlungsspielraum für wirksame Massnahmen verfügt. Deshalb stellt der Finanzierungsanteil des Kantons an den gesamten Nettoausgaben ein weiteres Kriterium für die Auswahl der Handlungsfelder dar.

Der Handlungsspielraum mit Hinblick auf Massnahmen in identifizierten Handlungsfeldern kann auch durch institutionelle Rahmenbedingungen begrenzt werden. Es ist zu berücksichtigen, dass das vorliegende Benchmarking den Zustand aus dem Jahr 2011 widerspiegelt. Sollten seit 2011 bereits (in höherem Ausmass als in anderen Kantonen) Ausgabenreformen umgesetzt worden sein, ist das identifizierte Fallkostendifferenzial im jeweiligen Aufgabenfeld entsprechend niedriger anzusetzen.

Einordnung und Grenzen des interkantonalen Benchmarkings

Es ist an dieser Stelle hervorzuheben, dass die im Benchmarking ermittelten Kostendifferenziale nicht mit einem tatsächlichen Einsparpotenzial gleichzusetzen sind. Schlussfolgerungen im Hinblick auf das Einsparpotenzial müssen unbedingt unter zusätzlicher Berücksichtigung institutioneller und politischer Rahmenbedingungen gezogen werden. Auf Basis der Plausibilisierungsanalysen sowie mithilfe von Informationen zu institutionellen Details können die Ergebnisse zu den Kostendifferenzialen im Hinblick auf ihre Relevanz für den Sparprozess besser eingeordnet werden.

3 Definition der Aufgabenfelder

Unter Berücksichtigung der Eigenschaften der Datengrundlage und fachlicher Aspekte (siehe Kapitel „Methodischer Ansatz“) erfolgt in Abstimmung mit dem Auftraggeber die Auswahl und Definition der Aufgabenfelder für das interkantonale Benchmarking. Insgesamt resultieren über 30 Aufgabenfelder, die gemäss der Departementsstruktur des Kantons gegliedert sind.

Nachfolgende Tabelle enthält sämtliche Aufgabenfelder mit dazugehörigen Kontennummern der funktionalen Gliederung der EFV-Finanzstatistik.

Tab. 3-1 Definition der Aufgabenfelder

| Lfd. Nr. | Aufgabenfeld | EFV-Code |
|---------------------------------------------------|----------------------------------------------------|---------------------|
| Regierungsrat | | |
| 1 | Exekutive | 012 |
| Kantonsrat | | |
| 2 | Legislative | 011 |
| Rechtspflege | | |
| 3 | Rechtssprechung | 12 |
| 4 | Allgemeines Rechtswesen | 14 |
| Sicherheitsdirektion | | |
| 5 | Polizei | 111 & 112 |
| 6 | Strafvollzug | 13 |
| 7 | Verteidigung | 16 |
| 8 | Strassenverkehr | 61 |
| Bildungsdirektion | | |
| 9 | Obligatorische & Sonderschulen | 21 & 22 |
| 10 | Allgemeinbildende Schulen | 25 |
| 11 | Universitäre Hochschulen | 271 |
| 12 | Pädagogische & Fachhochschulen | 272 & 273 |
| 13 | Kultur | 311, 32 & 33 |
| 14 | Sport und Freizeit | 34 |
| Gesundheitsdirektion | | |
| 15 | Spitäler | 411, 413 & 422 |
| 16 | Stationäre und ambulante Pflege | 412, 421 & 534 |
| 17 | Gesundheitsprävention | 43 |
| 18 | Prämienverbilligungen | 51 |
| Direktion des Innern | | |
| 19 | Denkmalpflege und Heimatschutz | 312 |
| 20 | Kirchen und religiöse Angelegenheiten | 35 |
| 21 | Invalidität | 52a |
| 22 | Familie und Jugend (ohne Familienzulagen) | 542-545 |
| 23 | Sozialhilfe und Asylwesen | 57 |
| 24 | Forstwirtschaft | 82 |
| 25 | Jagd und Fischerei | 83 |
| Volkswirtschaftsdirektion | | |
| 26 | Berufsbildung | 23 & 26 |
| 27 | Ergänzungsleistungen AHV & übriges Alter | 531a, 532a & 535 |
| 28 | Familienzulagen | 541 |
| 29 | Arbeitslosigkeit | 55 |
| 30 | Öffentlicher Verkehr | 62 |
| 31 | Landwirtschaft | 81 |
| 32 | Tourismus | 84 |
| 33 | Industrie, Gewerbe, Handel | 85 |
| Baudirektion | | |
| 34 | Umweltschutz | 75, 76 & 779 |
| 35 | Raumordnung | 79 |
| Finanzdirektion und Querschnittsfunktionen | | |
| 36 | Finanzen und Steuern, IT, Personal, Hochbau und DS | 021, 022, 291 & 533 |

Anmerkung: Die Verwaltungskosten für Ergänzungsleistungen wurden vollständig dem Unterfeld 531 zugeschlagen (nun 531a) und entsprechend aus den Unterfeldern 522 und 532 entfernt (nun 522a und 532a); IT: Informatik; DS: Direktionsekretariate.

Quelle: BAKBASEL

4 Aufgabenteilung und Bedeutung der Aufgabenfelder

Um einen Überblick über die Bedeutung der Aufgabenfelder in finanzieller Hinsicht auf Kantons- bzw. konsolidierter Ebene zu erhalten, sind in der nachfolgenden Tabelle für jedes Aufgabenfeld die Nettoausgaben des Kantons *exklusive* und *inklusive* seiner Gemeinden aufgelistet. Zugleich werden für den Kanton, die Peer Group und die Schweiz die durchschnittlichen kantonalen Finanzierungsanteile aufgelistet.

Tab. 4-1 Aufgabenteilung und Bedeutung der Aufgabenfelder

| Nr. | Aufgabenfeld | ZG Nettoausgaben | | ZG | PG | CH |
|---------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|------------------|--------------|---------------|------------------|------------------|
| | | Kanton | Kt. & Gem. | Anteil Kanton | Ø-Anteil Kantone | Ø-Anteil Kantone |
| Regierungsrat | | 3.3 | 10.2 | 33% | 8% | 15% |
| 1 | Exekutive | 3.3 | 10.2 | 33% | 8% | 15% |
| Kantonsrat | | 1.5 | 3.2 | 46% | 33% | 42% |
| 2 | Legislative | 1.5 | 3.2 | 46% | 33% | 42% |
| Rechtspflege | | 19.6 | 22.6 | 87% | 80% | 83% |
| 3 | Rechtssprechung | 18.5 | 18.6 | 99% b) | | 99% |
| 4 | Allgemeines Rechtswesen | 1.1 | 4.0 | 29% a) | a) | |
| Sicherheitsdirektion | | 56.2 | 81.4 | 69% | 58% | 57% |
| 5 | Polizei | 41.4 | 43.8 | 94% | 63% | 73% |
| 6 | Strafvollzug | 6.5 | 6.6 | 99% | 100% | 100% |
| 7 | Verteidigung | 2.2 | 3.0 | 73% | 62% | 59% |
| 8 | Strassenverkehr | 6.1 | 28.0 | 22% | 29% | 7% |
| Bildungsdirektion | | 208.6 | 383.1 | 54% | 48% | 58% |
| 9 | Obligatorische & Sonderschulen | 107.0 | 260.7 | 41% | 33% | 46% |
| 10 | Allgemeinbildende Schulen | 51.4 | 51.4 | 100% | 90% | 96% |
| 11 | Universitäre Hochschulen | 13.2 | 13.2 | 100% | 100% | 100% |
| 12 | Pädagogische & Fachhochschulen | 25.1 | 25.1 | 100% | 100% | 100% |
| 13 | Kultur | 10.0 | 22.2 | 45% | 43% | 44% |
| 14 | Sport und Freizeit | 1.8 | 10.5 | 17% | 3% | 6% |
| Gesundheitsdirektion | | 91.4 | 126.4 | 72% | 72% | 86% |
| 15 | Spitäler | 65.5 | 65.5 | 100% | 82% | 95% |
| 16 | Stationäre und ambulante Pflege | 1.4 | 33.4 | 4% | 20% | 52% |
| 17 | Gesundheitsprävention | 4.4 | 7.5 | 59% | 40% | 67% |
| 18 | Prämienverbilligungen | 20.1 | 20.1 | 100% | 95% | 91% |
| Direktion des Innern | | 67.8 | 105.1 | 64% | 39% | 62% |
| 19 | Denkmalpflege und Heimatschutz | 6.3 | 6.8 | 93% | 78% | 88% |
| 20 | Kirchen und religiöse Angelegenheiten | 0.0 | 0.0 | 100% | 99% | 82% |
| 21 | Invalidität | 41.5 | 41.5 | 100% | 71% | 81% |
| 22 | Familie und Jugend (ohne | 3.6 | 17.7 | 20% | 28% | 47% |
| 23 | Sozialhilfe und Asylwesen | 12.6 | 35.2 | 36% | 12% | 48% |
| 24 | Forstwirtschaft | 3.4 | 3.4 | 100% | 75% | 77% |
| 25 | Jagd und Fischerei | 0.4 | 0.4 | 100% b) | b) | |
| Volkswirtschaftsdirektion | | 102.4 | 115.6 | 89% | 61% | 75% |
| 26 | Berufsbildung | 49.1 | 49.1 | 100% | 93% | 95% |
| 27 | Ergänzungsleistungen AHV & übriges | 15.3 | 15.9 | 96% | 40% | 63% |
| 28 | Familienzulagen | 0.5 | 0.5 | 100% | 88% | 90% |
| 29 | Arbeitslosigkeit | 2.1 | 6.6 | 32% | 83% | 68% |
| 30 | Öffentlicher Verkehr | 28.4 | 35.9 | 79% | 50% | 63% |
| 31 | Landwirtschaft | 3.5 | 3.6 | 98% | 76% | 85% |
| 32 | Tourismus | 0.5 | 0.8 | 59% | 21% | 32% |
| 33 | Industrie, Gewerbe, Handel | 3.1 | 3.2 | 97% | 79% | 88% |
| Baudirektion | | 9.7 | 14.6 | 66% | 58% | 69% |
| 34 | Umweltschutz | 7.1 | 9.3 | 76% | 71% | 80% |
| 35 | Raumordnung | 2.6 | 5.2 | 50% | 33% | 54% |
| Finanzdirektion und Querschnittsfunktionen | | 61.8 | 111.4 | 55% | 81% | 69% |
| 36 | Finanzen und Steuern, IT, Personal, Hochbau und DS | 61.8 | 111.4 | 55% | 81% | 69% |
| TOTAL | | 622.2 | 973.7 | 64% | 59% | 67% |

Anmerkung: PG = LU, AG, NW, SZ, ZH; Anteil Kanton = Anteil der Nettoausgaben des Kantons an den Nettoausgaben des Kantons inkl. der Gemeinden. Für einige Aufgabenfelder kann kein sinnvoller Wert ermittelt werden, da entweder der Kanton [a)] oder die Gemeinden [b)] negative Nettoausgaben aufweisen IT: Informatik; DS: Direktionssekretariate.

Quelle: EFV, BAKBASEL

5 Technisches Benchmarking

5.1 Standard-Benchmarking

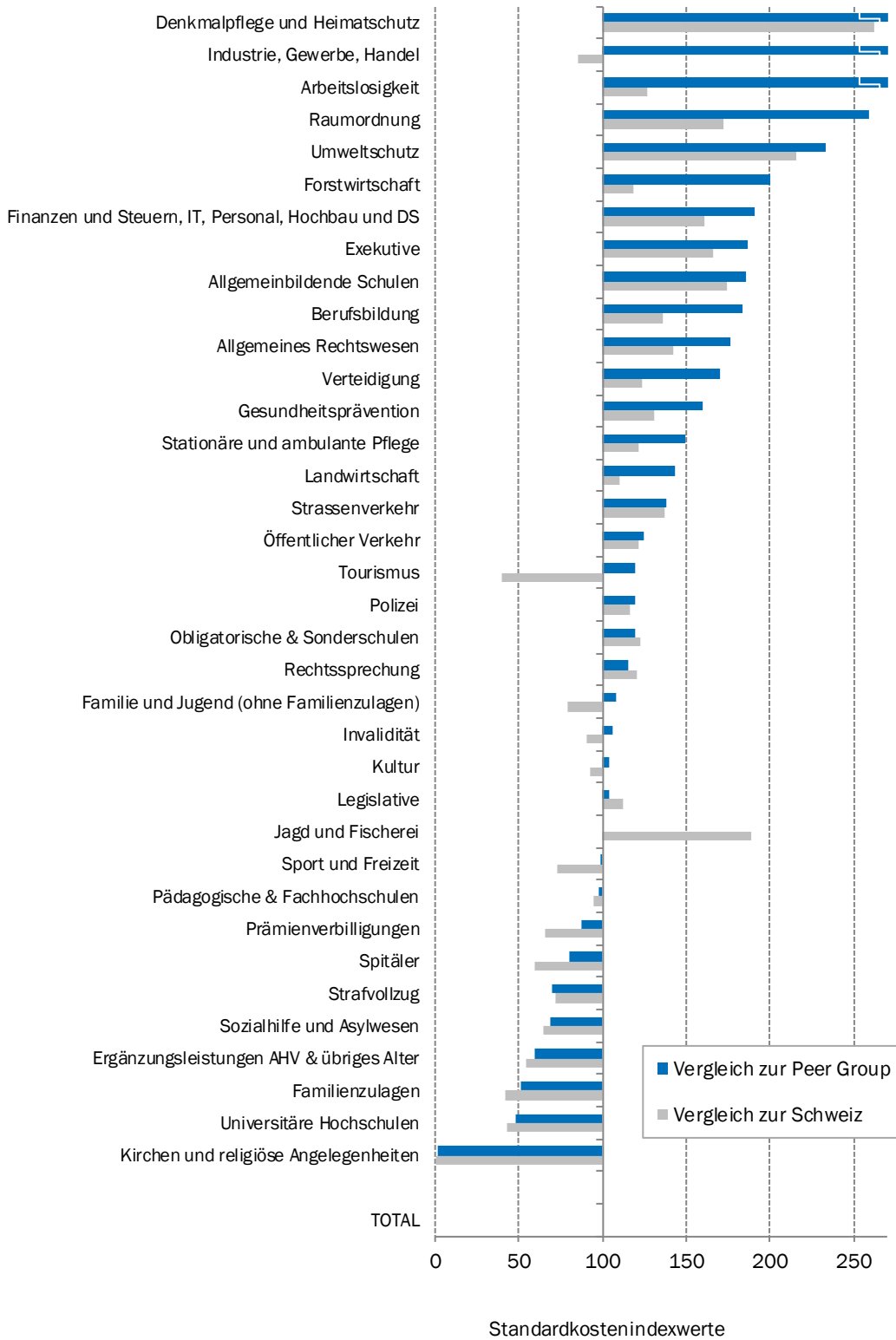
Das Standard-Benchmarking, welches den ersten und einfachsten Schritt der Analyse darstellt, gibt eine erste Einordnung der Gesamtheit der betrachteten Aufgabenfelder hinsichtlich ihrer Kostenpositionen. Im Standard-Benchmarking werden je Aufgabenfeld die Nettoausgaben pro Einwohner (Standardkosten) des untersuchten Kantons den durchschnittlichen Nettoausgaben pro Einwohner in den Vergleichsgruppen (Peer Group, Schweiz) gegenübergestellt.

Das Ergebnis dieser Rechnung ergibt den Standardkostenindexwert des Technischen Benchmarkings, der angibt, wie stark die Nettoausgaben pro Einwohner im Kanton prozentual von den durchschnittlichen Nettoausgaben pro Einwohner der jeweiligen Vergleichsgruppe abweichen.

Insgesamt sind die Nettoausgaben pro Einwohner in 25 der 36 Aufgabenfelder gegenüber der Peer Group überdurchschnittlich, gegenüber der Schweiz in insgesamt 21. Diese Aufgabenfelder entstammen unterschiedlichsten Politikbereichen, so etwa dem Bildungsbereich (Allgemeinbildende Schulen), dem Verkehrsbereich (Öffentlicher Verkehr), wie auch der Exekutive (gleichnamiges Feld).

Der Standardkostenindexwert kann auch für das Aggregat der untersuchten Aufgabenfelder hergeleitet werden. Dieser beträgt 134 und 119 gegenüber der Peer Group bzw. der Schweiz. Der Kanton weist dementsprechend gegenüber der Peer Group ein um 34 Prozent höheres Nettoausgabenniveau pro Einwohner auf.

**Abb. 5-1 Technisches Benchmarking:
Standardkostenindexwerte gegenüber Peer Group und Schweiz**



Anmerkung: PG = Peer Group (AG, LU, NW, SZ, ZH). Zwecks Wahrung der Übersichtlichkeit werden extreme Indexwerte > 275 abgeschnitten.
Quelle: BAKBASEL

5.2 Benchmarking der Fall- und Strukturkosten

Das Standardbenchmarking gibt einen ersten Überblick über die Kostenkonstellationen der verschiedenen Aufgabenfelder, greift aber in einigen Aufgabenfeldern noch zu kurz, um Schlussfolgerungen daraus abzuleiten. Für die Ableitung von Handlungsfeldern ist es wichtig, sich ein Bild von den verschiedenen Kostentreibern zu machen. Nur dann können sinnvolle Schlussfolgerungen gezogen und die Gesamtkostensituation richtig eingeordnet werden.

So wird etwa der Bedarf in der Bevölkerung des Kantons Zug im Aufgabenfeld Berufsbildung nicht oder nur ungenau durch die Wohnbevölkerung bestimmt. Vielmehr spielt hier die Anzahl Schüler eine Rolle, die eine betriebliche Ausbildung durchlaufen. Da sich die Anzahl Schüler in der Berufsbildung interkantonal nicht proportional zu den Wohnbevölkerungen der 26 Kantone verhält, ist eine Bedarfsmessung anhand der Schülerzahlen präziser hinsichtlich der Bewertung des Nettoausgabenniveaus des Kantons Zug. Dies motiviert das verfeinerte Benchmarking der Fall- und Strukturkosten, für das in den relevanten Aufgabenfeldern (so etwa Berufsbildung) die Fallkosten- und Strukturkostenindexwerte kalkuliert werden.

Während die Wohnbevölkerung teils selbst am besten den Bedarf nach einer Leistung reflektiert, werden nun in 16 Aufgabenfeldern zusätzlich Bedarfsindikatoren für eine Kalkulation der Fall- und Strukturkosten eingeführt. So sind die Fallkosten das Ergebnis des interkantonalen Vergleichs der Nettoausgaben pro Bedarfseinheit und die Strukturkosten das Ergebnis des interkantonalen Vergleichs der Anzahl Bedarfseinheiten in Relation zur Wohnbevölkerung (siehe Kapitel „Zusammenfassung Plausibilisierungsanalysen“ für eine Übersicht der verwendeten Bedarfsindikatoren).

In nachfolgender Abbildung sind die Fallkostenindexwerte auf der Ordinate und die Strukturkostenindexwerte auf der Abszisse abzulesen. Diejenigen Aufgabenfelder, für die die Wohnbevölkerung der präziseste Bedarfsindikator ist, finden sich entlang der Ordinate wieder: Ihr Strukturkostenindexwert beträgt per Definition 100. Die Ergebnisse beziehen sich auf den Vergleich zur Peer Group.

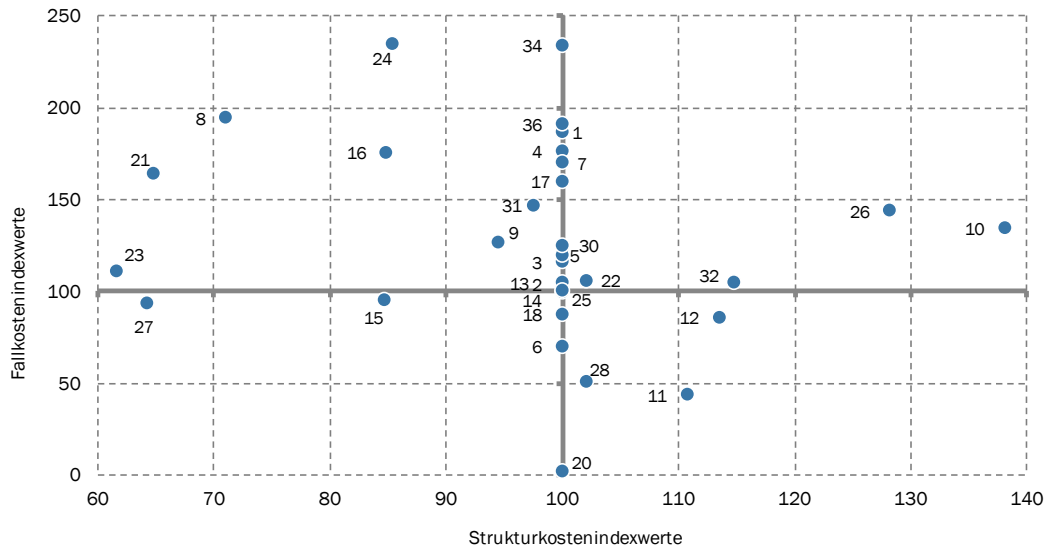
Im Bildungsbereich legt das Benchmarking der Fall- und Strukturkosten offen, dass im Kanton Zug (gemessen an der Anzahl von Lernenden pro 1'000 Einwohnern) hohe Strukturkosten vorherrschen – eine Folge der demographischen Struktur.

Für das Aufgabenfeld Berufsbildung bedeutet dies beispielsweise, dass die alleinige Betrachtung der Standardkostenindexwerte zu kurz gegriffen und diese die beeinflussbaren Kosten stark überzeichnet hätte: Gegenüber dem Standardkostenindexwert von 184 beträgt nun der Fallkostenindexwert noch 144. Im Sozial- und Gesundheitsbereich sind hingegen eher unterdurchschnittliche Strukturkosten aufzufinden: So gilt unter anderem für die (teils gewichtigen) Aufgabenfelder 15 Spitäler, 21 Invalidität, 23 Sozialhilfe und Asylwesen, 27 Ergänzungsleistungen & übriges Alter sowie 29 Arbeitslosigkeit, dass die Strukturkosten unterdurchschnittlich sind. Somit konnte auch hier das Technische Benchmarking durch die Nutzung von Bedarfsindikatoren präzisiert werden.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass in Bezug auf die gesamthaft überdurchschnittlichen Kosten im Kanton Zug eher eine Fallkosten- als eine Strukturkostenproblematik vorherrscht. Über alle Aufgabenfelder hinweg liegt der durchschnittliche

Fallkostenindex (im Vergleich zur Peer Group) bei 139, der durchschnittliche Strukturkostenindex bei 96.

**Abb. 5-2 Technisches Benchmarking:
Fall- und Strukturkostenindexwerte gegenüber der Peer Group**



- | | |
|------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| 1 Exekutive | 19 Denkmalpflege und Heimatschutz |
| 2 Legislative | 20 Kirchen und religiöse Angelegenheiten |
| 3 Rechtssprechung | 21 Invalidität |
| 4 Allgemeines Rechtswesen | 22 Familie und Jugend (ohne Familienzulagen) |
| 5 Polizei | 23 Sozialhilfe und Asylwesen |
| 6 Strafvollzug | 24 Forstwirtschaft |
| 7 Verteidigung | 25 Jagd und Fischerei |
| 8 Strassenverkehr | 26 Berufsbildung |
| 9 Obligatorische & Sonderschulen | 27 Ergänzungsleistungen AHV & übriges Alter |
| 10 Allgemeinbildende Schulen | 28 Familienzulagen |
| 11 Universitäre Hochschulen | 29 Arbeitslosigkeit |
| 12 Pädagogische & Fachhochschulen | 30 Öffentlicher Verkehr |
| 13 Kultur | 31 Landwirtschaft |
| 14 Sport und Freizeit | 32 Tourismus |
| 15 Spitäler | 33 Industrie, Gewerbe, Handel |
| 16 Stationäre und ambulante Pflege | 34 Umweltschutz |
| 17 Gesundheitsprävention | 35 Raumordnung |
| 18 Prämienverbilligungen | 36 Finanzen und Steuern, IT, Personal, Hochbau und DS |

Anmerkung: PG = Peer Group (AG, LU, NW, SZ, ZH); Um die Übersichtlichkeit zu wahren, sind die Aufgabenfelder 19, 29, 33 und 35 wegen extremer Fallkostenindexwerte nicht abgebildet.
Quelle: BAKBASEL

5.3 Benchmarking Personalaufwand

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

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

**Tab. 5-1 Benchmarking Personalaufwand:
Fallkostenindexwerte ausgewählter Aufgabenfelder (VG = 100)**

| Nr. | Aufgabenfeld | Personal- ausgaben | Ausgaben | Personal- aufwand [%] | PG = 100 | CH = 100 |
|--------------|-----------------------------------|-----------------------|--------------|-----------------------------|----------------|----------------|
| | | | | | FKI [Index] | FKI [Index] |
| 1 | Exekutive | 8.5 | 10.4 | 81.6% | 195 | 163 |
| 2 | Legislative | 1.5 | 3.2 | 45.7% | 88 | 87 |
| 3 | Rechtssprechung | 21.4 | 26.9 | 79.4% | 126 | 133 |
| 5 | Polizei | 43.4 | 50.6 | 85.8% | 96 | 103 |
| 6 | Strafvollzug | 2.9 | 7.4 | 39.2% | 43 | 41 |
| 7 | Verteidigung | 3.0 | 5.3 | 55.9% | 106 | 105 |
| 8 | Strassenverkehr | 21.8 | 53.6 | 40.8% | 188 | 193 |
| 9 | Obligatorische & Sonderschulen | 210.5 | 272.5 | 77.2% | 126 | 135 |
| 10 | Allgemeinbildende Schulen | 45.4 | 52.8 | 86.0% | 125 | 164 |
| 13 | Kultur | 6.4 | 23.7 | 26.9% | 125 | 87 |
| 14 | Sport und Freizeit | 6.9 | 18.0 | 38.6% | 89 | 73 |
| 17 | Gesundheitsprävention | 2.9 | 8.4 | 34.2% | 77 | 80 |
| 29 | Arbeitslosigkeit | 7.4 | 14.9 | 49.9% | 133 | 144 |
| 34 | Umweltschutz | 4.3 | 9.9 | 43.6% | 200 | 190 |
| 35 | Raumordnung | 3.3 | 6.3 | 52.0% | 259 | 156 |
| TOTAL | | 389.4 | 563.7 | 69.1% | 128 | 136 |

Anmerkung: PG = AG, LU, NW, SZ, ZH; FKI = Fallkostenindex; PA: Personalaufwand; Personalausgaben und Ausgaben in Mio. CHF; Personalaufwendungen und Gesamtaufwendungen im Aufgabenfeld Polizei & Verkehrssicherheit: Die Kantone SH, UR, GR, TI wurden aus dem Benchmarking für dieses Aufgabenfeld eliminiert, da sie im Auftrag des Bundes die Schwerverkehrskontrollen durchführen und hierdurch die Personalaufwendungen verzerrt sind.

Quelle: EFV, BAKBASEL

Um den Personalaufwand interkantonal zu standardisieren, wird je Aufgabenfeld der Personalaufwand wiederum mit den Bedarfsindikatoren normiert. Somit fungieren beispielsweise die Schülerzahlen als Normierungsgrösse im Aufgabenfeld Berufsbildung (siehe „Zusammenfassung Plausibilisierungsanalysen“ für Details je Aufgabenfeld). Das Benchmarking Personalaufwand folgt insofern der Idee des Fallkostenbenchmarks.

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

Im Falle des Kantons Zug und seiner Gemeinden umfassen Aufwendungen für das Personal über die hier betrachteten 16 Aufgabenfelder insgesamt 194.7 Mio. CHF. Die Fallkostenindexwerte gegenüber Peer Group und Schweiz lassen nun zu, das Niveau des Personalaufwandes pro Bedarfseinheit für die gelisteten Aufgabenfelder einzuordnen. Überdurchschnittliche Personalaufwendungen pro Bedarfseinheit ergeben sich wiederum in allen Politikbereichen (so etwa Bildung und Öffentliche Sicherheit), mit besonders auffälligen Fallkostenindexwerten beispielsweise in den Aufgabenfeldern Exekutive und Raumordnung.

5.4 Benchmarking Nettoinvestitionen

In einem weiteren ergänzenden Schritt kann ein interkantonaler Vergleich auch anhand der Nettoinvestitionen der Investitionsrechnung durchgeführt werden. Das Benchmarking der Nettoinvestitionen erfolgt analog zum Vorgehen des Standard-Benchmarkings gemäss Methodischem Ansatz, wobei anstelle der Nettoausgaben der Laufenden Rechnung die Nettoinvestitionen der Investitionsrechnung als zentrale Finanzgrösse des Benchmarkings fungieren.

Um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass Investitionen der Kantone und Gemeinden häufig unregelmässig getätigt werden und sich die Investitionszyklen der einzelnen Kantone unterscheiden, werden für das Benchmarking anstelle des Referenzjahres 2011 die aufsummierten Nettoinvestitionen der 10-Jahres-Periode von 2002 bis 2011 herangezogen. Als Normierungsgrösse dient für alle Aufgabenfelder die (durchschnittliche) ständige Wohnbevölkerung der Kantone in dieser Periode.

Da die Investitionsrechnung in vielen Aufgabenfeldern kaum von Bedeutung ist, beschränkt sich die Auflistung der Ergebnisse auf alle Aufgabengebiete mit verhältnismässig grossem Investitionsanteil. Zudem können lediglich solche Aufgabenfelder sinnvoll gebenchmarkt werden, die voll in der Laufenden und Investitions-Rechnung geführt werden. So werden etwa Verkehrsbetriebe, Spitäler, Psychiatrische Kliniken und Rettungsdienste sowie Kranken-, Pflege- und Altersheime nicht dem Sektor Staat zugeordnet.

Folglich werden auch nicht deren vollständige Nettoinvestitionen in der Finanzstatistik ausgewiesen, sondern lediglich Investitionsbeiträge und -entschädigungen. Um ein konsistentes Bild in Bezug auf die jeweiligen Gesamt Nettoinvestitionen zu geben, können diese investitionsintensiven Bereiche nicht betrachtet werden.

Die Gesamtsumme der betrachteten Nettoinvestitionen der Jahre 2002 bis 2011 beträgt 1.00 Mrd. CHF. Die Nettoinvestitionen inklusive der nicht betrachteten Aufgabenfelder beträgt gesamthaft 1.56 Mrd. CHF. Somit werden 64 Prozent der getätigten Nettoinvestitionen analysiert.

Ergebnisse

Die unten stehende Tabelle zeigt in der ersten Ergebnisspalte die Summen der Nettoinvestitionen für die Jahre 2002 bis 2011. Die hinteren Spalten beinhalten die Indexwerte des Benchmarkings.

Auffällige Indexwerte zeigen sich etwa in den Aufgabenfeldern Raumordnung und Allgemeinbildende Schulen. Hierin dürfte sich das dynamische Bevölkerungswachstum widerspiegeln, das im Kanton hohe Investitionen veranlasst haben dürfte. Der aggregierte Indexwert gegenüber der Peer Group beträgt 164. In den betrachteten Aufgabenfeldern wurde im Kanton Zug damit deutlich überdurchschnittlich investiert.

**Tab. 5-2 Benchmarking Nettoinvestitionen:
Indexwerte ausgewählter Aufgabenfelder (VG = 100) 2002-2011**

| Nr. Aufgabenfeld | Netto- investitionen | PG = 100 | CH = 100 |
|----------------------------------|-------------------------|------------|------------|
| | | Indexwerte | Indexwerte |
| 5 Polizei | 12.1 | 58 | 72 |
| 8 Strassenverkehr | 403.5 | 144 | 142 |
| 9 Obligatorische & Sonderschulen | 334.0 | 159 | 185 |
| 10 Allgemeinbildende Schulen | 74.2 | 342 | 368 |
| 13 Kultur | 22.3 | 117 | 105 |
| 14 Sport und Freizeit | 90.8 | 122 | 141 |
| 24 Forstwirtschaft | 17.9 | 252 | 213 |
| 31 Landwirtschaft | 18.0 | 176 | 105 |
| 34 Umweltschutz | 3.4 | 101 | 70 |
| 35 Raumordnung | 24.3 | 226 | 233 |
| TOTAL | 1'000.5 | 164 | 174 |

Anmerkung: PG = AG, LU, NW, SZ, ZH; Nettoinvestitionen kalkulieren sich aus der Gesamtsumme der Nettoinvestitionen 2002-2011.

Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

5.5 Zusammenfassung Technisches Benchmarking

- Der Kanton Zug weist über alle Aufgabenfelder hinweg gemäss Standard-Benchmarking sowohl im Vergleich mit der Peer Group als auch mit der Schweiz ein überdurchschnittliches Nettoausgabenniveau pro Einwohner auf. Die Nettoausgaben pro Einwohner des Kantons Zug liegen insgesamt bei 134 Prozent des durchschnittlichen Niveaus der Peer Group bzw. bei 119 Prozent des Niveaus der Schweiz.
- In einer weiteren Zerlegung werden je Aufgabenfeld Fall- und Strukturkosten differenziert. Hierdurch können die Ergebnisse des Standardbenchmankings hinsichtlich ihrer Schlussfolgerungen konkretisiert bzw. neu eingeordnet werden. Als Beispiele seien der Bildungs- - und Sozialbereich genannt: Im Bildungsbereich kommt man zum Ergebnis, dass die überdurchschnittlichen Gesamtkosten im Kanton Zug vor allem der Bedarfsstruktur geschuldet ist. Aufgrund seiner demographischen Struktur hat der Kanton Zug pro 1'000 Einwohner deutlich mehr Lernende zu versorgen als die Vergleichskantone. Im Sozialbereich zeigt sich die umgekehrte Situation: Hier ist das Niveau der Strukturkosten eher unterdurchschnittlich.
- Das methodisch differenziertere Benchmarking der Fall- und Strukturkosten weist einen gewichteten Fall- bzw. Strukturkostenindexwert von 139 bzw. 96 aus. Dies deutet daraufhin, dass für die gesamthaft vorherrschende überdurchschnittliche Kostenkonstellation vornehmlich die Nettoausgaben pro Bedarfseinheit (Fallkosten) verantwortlich sind und nicht die (politisch kaum beeinflussbaren) Bedarfsstrukturen.
- Die Fallkostenproblematik ist in einigen Aufgabenfeldern eng verbunden mit überdurchschnittlichen Personalaufwendungen. Im Benchmarking des Personalaufwands resultiert für alle betrachteten Aufgabenfelder ein Indexwert von 128 gegenüber der Peer Group. Überdurchschnittliche Personalaufwendungen pro Bedarfseinheit ergeben sich wiederum in allen Politikbereichen (so etwa Bildung und Öffentliche Sicherheit), mit besonders auffälligen Fallkostenindexwerten beispielsweise in den Aufgabenfeldern Exekutive und Raumordnung.
- Im Benchmarking der Nettoinvestitionen zeigt sich die hohe Investitionstätigkeit des Kantons Zug in der vergangenen Dekade. Pro Kopf der Bevölkerung wurde zwischen 2002 und 2011 im Durchschnitt 64 Prozent mehr in die Infrastruktur von Strassen, Schulen, etc. investiert als in de Peer Group-Kantonen. Besonders hohe Indexwerte weisen die Aufgabenfelder Raumordnung und Allgemeinbildende Schulen auf.

Nachfolgende Tabelle zeigt die Ergebnisse des Technischen Benchmarkings im Detail. Die sechs rechten Ergebnisspalten zeigen die Fall-, Struktur und Standardkostenindexwerte des Technischen Benchmarkings im Vergleich zur Peer Group respektive zur Schweiz.

**Tab. 5-3 Technisches Benchmarking: Fall-, Struktur- und Standardkosten-
Indexwerte gegenüber der Peer Group und Schweiz**

| Nr. | Aufgabenfeld | Nettoausgaben | | | Indexwerte, PG = 100 | | | Indexwerte, CH = 100 | | |
|---------------------------------------------------|----------------------------------------------------|---------------|--------------|---------------|-------------------------|-----------|------------|-------------------------|-----------|------------|
| | | Kt. & Gem. | Kt. | Anteil Kt. | FKI | SKI | StKI | FKI | SKI | StKI |
| Regierungsrat | | | | | | | | | | |
| | | 10 | 3.3 | 33% | | | | | | |
| 1 | Exekutive | 10.2 | 3.3 | 33% | 186 | 100 | 186 | 166 | 100 | 166 |
| Kantonsrat | | | | | | | | | | |
| | | 3.2 | 1.5 | 46% | | | | | | |
| 2 | Legislative | 3.2 | 1.5 | 46% | 104 | 100 | 104 | 112 | 100 | 112 |
| Rechtspflege | | | | | | | | | | |
| | | 22.6 | 19.6 | 87% | | | | | | |
| 3 | Rechtssprechung | 18.6 | 18.5 | 99% | 116 | 100 | 116 | 121 | 100 | 121 |
| 4 | Allgemeines Rechtswesen | 4.0 | 1.1 | 29% | 176 | 100 | 176 | 143 | 100 | 143 |
| Sicherheitsdirektion | | | | | | | | | | |
| | | 81.4 | 56.2 | 69% | | | | | | |
| 5 | Polizei | 43.8 | 41.4 | 94% | 120 | 100 | 120 | 116 | 100 | 116 |
| 6 | Strafvollzug | 6.6 | 6.5 | 99% | 70 | 100 | 70 | 72 | 100 | 72 |
| 7 | Verteidigung | 3.0 | 2.2 | 73% | 170 | 100 | 170 | 124 | 100 | 124 |
| 8 | Strassenverkehr | 28.0 | 6.1 | 22% | 194 | 71 | 138 | 257 | 53 | 137 |
| Bildungsdirektion | | | | | | | | | | |
| | | 383.1 | 208.6 | 54% | | | | | | |
| 9 | Obligatorische & Sonderschulen | 260.7 | 107.0 | 41% | 126 | 95 | 119 | 133 | 92 | 123 |
| 10 | Allgemeinbildende Schulen | 51.4 | 51.4 | 100% | 134 | 138 | 185 | 168 | 104 | 175 |
| 11 | Universitäre Hochschulen | 13.2 | 13.2 | 100% | 43 | 111 | 48 | 43 | 100 | 43 |
| 12 | Pädagogische & Fachhochschulen | 25.1 | 25.1 | 100% | 86 | 114 | 97 | 85 | 111 | 94 |
| 13 | Kultur | 22.2 | 10.0 | 45% | 104 | 100 | 104 | 92 | 100 | 92 |
| 14 | Sport und Freizeit | 10.5 | 1.8 | 17% | 100 | 100 | 100 | 73 | 100 | 73 |
| Gesundheitsdirektion | | | | | | | | | | |
| | | 126.4 | 91.4 | 72% | | | | | | |
| 15 | Spitäler | 65.5 | 65.5 | 100% | 95 | 85 | 80 | 75 | 79 | 59 |
| 16 | Stationäre und ambulante Pflege | 33.4 | 1.4 | 4% | 176 | 85 | 149 | 157 | 78 | 122 |
| 17 | Gesundheitsprävention | 7.5 | 4.4 | 59% | 160 | 100 | 160 | 131 | 100 | 131 |
| 18 | Prämienvverbilligungen | 20.1 | 20.1 | 100% | 87 | 100 | 87 | 66 | 100 | 66 |
| Direktion des Innern | | | | | | | | | | |
| | | 105.1 | 67.8 | 64% | | | | | | |
| 19 | Denkmalpflege und Heimatschutz | 6.8 | 6.3 | 93% | 341 | 100 | 341 | 263 | 100 | 263 |
| 20 | Kirchen und religiöse Angelegenheiten | 0.0 | 0.0 | 100% | 2 | 100 | 2 | 1 | 100 | 1 |
| 21 | Invaliddität | 41.5 | 41.5 | 100% | 164 | 65 | 106 | 163 | 56 | 91 |
| 22 | Familie und Jugend (ohne Familienzulagen) | 17.7 | 3.6 | 20% | 106 | 102 | 108 | 79 | 100 | 79 |
| 23 | Sozialhilfe und Asylwesen | 35.2 | 12.6 | 36% | 111 | 62 | 68 | 124 | 52 | 65 |
| 24 | Forstwirtschaft | 3.4 | 3.4 | 100% | 234 | 85 | 200 | 293 | 40 | 118 |
| 25 | Jagd und Fischerei | 0.4 | 0.4 | 100% | 100 | 100 | 100 | 189 | 100 | 189 |
| Volkswirtschaftsdirektion | | | | | | | | | | |
| | | 115.6 | 102.4 | 89% | | | | | | |
| 26 | Berufsbildung | 49.1 | 49.1 | 100% | 144 | 128 | 184 | 117 | 117 | 136 |
| 27 | Ergänzungsleistungen AHV & übriges Alter | 15.9 | 15.3 | 96% | 93 | 64 | 60 | 106 | 51 | 54 |
| 28 | Familienzulagen | 0.5 | 0.5 | 100% | 50 | 102 | 51 | 42 | 100 | 42 |
| 29 | Arbeitslosigkeit | 6.6 | 2.1 | 32% | 376 | 73 | 275 | 188 | 67 | 126 |
| 30 | Öffentlicher Verkehr | 35.9 | 28.4 | 79% | 125 | 100 | 125 | 122 | 100 | 122 |
| 31 | Landwirtschaft | 3.6 | 3.5 | 98% | 147 | 98 | 143 | 159 | 69 | 111 |
| 32 | Tourismus | 0.8 | 0.5 | 59% | 104 | 115 | 120 | 37 | 109 | 40 |
| 33 | Industrie, Gewerbe, Handel | 3.2 | 3.1 | 97% | 337 | 100 | 337 | 85 | 100 | 85 |
| Baudirektion | | | | | | | | | | |
| | | 14.6 | 9.7 | 66% | | | | | | |
| 34 | Umweltschutz | 9.3 | 7.1 | 76% | 234 | 100 | 234 | 215 | 100 | 215 |
| 35 | Raumordnung | 5.2 | 2.6 | 50% | 259 | 100 | 259 | 172 | 100 | 172 |
| Finanzdirektion und Querschnittsfunktionen | | | | | | | | | | |
| | | 111.4 | 61.8 | 55% | | | | | | |
| 36 | Finanzen und Steuern, IT, Personal, Hochbau und DS | 111.4 | 61.8 | 55% | 191 | 100 | 191 | 161 | 100 | 161 |
| TOTAL | | 973.7 | 622.2 | 64% | 139 | 96 | 134 | 133 | 91 | 119 |

Anmerkung: PG = Peer Group (AG, LU, NW, SZ, ZH); Kt. = Kanton; Gem. = Gemeinden; FKI = Fallkostenindexwert; SKI = Strukturkostenindexwert; StKI = Standardkostenindexwert; für Definitionen Fall-, Struktur- und Standardkosten siehe Kapitel „Methodischer Ansatz“; IT: Informatik; DS: Direktionssekretariate.

Quelle: BAKBASEL

6 Ableitung von Handlungsfeldern

6.1 Plausibilisierungsanalysen

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

Die aus den Plausibilisierungsanalysen überprüften und bewerteten Fallkostenindexwerte werden zur Berechnung von Fallkostendifferenzialen verwendet. Diese stellen das Hauptergebnis der vorliegenden Finanzevaluation dar.

6.1.1 Exekutive

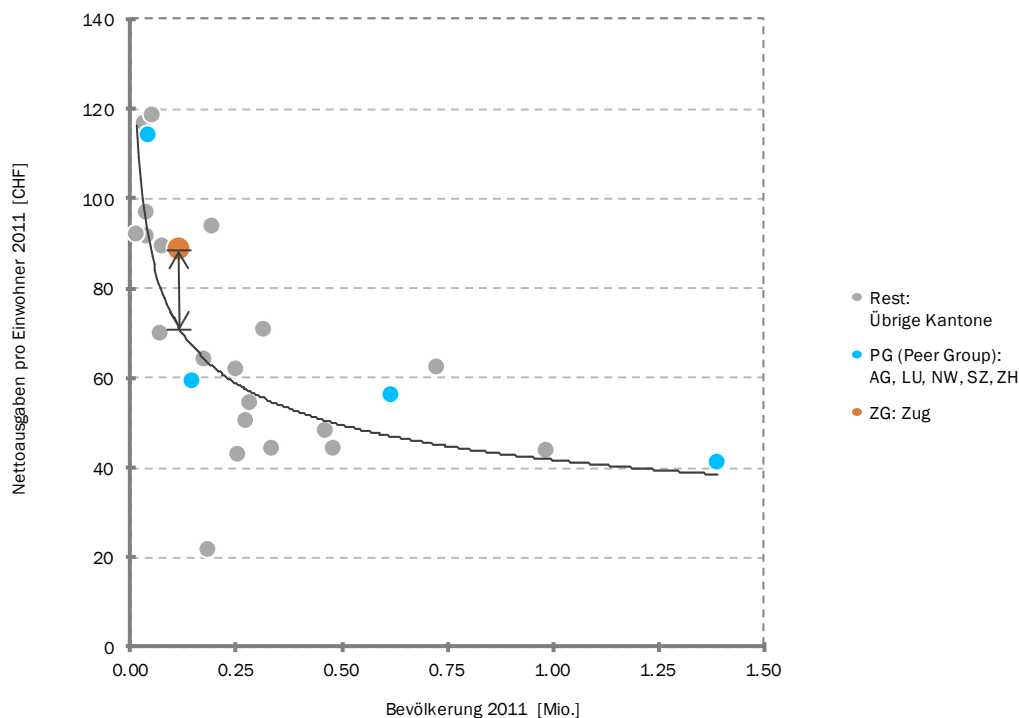
Ergebnisse des Technischen Benchmarkings

Das Technische Benchmarking des Aufgabenfelds Exekutive zeigt, dass sich die Nettoausgaben des Kantons Zug und seiner Gemeinden deutlich über den Durchschnittsniveaus der Schweiz sowie der Peer Group befinden. Die Fallkostenindexwerte gegenüber der Peer Group bzw. der Schweiz betragen 186 bzw. 166.

Wahl der Vergleichsgruppe

Eine zusätzliche Analyse des Aufgabenbereichs Exekutive zeigt, dass in der Finanzierung dieses Aufgabenfelds Grössenvorteile bestehen. Wie der nachfolgenden Abbildung zu entnehmen ist, liegen die Nettoausgaben pro Einwohner der einwohnerarmen Kantone im Durchschnitt deutlich höher als die Nettoausgaben pro Einwohner der einwohnerstarken Kantone. Die Grössenvorteile dürften sich dadurch erklären, dass die Regierungen der bevölkerungsärmeren Kantone nicht notwendigerweise kleiner sind bzw. nur unwesentlich weniger Kosten verursachen als die der einwohnerstärkeren Kantone.

Abb. 6-1 Exekutive: Fallkosten der Kantone *inklusive* Gemeinden in Abhängigkeit der Einwohnerzahl



Anmerkung: Ohne LU (Dateninkonsistenz in der Finanzstatistik).
Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

Für das interkantonale Benchmarking bedeutet dies, dass der Auswahl der Vergleichsgruppe eine besondere Bedeutung zukommt. Ein Vergleich der Nettoausgaben pro Einwohner eines kleinen Kantons mit den Durchschnittswerten der Peer Group oder Schweiz ergibt keine aussagekräftigen Ergebnisse, da die Resultate stark durch die „kostengünstigen“ einwohnerstarken Kantone geprägt sind.

Zielführend ist daher eine Alternative Vergleichsgruppe aus Kantonen zu bilden, die in der Einwohnerzahl dem Kanton Zug ähnlich sind. Es werden diejenigen Kantone in die Vergleichsgruppe aufgenommen, die weniger als eine halbe Standardabweichung vom Kanton Zug „entfernt“ liegen. Somit bleiben die grössten Kantone (ZH, BE, FR, SG, AG, TI, VD, VS und GE) unbeachtet.

Dieses Benchmarking ergibt einen Fallkostenindexwert von 140. Der Fallkostenindexwert fällt damit erheblich kleiner aus als im Vergleich zur Peer Group und Schweiz. Diese kostenmässige Abweichung wird in der Abbildung annäherungsweise durch den vertikalen Abstand der Markierung des Kantons Zug (orange) zur Regressionskurve angezeigt.

Finanzstatistik der Kantone ohne Gemeinden

Bei der Betrachtung des Aufgabenfelds Exekutive gilt es überdies zu beachten, dass ein grosser Teil der konsolidierten Nettoausgaben in den Rechnungen der Gemeinden anfällt. Im Kanton Zug trägt der Kanton selbst „nur“ 33 Prozent zur Finanzierung dieses Aufgabenfelds bei.

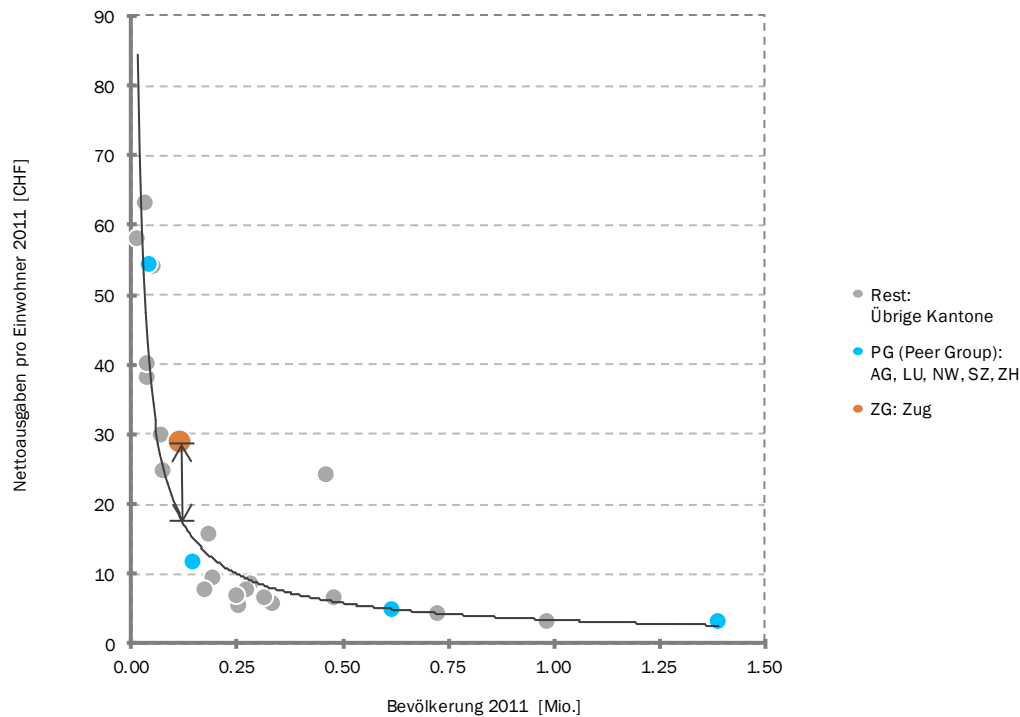
So dürfte beim Benchmarking anhand der konsolidierten Nettoausgaben dem Ausmass der Kleinheit und Anzahl der Gemeinden innerhalb der Kantone (Fragmentierung) eine hohe Bedeutung zukommen, da mit jeder zusätzlichen (kleinen) Gemeinde unumgängliche (Regierungs-)Kosten verbunden sind. Ein Vergleich der Kantone inklusive der jeweiligen Gemeinden könnte daher verzerrte Fallkostenindexwerte produzieren, die für Kantone mit vielen Gemeinden hohe Werte ausweisen.

Daher sollte ein interkantonales Benchmarking auch unter Ausschluss der Gemeindedaten durchgeführt werden. Nun werden also lediglich die Kosten der Regierungstätigkeit auf Kantonsebene miteinander verglichen. Die folgende Abbildung zeigt die Nettoausgaben pro Einwohner der Kantone exklusive Gemeinden in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl.

Die Abbildung zeigt, dass sich der oben angesprochene Zusammenhang zwischen der Höhe der Fallkosten und der Grösse des Kantons noch deutlicher nachvollziehen lässt. Jeder Kanton verfügt über eine Kantonsregierung, die in absoluten Beträgen ungefähr gleich hohe Kosten verursacht und dementsprechend ausgeprägt sind die Grössenvorteile in diesem Bereich.

Wiederum zeigt die vertikale Distanz zur Regressionskurve näherungsweise die „Fallkostenposition“ des jeweiligen Kantons. Der Kanton Zug liegt oberhalb dieser Kurve. Dies findet auch Ausdruck beim Fallkostenindex. Wird das Benchmarking wiederum mit derselben statistisch ermittelten Alternativen Vergleichsgruppe (kleine Kantone) wie oben kalkuliert, resultiert ein Fallkostenindexwert von 191.

Abb. 6-2 Exekutive: Fallkosten der Kantone *exklusive* Gemeinden in Abhängigkeit der Einwohnerzahl



Anmerkung: Ohne LU (Dateninkonsistenz in der Finanzstatistik).
 Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

Fazit

Aufgrund von Grössenvorteilen in der Finanzierung des Aufgabenfelds Exekutive erweisen sich die Vergleiche des Kantons Zug mit den Standard-Vergleichsgruppen Peer Group und Schweiz als wenig aussagekräftig. Dieses Ergebnis fällt deutlicher aus, wenn auf den Einbezug der Gemeindefinanzen verzichtet und lediglich die Regierungstätigkeit auf Kantonebene verglichen wird.

Ein aussagekräftiger Fallkostenindexwert kommt somit dann zustande, wenn das Benchmarking exklusive Gemeinden und unter Bildung einer Alternativen Vergleichsgruppe (AVG) aus den kleinsten Kantonen der Schweiz gebildet wird. Die AVG umfasst 15 Kantone. Der Fallkostenindexwert beträgt dann 191 und das Fallkostendifferenzial auf Kantonebene 1.6 Mio. CHF.

6.1.2 Legislative

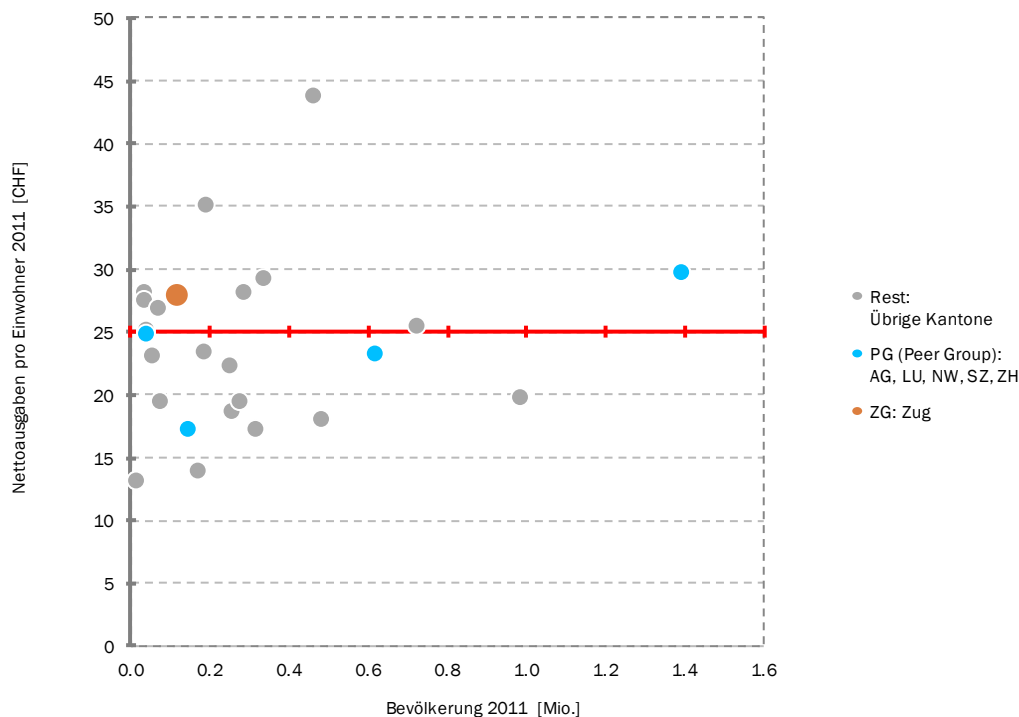
Ergebnisse Benchmarking

Die Nettoausgaben pro Einwohner des Kantons Zug *inklusive* seiner Gemeinden liegen im Aufgabenfeld Legislative gemäss Technischem Benchmarking bei einem Fallkostenindexwert von 104 Prozent für die Peer Group respektive von 112 Prozent für die Schweiz auf überdurchschnittlichem Niveau.

Wahl der Vergleichsgruppe

Da im Aufgabenfeld Legislative analog zum Aufgabenfeld Exekutive mit Grössenvorteilen zu rechnen ist, wird die Existenz dieses Strukturmerkmals überprüft. Ist dem so, müsste eine Alternative Vergleichsgruppe aus Kantonen mit ähnlicher Bevölkerungsgrösse gebildet werden. Untenstehende Abbildung zeigt auf der y-Achse die Nettoausgaben pro Einwohner und auf der x-Achse die Einwohnerzahl.

Abb. 6-3 **Legislative: Fallkosten der Kantone *inklusive* Gemeinden in Abhängigkeit der Einwohnerzahl**



Anmerkung: Ohne LU (Dateninkonsistenz in der Finanzstatistik).
Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

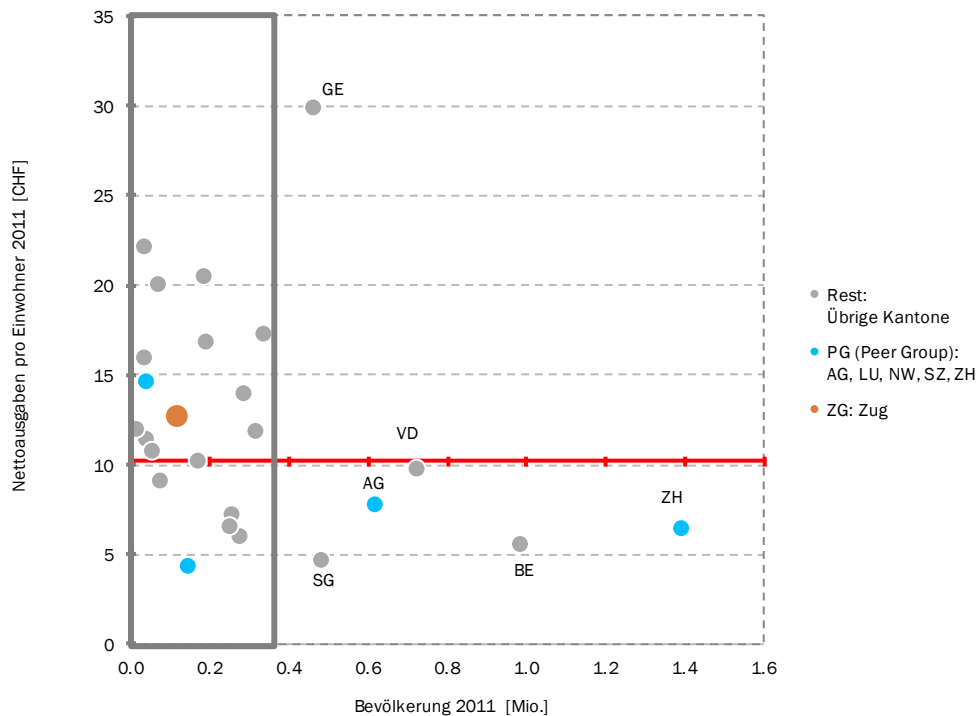
Die Abbildung zeigt, dass der vermutete Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl der Kantone und den Nettoausgaben für die hier zugrunde gelegten Nettoausgaben nicht existiert: Die kleineren Kantone unterscheiden sich bezüglich der Fallkosten nicht systematisch von den grösseren. Ausserdem liegen die Fallkosten der grossen Kanton teils über und teils unter dem Durchschnitt der Schweiz.

Allerdings kann in der Betrachtung beachtet werden, dass insbesondere für die urbanen Gemeinden nebst ihrer Exekutive auch vergleichsweise hohe Kosten für ihre Legislative entstehen. Die Kosten hierfür dürften sich zwischen urbanen und ländlichen Gemeinden unterscheiden:

Die Legislative in ländlichen Kantonen ohne grösseres Zentrum funktioniert oftmals „kostenlos“, da die Gesetzgebung der hier anzufindenden eher kleinen Gemeinden durch Gemeindeversammlungen vollzogen wird. Diese Gemeindeversammlungen bestehen aus den Bürgern der Gemeinden, welche diese Aufgaben unentgeltlich durchführen. Im Gegensatz dazu erhalten die Gemeinderäte in den grösseren Städten Sitzungsgelder und andere Entschädigungen.

Um dieser Zusatzbelastung gerecht zu werden, werden die Nettoausgaben der Gemeinden in folgender Abbildung nicht berücksichtigt und somit lediglich die Nettoausgaben der Kantone *exklusive* Gemeinden verglichen.

Abb. 6-4 **Legislative: Fallkosten der Kantone *exklusive* Gemeinden in Abhängigkeit der Einwohnerzahl**



Anmerkung: Ohne LU (Dateninkonsistenz in der Finanzstatistik).
Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

Durch diesen Schritt werden gewisse Grössenvorteile sichtbar: Für die Gruppe der einwohnerstärksten Kantone gilt, dass sie stets niedrigere durchschnittliche Fallkosten aufweisen als der Schweizer Durchschnitt (Ausnahme: GE), den sie selbst stark beeinflussen. Gleichermassen günstig sind nur wenige kleine Kantone.

Ein Vergleich mit der Peer Group, die auch die einwohnerstarken Kantone Aargau und Zürich umfasst, bietet sich daher nicht an, da sie gerade durch diese grossen Kantone dominiert wird (- der Fallkostenindexwert betrüge hier 186). Sinnvoller ist die Bildung einer Alternativen Vergleichsgruppe unter Ausschluss der grössten Kantone. Zusätzlich bleibt der Kanton Genf als Ausreisser aus dem Vergleich unbeachtet.

Wird der Durchschnitt der Nettoausgaben dieser Kantone (ohne Gemeinden) mit weniger als 400'000 Einwohnern (siehe graues Rechteck) als Benchmark verwendet, wird ein Fallkostenindexwert von 107 berechnet. Dieser resultiert in einem Fallkostendifferenzial von 0.09 Mio. CHF auf Kantonebene.

Fazit

In einem Vergleich der Nettoausgaben der Kantone *exklusive* Gemeinden können Grössenvorteile in der Finanzierung der Legislative identifiziert werden. Da die einwohnerstarken Kantone Aargau und Zürich von diesen Grössenvorteilen profitieren dürften, ist die Peer Group keine geeignete Vergleichsgruppe. Ähnlich wie im Fall des Aufgabenfelds Exekutive bietet sich ein Vergleich auf Kantonebene (also *exklusive* Gemeinden) an.

Ein Benchmarking mit der Alternativen Vergleichsgruppe, die aus allen ausser den grössten Kantonen (ZH, BE, AG, VD, GE, SG) besteht, ergibt einen Fallkostenindexwert von 107 in Bezug auf die Nettoausgaben des Kantons *exklusive* Gemeinden. Hieraus entsteht aufseiten des Finanzhaushalts des Kantons ein Fallkostendifferenzial von 0.09 Mio. CHF.

6.1.3 Polizei

Definition des Aufgabenfeldes

Im Aufgabenfeld Polizei werden die EFV-Dreisteller Polizei und Verkehrssicherheit aggregiert betrachtet. Die enge personelle Verzahnung dieser Unterfelder verunmöglicht eine sachgerechte Zuteilung der Nettoausgaben auf die Unterfelder.

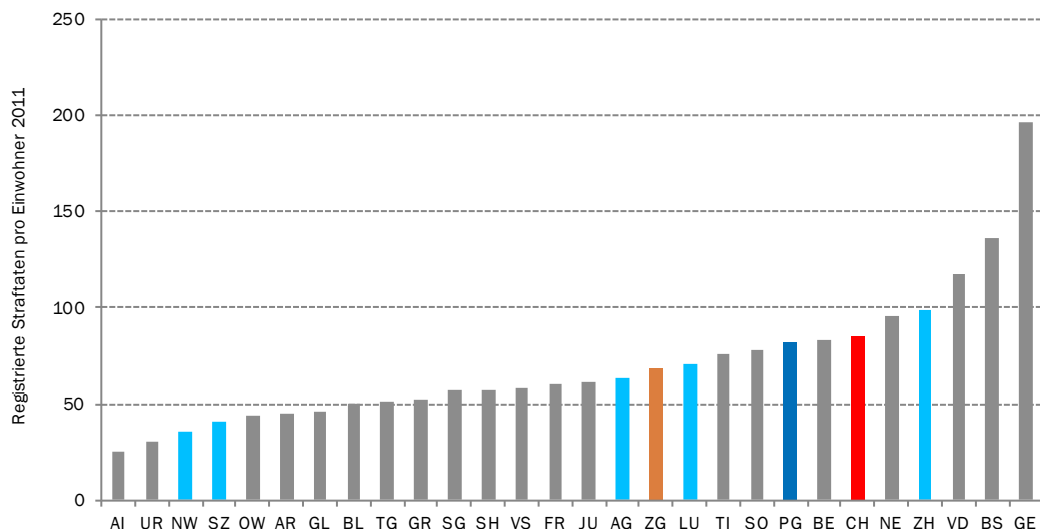
Ergebnisse des Technischen Benchmarkings

Im Aufgabenfeld Polizei werden die Nettoausgaben anhand der Wohnbevölkerung der Kantone standardisiert. Die Indexwerte weisen überdurchschnittliche Fallkosten sowohl gegenüber der Peer Group wie auch der Schweiz aus (Fallkostenindexwerte: 120 bzw. 116).

Wahl der Vergleichsgruppe

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

Abb. 6-5 Polizei: Registrierte Straftaten pro Einwohner 2011



Anmerkung: Registrierte Straftaten = Total der versuchten und vollendeten Straftaten gemäss Strafgesetzbuch (StGB), Betäubungsmittelgesetz (BetmG) und Ausländergesetz (AuG) nach Kanton.
Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

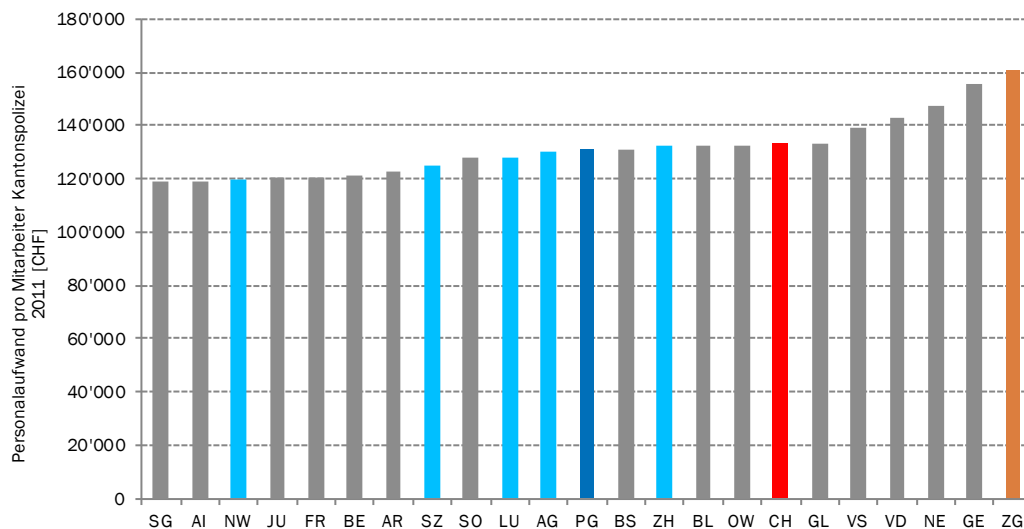
Ein Vergleich mit der Schweiz, die durch die Kantone Zürich, Basel-Stadt und Genf geprägt ist, bietet sich daher nicht an. Stattdessen scheint eher ein Vergleich mit den Kantonen der Peer Group unter Ausschluss des Kantons Zürich ein besseres Ergebnis zu liefern. Diese Alternative Vergleichsgruppe ist vor allem durch die zwei weiteren grossen Kantone Aargau und Luzern bestimmt, die im Kriterium Registrierter Straftaten pro Einwohner dem Kanton Zug unter allen Kantonen am ähnlichsten sind.

Dieses Benchmarking ergibt einen deutlich höheren Fallkostenindexwert als das Technische Benchmarking: er beträgt 193. Das hieraus kalkulierte Fallkostendifferenzial fällt entsprechend hoch aus und summiert sich auf 21.1 Mio. CHF.

Zusatzanalyse: Benchmarking Personalaufwand pro Mitarbeiter Polizei

Zwecks Identifizierung eines möglichen Kostentreibers wird in diesem Abschnitt der Personalaufwand pro Mitarbeiter Kantonspolizei (ohne Gemeindepolizei) betrachtet, wobei für diese Betrachtung auf die Finanzstatistik der Kantone *exklusive* ihrer jeweiligen Gemeinden zurückgegriffen wird. Der Personalaufwand weist unter allen Sachgruppen (weitere: Sach- und Betriebsaufwand, Transferaufwand, etc.) den grössten Anteil am Gesamtaufwand auf. In der folgenden Abbildung wird der Personalaufwand mittels der Anzahl Mitarbeiter Polizei standardisiert.

Abb. 6-6 Polizei: Benchmarking Personalaufwand pro Mitarbeiter Kantonspolizei



Anmerkung: Wegen Dateninkonsistenzen bzw. der Erfüllung der Schwerverkehrskontrollen im Auftrag des Bundes werden die Kantone TG bzw. SH, UR GR und TI in diesem interkantonalen Vergleich nicht beachtet; Grundlage ist die Finanzstatistik der Kantone *exklusive* Gemeinden.
Quelle: EFV, KKP, BAKBASEL

Obige Abbildung zeigt, dass der Personalaufwand pro Mitarbeiter Polizei im Kanton Zug der höchste aller betrachteten Kantone ist. Sie liegen rund 23 Prozent über dem Durchschnitt der Peer Group und 21 Prozent über dem Durchschnitt der Schweiz. Damit scheint ein überdurchschnittlicher Personalaufwand relativ zur Anzahl Mitarbeitende massgeblich zum hohen Kostendifferenzial beizutragen.

Fazit

Im Aufgabenfeld Polizei ist eine Alternative Vergleichsgruppe bestehend aus den Kantonen AG, LU, SZ und NW als Vergleichsgruppe besser geeignet als die Peer Group und die Schweiz. Der Fallkostenindexwert gegenüber der Alternativen Vergleichsgruppe beträgt 193 und widerspiegelt sich in einem Fallkostendifferenzial von 21.1 Mio. CHF. Die hohen Personalaufwendungen pro Mitarbeiter Kantonspolizei im Kanton Zug dürften ein wesentlicher Grund für die hohen überschüssigen Kosten sein.

6.1.4 Strafvollzug

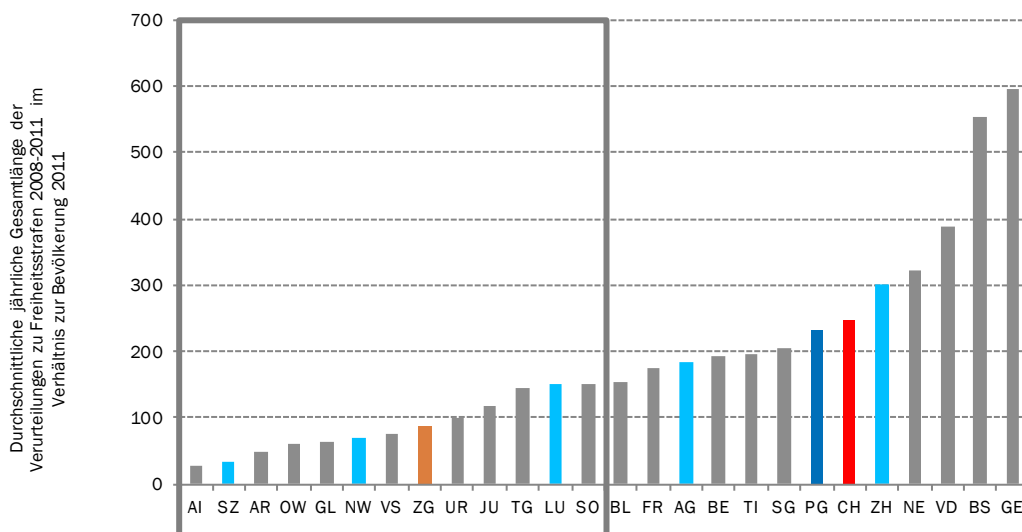
Ergebnisse des Technischen Benchmarkings

Im Aufgabenfeld Strafvollzug liegen die Fallkosten des Kantons Zug in Form der Nettoaussgaben pro Einwohner gemäss Technischem Benchmarking unter dem Durchschnitt der Peer Group sowie der Schweiz (Fallkostenindexwerte: 70 bzw. 73).

Wahl der Vergleichsgruppe

Im Technischen Benchmarking werden die Nettoaussgaben des Kantons Zug anhand der Bevölkerung standardisiert. Jedoch ist die Bevölkerung ein eher schwacher Indikator für den Bedarf an Leistungen im Aufgabenfeld Strafvollzug. So hängt der finanzielle Einsatz des Kantons in diesem Bereich direkt von der Anzahl und Länge der Verurteilungen zu Freiheitsstrafen ab. Die Dichte und Schwere der Kriminalität schwankt erheblich zwischen den Kantonen. Die folgende Abbildung zeigt die durchschnittliche Gesamtlänge aller Verurteilungen zu Freiheitsstrafen 2008-2011 pro Kanton im Verhältnis zur Bevölkerung.

Abb. 6-7 Strafvollzug: Durchschnittliche jährliche Gesamtlänge der Verurteilungen zu Freiheitsstrafen 2008-2011 relativ zur Einwohnerzahl 2011



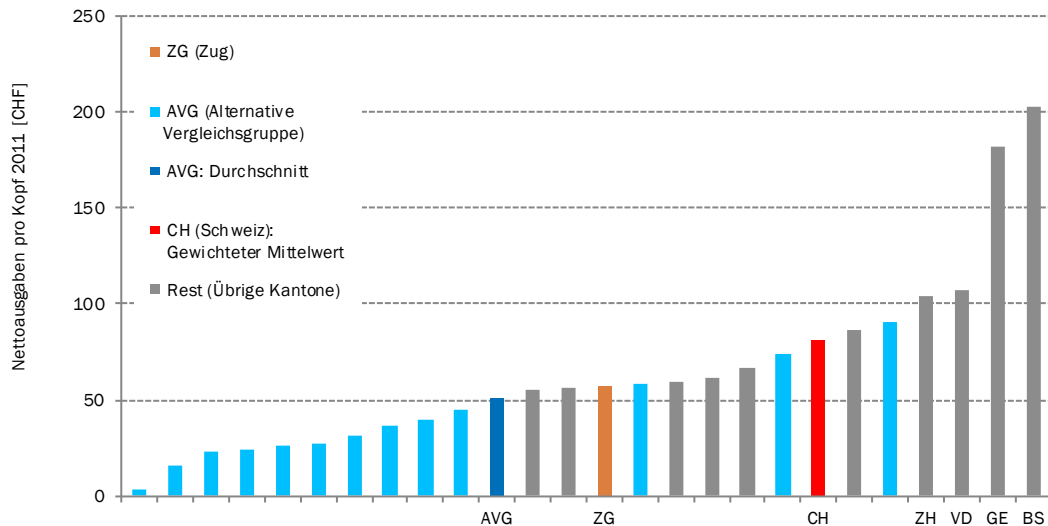
Anmerkung: Benchmarking ohne SH und GR wegen Inkonsistenzen in den Daten; Die Abbildung zeigt die durchschnittliche Gesamtlänge aller Verurteilungen zu Freiheitsstrafen der Jahre 2008 bis 2011 pro Kanton im Verhältnis zur Bevölkerung. Grund der Mehrjahresbetrachtung ist, dass gerade in kleinen Kantonen die jährlichen Gesamtlängen interannual stark schwanken können.

Quelle: BAKBASEL

Die Abbildung belegt die ausgeprägten strukturellen Unterschiede in Form der Gesamtlänge Verurteilungen zu Freiheitsstrafen. So ist ersichtlich, dass die Kantone mit dominantem urbanem Kern (ZH, VD, BS, GE) deutlich grössere Gesamtlängen pro Einwohner aufweisen als eher ländliche Kantone. Daher wird im Aufgabenfeld Strafvollzug gemäss diesem Merkmal eine Alternative Vergleichsgruppe gebildet. Das graue Rechteck markiert die Auswahl. Die Distanz dieser Kantone zum Kanton Zug beträgt eine halbe Standardabweichung bezüglich des dargestellten Merkmals.

Das verfeinerte Benchmarking ergibt einen Fallkostenindexwert von 112, woraus ein Fallkostendifferenzial von 0.7 Mio. CHF resultiert. Dass der Kanton Zürich bzw. die übrigen urban geprägten Kantone in der Alternativen Vergleichsgruppe nicht enthalten sind, begründet die deutliche Differenz des verfeinerten Benchmarkings verglichen zum Technischen Benchmarking.

**Abb. 6-8 Strafvollzug:
Benchmarking der Fallkosten mittels Alternativer Vergleichsgruppe**



Anmerkung: Benchmarking ohne SH und GR wegen Inkonsistenzen in den Daten.
Quelle: BAKBASEL

Fazit

Das Technische Benchmarking ergibt kein aussagekräftiges Ergebnis, da urbane Kantone (wie Zürich) mit relativ vielen Verurteilungen zu Freiheitsstrafen das Ergebnis prägen. Stattdessen wird eine Alternative Vergleichsgruppe gebildet. Das verfeinerte Benchmarking ermittelt überdurchschnittliche Fallkosten (Fallkostenindexwert: 112) und ein Fallkostendifferenzial von 0.7 Mio. CHF.

6.1.5 Verteidigung

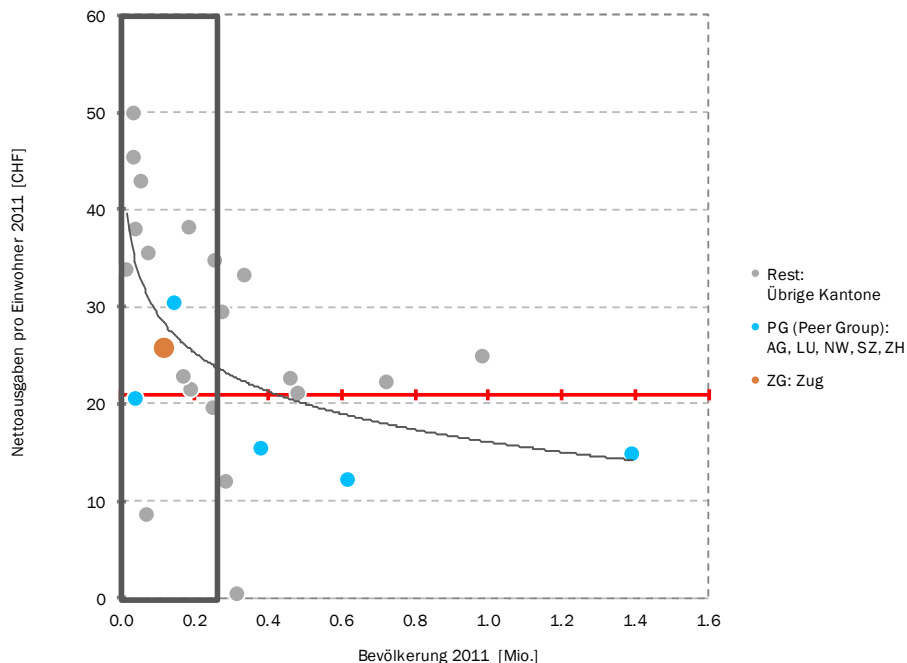
Ergebnisse des Technischen Benchmarkings

Gemäss Technischem Benchmarking des Aufgabenfelds Verteidigung weist der Kanton Zug im Vergleich mit der Peer Group sowie der Schweiz ein überdurchschnittliches Nettoausgabenniveau auf. Die Fallkostenindexwerte liegen bei 170 gegenüber der Peer Group bzw. 124 gegenüber der Schweiz.

Wahl der Vergleichsgruppe

Der Wahl der Vergleichsgruppe kommt in diesem Aufgabenfeld Bedeutung zu, da die Betrachtung der Ergebnisse des Technischen Benchmarkings zeigt, dass in der Finanzierung des Aufgabenfelds Verteidigung Grössenvorteile bestehen. Wie der nachfolgenden Abbildung zu entnehmen ist, liegen die Nettoausgaben pro Einwohner der kleinen Kantone im Durchschnitt erkennbar höher als die Nettoausgaben pro Einwohner der einwohnerstarken Kantone. Ein Vergleich mit den standardmässigen Vergleichsgruppen Peer Group und Schweiz bietet sich daher nicht an, da beide durch einwohnerstarke Kantone geprägt sind.

Abb. 6-9 Verteidigung: Fallkosten in Abhängigkeit der Einwohnerzahl



Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

Anstelle eines Vergleichs mit der Peer Group oder der Schweiz ist in diesem Aufgabenfeld ein Benchmarking mit bezüglich der Einwohnerzahl ähnlichen Kantonen sinnvoll. Zu diesem Zweck kann eine Alternative Vergleichsgruppe gebildet werden mit denjenigen Kantonen, die Zug bezüglich Einwohnerzahl am ähnlichsten sind (UR, SZ, OW, NW, GL, SO, BS, SH, AR, AI, GR, TG, NE, JU).

Die Fallkosten des Kantons Zug liegen im Vergleich mit dem durchschnittlichen Niveau dieser aufgabenspezifischen Peer Group bestehend aus den 14 einwohnermässig kleinsten Kantonen der Schweiz bei 90 Prozent. Der Fallkostenindexwert von 90 wird als der aussagekräftigste angesehen. Das Fallkostendifferenzial beträgt entsprechend null.

Fazit

Aufgrund von Grössenvorteilen in der Finanzierung des Aufgabenbereichs Verteidigung ist der Vergleich des Kantons Zug weder mit der Peer Group noch der Schweiz aussagekräftig. Plausiblere Resultate liefert ein Vergleich mit Kantonen, die dem Kanton Zug bezüglich der Bevölkerung ähnlich sind. Gegenüber dem Durchschnitt dieser Alternativen Vergleichsgruppe bestehend aus den 14 kleinsten Kantonen der Schweiz beträgt der Fallkostenindexwert 90. Dieser wird zur Ableitung des Fallkostendifferenzials verwendet, dass entsprechend null beträgt.

6.1.6 Obligatorische und Sonderschule

Definition des Aufgabenfeldes

Die Unterfelder Obligatorische Schule und Sonderschule werden gemeinsam betrachtet, da die Angebotsstruktur im Bereich der Sonderschulung interkantonal stark variiert. So unterscheiden sich die Kantone massgeblich hinsichtlich des Entwicklungsstands bei der Einführung des integrativen Unterrichts, wodurch separate Betrachtungen der Obligatorischen Schule einerseits und Sonderschule andererseits zu wenig aussagekräftigen Ergebnissen führen.

Ergebnisse des Technischen Benchmarkings

Das Nettoausgabenniveau des Kantons Zug liegt im Bereich Obligatorische und Sonderschule gemäss Benchmarking der Fallkosten anhand der Nettoausgaben pro Schüler mit einem Fallkostenindexwert (FKI) von 126 über dem Durchschnitt der Peer Group. Im Vergleich mit der Schweiz befindet sich der Kanton Zug bei einem Fallkostenindexwert von 133 ebenfalls über dem Durchschnitt.

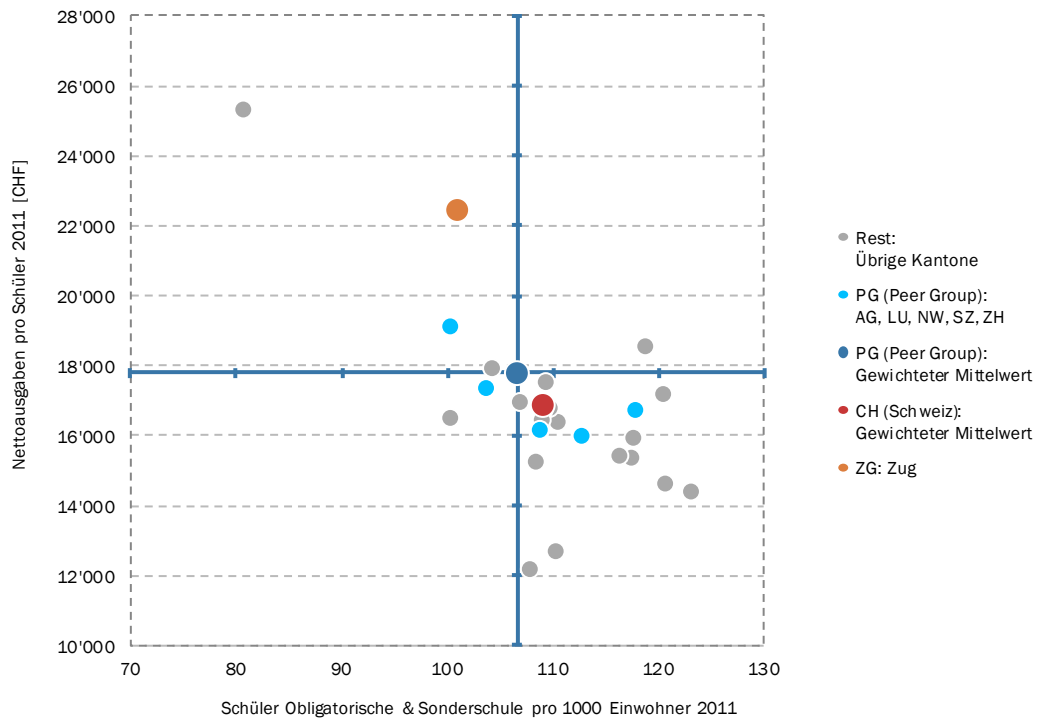
Wahl der Vergleichsgruppe

Die Plausibilisierung des gewichtigen Aufgabenfelds Obligatorische und Sonderschule besteht hauptsächlich aus der Aufschlüsselung der Kostenstruktur und der Betrachtung einzelner Kostentreiber. Vorab wird im folgenden Abschnitt das Vorgehen beim Benchmarking der Fallkosten beschrieben und die Eignung der Vergleichsgruppe überprüft.

Für die Ermittlung der Fallkosten werden die Nettoausgaben durch die Schülerzahl geteilt, wobei die BFS-Schülerzahlen 2010/11 der Stufe Obligatorische Schule angepasst werden. Die BFS-Zahlen beinhalten auf Stufe Obligatorische Schule auch Schüler der 7. bis 9. Klassen, die bereits in diesem Alter eine gymnasiale Ausbildung begonnen haben.

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

**Abb. 6-10 Obligatorische und Sonderschule:
Benchmarking der Fall- und Strukturkosten**



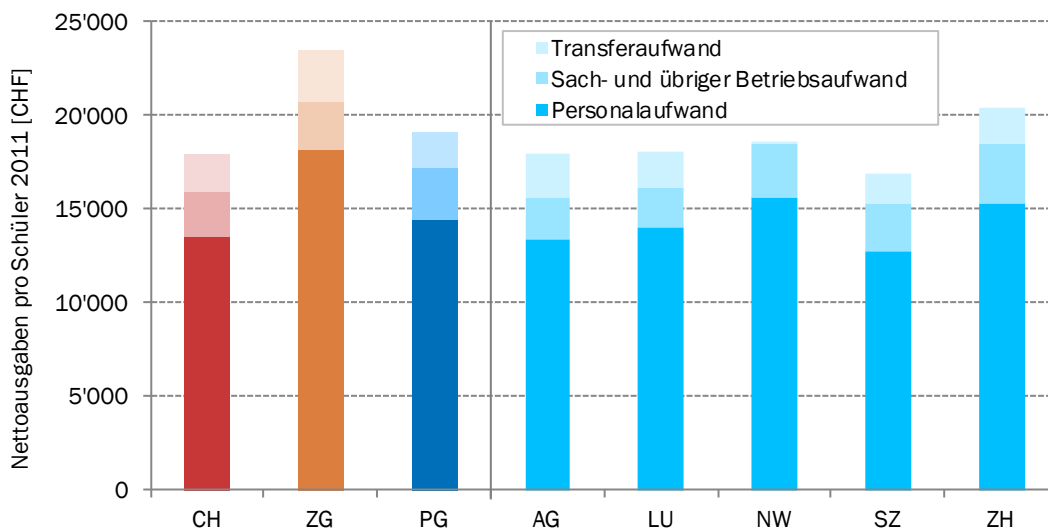
Anmerkung: Schülerzahlen = Durchschnittswerte der Schuljahre 2010/11 und 2011/12 nach Wohnkanton inkl. Privatschulen. Ohne BE (Dateninkonsistenz).
Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

Voranstehende Abbildung zeigt auf der horizontalen Achse, dass die Anzahl der Schüler pro 1000 Einwohner im Kanton Zug tiefer liegt als in den meisten Peer-Group-Kantonen und der Schweiz. Allerdings sind die Abweichungen in der Bedarfsstruktur recht gering, so dass grundsätzlich davon ausgegangen werden kann, dass beide Vergleichsgruppen aussagekräftige Resultate liefern.

Zusatzanalyse Sachgruppen

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

**Abb. 6-11 Obligatorische und Sonderschule:
Ausgaben pro Schüler nach Arten**



Anmerkung: Schülerzahlen = Durchschnittswerte der Schuljahre 2010/11 und 2011/12 nach Wohnkanton inkl. Privatschulen. CH ohne BE (Dateninkonsistenzen)
Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

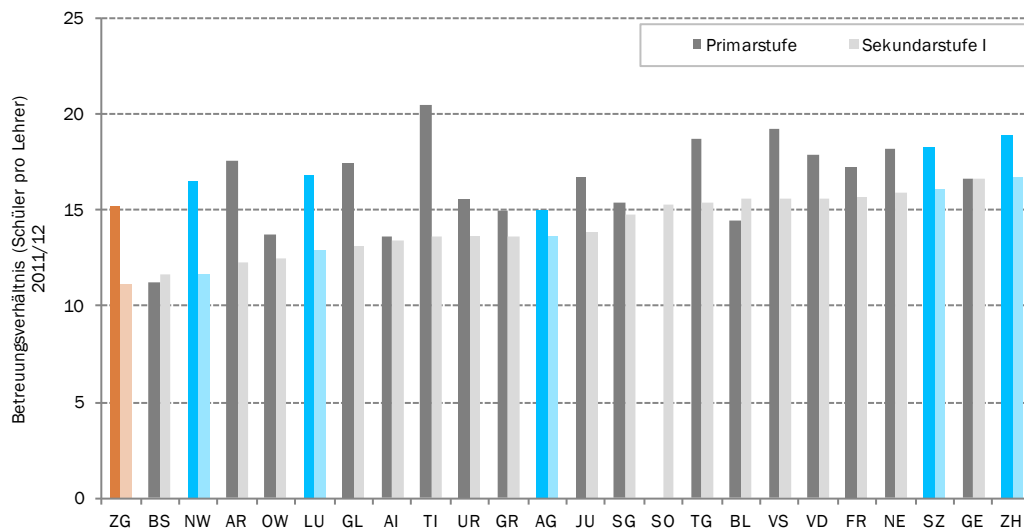
Obige Abbildung zeigt, dass die Ausgaben pro Schüler des Kantons Zug über dem Durchschnittswert der Schweiz und der Peer Group liegen. Es fällt vor allem der überdurchschnittliche Personalaufwand auf. Dieser ist Hauptgrund für das hohe Fallkostendifferenzial.

Betreuungsverhältnis

Ein Einflussfaktor auf die Personalkosten ist aber auch das Betreuungsverhältnis. Das Betreuungsverhältnis, also die von einer Lehrperson betreute Anzahl Schüler, gibt theoretisch einen Eindruck darüber, wieviel Zeit eine Lehrperson pro Schüler aufwenden kann und stellt somit einen Indikator für die Unterrichtsbedingungen dar. Gleichzeitig kann ein schülerfreundliches Betreuungsverhältnis ein Kostentreiber sein.

Die folgende Abbildung stellt das Betreuungsverhältnis auf Primar- und Sekundarstufe I nach Kantonen dar, wobei diese Betrachtung das Unterfeld Sonderschulen nicht einschliesst. Dementsprechend muss bei der Interpretation der Resultate berücksichtigt werden, dass die integrative Förderung in Regelklassen der Obligatorischen Schule nicht in allen Kantonen gleich stark ausgeprägt ist. Zur Berechnung des Betreuungsverhältnisses werden nur Angaben von öffentlichen Bildungsinstitutionen miteinbezogen.

**Abb. 6-12 Obligatorische Schule (ohne Sonderschule):
Betreuungsverhältnisse in Primar- und Sekundarstufe I**



Anmerkung: Ohne BE (Dateninkonsistenz Finanzstatistik) und SO (fehlende Daten Betreuungsverhältnis Primarstufe).
Quelle: BFS, BAKBASEL

Der Kanton Zug weist eine eher durchschnittliche bis tiefe Betreuungsquote in der Primarstufe auf. Noch mehr gilt dies aber für die Sekundarstufe I, in der Zug die tiefste aller Kantone aufweist. Dieses schülerfreundliche, aber kostenintensive Betreuungsverhältnis dient damit als eine Erklärung für den überdurchschnittlichen Personalaufwand pro Schüler.

Fazit

Sowohl die Schweiz als auch die Peer Group erweisen sich in der Plausibilisierung als aussagekräftige Vergleichsgruppen für den Kanton Zug. Die Fallkostenindexwerte in Bezug auf Peer Group bzw. Schweiz betragen 126 und 133.

Aus den Fallkostenindexwerten ergibt sich ein Fallkostendifferenzial zwischen 54.1 und 64.6 Mio. CHF. Zusätzliche Analysen der Sachgruppen sowie des Betreuungsverhältnisses lassen darauf schliessen, dass ein schülerfreundliches, aber teures Betreuungsverhältnis und ein folglich hoher Personalaufwand die überschüssigen Fallkosten miterklären.

6.1.7 Allgemeinbildende Schulen

Ergebnisse des Technischen Benchmarkings

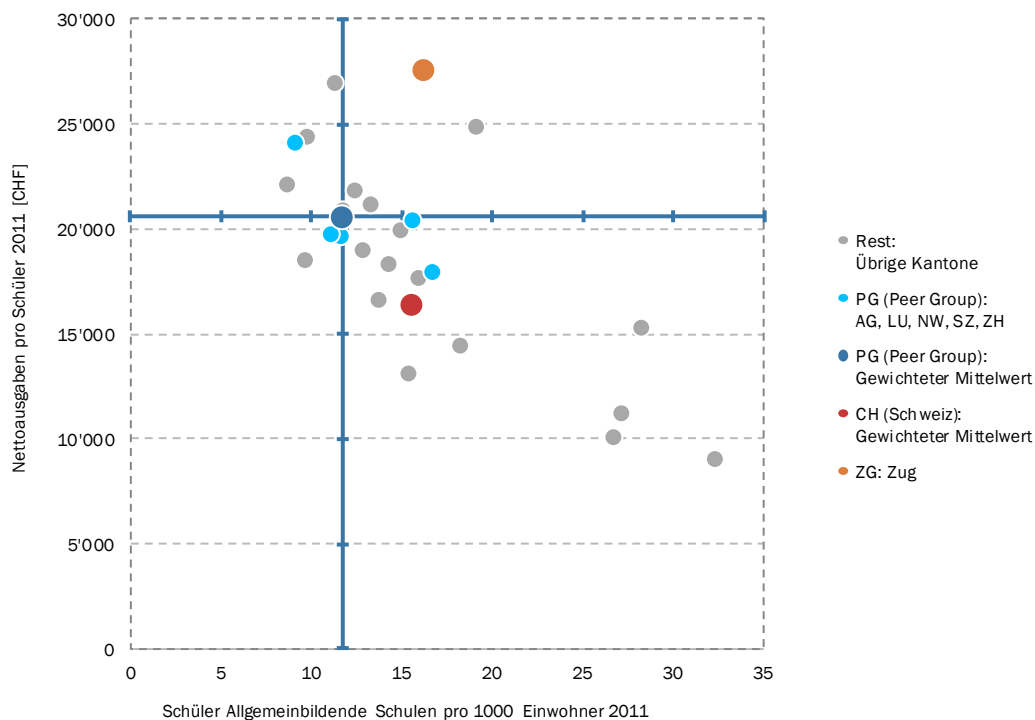
Die Fallkosten des Kantons Zug liegen gemäss Benchmarking der Nettoausgaben pro Schüler über dem Durchschnittswert der Peer Group (Fallkostenindexwert: 134). Gegenüber der Schweiz befinden sich die Fallkosten ebenfalls auf überdurchschnittlichem Niveau (Fallkostenindexwert: 168).

Wahl der Vergleichsgruppe

Für das in der folgenden Abbildung dargestellte Benchmarking der Fall- und Strukturkosten werden die Nettoausgaben durch die Schülerzahl geteilt. Die Schülerzahlen basieren auf den Durchschnittswerten der Schuljahre 2010/11 und 2011/12, wobei die Schüler ihrem jeweiligen Wohnortkanton zugewiesen sind.

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

Abb. 6-13 Allgemeinbildende Schulen: Benchmarking der Fall- und Strukturkosten



Anmerkung: Schülerzahlen = Durchschnittswerte der Schuljahre 2010/11 und 2011/12 nach Wohnkanton inkl. Privatschulen. Ohne TG (Dateninkonsistenz in der Finanzstatistik).
Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

Die Angebotsstrukturen im Bereich Allgemeinbildende Schulen unterscheiden sich in den einzelnen Kantonen in Form von Kurz- und Langzeitgymnasien, grundsätzlich abweichender Ausbildungsdauer sowie des Verhältnisses von öffentlichen und privaten Schulen. Als Folge davon variieren auch die Schülerzahlen, so dass die Anteile der Gymnasialschüler im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung recht stark streuen (x-Achse).

Da der schweizerische Mittelwert stark von den Kantonen mit sehr hoher Bedarfsstruktur geprägt ist, liefert ein Vergleich des Kantons Zug mit der Schweiz dementsprechend weniger aussagekräftige Ergebnisse. Die Peer Group erweist sich demgegenüber in diesem Aufgabenfeld als eher geeignet für einen Vergleich mit dem Kanton Zug. Entsprechend wird der Fallkostenindexwert (134) gegenüber der Peer Group zur Kalkulation des Fallkostendifferenzials verwendet, das 13.1 Mio. CHF beträgt.

Fazit

Die Peer Group erweist sich bei der Analyse zur Wahl der Vergleichsgruppe aufgrund weniger streuender Bedarfsstruktur als aussagekräftigste Vergleichsgruppe für das Benchmarking des Aufgabenfelds Allgemeinbildende Schulen. Gegenüber der Peer Group ergibt sich für den Kanton Zug ein Fallkostenindexwert von 134, was zu einem Fallkostendifferenzial von 13.1 Mio. CHF führt.

6.1.8 Universitäre Hochschulen

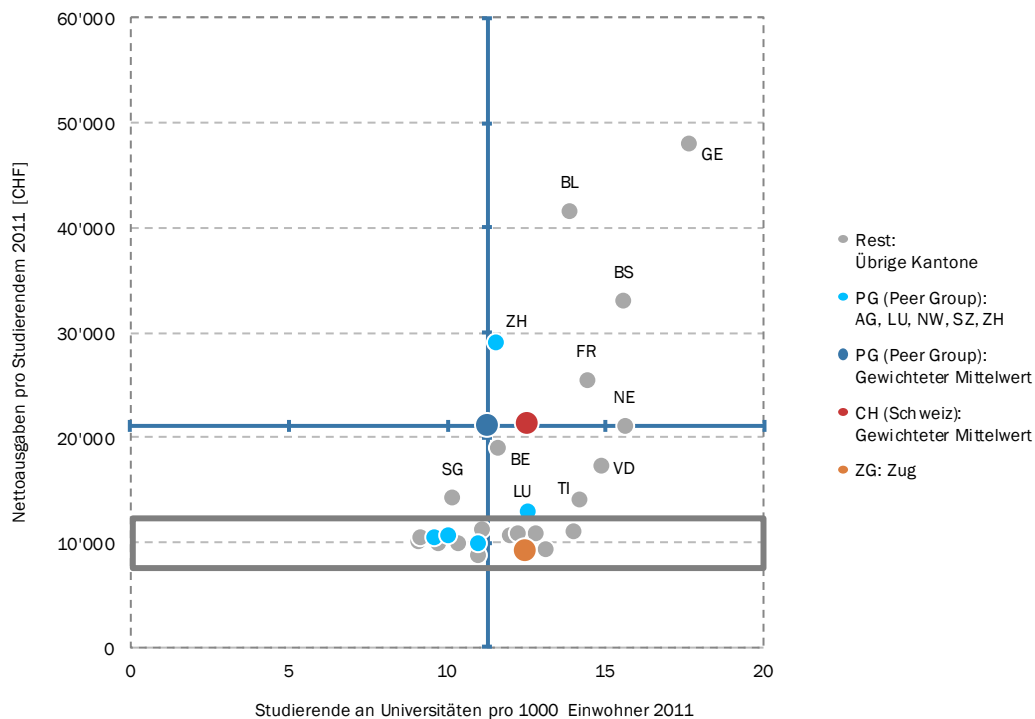
Ergebnisse des Technischen Benchmarkings

Der Fallkostenindexwert gemäss Technischem Benchmarking beträgt 43 sowohl gegenüber der Peer Group wie gegenüber der Schweiz.

Wahl der Vergleichsgruppe

Der Wahl der Vergleichsgruppe kommt im Aufgabenfeld Universitäre Hochschulen Bedeutung zu, da sich im Benchmarking erkennen lässt, dass Kantone, die als (Träger-) oder Standortkantone einer Universität (GE, BS/BL, ZH, FR, NE, BE, VD, SG, TI, LU) fungieren sowohl höhere Fallkosten als auch Strukturkosten aufweisen als die übrigen. Unter den Kantonen der Peer Group gilt dies für die Kantone Zürich und Luzern. Das Benchmarking wird daher mittels einer Alternativen Vergleichsgruppe durchgeführt: Die Vergleichsgruppe wird aus allen Kantonen der Schweiz gebildet, die selbst nicht (Träger- oder) Standortkanton sind. Dies sind 15 Kantone.

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



Anmerkung: Studierende nach Wohnkanton vor Antritt des Studiums.
Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

Der Fallkostenindexwert, der aus diesem Benchmarking hervorgeht, fällt deutlich höher aus. Er untermauert aber den Befund, dass der Kanton Zug unterdurchschnittliche Nettoaussgaben pro Student aufwendet: Er beträgt 87. Folglich verbleibt das Fallkostendifferenzial bei null.

Fazit

Im Aufgabenfeld Universitäre Hochschulen weist der Kanton Zug unterdurchschnittliche Fallkosten auf. Dieses Ergebnis geht aus dem Benchmarking hervor, das mit einer Alternativen Vergleichsgruppe aus solchen Kantonen durchgeführt wird, die wie der Kanton Zug selbst nicht (Träger- oder) Standortkanton einer Universität sind. Der Fallkostenindexwert beträgt 87.

6.1.9 Kultur

Definition des Aufgabenfeldes

Die Unterfelder Museen und bildende Kunst, Kultur, übrige sowie Medien werden aggregiert betrachtet, da die Förderung der Kultur nicht nach der Art der geförderten Kunst unterschieden werden soll, sondern lediglich nach dem aggregierten finanziellen Engagement der Kantone und Gemeinden für die Kultur und kulturelle Bildung insgesamt.

Ergebnisse des Technischen Benchmarkings

Im Aufgabenfeld Kultur liegt der Fallkostenindexwert gegenüber der Peer Group bei 109 und gegenüber der Schweiz bei 94.

Wahl der Vergleichsgruppe

Der Wahl der Vergleichsgruppe kommt im Aufgabenfeld Kultur wiederum grössere Bedeutung zu. Sowohl in der Vergleichsgruppe Schweiz wie auch der Vergleichsgruppe Peer Group finden sich Kantone mit stark abweichenden Strukturen in der öffentlichen Bereitstellung von Kultur wieder:

So werden erstens die Durchschnitte beider Vergleichsgruppen wesentlich durch Kantone mit grossen Zentren geprägt. Dies sind in erster Linie die Kantone Zürich, Bern, Basel-Stadt, Genf und Waadt. In diesen Kantonen werden in grossem Umfang Kulturangebote mit überregionaler Bedeutung bereitgestellt.

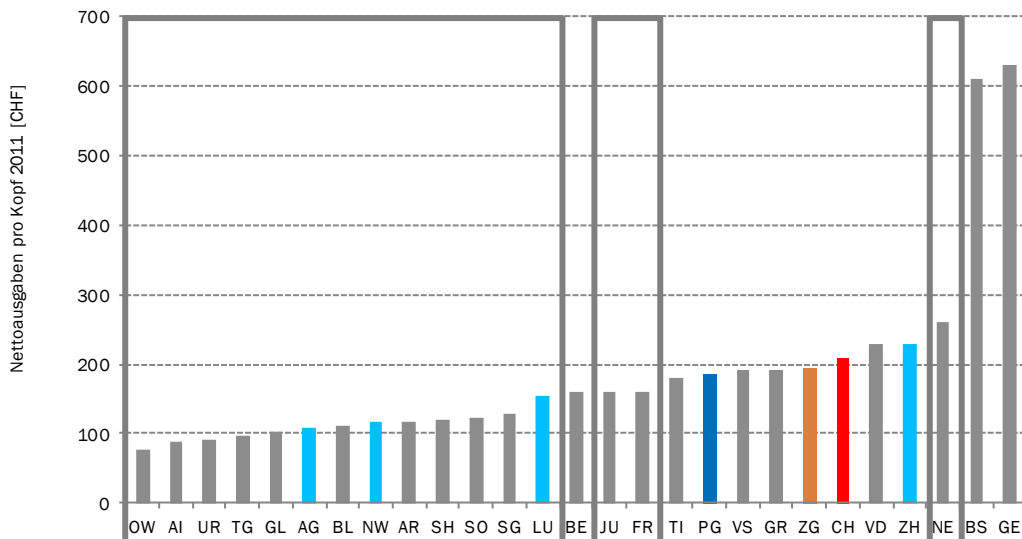
Zweitens spielt für die weiteren Kantone eine wesentliche Rolle, ob die grossen Zentren der genannten Kantone (Städte Zürich, Basel, Genf und Lausanne) von den Einwohnern des eigenen Kantons gut erreichbar sind: Ist ein Zentrum in kurzer Zeit durch eigene Bevölkerung erreichbar, sinkt die Notwendigkeit der Bereitstellung eines kulturellen Angebots im eigenen Kanton und es ergibt sich beispielsweise die Möglichkeit das Kulturangebot in einem Konkordat bereitzustellen. In dieser Hinsicht unterscheiden sich am augenscheinlichsten die Kantone Wallis, Tessin und Graubünden von den übrigen Kantonen ohne Zentrum. Diese drei Kantone weisen in Bezug auf ihre Fläche grösstenteils eine Randlage auf und stehen daher eher unter dem Zwang ein gewisses kulturelles Angebot eigenständig bereitzustellen.

Beide Aspekte schlagen sich im Benchmarking der Fallkosten sichtbar nieder. Es ist erkennbar, dass die Kantone mit Zentrum bzw. Randlage die höchsten Nettoausgaben pro Einwohner aufweisen (siehe Abb.).

In Bezug auf den Kanton Zug ist erstens festzuhalten, dass er mindestens im Vergleich mit den Zentrumskantonen keine oder wenig Kulturangebote mit überregionaler Bedeutung (Theater, Oper, grosse Museen) bereitstellt. Zweitens ist die Stadt Zürich einfach erreichbar, in der daher auch die Einwohner des Kantons Zug Kulturangebote wahrnehmen können.

Aus diesen Gründen stellen weder die Schweiz noch die Peer Group geeignete Vergleichsgruppen dar. Hingegen wird das Benchmarking mit zwei Alternativen Vergleichsgruppen (AVG) wiederholt: Einerseits mit den Kantonen der Peer Group ohne Zürich, andererseits mit allen Kantonen ohne die Zentralkantone (ZH, BE, BS, VD, GE) und solche mit Randlage (VS, TI, GR). Letztere AVG ist durch die grauen Rechtecke markiert.

Abb. 6-15 Kultur: Benchmarking der Fallkosten



Anmerkung: Benchmarking ohne SZ (Dateninkonsistenz)
 Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

Das Benchmarking mit dieser Alternativen Vergleichsgruppen verändert das Resultat: Im Vergleich mit der erstgenannten AVG (AG, LU, NW, SZ) beträgt der Fallkostenindexwert 153, im Vergleich mit letzterer 139 (CH ohne ZH, BE, GE, BS, VD, TI, VS, GR). Beide Fallkostenindexwerte weisen einhellig auf ein überdurchschnittliches finanzielles Engagement im Aufgabenfeld Kultur im Kanton Zug hin. Da diese beiden Fallkostenindexwerte als die aussagekräftigsten angesehen werden können, errechnet sich aus ihnen das Fallkostendifferenzial. Dieses wird entsprechend mit Unter- und Obergrenze von 6.2 bis 7.7 Mio. CHF angegeben.

Fazit

Die Vergleichsgruppen Schweiz und Peer Group sind nicht aussagekräftig, da es relevante strukturelle Unterschiede zwischen den Kantonen gibt, die in diesen Vergleichsgruppen nicht beachtet sind. Unter Nutzung zweier Alternativer Vergleichsgruppen ergeben sich Fallkostenindexwerte von 139 und 153 und daraus ein Fallkostendifferenzial zwischen 6.2 und 7.7 Mio. CHF.

6.1.10 Spitäler

Definition des Aufgabenfeldes

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

Ergebnisse des Technischen Benchmarkings

Gemäss Technischem Benchmarking betragen die Fallkostenindexwerte gegenüber Peer Group und Schweiz 95 bzw. 75. Zugleich liegen auch die Strukturkosten gegenüber beiden Vergleichsgruppen auf unterdurchschnittlichem Niveau (SKI: 85 bzw. 79). Der Kanton Zürich wurde dabei aus den Vergleichsgruppen (PG und CH) entfernt, da die Nettoausgaben für den Spitalbereich nicht von denen der Funktion F&E Gesundheit getrennt werden können. Diese F&E-Aufwendungen haben wegen der ansässigen Universitätsklinik einen vergleichsweise hohen Umfang und würden das Ergebnis entsprechend beeinflussen.

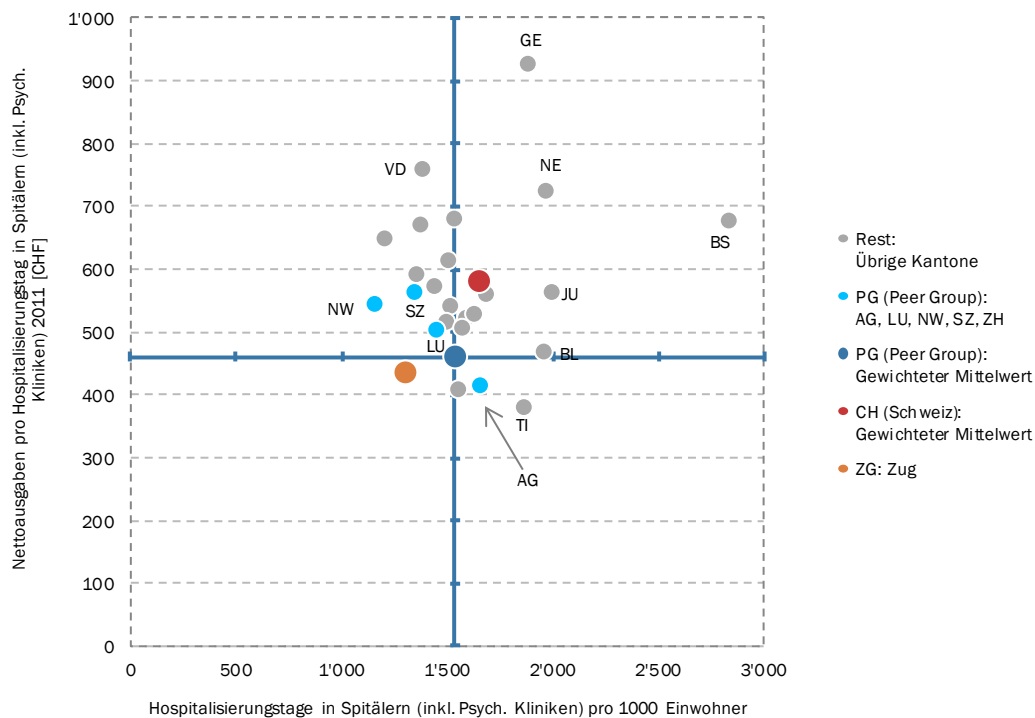
Die Aufteilung der Nettoausgaben pro Einwohner in Fall- und Strukturkosten erfolgt im Aufgabenfeld Spitäler anhand der Hospitalisierungstage nach Wohnkanton des Patienten. Aus Anzahl der Hospitalisierungstage der Patienten nach Wohnkanton im Verhältnis zur Bevölkerung des betreffenden Kantons werden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

Unten stehende Abbildung zeigt das Ergebnis des Technischen Benchmarkings. Die Lage des Kantons Zugs zeigt, dass das Fallkostenniveau insgesamt das funfthniedrigste aller Kantone ist. Allein die Kantone Aargau, Tessin und Thurgau leisten einen noch geringeren Beitrag pro Hospitalisierungstag.

Wahl der Vergleichsgruppe

Ein Teil der Plausibilisierungsanalyse dieses Aufgabenfelds gilt der Überprüfung der Eignung der verschiedenen Vergleichsgruppen. Hierbei kann ermittelt werden, welche der beiden Vergleichsgruppen auf Grundlage ähnlicherer Bedarfsstrukturen eine bessere Vergleichbarkeit gewährleistet oder ob es sinnvoll ist, eine dritte Gruppe an Kantonen für einen Vergleich heran zu ziehen. Folgende Abbildung zeigt das Ergebnis des Technischen Benchmarkings.

Abb. 6-16 Spitäler: Benchmarking der Fall- und Strukturkosten



Anmerkung: Benchmarking ohne ZH (Dateninkonsistenz); Hospitalisierungstage = kumulierte Aufenthaltsdauer [in Tagen] für alle stationären Fälle in allen Krankenhäusern und Psychiatrischen Kliniken nach Wohnkanton des Patienten.

Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

Bei der Wahl der Vergleichsgruppe kommt der Streuung (insbesondere der Strukturkosten) innerhalb der jeweiligen Gruppen eine gewisse Bedeutung zu. So gewährleistet eine geringere Streuung innerhalb der Vergleichsgruppen eher, dass der Benchmark robust ist und nicht durch einzelne Ausreisser (hier: vor allem BS und GE) geprägt ist.

In Bezug auf das Ergebnis des Technischen Benchmarkings lässt sich festhalten, dass diese (strukturelle) Homogenität innerhalb der Peer Group eher als im Vergleich zur Schweiz gegeben ist. Dies trifft nicht nur auf die Strukturkosten (x-Achse) sondern auch die Fallkosten (y-Achse) zu. Daher ist der Vergleich mit der Peer Group dem mit der Schweiz vorzuziehen und geht entsprechend in die Kalkulation des Fallkostendifferenzials (FKD) ein. Bei dem genannten Fallkostenindexwert von 95 gegenüber der Peer Group beträgt das FKD 0 CHF.

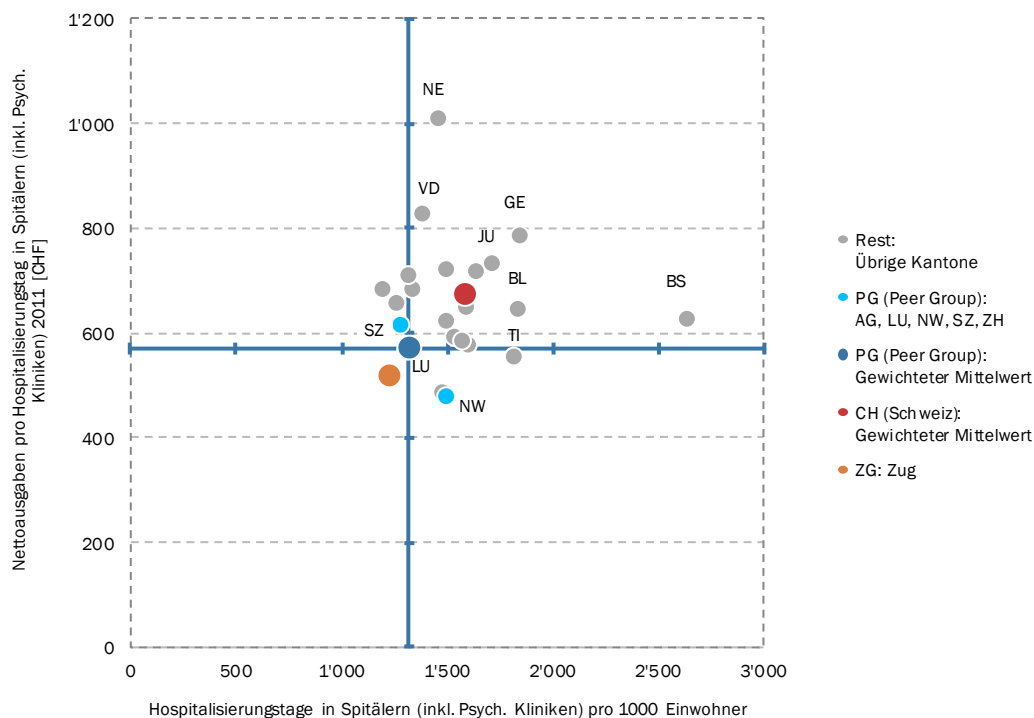
Zusatzanalyse: Fallkostenindexwert für das Jahr 2012

Das interkantonale Benchmarking der Nettoausgaben für Spitäler wurde anhand der Daten des Jahres 2011 durchgeführt. Auf den 01. Januar 2012 wurde die Neue Spitalfinanzierung eingeführt, die wesentliche Änderungen mit sich brachte und die Vergleichbarkeit der Situation des Jahres 2011 mit der der Folgejahre einschränkt. Unter anderem sind folgende Reformen von Bedeutung:

- Fallpauschalen: Im Falle der Spitäler (nicht aber im Falle Psychiatrischer Kliniken) geschieht ein Wechsel von der Kostenvergütung zur leistungsbezogenen Finanzierung. Die Abgeltung erfolgt nicht mehr nach Spitalaufenthaltsstagen sondern nach Fallpauschalen.
- Einheitlicher Verteilschlüssel: Für das interkantonale Benchmarking ist insbesondere die Bestimmung eines einheitlichen Verteilschlüssel für die Spitalfinanzierung von Bedeutung: Demnach werden ab dem Jahr 2017 mindestens 55% der Fallpauschalen von den Kantonen, das heisst über Steuern, und höchstens 45% von den Krankenversicherern finanziert, das heisst über Prämien.
- Gleichbehandlung von öffentlichen und privaten Spitälern: Private Spitäler können sich als Listenspital in den Kantonen bewerben. Sie werden infolge gleichberechtigt wie ein öffentliches Spital behandelt.
- Einbezug der Investitionskosten in OKP: Die Investitionskosten werden fortan in die Tarife der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) einbezogen.
- Freie Spitalwahl: Die ausserkantonale Hospitalisierung wird vereinfacht.

Die Neue Spitalfinanzierung hat damit einschneidende Neuerungen gebracht. Der höhere Wettbewerb und die allgemein stark veränderte unternehmerische Anreizsituation der Spitäler dürften Veränderungen der organisatorischen Strukturen wie auch der medizinischen Ausrichtung in den Spitälern mit sich bringen. Gerade die Einführung des einheitlichen Verteilungsschlüssels stellt einen direkten Eingriff in die Finanzen der Kantone dar.

Abb. 6-17 Spitäler: Benchmarking der Fall- und Strukturkosten mittels der EFV-Finanzstatistik Kantone *exklusive* Gemeinden 2012



Anmerkung: Benchmarking ohne ZH (Dateninkonsistenz); Hospitalisierungstage = kumulierte Aufenthaltsdauer [in Tagen] für alle stationären Fälle in allen Krankenhäusern und Psychiatrischen Kliniken nach Wohnkanton des Patienten; In den Vergleich einbezogen sind lediglich Kantone, die den Spitalbereich ohne Zutun der Gemeinden finanzieren. Somit sind die Kantone Zürich, Aargau und Graubünden ausgeschlossen.
Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

Mittels der EFV-Finanzstatistik der Kantone *exklusive* Gemeinden des Jahres 2012, die zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Studie vorliegt, kann das Ergebnis für das Jahr 2011 überprüft werden. Da ein Vergleich nur für solche Kantone aussagekräftig ist, die die Spitäler, Psychiatrischen Kliniken und Rettungsdienste ohne das Zutun der Gemeinden finanzieren (d.h. Kantonsanteil beträgt nahezu 100 Prozent), findet der Vergleich ohne die Kantone Zürich, Aargau und Graubünden statt.

Auch in der Betrachtung des Jahres 2012 wird deutlich, dass sich die Nettoausgaben des Kantons Zug pro Hospitalisierungstag auf unterdurchschnittlichem Niveau bewegen. Die günstige relative Kostenposition des Kantons Zug, die bereits oben für das Jahr 2011 ermittelt wird, bestätigt sich damit auch für das Jahr 2012, in dem die Neue Spitalfinanzierung bereits in Kraft war.

Fazit

Der Kanton Zug weist im Aufgabenfeld Spitäler unterdurchschnittliche Fallkosten auf. Der relevante Fallkostenindexwert gegenüber der (um ZH reduzierten) Peer Group beträgt 95. Das Fallkostendifferenzial beträgt entsprechend null. Die günstige relative Position des Kantons Zug bestätigt sich auch für den Zeitraum nach Einführung der Neuen Spitalfinanzierung, was mittels der EFV-Finanzstatistik *exklusive* Gemeinden für das Jahr 2012 berechnet werden kann, die zum Zeitpunkt der Bearbeitung dieses Berichts bereits vorliegt.

6.1.11 Prämienverbilligungen

Definition des Aufgabenfeldes

Im Aufgabenfeld Prämienverbilligungen werden auch die Unterfelder Kranken- und Unfallversicherung integriert, um dem Engagement einiger Kantone bei der Kranken- oder Unfallversicherung gerecht zu werden. Die Prämienverbilligungen sind im betrachteten Feld sehr dominant. Sie repräsentieren 98.2 Prozent der Gesamtnettoausgaben über alle Kantone.

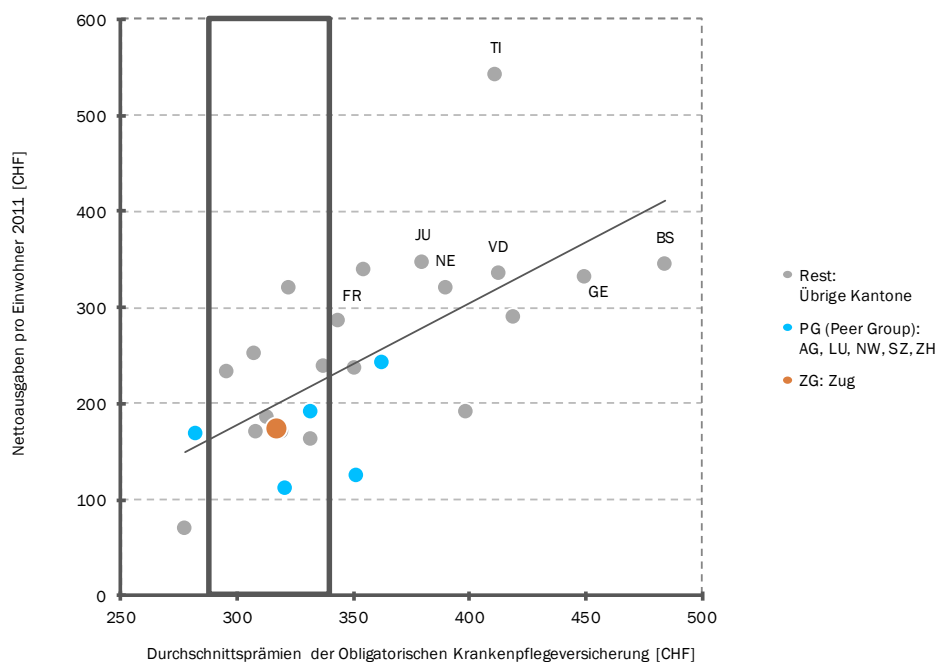
Ergebnisse des Technischen Benchmarkings

Die Fallkosten des Kantons Zug liegen sowohl unter dem Durchschnittswert der Peer Group wie auch dem der Schweiz (Fallkostenindexwerte: 87 bzw. 66).

Wahl der Vergleichsgruppe

Ein wichtiges Strukturmerkmal für die Nachfrage nach Prämienverbilligungen stellen die Krankenkassenprämien dar. Verschiedene Einflussfaktoren wirken hierbei auf die Höhe der Krankenkassenprämien und führen zu kantonalen Unterschieden. Das Prämienniveau wird einerseits durch eine Preis-, andererseits durch eine Mengenkomponekte beeinflusst: So tragen die teureren Arztkonsultationen in Städten ebenso zu den unterschiedlichen Krankenkassenprämien bei, wie die geringere Anzahl an Untersuchungen in ländlicheren Kantonen. Weitere wichtige Einflussfaktoren sind die Facharzttdichte, die Medikamentenpreise und die Bevölkerungszusammensetzung.

Abb. 6-18 Prämienverbilligungen: Fallkosten in Abhängigkeit der Durchschnittsprämien OKP



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

Es kann somit von einem positiven Zusammenhang zwischen den Krankenkassenprämien und den Gesundheitskosten ausgegangen werden. Der vermutete positive Zusammenhang ist im Diagramm erkennbar.

Da die Prämien zur OKP insgesamt nur in kleinem Umfang und indirekt durch die Kantone beeinflussbar sind (Bsp. eines Kanals: Wahl des Kostenteilers in Spitalfinanzierung), kann die Höhe der Prämien als Strukturmerkmal verstanden werden. Um diesem Strukturmerkmal im Benchmarking Rechnung zu tragen, wird es zur Bildung einer Alternativen Vergleichsgruppe verwendet. Diese Alternative Vergleichsgruppe besteht aus denjenigen Kantonen, die dem (prämiengünstigen) Kanton Zug bezüglich des Prämienniveaus am ähnlichsten sind (AR, OW, UR, GR, GL, SZ, VS, SG, LU, TG), und ist durch das graue Rechteck in der Abbildung gekennzeichnet.

Im Vergleich mit dem Fallkostendurchschnitt dieser Alternativen Vergleichsgruppe liegen die Fallkosten des Kantons Zug auf unterdurchschnittlichem Niveau: Der Fallkostenindexwert liegt bei 82. Dieser FKI wird für die Ableitung des Fallkostendifferenzials verwendet, dieses beträgt entsprechend null.

Fazit

Die Peer Group und die Schweiz sind nicht ideale Vergleichsgruppen für den Kanton Zug. Grund ist, dass der Bedarf an Prämienverbilligungen eines Kantons nachweislich mit dem kantonalen OKP-Prämienniveau zusammenhängt. Um diesem Strukturmerkmal im Benchmarking Rechnung zu tragen, sollte es daher zur Bildung einer Alternativen Vergleichsgruppe verwendet werden. Diese Alternative Vergleichsgruppe besteht aus denjenigen Kantonen, die dem Kanton Zug bezüglich des Prämienniveaus am ähnlichsten sind.

Im Vergleich mit dem Fallkostendurchschnitt dieser Alternativen Vergleichsgruppe liegen die Fallkosten des Kantons Zug auf unterdurchschnittlichem Niveau: Der Fallkostenindexwert liegt bei 82. Dieser FKI wird für die Ableitung des Fallkostendifferenzials verwendet, dieses beträgt entsprechend null.

6.1.12 Invalidität

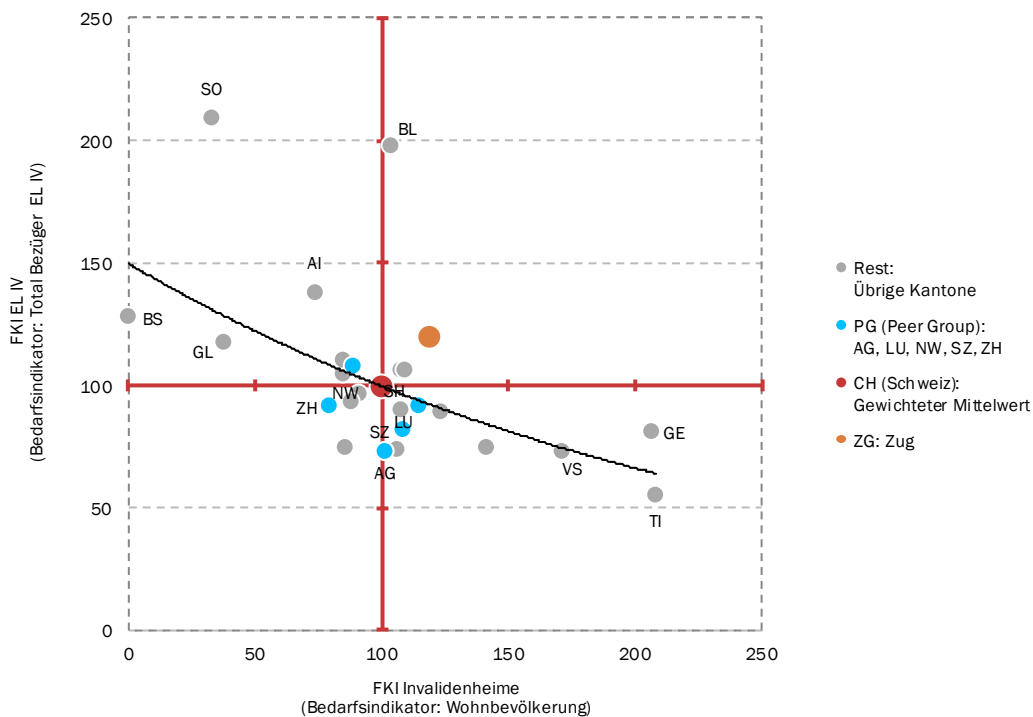
Definition des Aufgabenfeldes

Das Aufgabenfeld Invalidität umfasst die Unterfelder Leistungen an Invalide, Invalidenheime und Ergänzungsleistungen IV (EL IV). Die aggregierte Betrachtung der gewichtigen Unterfelder Invalidenheime und Ergänzungsleistungen IV ist sinnvoll, da die Finanzierungsinstrumente dieser Leistungen teilweise substitutiv sind:

So kann ein Kanton entscheiden, nur wenig objektbasierte Beiträge an die Institutionen (Unterfeld Invalidenheime) zu leisten. Hierdurch wird jedoch nahezu automatisch die (dann anteilmässig sehr hohe) Bedürftigkeit in der Subjektfinanzierung (Unterfeld Ergänzungsleistungen IV) steigen, die Personen mit unzureichenden finanziellen Ressourcen den Heimaufenthalt ermöglicht.

Dies kann verdeutlicht werden, indem die Fallkostenindexwerte (FKI) der Unterfelder Invalidenheime und Ergänzungsleistungen IV gegenübergestellt werden.

Abb. 6-19 Invalidität: Abhängigkeit der Fallkostenindexwerte der Unterfelder Ergänzungsleistungen IV und Invalidenheime



Anmerkung: Benchmarking ohne BE (Dateninkonsistenz)
 Quelle: BSV, BAKBASEL

Besonders an den Rändern zeigt sich, dass Kantone mit hohem FKI im Unterfeld EL IV, tendenziell einen niedrigen FKI im Unterfeld Invalidenheime (und umgekehrt) aufweisen.

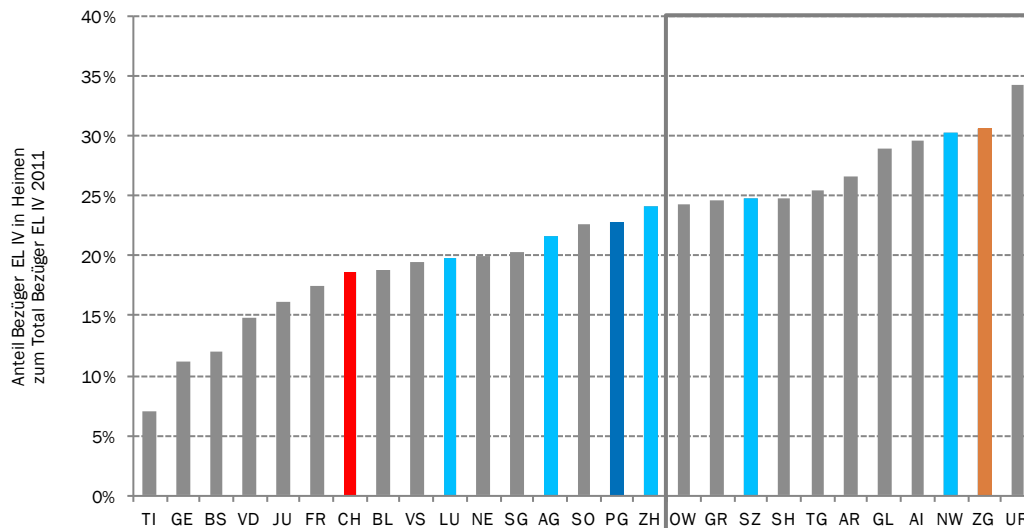
Ergebnisse des Technischen Benchmarkings

Im Aufgabenfeld Invalidität weist der Kanton Zug einen Indexwert von 163 gegenüber dem Peer-Group-Durchschnitt und von 162 gegenüber dem Mittelwert der Schweiz auf. Die Fallkosten des Aufgabenfelds Invalidität sind durch die Nettoausgaben pro Bezüger Ergänzungsleistungen IV definiert. Die Anzahl der Bezüger EL IV ist als Bedarfsindikator auch für das Unterfeld Invalidenheime annähernd geeignet, da die überwiegende Mehrheit der Invalidenheimbewohner Ergänzungsleistungen IV empfängt.

Wahl der Vergleichsgruppe

Die Fallkosten für die Kantone im Aufgabenfeld Invalidität dürften besonders dann hoch sein, wenn ein hoher Anteil Personen in Heimen wohnhaft ist, da diese Unterkunftform sehr kostenintensiv für die öffentlichen Kassen ist. Die folgende Abbildung zeigt den interkantonalen Vergleich dieses Indikators Anteil der Bezüger EL IV in Heimen im Verhältnis zur Gesamtzahl der Bezüger EL IV.

Abb. 6-20 Invalidität: Anteil Bezüger EL IV im Heim am Total Bezüger EL IV



Quelle: BSV, BAKBASEL

Der Vergleich der Anteile zeigt, dass die Streuung insbesondere für die Schweiz, aber auch für die Peer Group recht hoch ist. So scheinen sich die Eigenschaften der Bezüger EL IV zwischen Kantonen rechts (eher deutschschweizerisch und / oder ländlich) bzw. links (eher westschweizerisch und / oder urban) auf der Skala wesentlich zu unterscheiden. Im Kanton Zug ist ein hoher Anteil der Bezüger EL IV in Heimen wohnhaft (30.6 %). Dieser hohe Anteil dürfte somit einen Teil der überschüssigen Fallkosten gegenüber Peer Group und Schweiz erklären.

Zur Überprüfung der Ergebnisse des Technischen Benchmarkings werden die Berechnungen zusätzlich mit einer Alternativen Vergleichsgruppe durchgeführt. Diese besteht aus denjenigen Kantonen, deren Anteil der EL IV Bezüger sich innerhalb einer Standardabweichung um den Anteil des Kantons Zug befinden. Der Vergleich mit dieser Alternativen Vergleichsgruppe (durch das graue Rechteck markiert) ergibt einen Fallkostenindexwert von 147.

Fazit

Der Kanton Zug weist im Aufgabenfeld Invalidität hohe Fallkostenindexwerte gegenüber der Peer Group sowie der Schweiz auf. Ein Teil der überdurchschnittlichen Fallkosten dürfte sich dadurch erklären, dass vergleichsweise viele Zuger EL IV Bezüger in Invalidenheimen leben.

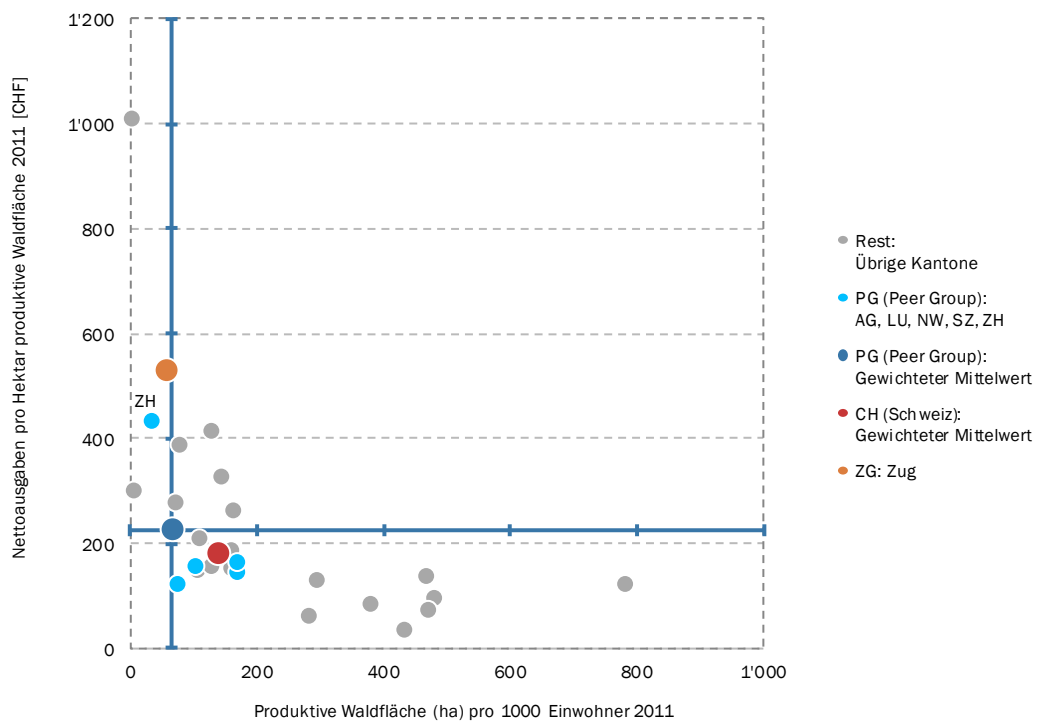
Daher wird eine Alternative Vergleichsgruppe gebildet, in der die Anteile der Heimbewohner unter der Bezüger Ergänzungsleistungen IV homogener sind. Der Vergleich weist daraufhin, dass die Fallkostenindexwerte des Technischen Benchmarkings die FKI eher überschätzen: Wird die Alternative Vergleichsgruppe als Benchmark verwendet, beträgt der Fallkostenindexwert 147. Dieser wird für die Berechnung des Fallkostendifferenzials verwendet, das dann 13.3 Mio. CHF beträgt.

6.1.13 Forstwirtschaft

Ergebnisse des Technischen Benchmarkings

Der Fallkostenindexwert gemäss Technischem Benchmarking ist sowohl gegenüber der Peer Group wie gegenüber der Schweiz hoch: 234 bzw. 293. In der Abbildung wird deutlich, dass der Kanton Zug eine exponierte Position bezüglich der Fallkosten einnimmt.

Abb. 6-21 Forstwirtschaft: Benchmarking der Fall- und Strukturkosten



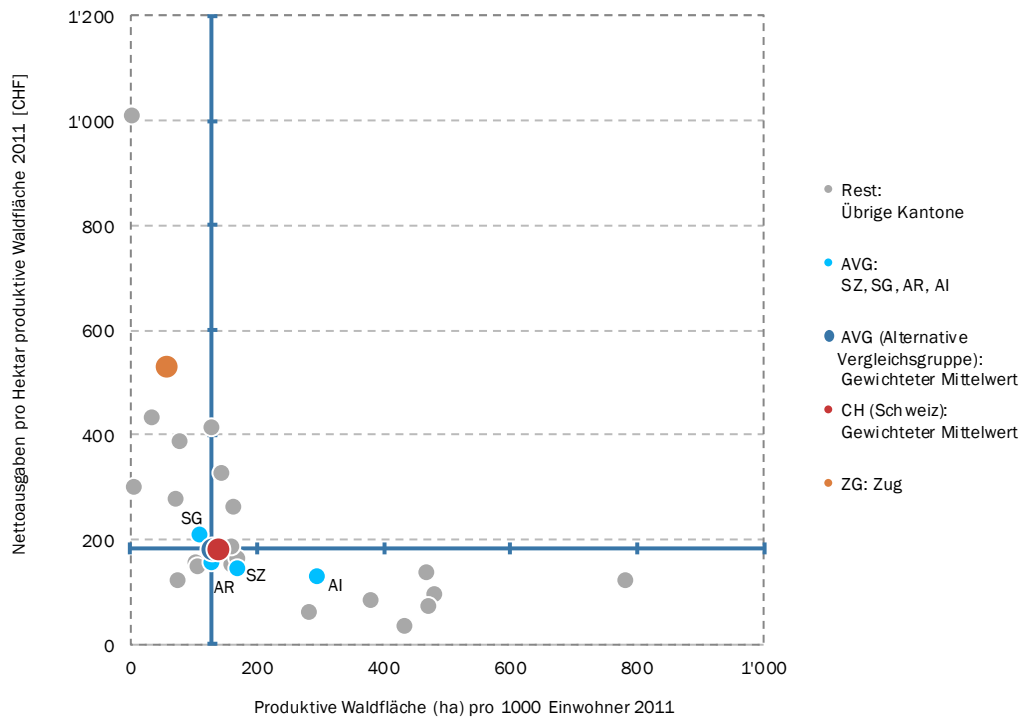
Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

Um das Ergebnis zu präzisieren, kann nichtsdestotrotz die Wahl der Vergleichsgruppe angegangen werden (wenn auch feststeht, dass der Fallkostenindexwert auf hohem Niveau verbleiben wird).

Wahl der Vergleichsgruppe: Wirtschaftsregionen

Im Forstbereich der Schweiz können die Kantone entsprechend ihren Waldstandorten in Regionen aufgeteilt werden (Mittelland, Jura, Voralpen, Alpen, etc.). Der Kanton Zug liegt dabei in der Gruppe „Voralpen Ost“. Der überwiegende Teil der Waldfläche befindet sich gemäss des Kantonalen Waldentwicklungsplans (2012) im Voralpengebiet (80 Prozent). Die geografische Lage am Alpenrand und die hierdurch bestimmte Vegetation haben Einfluss darauf, wie profitabel die Bewirtschaftung des Forsts im Kanton durchgeführt werden kann und inwiefern Subventionen des Bundes fliessen. Die Kantone der Peer Group lassen im Bereich Forstwirtschaft daher keinen uneingeschränkten Vergleich zu, da auch Mittelland- und Alpenkantone enthalten sind. Entsprechend wird das Benchmarking mit den Kantonen aus der Wirtschaftsregion Voralpen Ost (SG, SZ, AR, AI) wiederholt.

Abb. 6-22 Forstwirtschaft: Benchmarking der Fall- und Strukturkosten mittels der Alternativen Vergleichsgruppe „Voralpen Ost“



Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

Der Fallkostenindexwert gegenüber dieser Alternativen Vergleichsgruppe beträgt 290. Die übrigen Kantone dieser forstwirtschaftlichen Wirtschaftsregion produzieren zu deutlich geringeren Fallkosten als der Kanton Zug.

Fazit

Im Forstbereich der Schweiz können die Kantone entsprechend ihren Waldstandorten in Regionen aufgeteilt werden (Mittelland, Jura, Voralpen, Alpen, etc.). Der Kanton Zug liegt dabei in der Gruppe „Voralpen Ost“. Die geografische Lage am Alpenrand und die hierdurch bestimmte Vegetation haben Einfluss darauf, wie profitabel die Bewirtschaftung des Forsts im Kanton durchgeführt werden kann und inwiefern Subventionen des Bundes fliessen. Die Kantone der Peer Group lassen im Bereich Forstwirtschaft daher keinen uneingeschränkten Vergleich zu.

Entsprechend wird das Benchmarking mit den Kantonen aus der Wirtschaftsregion Voralpen Ost (SG, SZ, AR, AI) wiederholt. Der Indexwert gegenüber einer Alternativen Vergleichsgruppe aus diesen Kantonen mit vergleichbaren forstwirtschaftlichen Eigenschaften beträgt 290. Das resultierende Fallkostendifferenzial beträgt 2.2 Mio. CHF.

6.1.14 Berufsbildung

Definition des Aufgabenfeldes

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

Ergebnisse des Technischen Benchmarkings

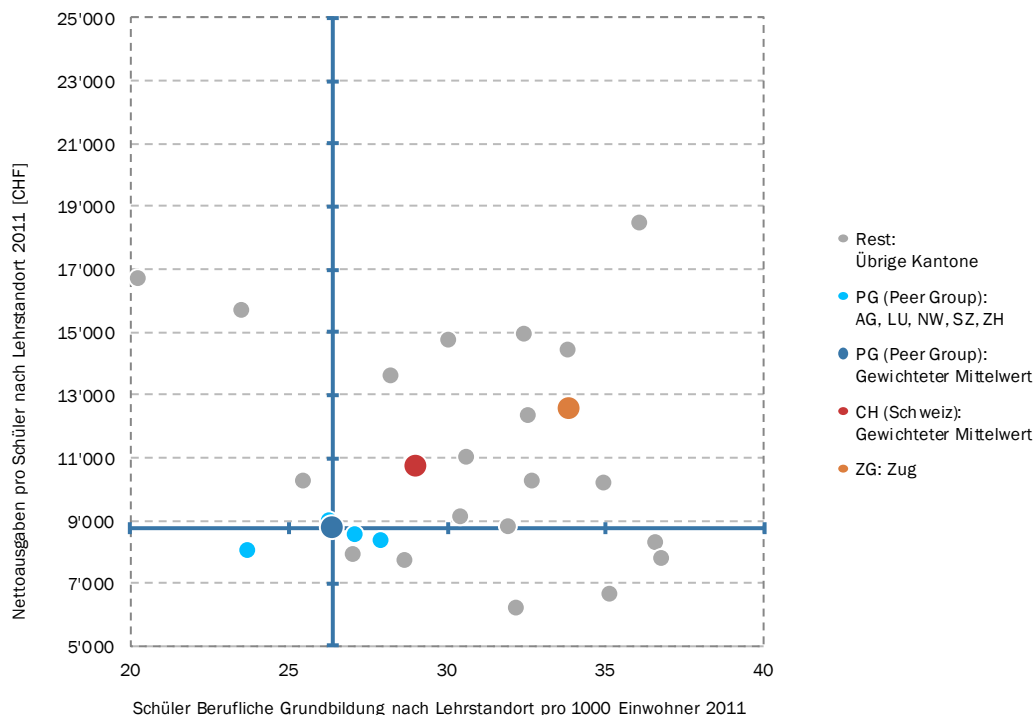
Die Fallkosten des Kantons Zugs in Form der Nettoausgaben pro Schüler liegen im Aufgabenfeld Berufsbildung über dem Peer-Group-Mittelwert (FKI: 144). Diese Tendenz bestätigt sich auch im Vergleich zur Schweiz (FKI: 117).

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

Wahl der Vergleichsgruppe

Die folgende Abbildung stellt das Ergebnis des Technischen Benchmarkings dar. Da kein Zusammenhang der Struktur- mit den Fallkosten zu erkennen ist, kann aus dieser Perspektive davon ausgegangen werden, dass sich beide Vergleichsgruppen für ein Benchmarking mit dem Kanton Zug eignen. Da beide FKI abweichende Niveaus haben, wird das Fallkostendifferenzial (FKD) mit Unter- und Obergrenze angegeben: Die Untergrenze bildet das FKD, dass sich aus dem kleinsten FKI ergibt, die Obergrenze das FKD, dass sich aus dem grössten FKI kalkuliert.

Abb. 6-23 Berufsbildung: Benchmarking der Fall- und Strukturkosten



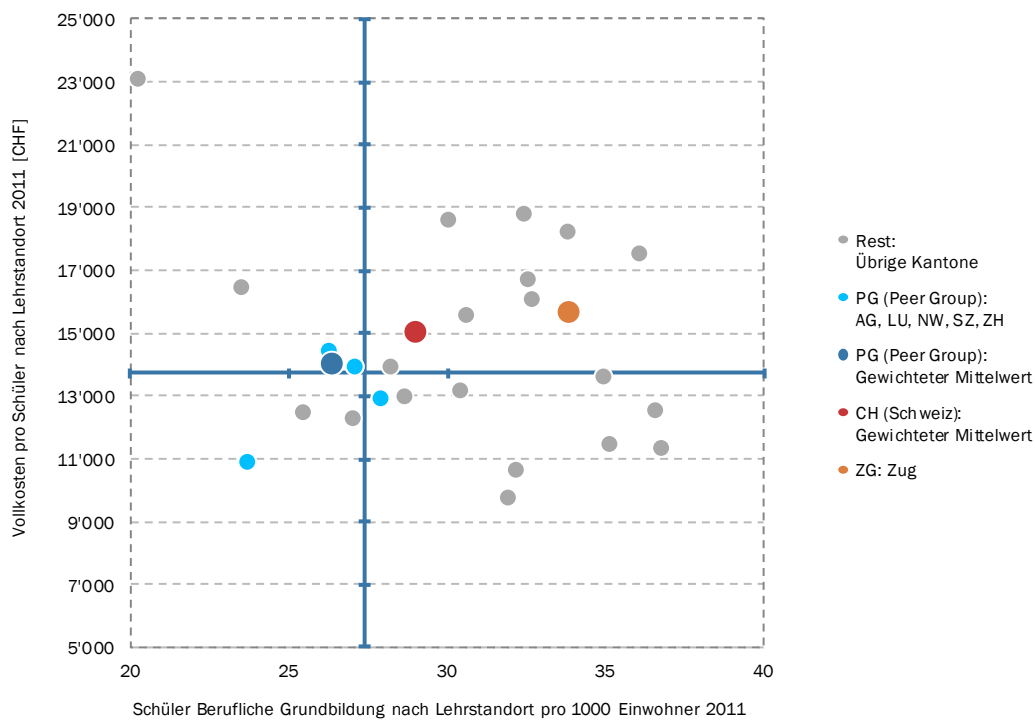
Anmerkung: Ohne LU (Dateninkonsistenzen)
 Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

Zusatzanalyse: Interkantonales Benchmarking der Vollkosten in der Berufsbildung

Das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) führt jährlich ein interkantonales Benchmarking der Vollkosten im Bereich Beruflicher Grundbildung und Höherer Berufsbildung durch (siehe „Vollkostenrechnung der kantonalen Berufsbildung 2011“). Die in der Studie verwendeten Daten weichen von den (im vorliegenden interkantonalen Benchmarking von BAKBASEL verwendeten) investitionsbereinigten Nettoausgaben insofern ab, als dass Infrastrukturkosten (Miete, Kapitalkosten, Wertverzehr, Unterhalt usw.) berücksichtigt sind. Diese werden vom BBT pauschal über kalkulatorische Kosten berücksichtigt.

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

Abb. 6-24 Berufsbildung: Benchmarking der Fall- und Strukturkosten mit Vollkostenbetrachtung (Datensatz BBT)



Anmerkung: Zwecks Vergleichbarkeit wiederum ohne LU (siehe Abb. oben)
 Quelle: BBT, BFS, BAKBASEL

Auch in der Zusatzanalyse mittels der Vollkosten (Datensatz BBT) bestätigt sich, dass die Fallkosten im Kanton Zug überdurchschnittlich liegen. Allerdings fallen der Fallkostenindexwerte grad gegenüber Peer Group, aber auch gegenüber der Schweiz mit 112 und 104 kleiner aus.

Fazit

Grundsätzlich eignen sich beide Vergleichsgruppen für das Benchmarking. Daher werden die Fallkostenindexwerte gegenüber beiden Vergleichsgruppen (PG: 144; CH: 117) verwendet und das Fallkostendifferenzial entsprechend mit Unter- und Obergrenze angegeben.

Mittels der Vollkosten im Aufgabenfeld Berufsbildung gemäss dem BBT wird das Benchmarking wiederholt. Die Fallkostenindexwerte fallen erheblich kleiner aus. Da eine Bewertung der divergierenden Ergebnisse schwierig ist, fliessen auch diese Fallkostenindexwerte (PG: 112; CH: 104) in die Berechnung der Unter- und Obergrenze des Fallkostendifferenzials ein. Der Fallkostendifferenziale beträgt somit zwischen 2.0 (FKI: 104) und 14.9 Mio. CHF (FKI: 144).

6.1.15 Arbeitslosigkeit

Ergebnisse des Technischen Benchmarkings

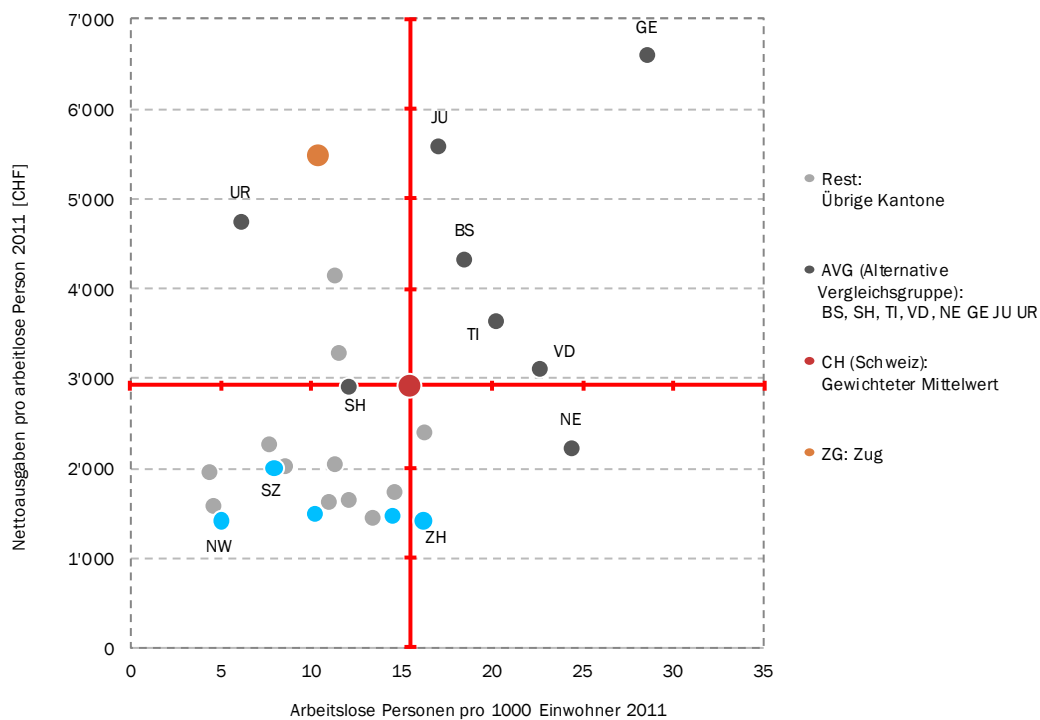
Im Aufgabenfeld Arbeitslosigkeit liegen die Fallkosten deutlich über den Durchschnittswerten von Peer Group und Schweiz. Die Fallkostenindexwerte betragen 376 bzw. 188.

Wahl der Vergleichsgruppe

Der Kanton Zug bietet wie einige weitere Kantone eine kantonale Arbeitslosenhilfe an. Die Leistungen werden dem Aufgabenfeld Arbeitslosigkeit zugeschlagen. Hierdurch erklären sich die hohen Fallkostenindexwerte gegenüber der Peer Group und der Schweiz im Technischen Benchmarking.

Die folgende Abbildung zeigt das Benchmarking der Fall- und Strukturkosten. Hierbei sind die Kantone, die eine kantonale Arbeitslosenhilfe anbieten (BS, SH, TI, VD, NE, GE, JU, UR), dunkel grau markiert.

Abb. 6-25 Arbeitslosigkeit: Benchmarking der Fall- und Strukturkosten mittels Alternativer Vergleichsgruppe



Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

Das Diagramm macht deutlich, dass das Angebot einer kantonalen Arbeitslosenhilfe die Fallkosten im Aufgabenfeld Arbeitslosigkeit massgeblich beeinflusst. Die meisten Kantone mit Arbeitslosenhilfesystem weisen höhere Fallkosten als der Durchschnitt der Schweiz auf. Zugleich wird deutlich, dass die Fallkosten der Peer Group homogener sind und deutlich niedriger liegen als im Durchschnitt der Schweiz (rot). Die Peer Group stellt damit (eher als die Schweiz) einen interessanten Benchmark dar: eine Vergleichsgruppe vollständig ohne ein Arbeitslosenhilfesystem.

Es bietet sich ausserdem an, *zusätzlich* zum Technischen Benchmarking mit der Peer Group, auch einen Vergleich mit der Alternativen Vergleichsgruppe (AVG) aus diesen (dunkelgrau markierten) Kantonen durchzuführen. Der Fallkostenindexwert in Bezug auf das Benchmarking mit dieser AVG deutet ebenfalls auf überdurchschnittliche Fallkosten hin, aber er fällt kleiner aus als im Technischen Benchmarking: er beträgt 129. Für diese Vergleichsgruppe ist jedoch zu beachten, dass die Vergleichbarkeit der einzelnen kantonalen Arbeitslosenhilfesysteme nicht per se gegeben ist, da diese unterschiedliche Umfänge und Zielsetzungen haben können.

Zur Berechnung des Fallkostendifferenzials werden die Fallkostenindexwerte gegenüber der Peer Group sowie der Alternativen Vergleichsgruppe (AVG) verwendet. Die Untergrenze bildet dabei das Fallkostendifferenzial (FKD) aus dem verfeinerten Benchmarking mit der AVG, die Obergrenze das FKD aus dem Benchmarking mit der Peer Group: 1.5 bis 4.8 Mio. CHF.

Fazit

Der Kanton Zug bietet wie einige weitere Kantone eine kantonale Arbeitslosenhilfe an. Die Leistungen werden dem Aufgabenfeld Arbeitslosigkeit zugeschlagen. Hierdurch dürfte sich der hohe Fallkostenindexwert (376) insbesondere gegenüber den Kantonen der Peer Group im Technischen Benchmarking erklären, die allesamt keine Arbeitslosenhilfe anbieten.

Es bieten sich zwei Vergleichsgruppen an: erstens ein Vergleich mit der Alternativen Vergleichsgruppe (AVG) aus den Kantonen *mit* einem Arbeitslosenhilfesystem. Auch der Fallkostenindexwert in Bezug auf das Benchmarking mit dieser AVG deutet auf überdurchschnittliche Fallkosten hin, aber er fällt kleiner aus als im Technischen Benchmarking (129). Neben der AVG, stellt zweitens die Peer Group (eher als die Schweiz) einen interessanten Benchmark dar: eine Vergleichsgruppe vollständig *ohne* ein Arbeitslosensystem.

Zur Berechnung des Fallkostendifferenzials werden daher die Fallkostenindexwerte gegenüber der Peer Group sowie der AVG verwendet. Die Untergrenze bildet dabei das Fallkostendifferenzial (FKD) aus dem verfeinerten Benchmarking mit der AVG, die Obergrenze das FKD aus dem Benchmarking mit der Peer Group: 1.5 bis 4.8 Mio. CHF.

6.1.16 Öffentlicher Verkehr

Ergebnisse des Technischen Benchmarkings

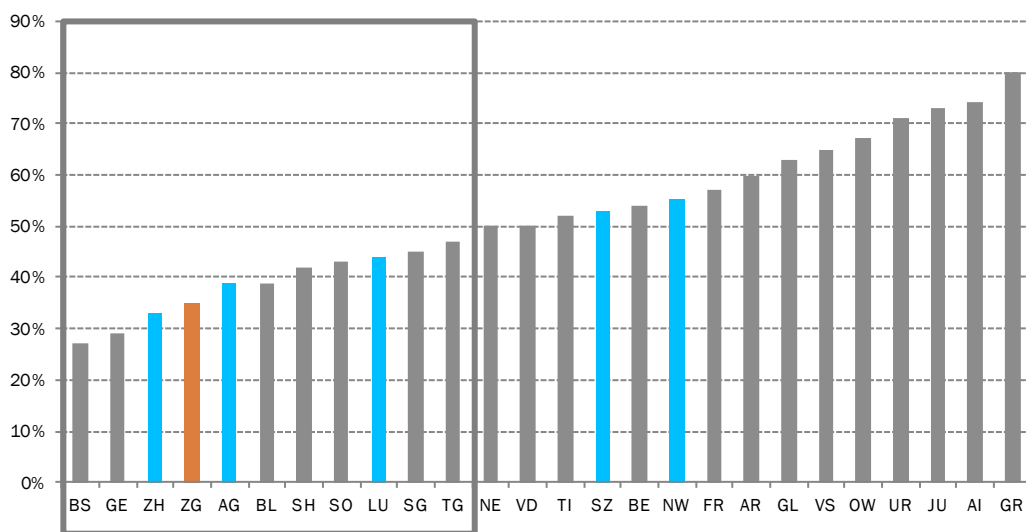
Im Aufgabenfeld Öffentlicher Verkehr liegen die Fallkosten des Kantons Zug in Form der Nettoausgaben pro Einwohner gemäss Technischem Benchmarking über dem Durchschnitt der Peer-Group-Kantone sowie der Schweiz (Fallkostenindexwerte: 125 bzw. 122).

Wahl der Vergleichsgruppe

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

Im Detail werden die ungedeckten Kosten des bestellten Leistungsangebotes im Regionalen Personenverkehr zwischen Bund und Kanton aufgeteilt. Der jeweilige Anteil wird dabei mithilfe einer Formel berechnet, welche von den Strukturmerkmalen Bevölkerungsdichte und Privatbahnlänge des Kantons abhängt. Der Bund beteiligt sich bei Kantonen mit einer geringen Bevölkerungsdichte und/oder einer grossen Privatbahnlänge aufgrund ihrer strukturellen Benachteiligung stärker an den Kosten (Bsp. GR: 80%) als bei Kantonen mit günstigeren Voraussetzungen (Bsp. BS: 27%). Die Bundesbeteiligung im Kanton Zug ist vergleichsweise gering: der Bund trägt lediglich 37 Prozent bei. Im Jahr 2011 entsprach dies einem Betrag von 7 Mio. CHF. Die folgende Abbildung zeigt die Beteiligung des Bundes an den Kosten des Regionalen Personenverkehrs.

Abb. 6-26 Öffentlicher Verkehr: Beteiligung des Bundes an den Kosten des Regionalen Personenverkehrs 2010



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

In obiger Abbildung wird deutlich, dass sich die prägenden Kantone der Peer Group Zürich, Aargau und Luzern in Bezug auf die Bundesbeteiligung „nah“ beim Kanton Zug befinden. Dennoch bietet sich aufgrund der Streuung der Bundesbeteiligungsätze eine Sensitivitätsanalyse mittels einer Alternativen Vergleichsgruppe an. Zur Überprüfung des Fallkostenindexwerts gegenüber der Peer Group wird ein zusätzliches Benchmarking mit einer Alternativen Vergleichsgruppe durchgeführt, bestehend aus solchen Kantonen, welche dem Kanton Zug hinsichtlich der Kostenbeteiligung des Bundes am stärksten gleichen. Diese Vergleichsgruppe besteht aus den Kantonen, bei denen die Beteiligung des Bundes im Intervall einer Standardabweichung um den Beteiligungswert im Kanton Zug liegt (BS, GE, ZH, AG, BL, SH, SO, LU, SG, TG).

Der Fallkostenindexwert gegenüber dieser Vergleichsgruppe beträgt 128 und ähnelt damit dem eingangs genannten Fallkostenindexwert des Technischen Benchmarkings gegenüber der Peer Group. Somit kann das Ergebnis des Technischen Benchmarkings als insgesamt aussagekräftig angesehen werden.

Fazit

Im Aufgabenfeld Öffentlicher Verkehr resultiert ein Fallkostenindexwert von 128 gegenüber einer Alternativen Vergleichsgruppe, die aus den Kantonen besteht die im ähnlichen Ausmass von der Bundesbeteiligung im Regionalen Personenverkehr profitieren. Hieraus kalkuliert sich ein Fallkostendifferenzial von 7.9 Mio. CHF.

6.1.17 Tourismus

Ergebnisse des Technischen Benchmarkings

Das Technische Benchmarking ergibt für den Vergleich zur Peer Group und Schweiz widersprüchliche Ergebnisse. Der Fallkostenindexwert (FKI) gegenüber der Peer Group ist 104, der gegenüber der Schweiz 37. Die Nettoausgaben im Tourismus werden dabei mit dem Bedarfsindikator Reale Bruttowertschöpfung im Gastgewerbe interkantonal standardisiert.

Wahl der Vergleichsgruppe

Die Wahl der Vergleichsgruppe gestaltet sich im Aufgabenfeld Tourismus schwierig, da es kein dominantes strukturelles Merkmal gibt, das die Wahl der Vergleichsgruppe bzw. die Bildung einer Alternativen Vergleichsgruppe „diktiert“. Es werden daher im Folgenden Ergebnisse mehrerer Benchmarkings nebeneinander gestellt. Neben den Ergebnissen des Technischen Benchmarkings wurden zwei weitere Varianten getestet.

Als Kriterium, das die unterschiedlichen Strukturen des Tourismussektors in den Kantonen beschreibt, ist der Anteil der realen Bruttowertschöpfung Gastronomie gegenüber der gesamten realen Bruttowertschöpfung Gastgewerbe. In Kantonen mit hohem Anteil dominieren tendenziell Tagestouristen, in solchem mit niedrigem eher der Tourismus mit Übernachtungen. Die in diesem Kriterium ähnlichsten Kantone zum Kanton Zug sind die Kantone ZH, BS, GE, VD, NE, FR, SO, BL, SH, SG, AG und TG. Gegenüber dieser Alternativen Vergleichsgruppe beträgt der Fallkostenindexwert 75 (Fallkostendifferenzial (FKD): null).

Eine weitere Möglichkeit ist nur Kantone in den Vergleich einzubeziehen, die dem Kanton Zug im Kriterium des wirtschaftlichen Profils ähnlich sind und wo Geschäftsreisende (eher als Privatreisende) für einen besonders hohen Anteil in der Bruttowertschöpfung des Gastgewerbes sorgen dürften. Dies ist in den urbaner geprägten Kantonen ZH, BS, GE und VD der Fall. Gegenüber dieser Alternativen Vergleichsgruppe ergibt sich ein Fallkostenindexwert von 128 (FKD: 0.18 Mio. CHF).

Das Fallkostendifferenzial wird mit Unter- und Obergrenze angegeben. Die Untergrenze bildet das Fallkostendifferenzial, das sich aus dem Vergleich zur Schweiz ergibt (FKI: 37), die Obergrenze das FKD, das sich aus dem Vergleich mit der Alternativen Vergleichsgruppe aus ZH, BS, GE und VD (FKI: 128).

Fazit

Die Wahl der Vergleichsgruppe gestaltet sich im Aufgabenfeld Tourismus schwierig, da es kein dominantes strukturelles Merkmal gibt, das die Wahl der Vergleichsgruppe bzw. die Bildung einer Alternativen Vergleichsgruppe vorgibt. Neben den Ergebnissen des Technischen Benchmarkings wurden zwei weitere Benchmarking-Varianten getestet. Das Fallkostendifferenzial wird daher mit Unter- und Obergrenze angegeben: 0.0 bis 0.18 Mio. CHF.

6.1.18 Finanzen und Steuern, IT, Personal, Hochbau und Direktionssekretariate

Datenplausibilisierung

In diesem Aufgabenfeld werden vor allem diejenigen Funktionsbereiche und Positionen zusammengefasst, die in der institutionellen Struktur der Kantone **klassische Querschnittsfunktionen** wahrnehmen:

- Finanzen und Steuern
- Hochbau
- Informatik
- Personal
- Direktionssekretariate

Die Datenlage im Bereich Finanzen und Steuern, IT, Personal, Hochbau und Direktionssekretariate stellt ein interkantonales Benchmarking dieses Aufgabenfelds vor eine besondere Herausforderung. In der funktionalen Gliederung der EFV-Finanzstatistik gemäss harmonisiertem Rechnungslegungsmodell 2 werden die Ausgaben einer Verwaltungseinheit einer bestimmten aufgabenspezifischen Funktion auf Dreisteller-Ebene zugewiesen, wenn die betreffende Verwaltungseinheit ausschliesslich der entsprechenden Funktion zugehörige Verantwortlichkeiten trägt.

Sofern Zuständigkeiten einer Verwaltungseinheit auf verschiedene (Dreisteller-) Funktionen fallen, wie beispielsweise im Falle eines Direktionssekretariats, wird diese Verwaltungseinheit als querschnittsbezogen verstanden und der Funktion 022 Allgemeine Dienste, übrige zugeteilt.

Neben den oben genannten klassischen Querschnittsfunktionen können vereinzelt auch Verwaltungseinheiten bspw. aus dem Bereich Kultur fallen, wenn sie etwa zugleich einerseits für Bibliotheken (EFV-Dreisteller 321) sowie andererseits für Film und Kino (EFV-Dreisteller 331) zuständig sind.

Dementsprechend resultiert in der Funktion 022 Allgemeine Dienste, übrige und dem hier definierten Aufgabenfeld Finanzen und Steuern, IT, Personal, Hochbau und Direktionssekretariate ein sehr heterogenes Aggregat von Verwaltungseinheiten, die nur teilweise Querschnittsfunktionen im engeren Sinne innehaben. Entsprechend ist ein Benchmarking der Nettoausgaben des Kantons Zugs mit weiteren Kantonen im Aufgabenfeld Finanzen und Steuern, IT, Personal, Hochbau und Direktionssekretariate ohne zusätzliche vertiefte Datenanalyse nicht aussagekräftig.

Vorgehen

Ein Benchmarking der klassischen Querschnittsfunktionen ist für die Finanzevaluati- on des Kantons Zug dennoch von zentralem Interesse, da sie mit deutlich über 50 Mio. CHF Nettoausgaben ein grosses Volumen haben. Es ist daher unumgänglich, andere, detailliertere Datenquellen zu nutzen.

Alternative Datengrundlage

Um daher ein aussagekräftiges Benchmarking dieser klassischen Querschnittsfunktionen durchführen zu können, werden zwei Wege eingeschlagen:

- Erstens wurden bei der Eidgenössischen Finanzverwaltung die detaillierte Dokumentation der Dreisteller 021, 022 und 291 für den Kanton Zug sowie die Kantone der Peer Group angefragt.
- Zweitens wurden händisch Daten aus den Staatsrechnungen bzw. Geschäftsberichten des Jahres 2011 des Kantons Zug und der Kantone der Peer Group die Daten der Querschnittsfunktionen exzerpiert.

Nach der Datenaufbereitung ermöglicht diese Datengrundlage eine Aufschlüsselung des Aufgabenfelds in seine Unterfelder (Personal, Informatik, Hochbau, Finanzen und Steuern, Direktionssekretariate) sowie eine Bereinigung der Daten um Positionen, die in einer Betrachtung der Querschnittsfunktionen nicht von Interesse sind (bspw. Dienststellen aus dem Bereich Kultur). Hieraus entstehen zwei Datensätze, die nun untersucht werden können.

Es ist zu beachten, dass das folgende Benchmarking des Aufgabenfelds Finanzen und Steuern, IT, Personal, Hochbau und Direktionssekretariate ein Vergleich der Kantone *exklusive* ihrer jeweiligen Gemeinden ist.

Verwendung der Datengrundlage

Die detaillierte Dokumentation der EFV-Finanzstatistik ist die prioritäre Datengrundlage für das Benchmarking. Grund ist, dass die Finanzstatistik einen höheren Detailgrad bei den Sachgruppen ausweist und damit detailliertere Einsichten in die Daten als im Falle des Staatsrechnungsdatensatzes ermöglicht. Sie enthält insbesondere konsistente Daten für die Bereiche:

- Finanzen und Steuern
- Informatik
- Personal

Direktionssekretariate sind hingegen mit den Daten der Finanzstatistik nicht vergleichbar. Mittels der exzerpierten Daten aus den Staatsrechnungen kann der Bereich Direktionssekretariate dennoch in das Benchmarking eingeschlossen werden. Für das Unterfeld Hochbau werden die Datensätze kombiniert.

Grenzen der Datengrundlage

- Begrenzte Informationsbreite: Die Ergebnisse können vor allem wegen der begrenzten Informationsbreite nicht im Sinne der vorangegangenen aufgabenspezifischen Analysen anderer Aufgabenfelder plausibilisiert werden. Da nur die Finanzdaten für den Kanton Zug und die Kantone der Peer Group vorliegen, können bspw. prägende Strukturmerkmale nicht in den Daten nachgewiesen und durch die Wahl der Vergleichsgruppe beachtet werden.

Dies ist insbesondere aus Perspektive von erwartbaren Grössenvorteilen in der Bereitstellung Querschnittsdienstleistungen ein Defizit: so ist es wahrscheinlich, dass die grossen Kantone Aargau, Luzern und Zürich aufgrund ihrer grösseren Verwaltungskörper ihre Fachverwaltungsstellen kostengünstiger mit Querschnittsdienstleistungen versorgen können als die Kantone Schwyz, Nidwalden und Zug. Dieses Strukturmerkmal kann im vorliegenden Benchmarking aber nicht abschliessend kontrolliert werden.

Zudem können nicht alle Benchmarkings mit der gesamten Peer Group durchgeführt werden. Insbesondere liegen für den Kanton Nidwalden für die Unterfelder Finanzen und Steuern, Personal und Direktionssekretariate (Direktionssekretariat der Finanzdirektion) keine auftrennbaren Daten vor.

- Aufgabenzuteilung in Querschnittseinheiten: Zwar müssen alle Aufgaben klassischer Querschnittseinheiten in allen Kantonen erbracht werden, teils ist die Aufgabendefinition verwandter Amtsstellen, aber nicht perfekt vergleichbar. Aus diesem Grund wird beispielsweise der Bereich Staatskanzlei nicht betrachtet, da im Bereich Staatskanzlei die Aufgabendefinitionen stark variieren.

Ein Indiz für diese Problematik könnte sein, dass die Bereiche Direktionssekretariate, aber insbesondere Hochbau als Ausreisser auffallen und das Ergebnis stark beeinflussen.

Das folgende Benchmarking kann aus diesem Grund einen ersten Überblick über die relative Kostenposition des Kantons Zug im Aufgabenfeld Finanzen und Steuern, IT, Personal, Hochbau und Direktionssekretariate geben können. Allerdings können diese nicht als abschliessende Beurteilung angesehen werden.

Benchmarking Finanzen und Steuern, IT, Personal, Hochbau und Direktionssekretariate

Ziel des Benchmarkings im Bereich der Querschnittsfunktionen und Finanzdirektion ist die Ableitung eines aufgabenfeldspezifischen Fallkostenindexwertes und Orientierung hinsichtlich der relativen Kostenposition des Kantons zur Peer Group zu geben.

Zunächst werden zu diesem Zweck die Nettoausgaben pro Einwohner der Querschnittsfunktionen mit der Peer Group gebenchmarkt. Werden die Nettoausgaben der klassischen Querschnittsfunktionen aggregiert betrachtet, beträgt dieser Fallkostenindexwert gemäss der genannten Datenbasis 190. Aufgrund der Ausreisserproblematik wurde der Bereich Hochbau hier nicht berücksichtigt.

Hinsichtlich der Grenzen der zugrundeliegenden Daten bietet sich an, auch ein Ergebnis unter Ausschluss der Direktionssekretariate durchzuführen. Ihr grosser Einfluss auf das Ergebnis wird hier deutlich: der Fallkostenindexwert beträgt dann 150. Der Gesamtindexwert der gesamten Nettoausgaben pro Einwohner über alle betrachteten Aufgabenfelder gegenüber der Peer Group liegt bei 134. Der Fallkostenindexwert sagt damit aus, dass die Fallkosten deutlich über dem Durchschnitt liegen dürften.

Wie ordnet sich der hohe Fallkostenindexwert mit Blick auf das Ergebnis des Standard-Benchmarking ein? Eine mögliche Erklärung der Differenz (134 zu 150) können letztlich unbeachtete Struktureffekte sein: Grössenvorteile könnten in der Bereitstellung Querschnittsdienstleistungen vorliegen. So sind ähnliche Fallkostenindexwerte in Feldern mit Grössenvorteilen zu beobachten, etwa in den Aufgabenfeldern Exekutive und Legislative. Hier resultieren im Benchmarking zur Peer Group auf Kantons-ebene ebenfalls hohe Fallkostenindexwerte.

Nicht zuletzt ist für das vorliegende Benchmarking auch mit dem erweiterten Datensatz nicht auszuschliessen, dass einzelne Aufgaben nicht identisch den Amtsstellen zugeteilt werden. Das Benchmarking kann in dieser Hinsicht durch ein Benchmarking des Personalaufwands pro Vollzeitäquivalent plausibilisiert werden. Das Lohn-Benchmarking hat gegenüber dem eingangs beschriebenen Benchmarking der Fallkosten den Vorteil, dass mögliche interkantonale Unterschiede in der Aufgabenzuteilung das Ergebnis hier nicht so stark beeinflussen, da nun der Mengeneffekt (Anzahl Vollzeitäquivalente) herausgerechnet ist und ein reiner Preiseffekt (Durchschnittslohn) in den Daten verbleibt. Für eine vorsichtige Betrachtung kann also dieser Indexwert zugrunde gelegt werden.

Die Vollzeitäquivalente sind ebenfalls (sofern vorhanden) den Staatsrechnungen der Kantone entnommen. Wird dieser „Lohnindexwert“ kalkuliert, resultiert ein Wert von 112 (ohne Hochbau), d.h. die Personalkosten pro Vollzeitäquivalenten liegen in den betrachteten Bereichen im Kanton Zug 22 Prozent über dem Durchschnittswert der Vergleichsgruppe. Werden die Direktionssekretariate ausgeschlossen beträgt dieser 110.

Hiermit zeigt sich, dass auch der individuelle Lohn einen Anteil an den überdurchschnittlichen Fallkosten (Nettoausgaben pro Einwohner) hat. Der Lohn-Indexwert kann gewissermassen als am stärksten abgesicherter Indexwert angesehen werden.

Fazit

Im Benchmarking der „klassischen Querschnittseinheiten“ (Personal, Finanzen und Steuern, Informatik, Direktionssekretariate, Hochbau) auf Kantonsebene (*exklusive* Gemeinden) mittels zweier zusätzlich generierter Datensätze muss mit gewisser Vorsicht vorgegangen werden, da die geringe Informationsbreite der Daten das Benchmarking mit Unsicherheit belegt.

Der Fallkostenindexwert beträgt beim Benchmarking des Aggregats 150 (ohne die auffälligen Bereiche Hochbau und Direktionssekretariate). Jedoch können hierin noch Verzerrungen durch interkantonal unterschiedliche Aufgabenzuteilungen enthalten sein.

Als Plausibilisierung kann gewissermassen das Benchmarking des Personalaufwandes pro Vollzeitäquivalent angesehen werden: dieses enthält nur noch einen Preiseffekt, nämlich den individuellen Durchschnittslohn. Hier beträgt der Indexwert 110 (ohne die auffälligen Bereiche Hochbau und Direktionssekretariate). Somit ergibt sich durch die Nutzung der beiden Indexwerte eine Spanne zwischen 110 und 150.

Da die Vergleichbarkeit zu den übrigen Fallkostenindexwerten nicht gewährleistet ist und das Ergebnis nur mit besonderer Vorsicht interpretiert werden kann, wird dieses Ergebnis nicht in die zusammenfassenden Tabellen der Studie aufgenommen.

6.1.19 Zusammenfassung der Plausibilisierungsanalysen

Im Benchmarking der Fall- und Strukturkosten (Technisches Benchmarking) werden bereits Fall- und Strukturkostenindexwerte unterschieden. Die Unterscheidung geschieht hierbei mittels eines Bedarfsindikators. Die pro Aufgabenfeld gewählten Bedarfsindikatoren sind in der Tabelle aufgelistet.

Neben der Hinzuziehung aufgabenspezifisch hilfreicher Drittdaten stellt die Wahl der Vergleichsgruppe den wichtigsten zusätzlichen Analyseschritt der Plausibilisierung dar. Sofern es keinen besonderen Einwand gibt, fungiert stets die Peer Group als prioritäre und einzige Vergleichsgruppe. In einigen Fällen erweist sich auch die Schweiz als geeignete Vergleichsgruppe.

Bildung einer Alternativen Vergleichsgruppe

Neben den standardmässigen Vergleichsgruppen Peer Group (PG) und Schweiz (CH) besteht die Möglichkeit der Bildung einer aufgabenfeldspezifischen Alternativen Vergleichsgruppe (AVG). Dies wird nötig, wenn sich die kantonalen Strukturen nicht allein durch den verwendeten Bedarfsindikator abbilden lassen, sondern weitere unbeeinflussbare Strukturunterschiede einen interkantonalen Vergleich verzerren würden.

In diesem Falle wird eine Vergleichsgruppe aus solchen Kantonen gebildet, die dem untersuchten Kanton im relevanten Strukturmerkmal ähneln. Damit wird gewährleistet, dass ein solcher unbeeinflussbarer Strukturunterschied das Fallkostenbenchmarking nicht verzerrt und ein sinnvoller und fairer Vergleich der Effizienz / des Versorgungsniveaus möglich wird. Dieses Vorgehen wird etwa im Aufgabenfeld Exekutive gewählt, in dem starke Grössenvorteile erkennbar sind.

Tabelle 6-2 zeigt ausser dem Bedarfsindikator die je Aufgabenfeld verwendete Vergleichsgruppe (PG, CH und / oder AVG) an. Wird eine Alternative Vergleichsgruppe (AVG) gebildet, wird ausserdem das jeweils zugrunde liegende Strukturmerkmal, das zur Bildung der jeweiligen Alternativen Vergleichsgruppe dient, aufgelistet.

Die Bildung einer Alternativen Vergleichsgruppe geschieht in der Regel auf statistischer Basis. Im zugrunde gelegten Strukturmerkmal wird jeder Kanton in die AVG aufgenommen, der nicht weiter als eine (oder eine halbe) Standardabweichung vom untersuchten Kanton „entfernt“ liegt. Im Falle einzelner Aufgabenfelder (bspw. Tourismus und Kultur) liegen der Wahl auch qualitative Betrachtungen zugrunde.

Alternative Vergleichsgruppe im Sozialbereich

Für die Aufgabenfelder des Sozialbereichs wird ein besonderes Vorgehen gewählt. Für die Aufgabenfelder Familie und Jugend (ohne Familienzulagen), Sozialhilfe und Asylwesen, Ergänzungsleistungen AHV & übriges Alter, Familienzulagen und Arbeitslosigkeit wird stets anstatt den Kantonen der Peer Group (AG, LU, NW, SZ, ZH) eine Alternative Vergleichsgruppe aus den Kantonen AG, LU, NW, SZ (entspricht PG ohne ZH) zugrunde gelegt.

Dieses Vorgehen wird damit begründet, dass in diesen Aufgabenfeldern davon auszugehen ist, dass der Kanton Zürich wegen seiner Grossstadt Zürich unter den Kantonen der Peer Group besondere Strukturen (etwa hohes Vorkommen von sozialen Risikogruppen) und Kosten aufweist, die einen Vergleich mit dem Kanton Zug nicht anbieten.

Einnahmegeprägte Aufgabenfelder

In den Aufgabenfeldern Allgemeines Rechtswesen, Jagd und Fischerei sowie Strassenverkehr werden teils hohe Nettoeinnahmen in den Kantonen generiert. Damit ist ein aussagekräftiges Benchmarking der Nettoausgaben nicht sinnvoll abzuleiten. Aus diesem Grund werden die Fallkostenindexwerte in diesen Aufgabenfeldern auf null gesetzt. Die Fallkostendifferenziale betragen entsprechend ebenfalls null.

**Tab. 6-1 Zusammenfassung Plausibilisierungsanalysen:
Bedarfsindikatoren und Wahl der Vergleichsgruppe je Aufgabenfeld**

| Nr. | Aufgabenfeld | Bedarfsindikator | Wahl der Vergleichsgruppe | |
|------------------------------------------|------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|---------------------------|------------------------------------------------------|
| | | | VG | Strukturmerkmal AVG |
| Staatskanzlei & Regierungsrat | | | | |
| 1 | Exekutive | Wohnbevölkerung | AVG | Einwohnerzahl |
| Kantonsrat | | | | |
| 2 | Legislative | Wohnbevölkerung | AVG | Einwohnerzahl |
| Rechtspflege | | | | |
| 3 | Rechtssprechung | Wohnbevölkerung | PG | - |
| 4 | Allgemeines Rechtswesen | Wohnbevölkerung | PG | - |
| Sicherheitsdirektion | | | | |
| 5 | Polizei | Wohnbevölkerung | AVG | Straftaten (PG ohne ZH) |
| 6 | Strafvollzug | Wohnbevölkerung | AVG | Gesamtlänge Verurteilungen zu Freiheitsstrafen |
| 7 | Verteidigung | Wohnbevölkerung | AVG | Einwohnerzahl |
| 8 | Strassenverkehr | Strassenkilometer | PG | - |
| Bildungsdirektion | | | | |
| 9 | Obligatorische & Sonderschule | Schüler Obligatorische Schule (nach Wohnkanton) | PG, CH | - |
| 10 | Allgemeinbildende Schulen | Schüler Allgemeinbildende Schule (nach Wohnkanton) | PG | - |
| 11 | Universitäre Hochschulen | Studierende Universitäten (nach Wohnkanton vor Studienantritt) | AVG | (Träger-) Standortkanton Universitäre Hochschule |
| 12 | Pädagogische & Fachhochschulen | Studierende PH & FH (nach Wohnkanton vor Studienantritt) | PG | - |
| 13 | Kultur | Wohnbevölkerung | AVG (2) | Zentrumslasten, Randlage |
| 14 | Sport und Freizeit | Wohnbevölkerung | PG | - |
| Gesundheitsdirektion | | | | |
| 15 | Spitäler | Hospitalisierungstage (nach Wohnkanton des Patienten) | PG | - |
| 16 | Stationäre und ambulante Pflege | Wohnbevölkerung über 79 Jahren | PG | - |
| 17 | Gesundheitsprävention | Wohnbevölkerung | PG | - |
| 18 | Prämienverbilligungen | Wohnbevölkerung | AVG | Durchschnittsprämie OKP |

Fortsetzung nächste Seite

Fortsetzung

| Nr. | Aufgabenfeld | Bedarfsindikator | Wahl der Vergleichsgruppe | |
|---------------------------------------------------|----------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|---------------------------|----------------------------------------------------------------------|
| | | | VG | Strukturmerkmal AVG |
| Direktion des Innern | | | | |
| 19 | Denkmalpflege und Heimatschutz | Wohnbevölkerung | PG | - |
| 20 | Kirchen und religiöse Angelegenheiten | Wohnbevölkerung | PG | - |
| 21 | Invalidität | Bezüger Ergänzungsleistungen IV | AVG | Anteil Bezüger EL IV im Heim relativ zum Total Bezüger EL IV |
| 22 | Familie und Jugend (ohne Familienzulagen) | Wohnbevölkerung unter 20 Jahren | AVG | Grossstadt (AVG: PG ohne ZH) |
| 23 | Sozialhilfe und Asylwesen | Bezüger Sozialhilfe | AVG | Grossstadt (AVG: PG ohne ZH) |
| 24 | Forstwirtschaft | Wohnbevölkerung | AVG | Forstwirtschaftliche Wirtschaftsregion |
| 25 | Jagd und Fischerei | Wohnbevölkerung | PG | - |
| Volkswirtschaftsdirektion | | | | |
| 26 | Berufsbildung | Schüler Berufliche Grundbildung (nach Kanton des Lehrbetriebs) | PG, CH | - |
| 27 | Ergänzungsleistungen AHV & übriges Alter | Bezüger Ergänzungsleistungen AHV | AVG | Grossstadt (AVG: PG ohne ZH) |
| 28 | Familienzulagen | Wohnbevölkerung unter 20 Jahren | AVG | Grossstadt (AVG: PG ohne ZH) |
| 29 | Arbeitslosigkeit | Arbeitslose Personen | AVG | Kantonale Arbeitslosehilfe; Grossstadt (AVG: PG ohne ZH) |
| 30 | Öffentlicher Verkehr | Wohnbevölkerung | AVG | Bundesbeteiligung Regionaler Personenverkehr |
| 31 | Landwirtschaft | Landwirtschaftliche Nutzfläche | PG | - |
| 32 | Tourismus | Reale Bruttowertschöpfung (BWS) Gastgewerbe | PG, CH, AVG (2) | Anteil BWS Gastronomie an BWS Gastgewerbe, Anteil Geschäftstourismus |
| 33 | Industrie, Gewerbe, Handel | Wohnbevölkerung | PG | - |
| Baudirektion | | | | |
| 34 | Umweltschutz | Wohnbevölkerung | PG | - |
| 35 | Raumordnung | Wohnbevölkerung | PG | - |
| Finanzdirektion und Querschnittsfunktionen | | | | |
| 36 | Finanzen und Steuern, IT, Personal, Hochbau und DS | Wohnbevölkerung | PG | - |

Anmerkung: PG: Peer Group (AG, LU, NW, SZ, ZH); CH: Schweiz; VG: Vergleichsgruppe; AVG: (aufgabenfeldspezifische) Alternative Vergleichsgruppe; IT: Informatik; DS: Direktionssekretariate.
Quelle: BAKBASEL

6.2 Bewertete Fallkostendifferenziale nach Aufgabenfeldern

Einordnung

Der Fokus der Plausibilisierungsanalysen des vorangegangenen Kapitels liegt darin, die Ergebnisse des Technischen Benchmarking durch die Wahl der Vergleichsgruppe, Sensitivitätsanalysen und unter Hinzuziehung von Drittdaten einzuordnen und zu bewerten. Hierbei liegt der Fokus auf den Fallkosten, die im Gegensatz zu den Strukturkosten i.d.R. besser politisch beeinflusst werden können und daher für politische Prozesse eine höhere Relevanz haben.

Transformation der Ergebnisse in finanzielle Fallkostendifferenziale

Ein weiterer Schritt der Bewertung besteht darin, die Fallkostenindexwerte unter Berücksichtigung der Plausibilisierungsanalysen in monetäre Grössen zu transformieren. Im Ergebnis erhält man das so genannte Fallkostendifferenzial (FKD). Liegt der Fallkostenindexwert eines Aufgabenfeldes über 100, resultiert dies in einem positiven Fallkostendifferenzial, liegt er darunter, beträgt das FKD null.

Das Fallkostendifferenzial eines Aufgabenfeldes drückt damit aus, wie stark die Nettoausgaben (bei vorgegebenem Referenzniveau) c.p. sinken müssen, um das durchschnittliche Fallkostenniveau der Vergleichsgruppe zu erreichen. Dies kann durch eine Erhöhung der Effizienz und durch eine Absenkung des Leistungsniveaus geschehen.

Wichtige Parameter der Bewertung

■ Vergleichsgruppe:

Als Vergleichsgruppen dienen die Peer Group, die Schweiz (die Gesamtheit der Kantone) und / oder aufgabenfeldspezifische Alternative Vergleichsgruppen (siehe Kapitel „Zusammenfassung Plausibilisierungsanalysen“ für eine Aufstellung der je Aufgabenfeld gewählten Vergleichsgruppen).

■ Referenzniveau:

Als Referenzniveaus fungieren nebst dem Mittelwert die 95- und 90-Prozent-Niveaus der Vergleichsgruppen. Es ist zu beachten, dass sich durch die sukzessive Absenkung des Referenzniveaus auf das 95- und 90-Prozent-Niveau (neben den Beträgen der einzelnen aufgabenfeldspezifischen Fallkostendifferenziale auch) die Anzahl der Aufgabenfelder mit Fallkostendifferenzial erhöht.

Verwaltungsebenen

Die Analysen basieren sich grundsätzlich auf den Nettoausgaben der Kantone *inklusive* der Gemeinden. Entsprechend sind die Fallkostendifferenziale auch auf den Kanton inklusive der Gemeinden zu beziehen.

Sonderfälle sind die Aufgabenfelder Exekutive und Legislative, für welche die Analyse auch auf Kantonsebene durchgeführt wurde. Hier sind die Ergebnisse auf Basis der Finanzstatistik der Kantone *exklusive* Gemeinden am aussagekräftigsten. Nachfolgende Tabelle zeigt die Ergebnisse für die bewerteten Fallkostendifferenziale für diese beiden Aufgabenfelder.

**Tab. 6-2 Bewertete Fallkostendifferenziale nach Referenzniveau
exklusive Gemeinden**

| Nr. | Aufgabenfeld | NA | FKI | FKD nach Referenzniveau | |
|-----|----------------------|------------|-----|-------------------------|------------|
| | | Kanton | | 100% VG-Ø | 105% VG-Ø |
| | Regierungsrat | 3.3 | | 1.6 | 1.5 |
| 1 | Exekutive | 3.3 | 191 | 1.6 | 1.5 |
| | Kantonsrat | 1.5 | | 0.1 | 0.0 |
| 2 | Legislative | 1.5 | 107 | 0.1 | 0.0 |

Anmerkung: In der Tabelle sind die Fallkostendifferenziale des jeweiligen Aufgabenfelds um den aufgabenfeldspezifischen Gemeindeanteil reduziert; Nettoausgaben in Mio. CHF; Kostendifferenziale in Mio. CHF und *exklusive* Gemeinden; VG: Vergleichsgruppe

Quelle: EFV, BAKBASEL

Nachfolgende Tabelle zeigt die bewerteten Fallkostendifferenziale, die sich für den Kanton unter Berücksichtigung der Plausibilisierungsanalysen für den Kanton *inklusive* Gemeinden ergeben.

**Tab. 6-3 Bewertete Fallkostendifferenziale nach Referenzniveau
inklusive Gemeinden**

| Nr. | Aufgabenfeld | Kt. & Gem. | NA | | FKI | FKD nach Referenzniveau | |
|---------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|--------------|---------------|------------------|-----|-------------------------|----------------------|
| | | | Anteil Kt. | | | 100% VG-Ø | 105% VG-Ø |
| Regierungsrat | | 10.2 | 33% | | | 4.9 | 4.6 |
| 1 | Exekutive | 10.2 | 33% | 191 | | 4.9 | 4.6 |
| Kantonsrat | | 3.2 | 46% | | | 0.2 | 0.1 |
| 2 | Legislative | 3.2 | 46% | 107 | | 0.2 | 0.1 |
| Rechtspflege | | 22.6 | 87% | | | 2.5 | 1.7 |
| 3 | Rechtssprechung | 18.6 | 99% | 116 | | 2.5 | 1.7 |
| 4 | Allgemeines Rechtswesen | 4.0 | 29% | | | - | - |
| Sicherheitsdirektion | | 81.4 | 69% | | | 21.8 | 20.4 |
| 5 | Polizei | 43.8 | 94% | 193 | | 21.1 | 20.0 |
| 6 | Strafvollzug | 6.6 | 99% | 112 | | 0.7 | 0.4 |
| 7 | Verteidigung | 3.0 | 73% | 90 | | - | - |
| 8 | Strassenverkehr | 28.0 | 22% | | | - | - |
| Bildungsdirektion | | 383.1 | 54% | | | 73.4 - 85.3 | 60.4 - 72.9 |
| 9 | Obligatorische & Sonderschulen | 260.7 | 41% | 126 - 133 | | 54.1 - 64.6 | 43.8 - 54.8 |
| 10 | Allgemeinbildende Schulen | 51.4 | 100% | 134 | | 13.1 | 11.2 |
| 11 | Universitäre Hochschulen | 13.2 | 100% | 87 | | - | - |
| 12 | Pädagogische & Fachhochschulen | 25.1 | 100% | 86 | | - | - |
| 13 | Kultur | 22.2 | 45% | 139 - 153 | | 6.2 - 7.7 | 5.4 - 6.9 |
| 14 | Sport und Freizeit | 10.5 | 17% | 100 | | - | - |
| Gesundheitsdirektion | | 126.4 | 72% | | | 17.1 | 16.0 |
| 15 | Spitäler | 65.5 | 100% | 95 | | - | - |
| 16 | Stationäre und ambulante Pflege | 33.4 | 4% | 175 | | 14.3 | 13.4 |
| 17 | Gesundheitsprävention | 7.5 | 59% | 160 | | 2.8 | 2.6 |
| 18 | Prämienverbilligungen | 20.1 | 100% | 82 | | - | - |
| Direktion des Innern | | 105.1 | 64% | | | 37.3 - 37.9 | 33.9 - 34.6 |
| 19 | Denkmalpflege und Heimatschutz | 6.8 | 93% | 263 - 341 | | 4.2 - 4.8 | 4.1 - 4.7 |
| 20 | Kirchen und religiöse Angelegenheiten | 0.0 | 100% | 2 | | - | - |
| 21 | Invalidität | 41.5 | 100% | 147 | | 13.3 | 11.9 |
| 22 | Familie und Jugend (ohne | 17.7 | 20% | 224 | | 9.8 | 9.4 |
| 23 | Sozialhilfe und Asylwesen | 35.2 | 36% | 128 | | 7.7 | 6.3 |
| 24 | Forstwirtschaft | 3.4 | 100% | 290 | | 2.2 | 2.2 |
| 25 | Jagd und Fischerei | 0.4 | 100% | | | - | - |
| Volkswirtschaftsdirektion | | 115.6 | 89% | | | 15.2 - 33.8 | 10.8 - 29.7 |
| 26 | Berufsbildung | 49.1 | 100% | 104 - 144 | | 2 - 14.9 | 0 - 13.2 |
| 27 | Ergänzungsleistungen AHV & übriges | 15.9 | 96% | 120 | | 2.7 | 2.0 |
| 28 | Familienzulagen | 0.5 | 100% | 59 | | - | - |
| 29 | Arbeitslosigkeit | 6.6 | 32% | 129 - 361 | | 1.5 - 4.7 | 1.2 - 4.6 |
| 30 | Öffentlicher Verkehr | 35.9 | 79% | 128 | | 7.9 | 6.5 |
| 31 | Landwirtschaft | 3.6 | 98% | 147 | | 1.1 | 1.0 |
| 32 | Tourismus | 0.8 | 59% | 37 - 128 | | 0 - 0.2 | 0 - 0.2 |
| 33 | Industrie, Gewerbe, Handel | 3.2 | 97% | 85 - 337 | | 0 - 2.2 | 0 - 2.2 |
| Baudirektion | | 14.6 | 66% | | | 7.2 - 8.6 | 6.8 - 8.3 |
| 34 | Umweltschutz | 9.3 | 76% | 215 - 234 | | 5 - 5.3 | 4.8 - 5.1 |
| 35 | Raumordnung | 5.2 | 50% | 172 - 259 | | 2.2 - 3.2 | 2 - 3.1 |
| Finanzdirektion und Querschnittsfunktionen | | 111.4 | 55% | | | - | - |
| 36 | Finanzen und Steuern, IT, Personal, Hochbau und DS | 111.4 | 55% | | | - | - |
| TOTAL | | 973.7 | 64% | 132 - 141 | | 179.6 - 212.1 | 154.6 - 188.1 |

Anmerkung: Nettoausgaben in Mio. CHF; Kostendifferenziale in Mio. CHF und *inklusive* Gemeinden; VG: Vergleichsgruppe; Ø: Durchschnitt; IT: Informatik; DS: Direktionssekretariate.

Quelle: EFV, BAKBASEL

7 Zusammenfassung

Ausgangslage: Anspruchsvolle finanzpolitische Herausforderungen

- Im Jahr 2013 wies der Kanton Zug erstmals seit 2003 wieder einen Aufwandüberschuss auf. Die Herausforderungen für die kommenden Jahre sind anspruchsvoll. In den kommenden Jahren stehen grosse Investitionsprojekte an. Die dafür geplanten Ausgaben belaufen sich bis ins Jahr 2017 auf insgesamt 628 Mio. Franken. Im gegenwärtigen Budget und Finanzplan für die Periode 2014-2017 klafft eine Lücke von durchschnittlich rund 141 Mio. CHF pro Jahr (Finanzierungsdefizit).
- Neben dem hohen Investitionsbedarf belasten in den kommenden Jahren weiter stark zunehmende Zahlungen im Rahmen des interkantonalen Finanzausgleichs, der Ausfall der Erträge aus der Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank in 2014 (und möglicherweise auch in weiteren Jahren) oder das demographisch bedingte Mengenwachstum in einzelnen Aufgabengebieten.

Ergebnis über alle Aufgabenfelder hinweg:

Überdurchschnittliches Nettoausgabenniveau pro Einwohner

- Im Standard-Benchmarking, der ersten Ebene der Benchmarking-Analyse, zeigt sich, dass der Kanton Zug über alle Aufgabenfelder hinweg sowohl im Vergleich mit der Peer Group als auch mit der Schweiz ein überdurchschnittliches Nettoausgabenniveau pro Einwohner aufweist.
- Die Nettoausgaben pro Einwohner des Kantons Zug liegen gemäss Standard-Benchmarking insgesamt bei 134 Prozent bzw. 119 Prozent des Niveaus der Peer Group bzw. Schweiz.

Kostentreiber:

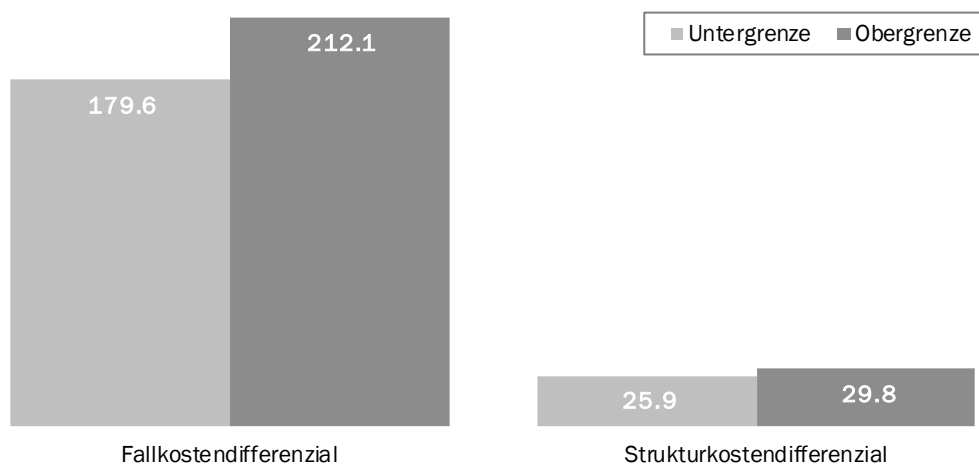
Effizienzdefizite oder Überversorgung wichtiger als ungünstige Bedarfsstrukturen

- Das methodisch differenziertere Benchmarking der Fall- und Strukturkosten weist für insgesamt 26 der 36 untersuchten Aufgabenfelder einen Fallkostenindexwert über 100 aus und für 7 Aufgabenfelder einen Strukturkostenindex über 100.
- Dies weist daraufhin, dass für die gesamthaft vorherrschende überdurchschnittliche Kostenkonstellation vornehmlich die Nettoausgaben pro Bedarfseinheit (Fallkosten) verantwortlich sind und nicht etwa ungünstige Bedarfsstrukturen. Über alle Aufgabenfelder hinweg liegt der durchschnittliche Fallkostenindex (im Vergleich zur Peer Group) bei 139, der durchschnittliche Strukturkostenindex bei 96.
- Dies entspricht für die Ableitung von Sparpotenzialen einer günstigen Ausgangslage, da Strukturkostendifferenziale kurz- bis mittelfristig kaum Spielraum für Nettoausgabensenkungen bieten. Fallkosten hingegen weisen tendenziell ein höheres Mass an politischer Beeinflussbarkeit auf.

Plausibilisierung der Ergebnisse, Einordnung und Bewertung der Kostendifferenziale

- Die Fallkostenindexwerte des Technischen Benchmarkings werden anhand verschiedener komplementärer Analysen auf ihre Robustheit überprüft und eingeordnet. Sodann werden die Ergebnisse in finanzielle Kostendifferenziale transformiert. Diese werden in Spannweiten angegeben, da für einzelne Aufgabenfelder mit einem gewissen Schwankungsintervall gearbeitet werden muss.
- Insgesamt ist das aggregierte Fallkostendifferenzial zwischen 180 und 212 Mio. CHF anzusiedeln. Das bedeutet, dass die Nettoausgaben des Kantons Zug (inklusive Gemeinden) um 180-212 Mio. CHF niedriger ausfielen, wenn es gelänge, in den Aufgabenfeldern mit überdurchschnittlichen Fallkosten die Nettoausgaben pro Bedarfseinheit auf das Niveau der Vergleichsgruppe zu senken.
- Das aggregierte Strukturkostendifferenzial liegt dagegen zwischen nur 25.9 bis 29.8 Mio. CHF. Ungünstige Bedarfsstrukturen herrschen beispielsweise im Bildungsbereich vor. Aufgrund der demographischen Struktur (Zug ist ein „junger“ Kanton) weist der Kanton Zug hier einen überdurchschnittlich hohen Versorgungsbedarf auf.

Abb. 7-1 Aggregiertes bewertetes Fall- und Strukturkostendifferenzial



Anmerkung: Kostendifferenziale in Mio. CHF und *inklusive* Gemeinden
Quelle: BAKBASEL

**Verursachung der Fallkostendifferenziale:
Alle institutionellen Einheiten weisen Fallkostendifferenziale auf**

- In der nachfolgenden Tabelle sind die aggregierten Fallkostendifferenziale entlang der institutionellen Einheiten des Kantons dargestellt. Entsprechend des finanziellen Gewichtes der Bildungsdirektion findet sich auch hier das grösste einzelne aggregierte Fallkostendifferenzial. Nichtsdestotrotz weisen auch alle weiteren institutionellen Einheiten ein aggregiertes Fallkostendifferenzial auf.

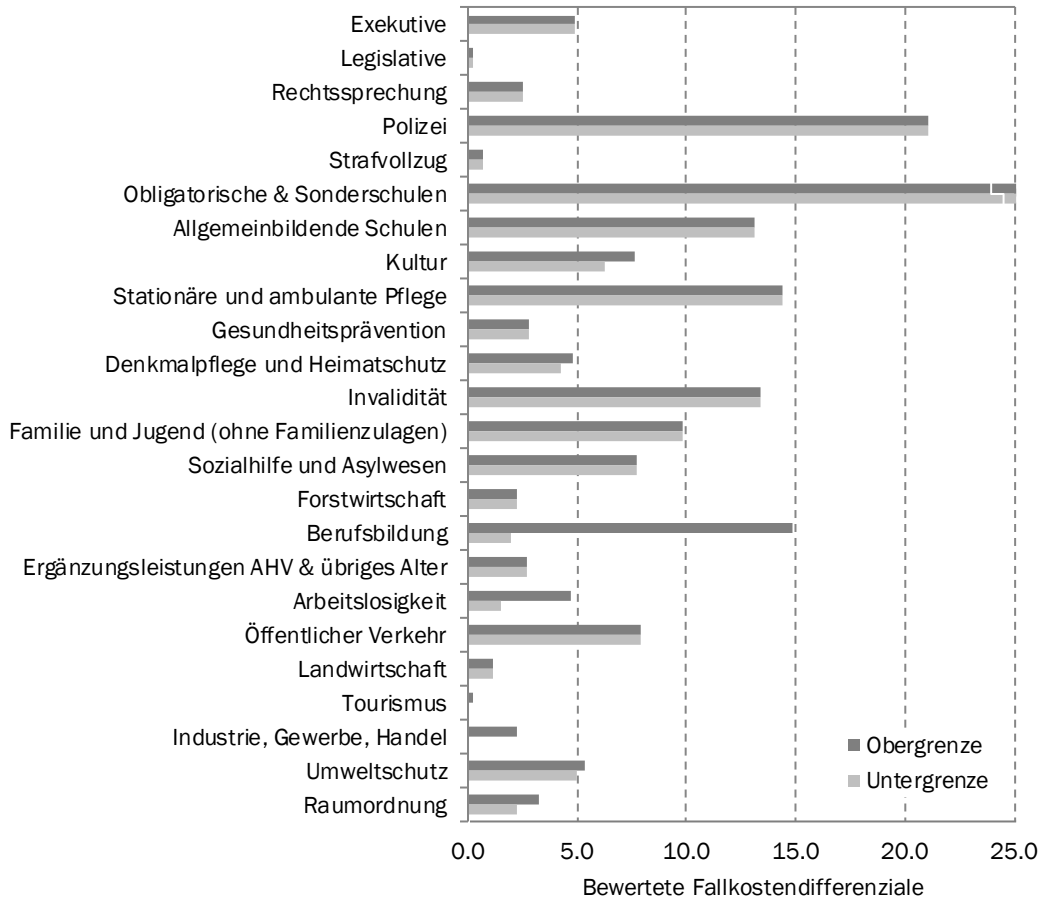
Tab. 7-1 Aggregierte bewertete Fallkostendifferenziale nach institutioneller Struktur

| Institutionelle Einheiten | Nettoausgaben | | | Fallkosten- differenzial |
|-----------------------------------------------|------------------|--------------|--------------------|-----------------------------|
| | Kanton & Gem. | Kanton | Kantons- anteil | |
| Regierungsrat | 10.2 | 3.3 | 32.6% | 4.9 |
| Kantonsrat | 3.2 | 1.5 | 45.5% | 0.2 |
| Rechtspflege | 22.6 | 19.6 | 86.9% | 2.5 |
| Sicherheitsdirektion | 81.4 | 56.2 | 69.0% | 21.8 |
| Bildungsdirektion | 383.1 | 208.6 | 54.4% | 73.4 - 85.3 |
| Gesundheitsdirektion | 126.4 | 91.4 | 72.3% | 17.1 |
| Direktion des Innern | 105.1 | 67.8 | 64.5% | 37.3 - 37.9 |
| Volkswirtschaftsdirektion | 115.6 | 102.4 | 88.6% | 15.2 - 33.8 |
| Baudirektion | 14.6 | 9.7 | 66.3% | 7.2 - 8.6 |
| Finanzdirektion und Querschnittsfunktionen | 111.4 | 61.8 | 55.5% | - |
| TOTAL | 973.7 | 622.2 | 63.9% | 179.6 - 212.1 |

Anmerkung: Nettoausgaben und Kostendifferenziale in Mio. CHF und *inklusive* Gemeinden.
Quelle: BAKBASEL

Nachfolgende Abbildung zeigt alle Aufgabenfelder mit positivem Fallkostendifferenzial. Diese Aufgabenfelder können vom analytischen Standpunkt her in Bezug auf angestrebte Ausgabenreformen als prioritäre Handlungsfelder verstanden werden.

Abb. 7-2 Bewertete Fallkostendifferenziale nach Aufgabenfeldern

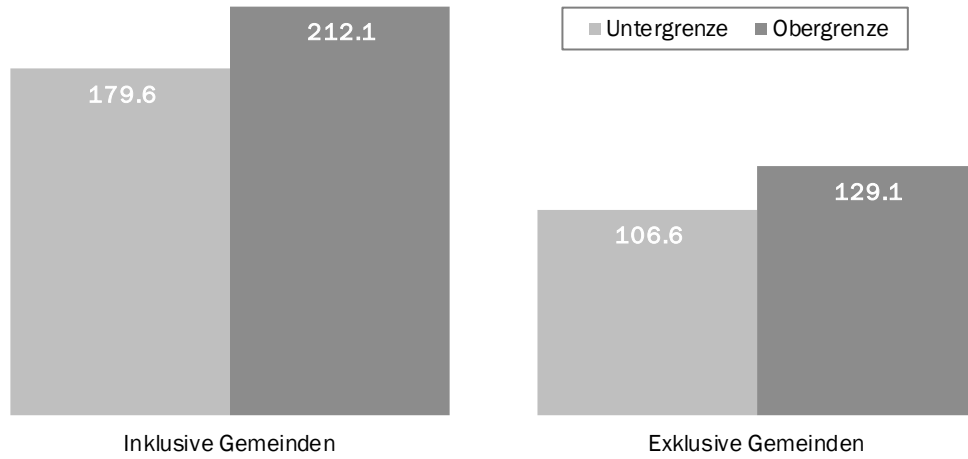


Anmerkung: Kostendifferenziale in Mio. CHF und *inklusive* Gemeinden; Das Fallkostendifferenzial im Aufgabenfeld Obligatorische und Sonderschule i.H.v. 54.1 bis 64.6 Mio. CHF ist zwecks Wahrung der Übersichtlichkeit abgeschnitten.

Quelle: BAKBASEL

Schätzung des Fallkostendifferenzials auf Kantonebene (exklusive Gemeinden):

**Abb. 7-3 Aggregiertes bewertetes Fallkostendifferenzial
inklusive und exklusive Gemeinden (pauschale Differenzierung)**

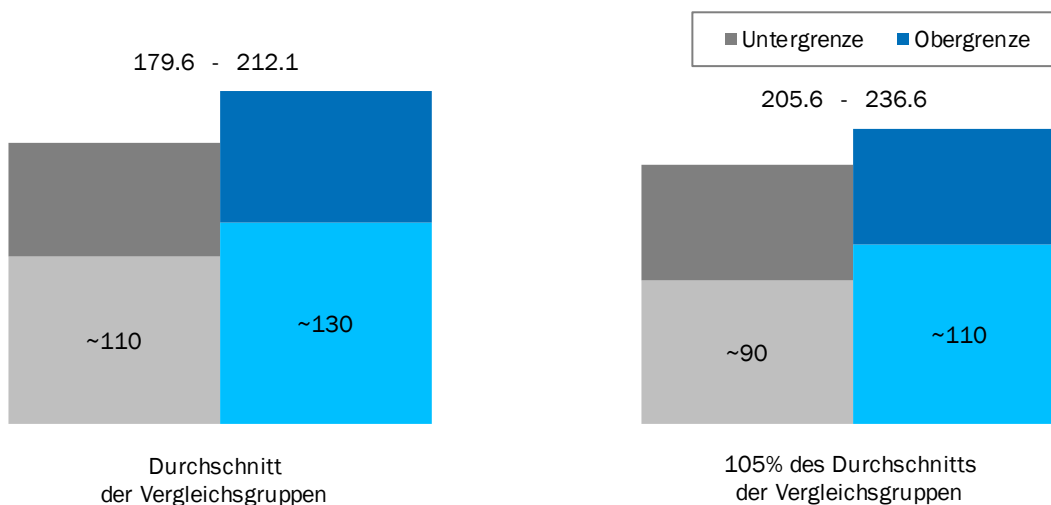


Anmerkung: Kostendifferenziale in Mio. CHF
Quelle: BAKBASEL

Aggregiertes Fallkostendifferenzial nach Referenzniveau

- Bisher wurde das aggregierte bewertete Fallkostendifferenzial bei einer Reduzierung der Fallkosten auf das durchschnittliche Niveau der relevanten Vergleichsgruppen je Aufgabenfeld (Peer Group, Schweiz oder Alternative Vergleichsgruppe) diskutiert. Das überdurchschnittliche Ressourcenpotential wie auch der überdurchschnittliche Steuerertrag pro Einwohner könnten jedoch rechtfertigen, ein höheres Referenzniveau in der Versorgung der Bevölkerung als den Durchschnitt anzustreben.
- Es wird daher nun beispielhaft aufgezeigt, welchen Betrag das aggregierte bewertete Fallkostendifferenzial annimmt, wenn nun 105 Prozent des Durchschnitts der Vergleichsgruppen angestrebt würde. Bei dieser Anhebung des Referenzniveaus sinkt das erreichbare aggregierte Fallkostendifferenzial entsprechend. Grund ist, dass erstens für Aufgabenfelder mit Fallkostendifferenzial dieses Fallkostendifferenzial sinkt und zweitens Aufgabenfelder mit Fallkostenindexwerten unter 105 nun kein Fallkostendifferenzial mehr aufweisen.
- Bei einem Referenzniveau von 105 beträgt das bewertete Fallkostendifferenzial des Kantons inkl. seiner Gemeinden zwischen 205.6 und 236.6 Mio. CHF.

Abb. 7-4 Aggregiertes Fallkostendifferenzial nach Referenzniveau



Anmerkung: Kostendifferenziale in Mio. CHF und *inklusive* Gemeinden
 Quelle: BAKBASEL

- Der helle Teil der Säulen bildet dabei den pauschalgeschätzten Anteil des Kantons am aggregierten Fallkostendifferenzial ab. Denn es gilt zu bedenken, dass sich das Benchmarking und damit die oben abgebildeten Fallkostendifferenziale auf den konsolidierten Finanzhaushalt des Kantons Zug *inklusive* seiner Gemeinden beziehen, wobei keine Aussage über die Anteile an der Verursachung der Fallkostendifferenziale getroffen werden können.
- Um eine approximative Einordnung der Grössenordnung der Fallkostendifferenziale des Kantons Zug *exklusive* Gemeinden zu erhalten, kann man in einem ersten Schritt einen pauschalen Abzug des aufgabenfeldspezifischen Finanzierungsanteils der Gemeinden vornehmen werden. Diese Werte sind auf 10 Mio. CHF ge-

rundet, um dem Umstand gerecht zu werden, dass es sich um eine grobe Schätzung handelt.

- Werden je Aufgabenfeld der aufgabenfeldspezifische Nettoausgabenanteil der Gemeinden mit dem Fallkostendifferenzial multipliziert, reduziert sich das aggregierte Fallkostendifferenzial (nun *exklusive* Gemeinden) gegenüber dem Durchschnitt der Vergleichsgruppen auf zwischen 110 und 130 Mio. CHF.

Einordnung und Grenzen des interkantonalen Benchmarkings

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

Inwieweit sich im jeweiligen Aufgabenfeld politisch umsetzbare Sparmassnahmen ableiten lassen, hängt von weiteren Faktoren wie bspw. den institutionellen Rahmenbedingungen oder politisch-strategischen Überlegungen ab. Schlussfolgerungen im Hinblick auf das Einsparpotenzial müssen unbedingt unter zusätzlicher Berücksichtigung institutioneller und politischer Rahmenbedingungen gezogen werden.

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

8 Anhang: Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

8.1 Abbildungsverzeichnis

| | | |
|-----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Abb. 1-1 | Finanzpolitische Ausgangslage des Kantons Zug..... | 15 |
| Abb. 2-1 | Methodischer Ansatz des interkantonalen Benchmarkings..... | 17 |
| Abb. 5-1 | Technisches Benchmarking: Standardkostenindexwerte gegenüber Peer Group und Schweiz | 29 |
| Abb. 5-2 | Technisches Benchmarking: Fall- und Strukturkostenindexwerte gegenüber der Peer Group | 31 |
| Abb. 6-1 | Exekutive: Fallkosten der Kantone <i>inklusive</i> Gemeinden in Abhängigkeit der Einwohnerzahl | 39 |
| Abb. 6-2 | Exekutive: Fallkosten der Kantone <i>exklusive</i> Gemeinden in Abhängigkeit der Einwohnerzahl..... | 41 |
| Abb. 6-3 | Legislative: Fallkosten der Kantone <i>inklusive</i> Gemeinden in Abhängigkeit der Einwohnerzahl..... | 42 |
| Abb. 6-4 | Legislative: Fallkosten der Kantone <i>exklusive</i> Gemeinden in Abhängigkeit der Einwohnerzahl | 43 |
| Abb. 6-5 | Polizei: Registrierte Straftaten pro Einwohner 2011..... | 45 |
| Abb. 6-6 | Polizei: Benchmarking Personalaufwand pro Mitarbeiter Kantonspolizei..... | 46 |
| Abb. 6-7 | Strafvollzug: Durchschnittliche jährliche Gesamtlänge der Verurteilungen zu Freiheitsstrafen 2008-2011 relativ zur Einwohnerzahl 2011 | 48 |
| Abb. 6-8 | Strafvollzug: Benchmarking der Fallkosten mittels Alternativer Vergleichsgruppe..... | 49 |
| Abb. 6-9 | Verteidigung: Fallkosten in Abhängigkeit der Einwohnerzahl | 50 |
| Abb. 6-10 | Obligatorische und Sonderschule: Benchmarking der Fall- und Strukturkosten | 53 |
| Abb. 6-11 | Obligatorische und Sonderschule: Ausgaben pro Schüler nach Arten | 54 |
| Abb. 6-12 | Obligatorische Schule (ohne Sonderschule): Betreuungsverhältnisse in Primar- und Sekundarstufe I..... | 55 |
| Abb. 6-13 | Allgemeinbildende Schulen: Benchmarking der Fall- und Strukturkosten | 57 |
| Abb. 6-14 | Universitäre Hochschulen: Benchmarking der Fall- und Strukturkosten..... | 59 |
| Abb. 6-15 | Kultur: Benchmarking der Fallkosten..... | 62 |
| Abb. 6-16 | Spitäler: Benchmarking der Fall- und Strukturkosten | 64 |
| Abb. 6-17 | Spitäler: Benchmarking der Fall- und Strukturkosten mittels der EFV-Finanzstatistik Kantone <i>exklusive</i> Gemeinden 2012..... | 66 |
| Abb. 6-18 | Prämienverbilligungen: Fallkosten in Abhängigkeit der Durchschnittsprämien OKP..... | 67 |
| Abb. 6-19 | Invalidität: Abhängigkeit der Fallkostenindexwerte der Unterfelder Ergänzungsleistungen IV und Invalidenheime | 69 |
| Abb. 6-20 | Invalidität: Anteil Bezüger EL IV im Heim am Total Bezüger EL IV | 70 |
| Abb. 6-21 | Forstwirtschaft: Benchmarking der Fall- und Strukturkosten | 72 |
| Abb. 6-22 | Forstwirtschaft: Benchmarking der Fall- und Strukturkosten mittels der Alternativen Vergleichsgruppe „Voralpen Ost“ | 73 |
| Abb. 6-23 | Berufsbildung: Benchmarking der Fall- und Strukturkosten | 76 |
| Abb. 6-24 | Berufsbildung: Benchmarking der Fall- und Strukturkosten mit Vollkostenbetrachtung (Datensatz BBT) | 77 |
| Abb. 6-25 | Arbeitslosigkeit: Benchmarking der Fall- und Strukturkosten mittels Alternativer Vergleichsgruppe..... | 79 |
| Abb. 6-26 | Öffentlicher Verkehr: Beteiligung des Bundes an den Kosten des Regionalen Personenverkehrs 2010 | 81 |
| Abb. 7-1 | Aggregiertes bewertetes Fall- und Strukturkostendifferenzial | 97 |
| Abb. 7-2 | Bewertete Fallkostendifferenziale nach Aufgabenfeldern | 99 |
| Abb. 7-3 | Aggregiertes bewertetes Fallkostendifferenzial <i>inklusive</i> und <i>exklusive</i> Gemeinden (pauschale Differenzierung) | 100 |
| Abb. 7-4 | Aggregiertes Fallkostendifferenzial nach Referenzniveau | 101 |

8.2 Tabellenverzeichnis

| | | |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tab. 3-1 | Definition der Aufgabenfelder..... | 25 |
| Tab. 4-1 | Aufgabenteilung und Bedeutung der Aufgabenfelder | 27 |
| Tab. 5-1 | Benchmarking Personalaufwand: Fallkostenindexwerte ausgewählter Aufgabenfelder (VG = 100) | 32 |
| Tab. 5-2 | Benchmarking Nettoinvestitionen: Indexwerte ausgewählter Aufgabenfelder (VG = 100) 2002-2011..... | 35 |
| Tab. 5-3 | Technisches Benchmarking: Fall-, Struktur- und Standardkosten- Indexwerte gegenüber der Peer Group und Schweiz..... | 37 |
| Tab. 6-1 | Zusammenfassung Plausibilisierungsanalysen: Bedarfsindikatoren und Wahl der Vergleichsgruppe je Aufgabenfeld..... | 91 |
| Tab. 6-2 | Bewertete Fallkostendifferenziale nach Referenzniveau <i>exklusive</i> Gemeinden..... | 94 |
| Tab. 6-3 | Bewertete Fallkostendifferenziale nach Referenzniveau <i>inklusive</i> Gemeinden | 95 |
| Tab. 7-1 | Aggregierte bewertete Fallkostendifferenziale nach institutioneller Struktur | 98 |

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

www.bakbasel.com