

Effizienz-Monitoring der Schweizer Kantone

5. Ausgabe, 2025



Unil
UNIL | Université de Lausanne
IDHEAP



Inhalt

Vorwort	3
Das Wichtigste in Kürze	4
Bildungswesen	6
Sozialwesen	10
Öffentliche Ordnung und Sicherheit	14
Strassenwesen	18
Kulturwesen	22
Exkurs	26
Wie weiter?	28
Anhang	33
Gerne für Sie da	39

Vorwort

Liebe Leserin, lieber Leser

Je knapper die finanziellen und personellen Ressourcen, desto mehr rückt die Effizienz der öffentlichen Verwaltung – speziell der Kantone und Gemeinden – ins Rampenlicht. Die Meinungen dazu divergieren: Einige sprechen von Doppelspurigkeiten oder nicht effizienten und effektiven Abläufen und Prozessen, andere von wachsender Aufgabenkomplexität. Für eine sachliche Diskussion fehlen quantifizierte Fakten oder ein gleiches Verständnis von Effizienz. Hier setzt die fünfte Ausgabe des Effizienz-Monitorings an und analysiert die neuesten Finanzdaten (aktuellste Zahlen von 2022).⁰

Wir von PwC und dem Institut für öffentliche Verwaltung (IDHEAP) der Universität Lausanne wenden in der vorliegenden Studie eine wissenschaftliche Methodik und anerkannte Datengrundlagen an. Unsere Analyse der fünf Leistungsbereiche Bildung, Soziales, öffentliche Ordnung und Sicherheit, Strassen und Kultur verdeutlicht, wo die Kantone und Gemeinden die Qualität und Menge ihrer Leistungen (Output) steigern können, ohne ihre Ausgaben (Input) dafür zu erhöhen.

Mehr Effizienz ist gefragter denn je: Der Fachkräftemangel bleibt akut. Zudem nimmt der Druck auf die öffentlichen Haushalte zu. Zu den Gründen gehören die Alterung der Bevölkerung, wirtschaftliche und geopolitische Turbulenzen sowie der Klimawandel. Im Weiteren gewinnen Themen der Nachhaltigkeit an Bedeutung. Mit Effizienzsteigerungen können die Verantwortlichen die benötigten Ressourcen freilegen, ohne ihre Leistungen abzubauen.

Für das Jahr 2022 schätzen wir das Gesamtreduktionspotenzial der kantonalen Ausgaben auf jährlich 13,8 Mrd. CHF. Das entspricht 10 % der Gesamtausgaben der Kantone und Gemeinden und einiges mehr als deren Verkehrsausgaben. Dieses Potenzial darf jedoch nicht absolut verstanden werden. Unsere Studie zeigt vor allem, dass mit den eingesetzten Mitteln mehr Leistungen erbracht werden könnten.

Hier die wichtigsten Erkenntnisse unseres Effizienz-Monitorings in Kürze:

- Im **Bildungswesen** stabilisiert sich im Jahr 2022 die Effizienz. Es beginnt wie erwartet die post-pandemische Konsolidierung.
- Im **Sozialwesen** normalisieren sich 2022 die Ausgaben nach einem pandemiebedingten Rekordhoch. Die Effizienzwerte der meisten Kantone gehen zurück oder stagnieren.
- In der **öffentlichen Ordnung und Sicherheit** bewegen sich 2021/2022 einige Kantone deutlich. Langfristig bleibt dieser Bereich jedoch stabil; vor allem lateinische Grenzkantone bestechen durch eine solide Effizienz.
- Im **Strassenwesen** liegen effiziente und ineffiziente Kantone so weit auseinander wie in keinem anderen Leistungsbereich.
- Im **Kulturbereich** gibt es 2022 mehr Varianz. Trotzdem bleibt der Aufholeffekt nach den Pandemie Jahren aus; viele Kantone verharren auf Vorjahresniveau.

Mit dem vorliegenden Effizienz-Monitoring geben wir Ihnen objektive Impulse zur laufenden Debatte über die Effizienz staatlicher Leistungen. Wir möchten Sie als Entscheidungstragende dabei unterstützen, Ihre Ressourcen noch gezielter einzusetzen und von den vielseitigen Chancen neuer Technologien für Strukturen und Prozesse zu profitieren. So werfen wir im diesjährigen Exkurs einen Blick auf Massnahmen, die Kantone und Städte bereits umsetzen oder in denen wir grosses Potenzial sehen.

Ganz gleich ob führendes Beratungsunternehmen, renommierte Universität oder öffentliche Hand: Starke Akteure lernen am meisten von den Besten – in diesem Fall von den Effizientesten. Gerne erläutern wir Ihnen im Gespräch den Status quo Ihres Kantons oder Ihrer Gemeinde und zeigen Ihnen auf, wie Sie Ihre Effizienz optimieren können.

Wir wünschen Ihnen eine inspirierende Lektüre und freuen uns auf den persönlichen Austausch.



Philipp Roth
Lead Partner
Öffentlicher Sektor
PwC Schweiz



Dr. Laura Oberle
Senior Associate
Öffentlicher Sektor
PwC Schweiz



Patrick Budek
Senior Manager
Öffentlicher Sektor
PwC Schweiz



Prof. Dr. Pirmin Bundi
IDHEAP



Prof. Dr. Mickaël Terrien
IDHEAP

Das Wichtigste in Kürze

Mehr Effizienz überall möglich

Mit dem Effizienz-Monitoring vergleichen wir die Leistungserbringung von Schweizer Kantonen in den Bereichen Bildung, Soziales, öffentliche Ordnung und Sicherheit, Strassen und Kultur. Dazu stellen wir die eingesetzten Ausgaben den erbrachten Leistungen gegenüber, was eine Effizienzschatzung erlaubt. Bei der Ressourcenallokation rechnen wir den Personal- und Sachaufwand und bei der Leistungserbringung sowohl qualitative als auch quantitative Aspekte ein.

Über alle untersuchten Leistungsbereiche hinweg könnten die Kantone viele ihrer Leistungen wesentlich effizienter erbringen und 13,8 Mrd. CHF einsparen oder anderweitig einsetzen. Da gewisse externe Faktoren wenig bis gar nicht beeinflussbar sind, bleibt dieses Potenzial eine theoretische Grösse. Trotzdem können die Entscheidungstragenden ihre Leistungen mit gut durchdachten Massnahmen ausbauen und gleichzeitig den steigenden Ansprüchen und Bevölkerungszahlen gerecht werden.

Bildungswesen

Im Bildungswesen erreichen die Kantone im Jahr 2022 eine durchschnittliche Effizienz von 80 %, wobei die Spannweite von 64 % bis 90 % reicht. Im Jahresvergleich 2020/2021 zeichnete sich das Nachhaken der pandemiegeprägten Vorjahre in Form von grösseren Bewegungen und Rangverschiebungen zwischen den Kantonen ab. 2022 stabilisiert sich dieser Leistungsbereich wieder. Als Folge der geopolitischen Entwicklungen und der dadurch entstandenen Migrationsströme im Jahr 2022 mussten die Kantone jedoch ihr Schulangebot erweitern. Zudem zeigen sich Unterschiede zwischen den Kantonen bei der Geschwindigkeit und dem Umfang der Digitalisierung des Schulangebots. Beide Faktoren wirken sich in den nächsten Jahren auf die Effizienz in diesem Bereich aus.

Mit 27 % der Gesamtausgaben ist der Bereich Bildung besonders geeignet für Optimierungen. Schon kleine Effizienzsteigerungen setzen finanzielle Mittel frei, die sich anderswo sinnvoll einsetzen lassen. Das Effizienz-Monitoring weist zudem darauf hin, dass dünner besiedelte Kantone mit weniger Sozialleistungsbeziehenden effizienter funktionieren.

Sozialwesen

In diesem Bereich variiert die Effizienz von 48 % bis 92 % und liegt 2022 im Durchschnitt bei 77 %. Die Kantone Tessin, Wallis, Freiburg, Glarus und Uri belegen die fünf ersten Ränge. Für das Sozialwesen geben Kantone und Gemeinden nach der Bildung am zweitmeisten aus. Da die Effizienz zwischen den Kantonen stark variiert, tangieren Effizienzsteigerungen die kantonalen Budgets wesentlich.

Langfristig und über alle Kantone hinweg betrachtet schwankt dieser Leistungsbereich. Nach einer zaghaften positiven Tendenz in den Vorjahren sind der Median und die kantonalen Unterschiede 2022 wieder gestiegen. Dieser Umstand weist zum einen auf starre Strukturen hin. Zum anderen steigt der Druck auf die öffentlichen Akteure, eine Brücke zwischen stabilem Angebot und flexibler Anpassung ihrer Strukturen zu schlagen, sobald der Bedarf zurückgeht.

Weniger effiziente Kantone sollten versuchen, neue Gesetzgebungen oder von Behörden angestossene Transformationen als Chancen zu nutzen. So könnte zum Beispiel ASALfutur – ein Schlüsselprojekt des Bundes zur Erneuerung des Systems zur Abwicklung und Auszahlung von Leistungen der Arbeitslosenversicherung – langfristig zu Effizienzgewinnen beitragen. Dasselbe gilt für die Modernisierung der Aufsicht.

Öffentliche Ordnung und Sicherheit

Im Jahr 2022 liegt die Effizienz aller Kantone in diesem Bereich zwei Prozentpunkte über dem Vorjahresmedian bei 74 % und streut von 41 % bis 79 %. Auffällig sind die starken Schwankungen über die Jahre. Dabei nähern sich die Mittelpositionen der Kantone immer weiter an. Aus der Praxis wissen wir, dass dieser Bereich mit steigenden Ausgaben zu kämpfen hat. Neue Kriminalitätsformen nehmen zu, die Kriminalität geht über Kantons- und Ländergrenzen hinaus, teilweise in den virtuellen Raum, die Fälle werden sowohl komplexer als auch zeitaufwendiger. Das könnte erkennen lassen, dass die Effizienz im Gesamtsystem in den nächsten Jahren abnimmt. Während wir im Vorjahr das kumulierte Reduktionspotenzial noch auf rund ein Viertel geschätzt haben, steigt es 2022 schon auf ein Drittel. Allerdings machen öffentliche Ordnung und Sicherheit lediglich 9 % der Gesamtausgaben 2022 aus.

Strassenwesen

Hier liegt die durchschnittliche Effizienz ähnlich wie im Vorjahr bei 71 % und weist zudem eine ausserordentlich stark steigende Differenz zwischen den Höchst- und Tiefstwerten aus (26 % bis 89 %). Die effizientesten und ineffizientesten Kantone liegen so weit auseinander wie in keinem anderen Bereich. Generell gilt das Strassenwesen als ein Aufgabenfeld mit hoher Ausgabenbindung und starken externen Faktoren. So pendelt der untere Rand der Bandbreite seit 2013 bei 20 % bis 30 %, kam in den letzten zehn Jahren aber nie über die 30-Prozent-Marke hinaus.

Die Topologie prägt die Effizienz im Strassenwesen massgeblich mit; vier der fünf effizientesten Kantone liegen in flachem Gebiet. Zudem betreiben dicht besiedelte Gebiete den Strassenbau effizienter. Man könnte hier das Gegenteil vermuten, weil die Abnutzung grösser ist und der Strassenbau aufgrund enger Platzverhältnisse und hoher Komplexität aufwendiger wird. Für Optimierungsmassnahmen empfehlen wir, sich an einem vergleichbaren Kanton auszurichten.

Kulturwesen

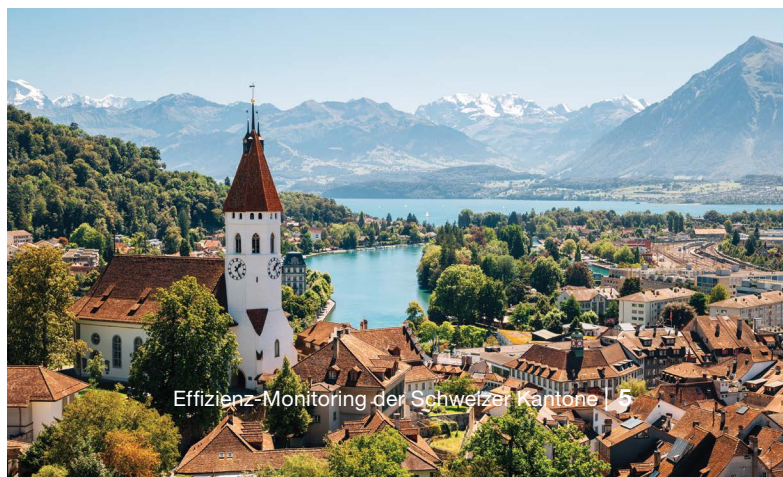
Im Fokus dieses kleinsten Studienbereichs stehen Sport und Kulturerbe mit Museen und Denkmalpflege. Die mittlere Effizienz im Jahr 2022 liegt bei 76 %. Einige Kantone wie Solothurn, Thurgau, Jura und Bern verharren auf ihren Vorjahrespositionen. Trotzdem gibt es bemerkenswerte Verschiebungen: Zum Beispiel haben sich Genf und Glarus gegenüber dem Vorjahr merklich verbessert. Während die maximale Effizienz im Kulturbereich eine scheinbar unsichtbare Obergrenze nicht zu überschreiten vermag, holen die weniger effizienten Kantone allmählich auf. Die Hälfte der Kantone haben sich um nur gerade ein bis zwei Prozentpunkte gegenüber dem Jahresvergleich 2021/2022 verschoben. Damit divergiert die Effizienz der Kantone nach den Pandemie Jahren wie erwartet noch stärker. Externe Faktoren wie Bevölkerungsdichte und Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung beeinflussen das Effizienzpotenzial kaum, obwohl beide Faktoren eine Zunahme der kulturellen Vielfalt erwarten liessen.

Wie weiter?

Mit dem Effizienz-Monitoring möchten wir Kantone und Gemeinden dabei unterstützen, effizienter zu werden. Um die Ressourcenallokation, interne Strukturen und Prozesse zu verbessern, können die Verantwortlichen unterschiedliche Aspekte prüfen. Dabei empfehlen wir, sich effiziente Kantone mit ähnlichen externen Faktoren als Vorbild zu nehmen. Die Zuständigen können zudem interne Leistungsbereiche untereinander vergleichen und das Optimierungspotenzial aufdecken; auch dieser Vergleich wirkt sich effizienzsteigernd aus. Sobald die geeigneten Vergleichskandidaten und die Hebel für Effizienzsteigerungen klar sind, empfiehlt sich eine praxiserprobte Umsetzung.



Das Effizienz-Monitoring vergleicht die kantonalen Leistungen mit den eingesetzten Ressourcen. »



Bildungswesen

Analysierte Aspekte

Die Kantone sind gemäss Kategorisierung der Finanzstatistik in erster Linie für die berufliche Grundbildung und allgemeinbildende Schulen wie Gymnasien zuständig.¹ Deshalb haben wir im Effizienz-Monitoring die folgenden Leistungsgrössen herangezogen:²

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

Die Bildungsabschlüsse haben wir bewusst nicht gewertet. Demnach stuft das Effizienz-Monitoring einen Kanton nicht als effizienter ein, nur weil er mehr Maturaabschlüsse als Berufsatteste bei gleichem Aufwand vorweist.

Bei den Ausgaben haben wir die inflationsbereinigten Personal-, Sach-, Finanz- und Investitionsausgaben pro Bildungskategorie (obligatorische Schule, Grundbildung, allgemeinbildende Schulen) analysiert. Damit tragen wir der Tatsache Rechnung, dass die Kantone die Bildungsstufen nach eigenem Ermessen und Bedürfnissen finanziell ausstatten.

Um die träge Wirkung zusätzlicher Ausgaben einzubeziehen, fliessen die durchschnittlichen Totalausgaben der Primar-, Oberstufen- und Berufsschuljahre in unser Monitoring-Modell ein.³ So können wir das Bildungswesen auf kommunaler und kantonaler Ebene von der Primar- bis zur Sekundarstufe II oder beruflichen Erstausbildung ganzheitlich betrachten, ohne uns auf gewisse Stufen zu konzentrieren.



Die Effizienz des Schweizer Bildungssystems pendelt sich langfristig bei 80 % ein. »



¹ Ebenso fallen die Sonderschulen und die höhere Berufsbildung in die Zuständigkeit der Kantone. Aufgrund der ungenügenden Datenbasis mussten diese Bereiche jedoch aus der Analyse ausgeschlossen werden.

² Der Einbezug zusätzlicher Inputs wäre wünschenswert gewesen. Unter anderem aufgrund von Datenrestriktionen ist dies jedoch nicht möglich. Weitere potenzielle Input-Grössen werden im Anhang diskutiert.

³ Als Test für die Robustheit der Resultate wurden zwei Alternativmodelle geschätzt. Das eine lässt die früheren Ausgaben unberücksichtigt, das andere schliesst die Finanzausgaben (Zinsen, Transferausgaben etc.) aus der Analyse aus. Im letzten Fall unterscheiden sich die geschätzten Effizienzwerte statistisch signifikant von den hier präsentierten Ergebnissen. Dies unterstreicht die Notwendigkeit, die Finanzausgaben zu berücksichtigen.

Ergebnisse

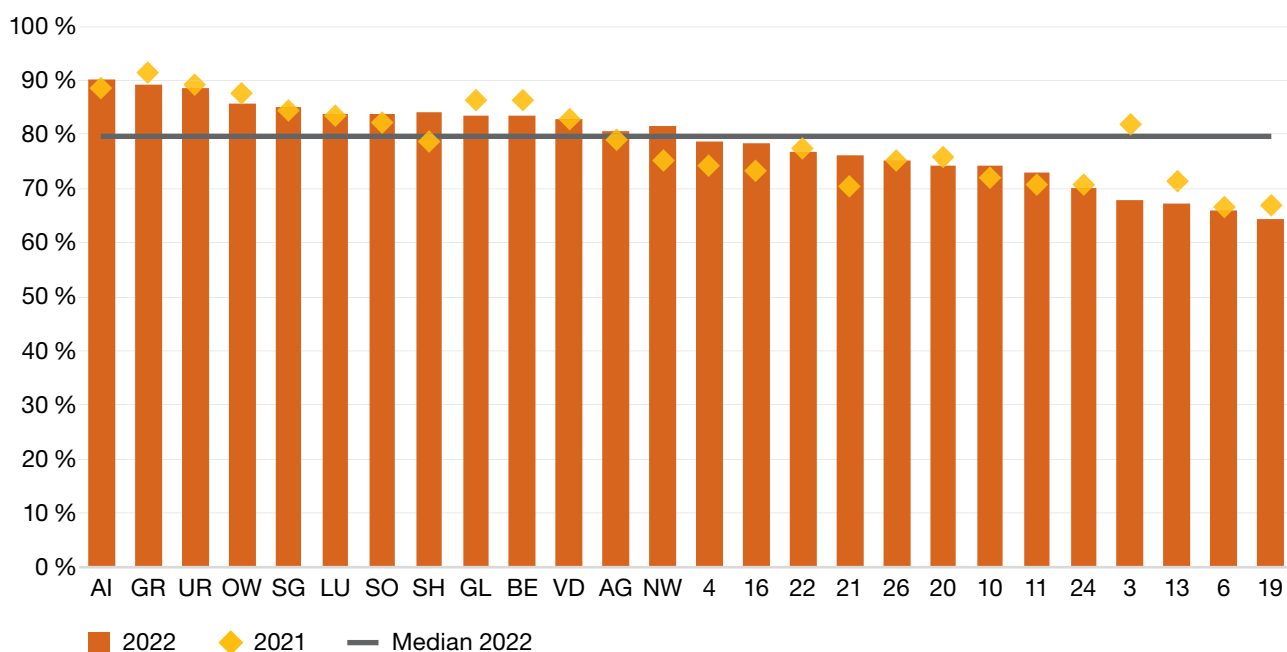
Die Effizienz 2022 im Bildungswesen steigt im Median von 78 % im Jahr 2021 auf 80 % (vgl. Abbildung 1) und erreicht damit das Niveau von 2019 und 2020. Der langjährige Durchschnitt von 2013 bis 2022 pendelt sich bei 79 % ein.

Wie im Vorjahresmonitoring liegen Appenzell Innerrhoden, Graubünden und Uri auf den Top-3-Plätzen mit fast 90 %. Es folgen die Kantone Obwalden und St. Gallen.

2020/2021 gab es noch erhebliche Bewegungen in den Effizienzwerten. In der vorliegenden Auswertung bleiben die Veränderungen mit Ausnahme eines Kantons unter 6 Prozentpunkten. Das deutet auf eine konstante Entwicklung im Bildungswesen drei Jahre nach dem Ausbruch der Covid-19-Pandemie hin.



Abbildung 1: Effizienz im Bildungswesen nach Kantonen



Jährliche Effizienzschätzung anhand von bootstrapped Data Envelopment Analysis mit konstanten Skaleneffekten

4 Outputs: (O1) Anzahl Abschlüsse der beruflichen Grundbildung und eidgenössischer Berufsatteste, (O2) Anzahl Abschlüsse mit eidgenössischem Fähigkeitszeugnis, (O3) Anzahl Abschlüsse an Fach- und Handelsmittelschulen und (O4) Anzahl Abschlüsse der berufs- und eidgenössischen Matura

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

Zusammenhänge und Interpretation

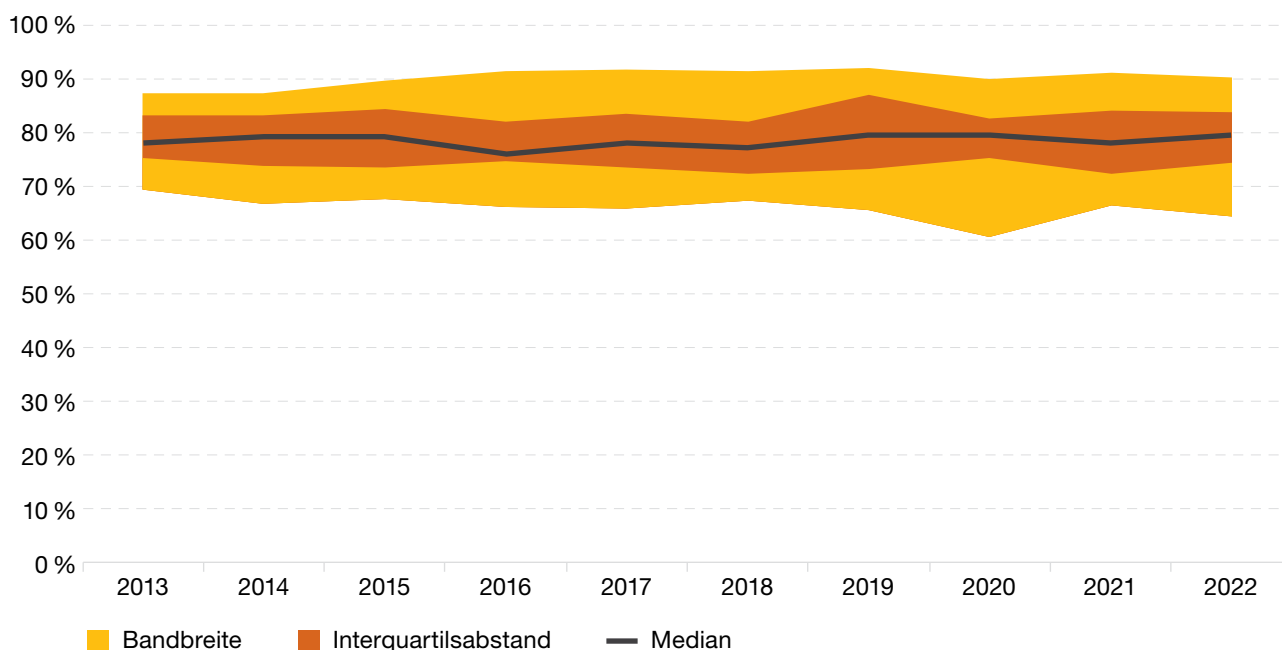
Trotz anfänglicher Befürchtungen im Hinblick auf die Pandemie erweist sich die Leistungsfähigkeit des Schweizer Bildungssystems in den letzten Jahren als stabil und pendelt sich bei 80 % ein. Allerdings könnten neue Herausforderungen langfristig die Effizienz in diesem Bereich tangieren.

Seit Beginn des Ukrainekrieges im Februar 2022 sind viele Kinder und Jugendliche aus der Ukraine in die Schweiz geflüchtet. Die Kantone mussten sie rasch ins bestehende Schulsystem integrieren, was zusätzliche Ressourcen für Sprachförderung und pädagogische Unterstützung erforderte. Die Integrationserfolge sind je nach kantonaler Strategie unterschiedlich. Kurzfristig dürfte diese Entwicklung die Bildungsausgaben erhöhen, die langfristigen Folgen sind abzuwarten. Wir sind gespannt, ob sie sich im nächsten Effizienz-Monitoring in höheren Ausgaben niederschlagen.

Für das Bildungswesen sind diverse Reformen vorgesehen, die sich in den kommenden Jahren positiv auf die Effizienz auswirken könnten. Zum Beispiel wollen Bund und Kantone in der Berufsbildung die digitale Transformation und überbetriebliche Kurse fördern, um die Ausbildungsqualität zu verbessern und den Übergang in den Arbeitsmarkt zu erleichtern.⁴ Die gymnasiale Bildung wird ebenfalls reformiert, um die Maturitätsprüfung und die überfachlichen Kompetenzen besser an den aktuellen Anforderungen der Hochschulen und des Arbeitsmarktes auszurichten. Damit sollen die Durchlässigkeit des Bildungssystems erhöht und die Effizienz langfristig gesteigert werden.⁵

Die Digitalisierung des Unterrichts ist ein zentraler Aspekt für diesen Leistungsbereich. Zwar setzen einige Kantone bereits verstärkt auf digitale Lernformen. Dennoch ist die Ausstattung uneinheitlich, insbesondere in der Westschweiz. Hier besteht eine vorsichtiger Haltung gegenüber digitalen Endgeräten.⁶ Langfristig könnten sich diese Unterschiede im Effizienz-Monitoring widerspiegeln.

Abbildung 2: Veränderung der Effizienz im Bildungswesen von 2013 bis 2022



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

4 Outputs: (O1) Anzahl Abschlüsse der beruflichen Grundbildung und eidgenössischer Berufsatteste, (O2) Anzahl Abschlüsse mit eidgenössischem Fähigkeitszeugnis, (O3) Anzahl Abschlüsse an Fach- und Handelsmittelschulen und (O4) Anzahl Abschlüsse der berufs- und eidgenössischen Matura sowie des International Baccalaureate

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

⁴ «Themen/Berufsbildung», <https://www.edk.ch/de/themen/berufsbildung>, EDK, 2025

⁵ «Revision der gymnasialen Maturität verabschiedet», <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-96122.html>, Schweizer Bundesrat, 28. Juni 2023

⁶ «Berufsbildung», <https://www.edk.ch/de/themen/berufsbildung>, Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK)

Externe Einflussfaktoren

Die Diskussion über Effizienzunterschiede muss die teilweise unterschiedlichen Rahmenbedingungen der Kantone wie Bevölkerungsdichte oder Armut einbeziehen. Um die Relevanz externer Faktoren zu prüfen, illustriert Abbildung 3 den Zusammenhang zwischen Bevölkerungsdichte, Armut und Effizienz.

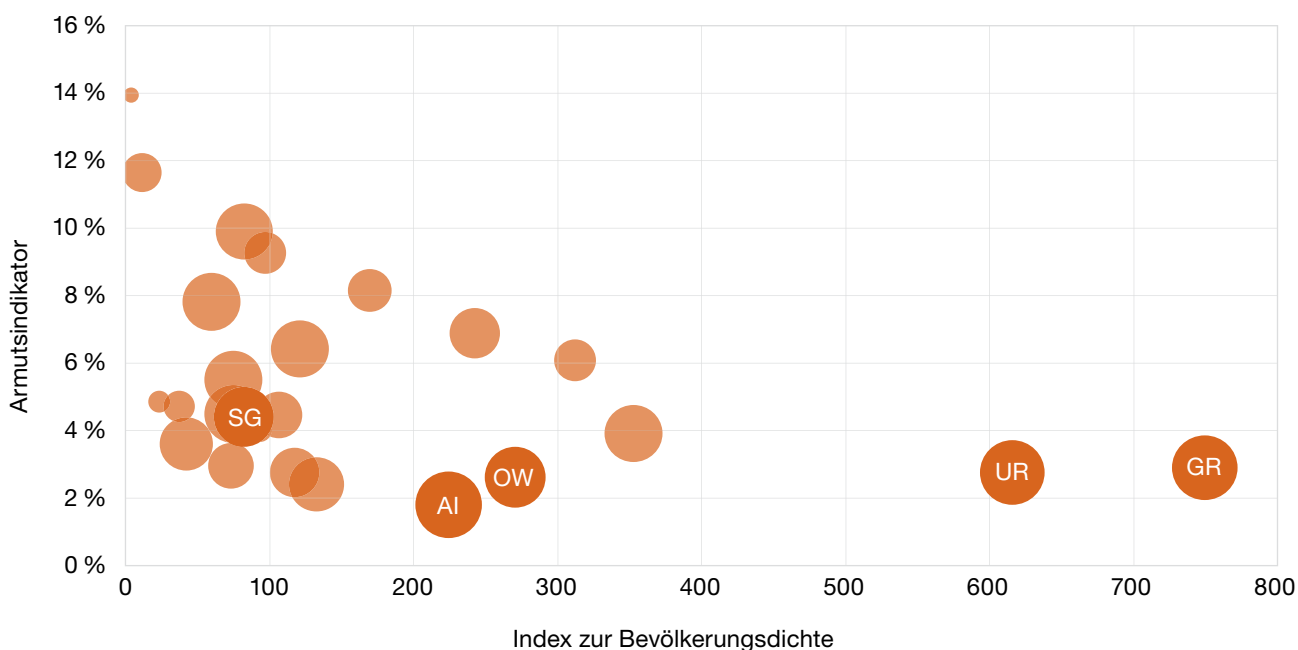
In weniger dicht besiedelten Gebieten sind die Schulklassen möglicherweise kleiner als in urbanen. Man könnte zudem vermuten, dass ein Schulsystem in dünn besiedelten Kantonen aufwendiger zu unterhalten ist. Das Effizienz-Monitoring zeigt allerdings, dass eine geringe Bevölkerungsdichte und kleinere Klassengrössen effizienzfördernd sind. St. Gallen als dicht besiedelter Kanton weist ebenfalls hohe Effizienzwerte auf.



Dünn besiedelte Kantone mit weniger Sozialleistungsbeziehenden sind effizienter im Bildungswesen. »

Unsere Analyse bestätigt diese Annahme, dass Armut die Effizienz aufgrund eines höheren Anteils von bildungsferneren Einwohnenden verringert. Für diese muss ein Kanton einen grösseren Aufwand bei gleicher Anzahl Abschlüsse betreiben. Die Effizienz urbaner Kantone mit zahlreichen Sozialleistungsbeziehenden ist geringer. Demnach erschwert verbreitete Armut eine hohe Effizienz im Bildungsbereich.

Abbildung 3: Effizienz 2022 im Bildungswesen unter Einbezug von Armut und Bevölkerungsdichte



Zusammenhang zwischen Bevölkerungsdichte (horizontale Achse), Armutsindikator (vertikale Achse) und Effizienz (Blasengrösse und Farbintensität)

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

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

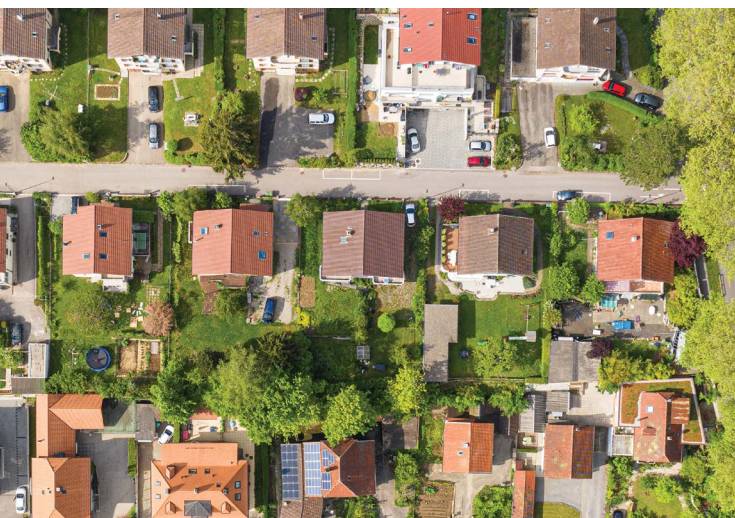
Horizontale Achse: Bevölkerungsdichte gemessen als Index der Hektare pro gemeldete Person gemäss Lastenindex des NFA. Ein Wert von 100 entspricht dem Schweizer Mittel und ein Wert grösser als 100 einer unterdurchschnittlichen Bevölkerungsdichte.



Analysierte Aspekte

Die Finanzierung von staatlichen Leistungen für soziale Sicherheit ist über alle Staatsebenen hinweg verflochten. Im Effizienz-Monitoring erfassen wir sämtliche Leistungen der Sozialhilfe⁷ und andere bedarfsabhängige Sozialleistungen der Kantone und Gemeinden gemäss Bundesamt für Statistik.⁸ Dazu untersuchen wir die folgenden Messgrössen:

- Anzahl Beziehender von Sozialhilfe⁹
- Anzahl Beziehender von Ergänzungsleistungen (AHV und IV)
- Anzahl abgeschlossener Dossiers der Sozialhilfe infolge Wiedereingliederungen¹⁰
- Einwohnerzahl



Die Einwohnerzahl beziehen wir in unsere Analyse ein, damit nicht nur Kantone mit vielen Beziehenden, sondern auch Kantone mit vielen Menschen, die keine Sozialleistungen beziehen, als effizient eingeschätzt werden.

Als Input gelten die inflationsbereinigten Nettoausgaben für Sozialhilfe. Hier ist der Einbezug von Daten der eidgenössischen Finanzverwaltung nicht möglich; die Granularität der Daten lässt keine hinreichende Abgrenzung zwischen Ausgaben für den Asyl- und Sozialhilfebereich zu. Demnach können wir die Kostenarten nicht aufteilen. Aus diesem Grund gibt das Effizienz-Monitoring die sogenannte Kosteneffizienz wieder, da ohne Aufteilung der Kostenarten keine Aussage über die Allokation möglich ist.¹¹ Ein Kanton kann als effizienter eingestuft werden, weil er eine optimalere Aufteilung der finanziellen Mittel auf Personal- und Sachkosten gefunden hat.

Um der verzögerten Wirkung zusätzlicher Ausgaben Rechnung zu tragen, integrieren wir die durchschnittlichen Gesamtausgaben der drei Vorjahre.¹² Das Effizienz-Monitoring definiert jene Kantone als weniger effizient, die höhere Ausgaben pro einwohnende oder beziehende Person und Wiedereingliederung tätigen. Diese Tatsache gilt es bei der Interpretation der Resultate zu berücksichtigen.



Die ländliche Prägung eines Kantons stärkt seine Effizienz im Sozialwesen. »

⁷ Sozialhilfe im weiteren Sinn meint hier über die wirtschaftliche Sozialhilfe hinaus die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV sowie Arbeitslosenhilfen, Familienbeihilfen, Alimentenbevorschussung und Wohnbeihilfen. Ohne weitere bedarfsabhängige Leistungen würden Kantone, die weniger ergänzende Leistungen ausbezahlen, systematisch als ineffizienter eingestuft, weil dort die gesamte Last auf der Sozialhilfe im engeren Sinn liegt.

⁸ «Inventar und Finanzstatistik der Sozialhilfe im weiteren Sinn», Bundesamt für Statistik, 2022

⁹ Die Anzahl Beziehender von Sozialhilfe bemisst sich hier an der wirtschaftlichen Sozialhilfe bzw. Sozialhilfe im engeren Sinn gemäss Terminologie des Bundesamts für Statistik.

¹⁰ Die Anzahl abgeschlossener Dossiers bezieht sich auf die wirtschaftliche Sozialhilfe im engeren Sinn. Als Wiedereingliederungen werden jene Fälle betrachtet, deren Beendigungsgrund die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, eine Beschäftigungsmassnahme oder ein erhöhtes Erwerbseinkommen ist. Von diesen Fällen macht der Grund «Aufnahme einer Erwerbstätigkeit» im Durchschnitt 78 % aus.

¹¹ Sofern die Kostenarten aufgrund der Datenverfügbarkeit in verschiedene Inputkategorien aufgeteilt werden können, geben die Kapitel Schätzergebnisse der Gesamteffizienz an. Ist dies nicht möglich, resultiert die Kosteneffizienz, die dem Produkt der Allokations- und Gesamteffizienz entspricht (Cooper, Seiford, & Tone, 2007).

¹² Alternativ wurde ein Modell ohne vergangene Ausgaben geschätzt, da in diesem Bereich die langfristige Wirkung der Ausgaben infrage gestellt werden kann. Als weiterer Robustheitstest diente ein Modell ohne den Output Anzahl Wiedereingliederungen, was dem Modell aus dem Effizienz-Monitoring aus dem Jahr 2021 entspricht. Die Ergebnisse und Reihenfolge gemäss Spearman's Rangkorrelationstest unterscheiden sich bei beiden Alternativmodellen statistisch nicht signifikant zu den hier präsentierten Resultaten. Als weiterer Test wurden die Nettoausgaben der Sozialhilfe im engeren Sinn verwendet und die EL-Beziehenden als Output ausgeschlossen. Die Effizienzschätzungen unterscheiden sich signifikant von den hier präsentierten – nicht so die Reihenfolge. Da die Sozialhilfe im engeren Sinn jedoch eine Gemeindeaufgabe ist, wird diese Modellvariante hier nicht gezeigt.

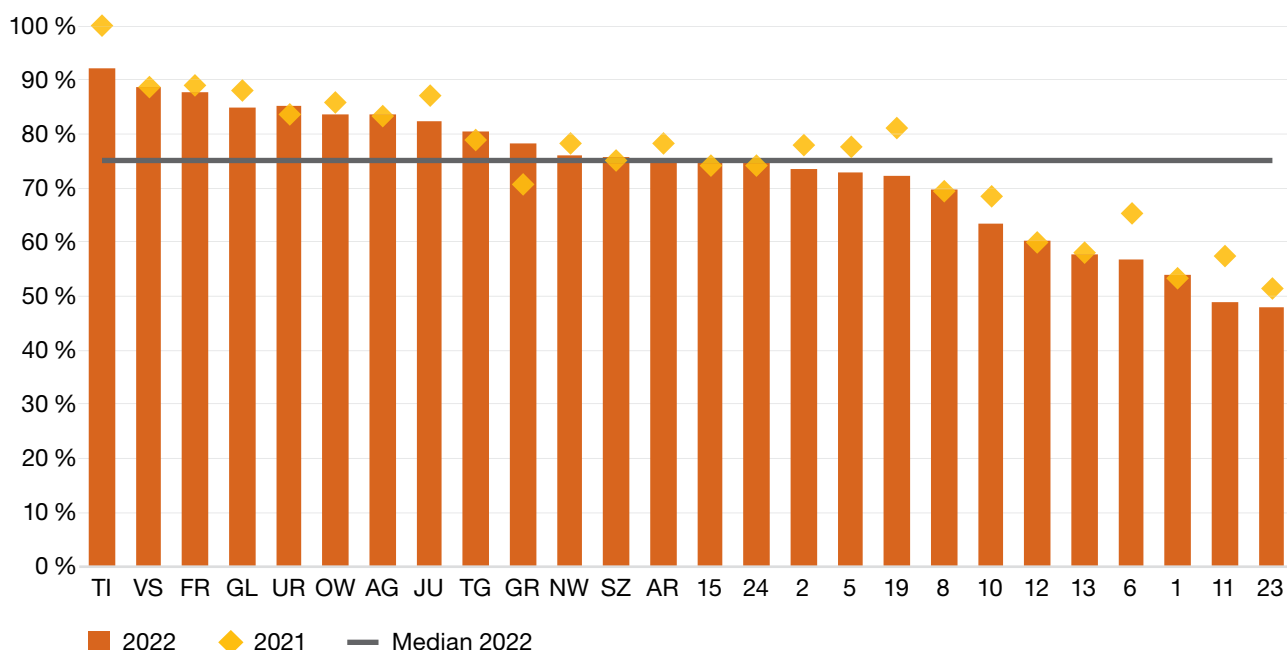
Ergebnisse

Im Jahr 2022 erreichen die Kantone eine durchschnittliche Effizienz im Sozialwesen von 75 % (vgl. Abbildung 4). Über diesem Wert liegt die effizientere Hälfte der Kantone, die mit einer Bandbreite von nur 17 Prozentpunkten streut. Der am wenigsten effiziente Kanton liegt bei 48 %, also 27 Prozentpunkte unter dem Median. Im Jahr 2021 beobachteten wir grössere Rangverschiebungen zwischen den Kantonen, besonders oberhalb des Medians. Im Jahresvergleich 2021/2022 zeigen sich bei allen Kantonen erneut Verschiebungen.

Das Effizienz-Ranking im Sozialwesen wird angeführt vom Kanton Tessin, gefolgt vom Wallis und Freiburg. Diese Kantone belegten auch im Vorjahr die Spitzenplätze.

Die Effizienzwerte im Sozialwesen waren im Jahr 2021 hoch. 2022 sind sie in den meisten Kantonen zurückgegangen oder haben stagniert. Das gilt sowohl für die obere Hälfte als auch für die weniger effiziente Hälfte. Diese Tatsache könnte unter anderem daran liegen, dass Kantone, die in den Pandemie Jahren mit mehr oder weniger gegebenen Strukturen besonders viel Sozialleistungen administrieren mussten, nun wieder auf Normalniveau zurückgekehrt sind. Während der Pandemie lagen die Sozialausgaben auf einem historischen Hoch. Im Jahr 2022 hingegen sind sie wieder gesunken.¹³ Generell gilt jedoch, dass die Ausgaben für Sozialleistungen in den letzten 25 Jahren fast kontinuierlich stiegen und eine der wichtigsten Staatsfunktionen in der Schweiz darstellen. 2022 etwa bezogen rund 9,2 % der Schweizer Bevölkerung armutsbekämpfende bedarfsabhängige Sozialleistungen.¹⁴

Abbildung 4: Effizienz im Sozialwesen nach Kantonen



Jährliche Effizienzschätzung anhand von bootstrapped Data Envelopment Analysis mit konstanten Skaleneffekten

4 Outputs: (O1) Anzahl Beziehender von Sozialhilfe sowie (O2) von Ergänzungsleistungen zu AHV und IV, (O3) Anzahl abgeschlossener Dossiers der wirtschaftlichen Sozialhilfe im engeren Sinn infolge Wiedereingliederungen, (O4) Einwohnerzahl

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

¹³ «Gesamtrechnung der Sozialen Sicherheit 2022», <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialhilfe/sozialhilfebeziehende.html>, Bundesamt für Statistik, 5. Februar 2024

¹⁴ «Sozialhilfebeziehende; Finanzstatistik der armutsbekämpfenden bedarfsabhängigen Sozialleistungen», Bundesamt für Statistik, 22. März 2024

Zusammenhänge und Interpretation

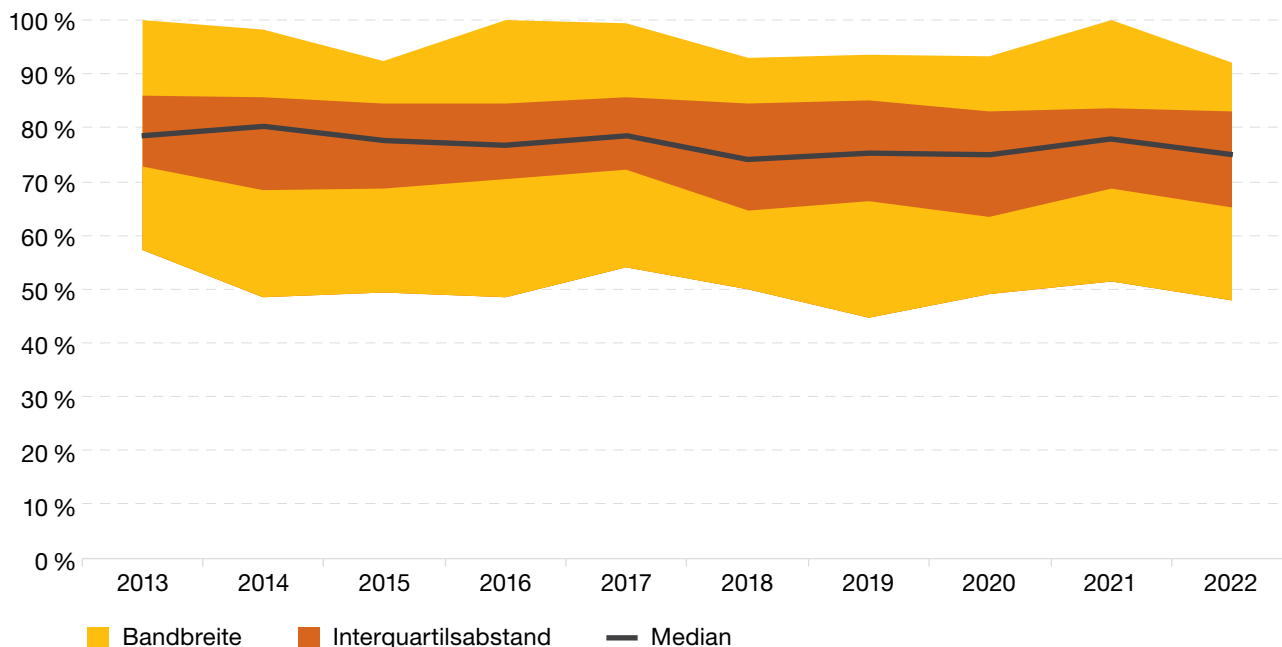
Die Schweizer Wirtschaft hat sich seit Ausbruch des Krieges in der Ukraine und im Zuge der starken weltweiten Inflation vergleichsweise gut gehalten. Dennoch könnten langfristige konjunkturelle Abwärtstrends den Bedarf an Sozialleistungen wieder erhöhen. Demgegenüber stehen der Ausbau einiger Sozialbereiche (z. B. mit der 13. AHV-Rente), die zunehmende Individualisierung von Sozialleistungen und der Wunsch der Gesellschaft nach schlanken, schnellen und zuverlässigen Prozessen, insbesondere beim Einsatz und der Auszahlung von Geldern für elementare Lebensbereiche.

Längerfristig und über alle Kantone hinweg betrachtet zeigen sich Schwankungen. In den Jahren 2019 bis 2021 stieg der Medianwert der Effizienz zaghafte an (vgl. Abbildung 5). Im Jahr 2022 sinkt dieser und die Unterschiede der Effizienz zwischen den Kantonen werden wieder grösser. Das deutet auf teilweise starre Strukturen hin; bei einem Rückgang der Sozialausgaben können die Kantone die Inputparameter nicht gleich zurückfahren. Zwar braucht es im Sozialbereich langfristig stabile Strukturen. Trotzdem müssen öffentliche Akteure den

Spagat zwischen stabilem Angebot und flexibler Anpassung ihrer Strukturen bei Bedarfsrückgang schaffen. Das trifft beispielweise auf den Asylbereich zu, der besonders volatil und schwer vorhersehbar ist. Dort kann der Aufwand mit ankommenden Asylsuchenden innerhalb von kürzester Zeit überproportional steigen. Umso mehr braucht eine Organisation schnelle und flexible Arbeitsweisen und Strukturen, die möglichst schwer veränderbare Faktoren (z. B. Mitarbeitende) schonen und sich auf flexiblere Ressourcen (z. B. technologische Hilfsmittel, externe Lieferfirmen) konzentrieren.

Weniger effiziente Kantone sollten neue Gesetzgebungen oder behördlich angestossene Transformationen als Chancen sehen. Ein Beispiel dafür ist die Modernisierung der Aufsicht, die es Ausgleichskassen oder Sozialversicherungsanstalten ermöglicht, das Zweigstellennetz zu innovieren.¹⁵ Ein weiteres Beispiel ist ASALfutur. Dieses Projekt des Bundes digitalisiert mit dem neuen System ASAL 2.0 die Abwicklung und Auszahlung von Leistungen der Arbeitslosenversicherung weiter und trägt zu langfristigen Effizienzgewinnen in der Verwaltung und bei privaten Arbeitslosenkassen bei.

Abbildung 5: Veränderung der Effizienz im Sozialwesen von 2013 bis 2022



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

4 Outputs: (O1) Anzahl Beziehender von Sozialhilfe sowie (O2) von Ergänzungsleistungen zu AHV und IV, (O3) Anzahl abgeschlossener Dossiers der wirtschaftlichen Sozialhilfe im engeren Sinn infolge Wiedereingliederungen, (O4) Einwohnerzahl

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

¹⁵ «Effizienz-Monitoring, 4. Ausgabe von 2024», PwC, 2024

Externe Einflussfaktoren

Gewisse Rahmenbedingungen beeinflussen auch im Sozialwesen das Effizienzpotenzial eines Kantons massgeblich. Zum Beispiel ziehen Ballungszentren mehr Sozialleistungsbeziehende an. Zudem gehen grössere Ballungszentren häufig mit höheren Lebenshaltungskosten einher. Dadurch steigt der Bedarf an Unterstützungsleistungen. Allerdings finden sich in Ballungszentren zumeist auch grössere und flexiblere Arbeitsmärkte.

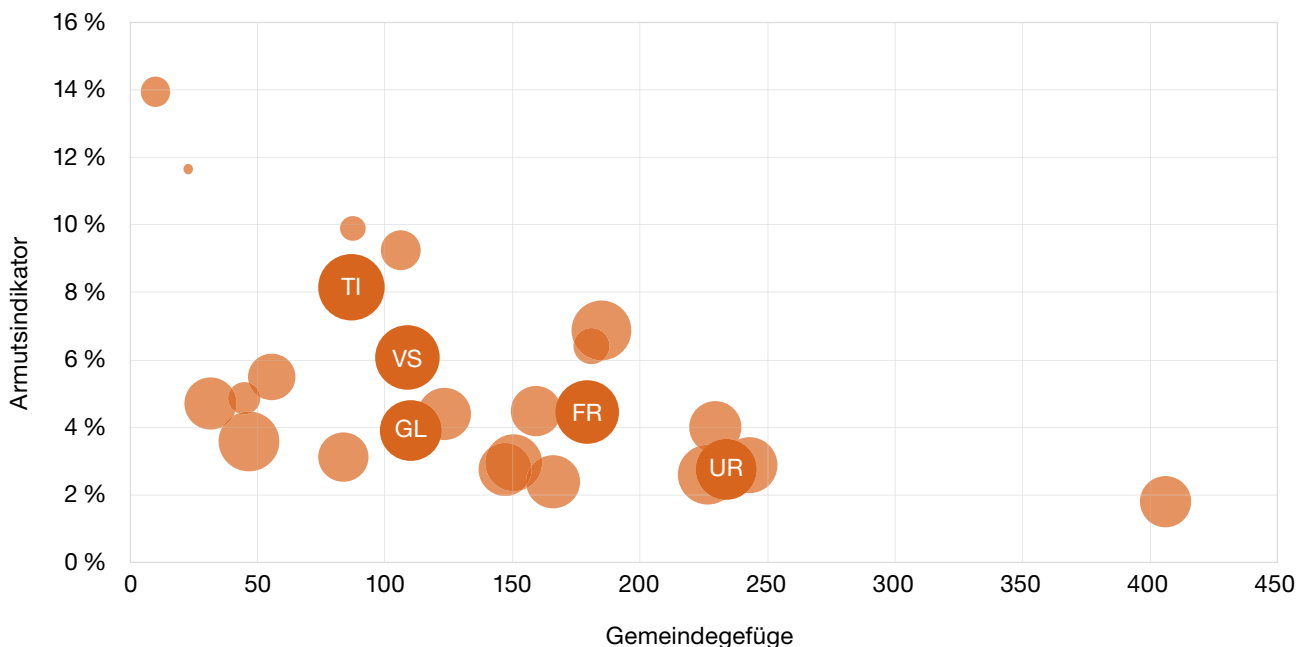
Werden mehr Fälle bearbeitet, dürfte die Effizienz von Skaleneffekten profitieren. Diese Vermutung widerlegt das Effizienz-Monitoring. Es zeigt keine Skaleneffekte durch eine höhere Anzahl Fälle in Ballungsgebieten. Zudem verfügen die fünf effizientesten Kantone nur über ein moderates Armutsniveau. Sie haben also weniger Beziehende von Sozialleistungen, während ineffizientere Kantone wesentlich höhere Werte zeigen. Die Kantone können demnach bei mehr Beziehenden weder Skaleneffekte noch mehr Effizienz erzielen.

Dichter besiedelte Kantone setzen ihre Mittel weniger effizient ein; ebenso Kantone mit einem höheren Anteil der bedarfsabhängigen Sozialleistungsbeziehenden. Bei der Fragmentierung des Gemeindegefüges liegen die effizienteren Kantone ebenfalls über dem Schweizer Mittel. Sie befinden sich in Gebieten mit kleineren Siedlungen und ohne grössere Ballungsgebiete. Einzige Ausnahme ist der Kanton Tessin (vgl. Abbildung 6).



Dicht besiedelte Kantone arbeiten weniger effizient als ihre ländlichen Pendants. »

Abbildung 6: Effizienz 2022 im Sozialwesen unter Einbezug von Armutsindikator und Fragmentierung des Gemeindegefüges



Effizienz (Blasengrösse und Farbintensität) in Abhängigkeit des Armutsindikators (vertikale Achse) und der Fragmentierung des Gemeindegefüges (horizontale Achse)

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

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

Horizontale Achse: Fragmentierung des Gemeindegefüges gemessen am Index zur ständigen Wohnbevölkerung in Siedlungen mit weniger als 200 gemeldeten Personen gemäss Lastenindex NFA. Ein Wert von 100 entspricht dem Schweizer Mittel und ein Wert grösser als 100 weist auf viele kleine Siedlungen hin.

Öffentliche Ordnung und Sicherheit



Hohe Kriminalität und wenige Verurteilungen gelten als ineffizient. »

Analysierte Aspekte

Die Kantone sind in diesem Leistungsbereich für Polizei, Verkehrssicherheit, Rechtsprechung, Strafvollzug und für das allgemeine Rechtswesen zuständig.¹⁶ Im Effizienz-Monitoring greifen wir die folgenden Messgrößen auf:¹⁷

- Anzahl polizeilich registrierter Straftaten¹⁸
- Anzahl Verurteilungen
- Anzahl Personen in Untersuchungshaft

Dieser Output deckt ein breites Spektrum der öffentlichen Ordnung und Sicherheit ab. Bis es beispielsweise zu einer Verurteilung kommt, sind vorgängig viele Schritte von Polizei und Staatsanwaltschaft nötig. Auch um eine Person in Untersuchungshaft zu bringen oder eine Straftat zu verhindern, sind enorme Anstrengungen notwendig. Ein Kanton gilt dann als effizient, wenn er mit wenig Geld viele Verurteilungen aussprechen kann, zahlreiche Personen in Untersuchungshaft hält und die Zahl der Straftaten (Kriminalität) tief bleibt. Tiefe Kriminalität geht aus einer erfolgreichen Polizeiarbeit hervor.

Gerne hätten wir sowohl die wahrgenommene Sicherheit der Bevölkerung als auch Daten zur erfolgreichen Wiedereingliederung von Verurteilten in unsere Analyse integriert. Leider fehlt dazu eine genügend granulare und kantonal vergleichbare Datenbasis.¹⁹

Beim Input haben wir Personal-, Sach-, Finanz- und Investitionsausgaben berücksichtigt. Weil höhere Ausgaben nicht automatisch zu besseren Leistungen führen, fliessen die durchschnittlichen Totalausgaben der vergangenen fünf Jahre als zusätzliche Information in unser Modell ein.²⁰ Schliesslich haben wir die Ausgaben um die Inflation bereinigt (gemäss Landesindex für Konsumentenpreise).

¹⁶ Im Bereich der Polizei ist die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden je Kanton unterschiedlich geregelt. Wir berücksichtigen daher die beiden Staatsebenen gemeinsam. Demnach würde der Bereich öffentliche Sicherheit auch die Feuerwehr umfassen. Aufgrund fehlender Datengrundlage bei den Outputs haben wir diesen Ausgabenbereich jedoch ausgeklammert.

¹⁷ «Finanzstatistik; Daten», Eidgenössische Finanzverwaltung, 2024

¹⁸ Dabei handelt es sich um einen sogenannten «bad output». Ein Kanton ist produktiver, wenn er möglichst wenig davon verzeichnet. Erhöht ein Kanton und seine Gemeinden die Ausgaben, kann er «bad output» verhindern. Die methodische Handhabung wird im Anhang erläutert.

¹⁹ Die Studie «Sicherheit 2023» der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich (Szvircsev Tresch, et al., 2023) lässt keine Interpretation auf kantonaler Ebene zu.

²⁰ Als Test für die Robustheit der Resultate haben wir ein Modell geschätzt, das den Durchschnitt der vergangenen drei Jahre als Input berücksichtigt. Die Effizienzschatzung der Alternativmodelle unterscheidet sich jedoch nicht statistisch signifikant von den hier präsentierten Ergebnissen.

Ergebnisse

Im Jahr 2022 notiert der Median der Effizienz aller Kantone in diesem Leistungsbereich bei 74 % (vgl. Abbildung 7). Damit liegt er über demjenigen von 2013 bis 2022 von 68 %.

Der Kanton Tessin hält seine Position unter den Top 3 mit einem Effizienzwert von knapp 80 %. Der Südkanton liegt knapp hinter Luzern und Genf, die einen Effizienzsprung vollzogen. Die Unterschiede zwischen den effizienteren Kantonen sind klein; die Letztplatzierten liegen weit zurück.

Der Jahresvergleich 2021/2022 bringt merkbliche Veränderungen zum Vorjahr zutage, gerade am unteren Ende. Der Interquartilsabstand und die Bandbreite nehmen weiter ab (vgl. Abbildung 8). So rücken die Kantone näher zusammen, vor allem die mittleren 50 %. Nur einige Mittellandkantone und deren Peripherie wie Solothurn, Aargau oder Neuenburg entwickeln sich konstant. Dahingegen fallen die Letztplatzierten weiter zurück mit dem niedrigsten Effizienzwert seit 2019.

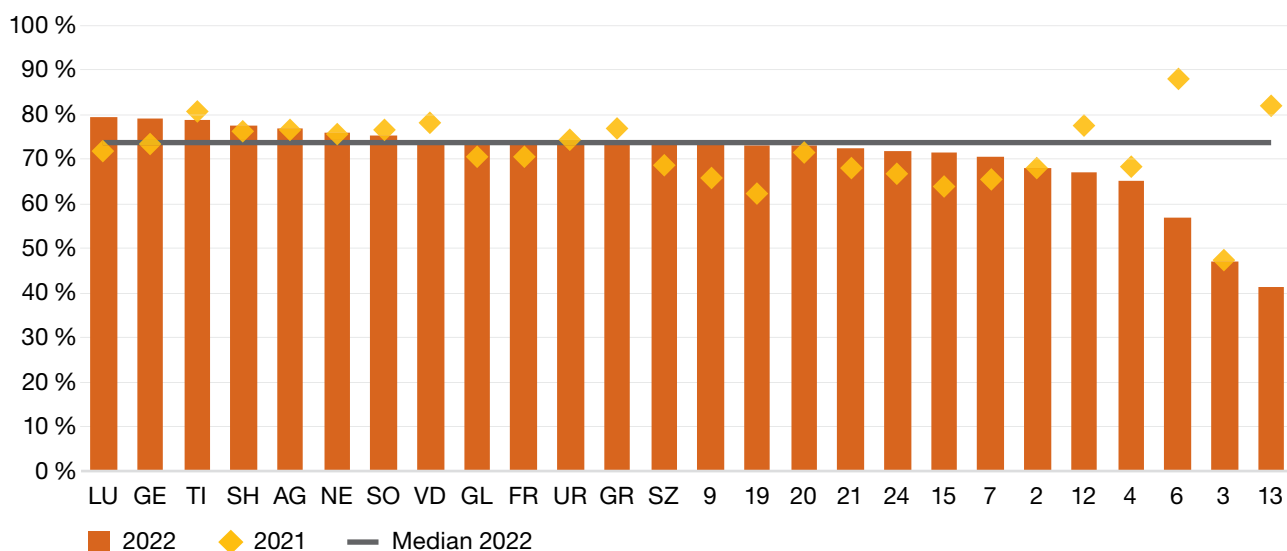
Erstaunlicherweise bilden sehr gut platzierte Kantone aus dem Jahr 2021 die Nachhut. Einer der Kantone zeigt einen signifikanten Anstieg der Finanzausgaben. Steigen die Ausgaben bei gleichbleibendem Output, sinkt die Effizienz. Gleichzeitig ist diese eine vergleichsbasierte, relative Messgrösse. Verbessern sich alle bis auf einen Kanton, fällt dieser ab, auch wenn er sich selbst konstant entwickelt.

Aufgrund der hohen jährlichen Volatilität empfiehlt sich ein Blick auf den zehnjährigen Durchschnitt pro Kanton. Wie die letzten Jahre führen lateinische Grenzkantone die Rangliste an. Die höchste langjährige Effizienz über den Zeitraum von 2013 bis 2022 weist der Kanton Tessin mit 82 % auf. Es folgen die Kantone Waadt (78 %), Neuenburg (77 %) und Genf (76 %). An fünfter Stelle taucht der Thurgau (75 %) als erster Deutschschweizer Kanton auf. Die Effizienz dieser Kantone hat sich von Jahr zu Jahr nur im einstelligen Prozentbereich verschoben.

Zusammenhänge und Interpretation

Aus der Praxis wissen wir, dass öffentliche Ordnung und Sicherheit mit steigenden Ausgaben zu kämpfen haben. Neue Kriminalitätsformen nehmen zu, die Fälle werden komplexer und die Kriminalität geht über Kantons- und Ländergrenzen hinaus, teilweise in den virtuellen Raum. Zeitgleich steigen die Anforderungen an den Polizeiberuf durch die neuen Formen der Gewalt und zunehmende Cyberrisiken. Mehr und mehr sind technische Fachkenntnisse gefragt. Das verschärft den Fachkräftemangel in einem Berufsfeld, das immer komplexer und breiter wird.²¹ Wir gehen davon aus, dass die Bearbeitung von Fällen mehr Zeit und Ressourcen in Anspruch nimmt. In den nächsten Jahren könnte sich das in sinkenden Effizienzwerten niederschlagen, sofern das nicht anderweitig kompensiert wird.

Abbildung 7: Effizienz in öffentlicher Ordnung und Sicherheit nach Kantonen



Jährliche Effizienzschätzung anhand von bootstrapped Data Envelopment Analysis mit konstanten Skaleneffekten

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

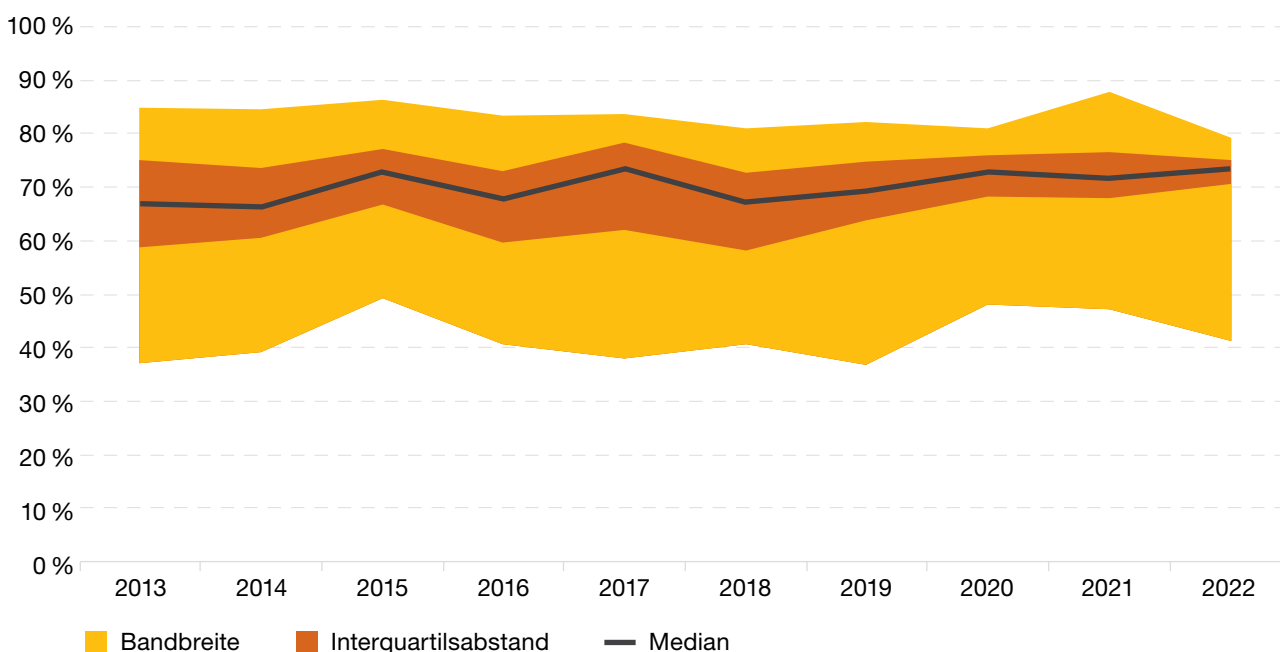
4 Inputs: (I1) Personalausgaben, (I2) Sachausgaben, (I3) Finanz- und Investitionsausgaben jeweils im Jahr t sowie (I4) Durchschnittliche Gesamtausgaben der Jahre t-1 bis t-5

²¹ Vgl. «Bildungspolitisches Gesamtkonzept; Analysebericht 2023», Schweizerisches Polizeinstitut, 29. Juni 2023

Im Jahr 2022 setzt sich die Annäherung der Effizienzwerte der mittleren Hälfte fort. Die leichte Öffnung im Jahr 2021 ist auf den Ausschlag eines Kantons zurückzuführen. 2022 schlägt erneut ein einziger Kanton nach unten aus. Der generelle Konsolidierungstrend setzt sich fort und deutet auf eine Angleichung der Polizei- und Gerichtspraxen und auf eine Annäherung der kantonalen Produktivität hin. Aufgrund der grenzüberschreitenden Kriminalität intensiviert sich die interkantonale Zusammenarbeit seit Längerem. So arbeiten das Justiz- und Polizeiumfeld an einer besseren interkantonalen Vernetzung und einem effizienteren Datenaustausch. Von diesen Bemühungen zeugen das Projekt Justitia 4.0 und die Polizeiabfrageplattform (POLAP).²² Wir gehen davon aus, dass sich dieser Konsolidierungstrend fortsetzt.



Abbildung 8: Veränderung der Effizienz in öffentlicher Ordnung und Sicherheit von 2013 bis 2022



Jährliche Effizienzschätzung anhand von bootstrapped Data Envelopment Analysis mit konstanten Skaleneffekten. Die Bandbreite umfasst die Kantone mit der höchsten und der tiefsten geschätzten Effizienz. Der Interquartilsabstand umfasst die mittleren 50 % der Kantone. Der Medianwert unterteilt die Kantone in zwei gleich grosse Gruppen. Die orange Fläche stellt die Spannweite der mittleren 50 % der Kantone dar. Die gelbe Fläche repräsentiert das effizienteste Viertel der Kantone (1. Quartil), die gelbe Fläche darunter das am wenigsten effiziente Viertel der Kantone (4. Quartil).

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

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

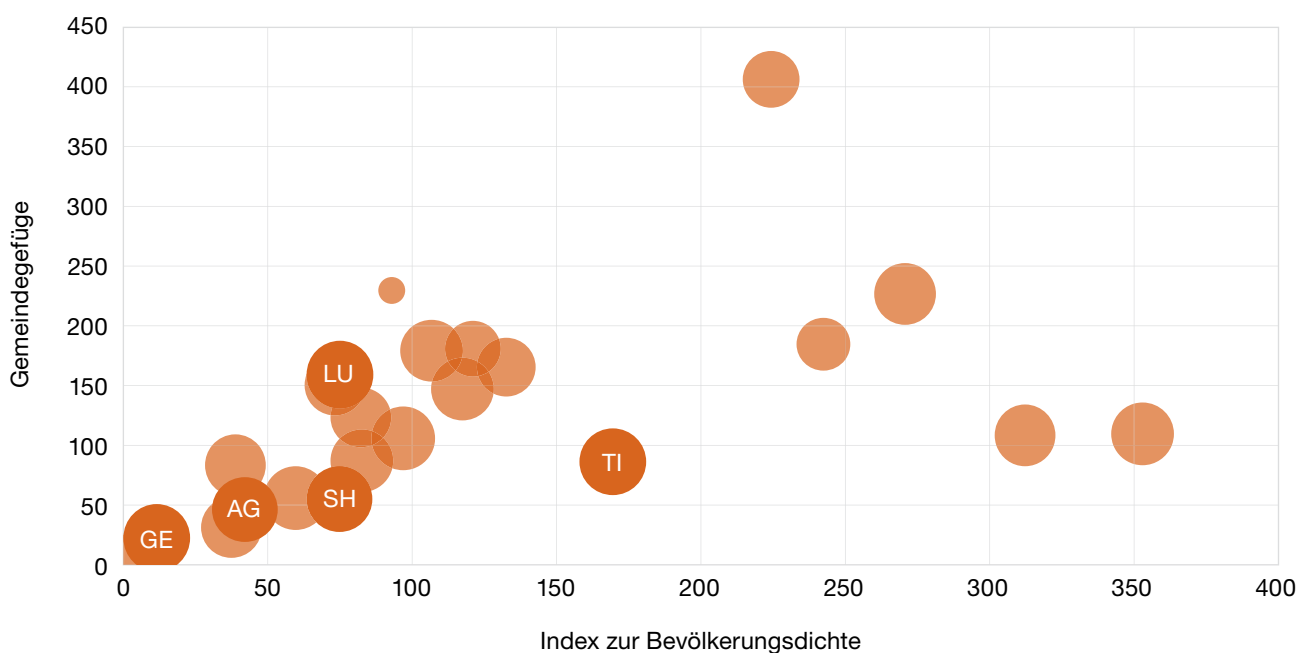
²² Das Projekt Justitia 4.0 will die Papierakten in der Schweizer Justiz durch elektronische Dossiers ersetzen. Verfahrensbeteiligte sollen die Plattform «Justitia.swiss» für den elektronischen Rechtsverkehr sowie die Akteneinsicht nutzen. Die Polizeiabfrageplattform (POLAP) will Datensysteme schweizweit vereinheitlichen. Mit einer mobilen Anwendung sollen Polizist:innen alle relevanten Datenbanken abfragen können.



Externe Einflussfaktoren

Es stellt sich die Frage, ob die Bevölkerungsdichte und die Fragmentierung des Gemeindegefüges als externe Faktoren die erzielbare Effizienz der Kantone beeinflussen. Dazu haben wir die These aufgestellt, dass weniger dicht besiedelte und damit weiträumige Gebiete höhere Sicherheitskosten generieren. Zur Überprüfung dieser Annahme haben wir die Bevölkerungsdichte eines Kantons gemessen. Die Analyse zeigt: Nicht alle effizienten Kantone sind dicht besiedelt (vgl. Abbildung 9). Zudem lässt sich kein eindeutiger Zusammenhang zwischen urbanen oder ländlichen Strukturen und der Effizienz im Sicherheitsbereich erkennen. Die beiden Faktoren tangieren die Effizienz von öffentlicher Ordnung und Sicherheit kaum.

Abbildung 9: Effizienz 2022 in öffentlicher Ordnung und Sicherheit unter Einbezug von Bevölkerungsdichte und Fragmentierung des Gemeindegefüges



Zusammenhang zwischen der Fragmentierung des Gemeindegefüges (vertikale Achse), der Bevölkerungsdichte (horizontale Achse) und der Effizienz (Blasengrösse und Farbintensität)

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

Vertikale Achse: Fragmentierung des Gemeindegefüges gemessen am Index zur ständigen Wohnbevölkerung in Siedlungen mit weniger als 200 gemeldeten Personen gemäss Lastenindex NFA. Ein Wert von 100 entspricht dem Schweizer Mittel und ein Wert grösser als 100 weist auf viele kleine Siedlungen hin. Die Skala der vertikalen Achse ist auf 450 limitiert, um Unterschiede zwischen den Kantonen zu erkennen. Zwei Kantone (GR, UR) sind ausserhalb des dargestellten Bereichs.

Horizontale Achse: Bevölkerungsdichte gemessen als Index der Hektare pro gemeldete Person gemäss Lastenindex des NFA. Ein Wert von 100 entspricht dem Schweizer Mittel und ein Wert grösser als 100 einer unterdurchschnittlichen Bevölkerungsdichte.





Analysierte Aspekte

Der Strassenverkehr bildet eine Unterkategorie des finanzstatistischen Bereichs Verkehr und Nachrichtenübermittlung. Mit unserem Effizienz-Monitoring betrachten wir vor allem die Kantons- und Gemeindestrassen. Letztere beziehen wir deshalb ein, weil die Finanzierung beider Strassentypen in manchen Kantonen verflochten ist. Um die Staatsleistung im Strassenwesen zu messen, ziehen wir die folgenden Kenngrössen² heran:

- Länge der Gemeinde-²³ und Kantonsstrassen in Kilometern
- Anzahl registrierter Fahrzeuge
- Unfälle aufgrund ungenügend geräumter Strassen (Schnee, Eis, Matsch)²⁴
- Unfälle aufgrund mangelnder Strassenlage²⁴

Die Anzahl registrierter Fahrzeuge ist ein Indikator für die Strassenabnutzung. Mit dieser geht ein gesteigerter Investitionsbedarf einher. Die Unfälle nutzen wir als Gradmesser für eine schlechte Qualität beim Unterhalt.

Zum Input rechnen wir Personal-, Sach-, Finanz- und Investitionsausgaben wie in den anderen Bereichen um die Inflation bereinigt. Um der Tatsache gerecht zu werden, dass sich zusätzliche Ausgaben verzögert auswirken, haben wir die durchschnittlichen Gesamtausgaben der fünf Vorjahre integriert.²⁵

²³ Ab dem Referenzjahr 2022 berechnet das Bundesamt für Statistik die Gemeindestrassen auf Basis des topografischen Landschaftsmodells (Swisstopo). Zuvor basierten die Daten auf Gemeindemeldungen.

²⁴ Dabei handelt es sich um einen sogenannten «bad output». Ein Kanton ist produktiver, wenn er möglichst wenig davon verzeichnet. Erhöhen ein Kanton und seine Gemeinden die Ausgaben, können sie «bad output» verhindern. Die methodische Handhabung wird im Anhang erläutert.

²⁵ Alternativ haben wir ein Modell ohne Finanzausgaben geschätzt, da diese teilweise zu bereinigende (negative) Werte aufwiesen. Die Ergebnisse zeigen keine statistisch signifikante Differenz. Als weiteren Robustheitstest haben wir ein Modell ohne vergangene Gesamtausgaben herangezogen. Auch diese Ergebnisse unterschieden sich statistisch nicht merklich von den hier präsentierten.

Ergebnisse

Die Effizienz 2022 im Strassenwesen beläuft sich im Median auf 71 % (vgl. Abbildung 10). Das Ranking wird von den Kantonen Aargau, Genf, Zug und Luzern mit Effizienzwerten knapp unter 90 % angeführt. Dabei liegt die effizientere Hälfte der Kantone näher beisammen als die ineffizientere Hälfte. So notiert der letzte Kanton 45 Prozentpunkte unter dem Median. Mit Effizienzwerten zwischen 26 % und 89 % spannt das Strassenwesen die grösste Spannweite aller Leistungsbereiche auf.

Der Vorjahresvergleich der Effizienz entfällt in dieser Monitoring-Ausgabe, da die Berechnungsmethode der Gemeindestrassen geändert wurde und eine Differenz schlecht interpretierbar ist. Unverändert bleibt jedoch, dass die ineffizienten Kantone der Vorjahre weiterhin das Schlusslicht bilden. Seit Beginn der hier untersuchten Zeitreihe im Jahr 2013 belegen diese drei Bergkantone die letzten Plätze. Da die Effizienz ein relatives Mass ist, vermuten wir, dass die hinteren Kantone mit der Entwicklung der effizienteren Kantone nicht Schritt halten können.

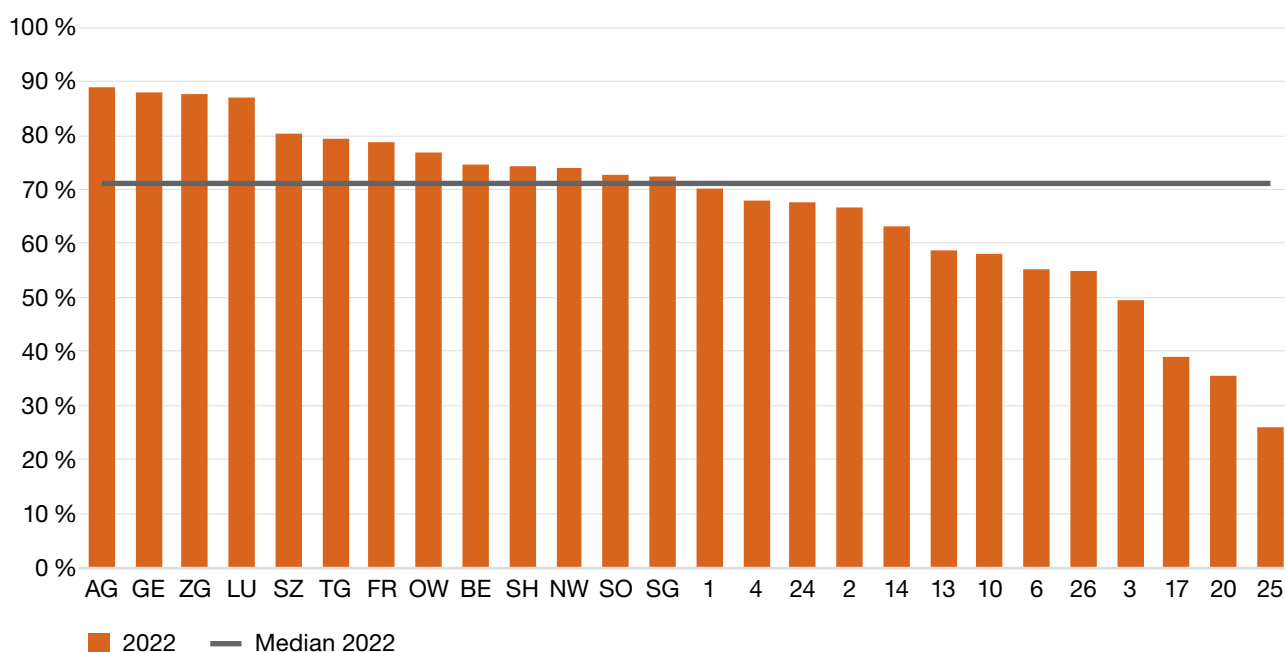


Effiziente und ineffiziente Kantone liegen im Strassenwesen so weit auseinander wie in keinem anderen Leistungsbereich. »

Zusammenhänge und Interpretation

In Bergkantonen ist der Strassenbau und -unterhalt aufgrund des steilen und weitläufigen Geländes und extremer Witterungsbedingungen im Winter aufwendiger. Allerdings rangieren nicht nur Bergkantone, sondern auch städtisch geprägte Kantone in der unteren Hälfte. Die Topografie als alleinige Erklärung greift also zu kurz.

Abbildung 10: Effizienz im Strassenwesen nach Kantonen



Jährliche Effizienzschatzung anhand von bootstrapped Data Envelopment Analysis mit konstanten Skaleneffekten

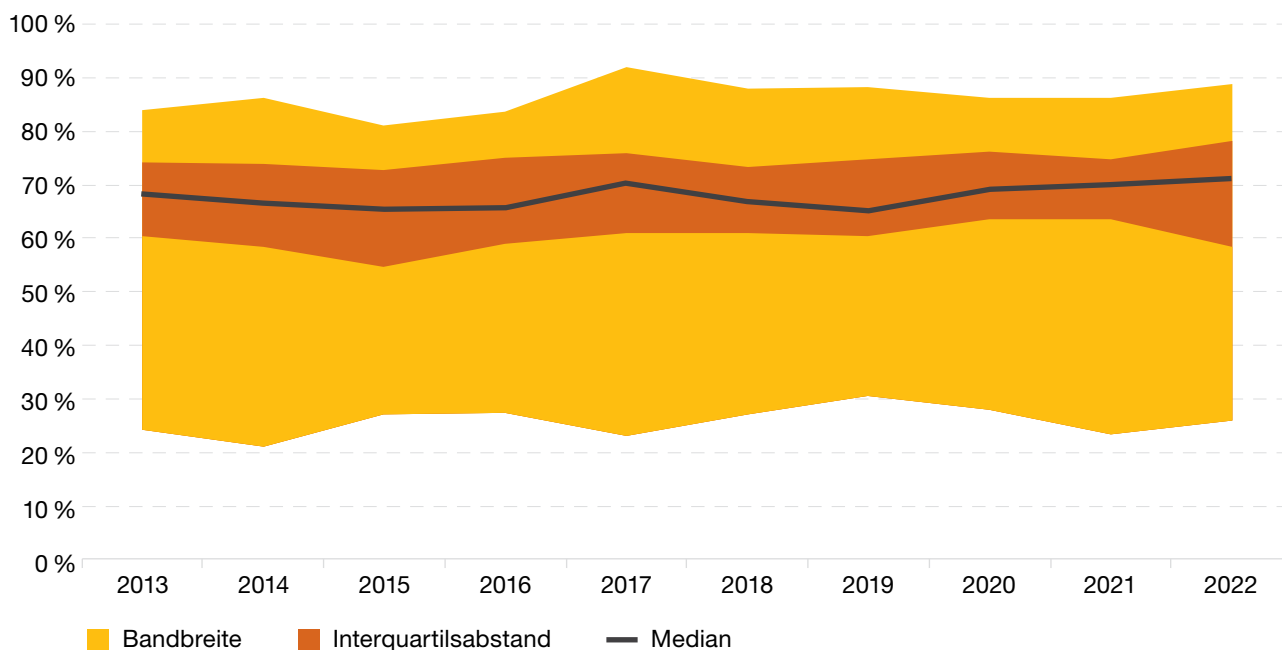
4 Outputs: (O1) Länge der Gemeinde- und Kantonsstrassen in Kilometern und (O2) Anzahl registrierter Fahrzeuge sowie – als bad outputs – (O3) Unfälle aufgrund ungenügend geräumter Strassen, (O4) Unfälle aufgrund mangelnder Strassenlage

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



In der langfristigen Betrachtung (vgl. Abbildung 11) ist im Jahr 2022 eine Öffnung feststellbar. Diese könnte aus den neuen Daten hervorgehen. Allerdings weist das Strassenwesen auch vor 2022 eine Bandbreite auf, die sehr viel grösser ist als bei den anderen Leistungsbe-
reichen. Dafür bleibt der Interquartilsabstand seit 2013 eng mit Schwankungen zwischen 11 % und 20 %. Eine gewisse Kontinuität der Effizienzwerte ist nicht überraschend, bleiben doch einige Komponenten des Outputs wie Anzahl Fahrzeuge oder Strassenlängen kurz- bis mittelfristig stabil. Auffallend sind hingegen die Schwankungen der Höchst- und Tiefstwerte. Am unteren Ende der Skala schaffen es die Kantone nicht, langfristig über die 30-Prozent-Effizienzmarke zu klettern.

Abbildung 11: Veränderung der Effizienz im Strassenwesen von 2013 bis 2022



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

4 Outputs: (O1) Länge der Gemeinde- und Kantonsstrassen in Kilometern und (O2) Anzahl registrierter Fahrzeuge sowie – als bad outputs – (O3) Unfälle aufgrund ungenügend geräumter Strassen, (O4) Unfälle aufgrund mangelnder Strassenlage

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



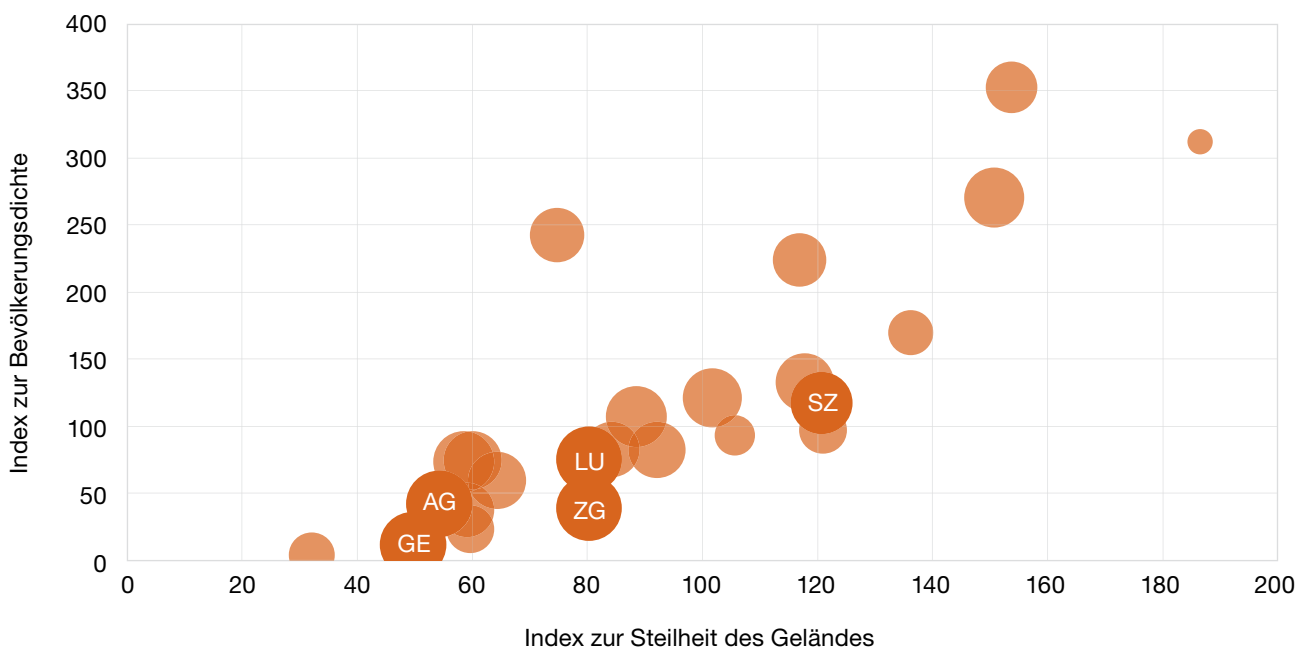
Externe Einflussfaktoren

Effizienzdifferenzen sind unterschiedlich begründet: Einerseits können interne und damit beeinflussbare Faktoren wie ineffiziente Abläufe, Preisunterschiede oder hinderliche Strukturen die Effizienz beeinträchtigen. Andererseits können externe Rahmenbedingungen den Handlungsspielraum der Kantone limitieren.²⁶ Dazu gehören beispielsweise die Topografie und die Bevölkerungsdichte als Indikator für die Nutzungsfrequenz (vgl. Abbildung 12).

Hügeliges und steiles Gelände führen zu höheren Bau- und Unterhaltskosten etwa für den Winterdienst. Dass vier der fünf effizientesten Kantone in flachem Gebiet liegen, deutet darauf hin, dass die Steilheit des Geländes die Effizienz eines Kantons tatsächlich tangiert.

Dicht besiedelte Gebiete scheinen zudem effizienter im Strassenbau zu sein. Dies, obwohl hier eine grössere Abnutzung zu erwarten ist. Gleichzeitig ist der Strassenbau in dicht besiedelten Gebieten aufgrund der engen Platzverhältnisse und einer hohen Infrastrukturkomplexität (Leitungen im Boden, verschiedene Verkehrsträger usw.) aufwendiger. Allerdings beeinträchtigt das die Effizienz offensichtlich nicht.

Abbildung 12: Effizienz 2022 im Strassenwesen unter Einbezug von Bevölkerungsdichte und Steilheit des Geländes



Zusammenhang zwischen der Bevölkerungsdichte (vertikale Achse), der Höhe der produktiven Fläche als Annäherung an die Steilheit des Geländes (horizontale Achse) und der Effizienz (Blasengrösse und Farbtintensität)

Blasengrösse: Effizienzschätzung anhand von bootstrapped Data Envelopment Analysis mit konstanten Skaleneffekten mit folgenden Outputs (O1 – O4) und Inputs (I1 – I5): (O1) Länge der Gemeinde- und Kantonsstrassen in Kilometern und (O2) Anzahl registrierter Fahrzeuge sowie – als bad outputs – (O3) Unfälle aufgrund ungenügend geräumter Strassen, (O4) Unfälle aufgrund mangelnder Strassenlage; (I1) Personal-, (2) Sach-, (I3) Finanz- und (I4) Investitionsausgaben, (I5) Durchschnittliche Gesamtausgaben der Jahre t-1 bis t-5

Vertikale Achse: Bevölkerungsdichte gemessen als Index der Hektare pro gemeldete Person gemäss Lastenindex des NFA. Ein Wert von 100 entspricht dem Schweizer Mittel und ein Wert grösser als 100 einer unterdurchschnittlichen Bevölkerungsdichte. Die Skala der vertikalen Achse ist bis 400 limitiert, um Unterschiede zwischen den Kantonen zu erkennen. Ein Kanton (GR) ist ausserhalb des dargestellten Bereichs.

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

²⁶ «How Earmarking Government Revenue Affects Efficiency of Road Construction and Maintenance», Ramon Christen, Nils Soguel, 2021

Analysierte Aspekte

Die Kultur liegt grösstenteils in der Verantwortung der Kantone und Gemeinden. Nach Kategorisierung der eidgenössischen Finanzstatistik umfasst der Kulturbereich alle staatlichen Leistungen rund um das Kulturerbe, insbesondere Museen, Denkmalpflege, Sport und Freizeit. In dieser Betrachtung nicht enthalten sind Bibliotheken, Konzerte, Theater, Film, Kino und Massenmedien. Dazu existieren keine oder nur ungenügend einheitliche kantonal aufgeschlüsselte Statistiken oder Langzeitdaten. Ohnehin wäre hier eine Abgrenzung zur Leistung des Bundes schwierig. Mit dem Effizienz-Monitoring erfassen wir die kantonalen Leistungen anhand der folgenden Grössen:

- Anzahl geschützter Baudenkmäler²⁷
- Anzahl Museen und Eintritte in Museen²⁸
- Anzahl Teilnehmender an Kursen und Lagern von Jugend+Sport (J+S)

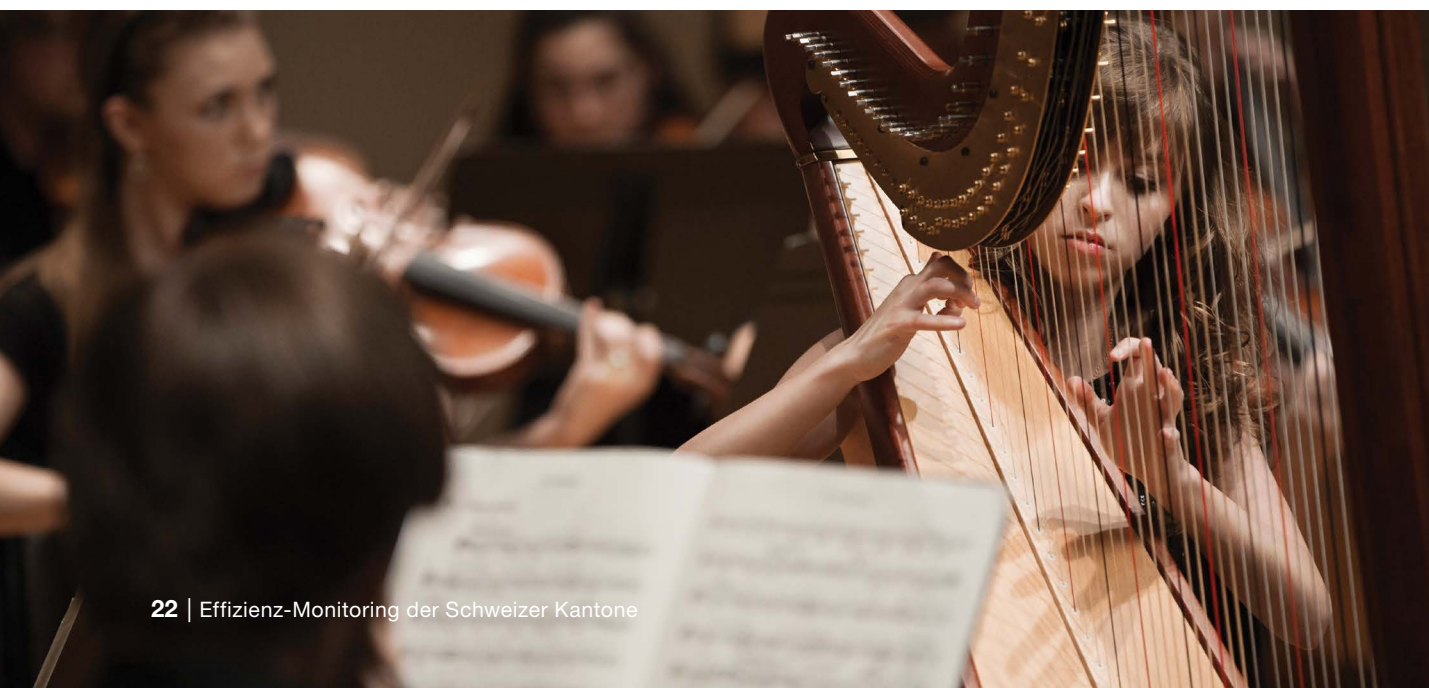
Bei den Museen werden zwei Grössen erfasst, weil die Grösse der Museen gemessen an der Anzahl Museen und Eintritte auf die Fixkosten und damit die Ausgaben einwirken. Gerne hätten wir in den Themen Sport und Freizeit Sportstätten ebenfalls verglichen. Leider liegen dazu keine brauchbaren Statistiken vor. Allerdings dürfte die Nähe zu Sportstätten und damit deren Dichte innerhalb eines Kantons die Durchführung und Teilnahme an J+S-Kursen und -Lagern beeinflussen. Damit beziehen wir den Aspekt der Sportinfrastruktur zumindest teilweise ein.

Als Input gelten Personal-, Sach-, Finanz- und Investitionsausgaben, die wir um die Inflation (gemäss Landesindex für Konsumentenpreise) korrigiert haben. Um den verzögerten Ausgabeneffekt, insbesondere bei der Denkmalpflege, einzurechnen, sind die durchschnittlichen Gesamtausgaben der vergangenen fünf Jahre²⁹ im Modell integriert.

²⁷ Die erste Erhebung der Baudenkmäler datiert vom Dezember 2018 und bezieht sich auf das Jahr 2016. Nun fand eine Aktualisierung der Denkmalstatistik für das Jahr 2022 statt. Das Monitoring hält 2021 an der Annahme fest, dass die Anzahl Baudenkmäler zwischen 2016 und 2021 stabil geblieben ist. Im Weiteren lieferte der Kanton Uri in der ersten Erhebung noch keine Daten zu seinen Baudenkmälern, weshalb er nicht berücksichtigt werden konnte. In der Aktualisierung sind nun Daten für Uri enthalten. In der vorliegenden Studienausgabe wird Uri aufgrund des Jahresvergleichs allerdings noch ausgeblendet.

²⁸ Gesamtzahl der Eintritte in Museen, die auf eine Umfrage des Bundesamts für Statistik geantwortet haben. Die Zahlen wurden nicht durch Gewichtung oder Imputation justiert. Da in der Museumsstatistik für 2022 keine neuen Daten publiziert wurden, trifft das Monitoring daher die Annahme, dass die Anzahl Museen und ihrer Besucher 2021 und 2022 stabil geblieben ist.

²⁹ Als Test für die Robustheit der Resultate wurden zwei Alternativmodelle geschätzt. Das eine schliesst die Anzahl Museen, das andere die Anzahl geschützter Baudenkmäler als Input aus dem Modell aus. Die Effizienzschätzungen unterscheiden sich jedoch nicht statistisch signifikant von den hier präsentierten Ergebnissen.



Ergebnisse

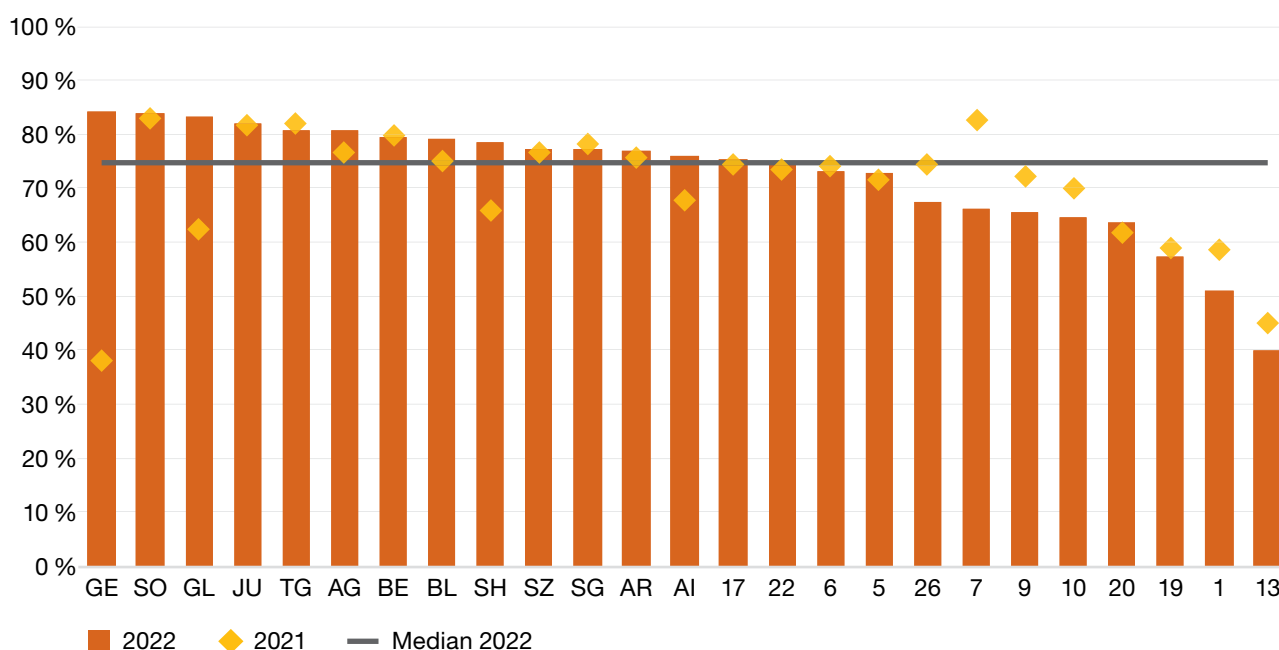
Das Kulturwesen erreicht im Jahr 2022 im Median 76 % (vgl. Abbildung 13). Je die Hälfte der Kantone befindet sich oberhalb und unterhalb dieses Werts. Einige Kantone wie Solothurn, Thurgau, Jura und Bern verharren in ihren Vorjahrespositionen. Allerdings machen sich auch Verschiebungen bemerkbar, was für diesen Bereich eher untypisch ist. Auffällig sind die Fälle Genf und Glarus, die sich beide gegenüber dem Vorjahr deutlich verbessert haben. Die Hälfte der Kantone verzeichnet jedoch eine Änderung von nur ein bis zwei Prozentpunkten im Jahresvergleich 2021/2022.

Ein Blick auf die Grundlagendaten zeigt, dass die Gesamtzahl der geschützten Baudenkmäler seit der letzten Erhebung um fast 21 % gewachsen ist. Das schlägt sich nun in den Effizienzwerten nieder. In drei Kantonen hat sich die Anzahl geschützter Baudenkmäler mindestens verdoppelt, darunter Genf mit einem Wachstum um 186 %. Das Effizienz-Monitoring stuft jene Kantone als effizient ein, die möglichst viele Baudenkmäler schützen und möglichst wenig dafür ausgeben.

Zusammenhänge und Interpretation

Bei der Handhabung der Baudenkmäler haben die Kantone und Gemeinden wie generell im Kulturbereich viel Gestaltungsspielraum. Wir haben erwartet, dass die Kantone diesen nach der Pandemie und der Wiederherstellung des öffentlichen Lebens für merkliche Effizienzsteigerungen nutzen. Zwar gibt es im Jahr 2022 mehr Varianz als noch 2021, doch verharren viele Kantone auf dem Vorjahresniveau. Man kann also nicht von einem Aufholeffekt in der Post-Pandemie-Ära sprechen.

Abbildung 13: Effizienz im Kulturwesen nach Kantonen



Jährliche Effizienzschatzung anhand von bootstrapped Data Envelopment Analysis mit konstanten Skaleneffekten

4 Outputs: (O1) Anzahl geschützter Baudenkmäler, (O2) Anzahl Museen, (O3) Anzahl Eintritte in Museen, (O4) Anzahl Teilnehmender an J+S-Kursen und -Lagern

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

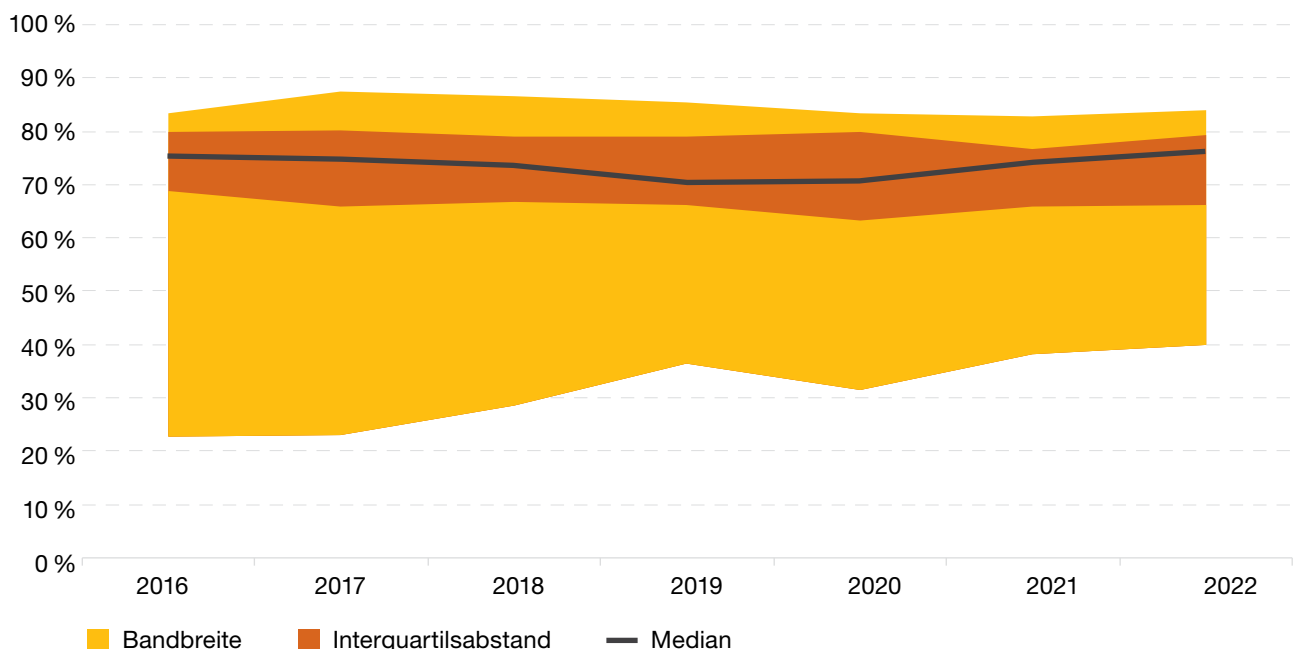


Die maximale Effizienz im Kulturbereich kann eine magische Obergrenze nicht durchbrechen. Hingegen holen die weniger effizienten Kantone allmählich auf.

Seit 2019 steigt der Median kontinuierlich und erreicht den höchsten Wert seit 2016 (vgl. Abbildung 14). Mit einem kurzen Ausreisser im Jahr 2020 setzt sich der Konsolidierungstrend fort. So werden die Abstände zwischen den Kantonen geringer. Auffallend ist, dass die Maximalwerte konstant bleiben. Die Konsolidierung betrifft vorwiegend das letzte Viertel der Kantone, da sich auch der Interquartilsabstand stabil verhält. Das, obwohl sich vereinzelte Kantone zwischen den Jahren deutlich verändert haben.

Verglichen mit anderen Leistungsbereichen fällt das Kulturwesen mit einer konstanten Entwicklung auf. Das erstaunt, da gerade der Kulturbereich besonders viel Gestaltungsspielraum zulässt und hier weniger Zusammenarbeit zwischen den Kantonen stattfindet als in anderen Staatsfunktionen.

Abbildung 14: Veränderung der Effizienz im Kulturwesen von 2016 bis 2022



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

4 Outputs: (O1) Anzahl geschützter Baudenkmäler, (O2) Anzahl Museen, (O3) Anzahl Eintritte in Museen, (O4) Anzahl Teilnehmender an J+S-Kursen und -Lagern

5 Inputs: (I1) Personal-, (I2) Sach-, (I3) Finanz- und (I4) Investitionsausgaben, (I5) Durchschnittliche Gesamtausgaben der Jahre t-1 bis t-5

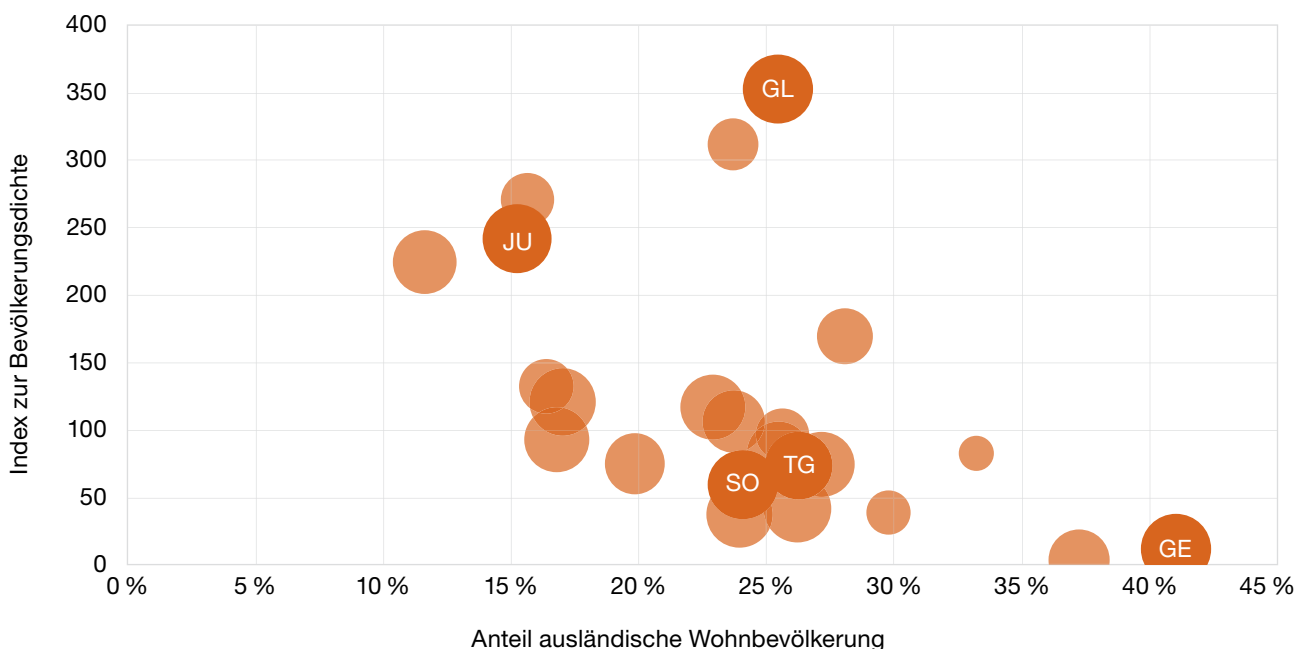
Externe Einflussfaktoren

Da die kantonalen Kulturangebote nicht durch gesetzliche Vorgaben in Menge und Umfang vorgeschrieben sind, müssen die Kantone gewisse Leistungen nicht finanzieren. Sie können Kulturleistungen sehr gezielt auswählen. Ein prüfenswerter externer Einflussfaktor ausserhalb des Einflusses der Entscheidungstragenden für das Kulturwesen ist die Bevölkerungsdichte (vgl. Abbildung 15). Kantone mit Zentrumscharakter unterhalten meistens eine breite Auswahl von Kulturstätten, darunter exotische und weniger publikumswirksame Museen. Gibt ein Kanton viel für seine Museen mit unterdurchschnittlichen Besucherzahlen aus, dann wird das vom Effizienz-Monitoring als ineffizient gewertet; Ähnliches gilt auch für Baudenkmäler. Dieser Zusammenhang wird von unseren Resultaten allerdings nicht gestützt.

Kulturelle Vielfalt könnte zu einem vielfältigen Kulturangebot führen. Sie steigt mit dem Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung, da diese unterschiedliche Kulturangebote nachfragt. Dadurch entstehen Ausgaben, denen niedrige Besucherzahlen gegenüberstehen. Doch auch einen solchen Effekt bestätigt das vorliegende Effizienz-Monitoring nicht.



Abbildung 15: Effizienz 2022 im Kulturwesen unter Einbezug von Bevölkerungsdichte und Anteil ausländischer Wohnbevölkerung



Effizienz (Blasengrösse und Farbintensität) in Abhängigkeit der Bevölkerungsdichte (vertikale Achse) und dem Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung (horizontale Achse)

Blasengrösse: Effizienzschatzung anhand von bootstrapped Data Envelopment Analysis mit konstanten Skaleneffekten mit folgenden Outputs (O1 – O4) und Inputs (I1 – I5): (O1) Anzahl geschützter Baudenkmäler, (O2) Anzahl Museen, (O3) Anzahl Eintritte in Museen, (O4) Anzahl Teilnehmender an J+S-Kursen und -Lagern; (I1) Personal-, (I2) Sach-, (I3) Finanz- und (I4) Investitionsausgaben, (I5) Durchschnittliche Gesamtausgaben der Jahre t-1 bis t-5

Vertikale Achse: Bevölkerungsdichte gemessen als Index der Hektare pro gemeldete Person gemäss Lastenindex des NFA. Ein Wert von 100 entspricht dem Schweizer Mittel und ein Wert grösser als 100 einer unterdurchschnittlichen Bevölkerungsdichte. Die Skala der vertikalen Achse ist bis 400 limitiert, um Unterschiede zwischen den Kantonen zu erkennen. Der Kanton Graubünden liegt ausserhalb des dargestellten Bereichs.

Horizontale Achse: Anteil der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung in Prozent der Gesamtbevölkerung am 31.12.2024

In der Praxis nachgefragt

Dieser Exkurs erlaubt einen Einblick in die Praxis. Dazu haben wir mit Verantwortlichen aus der kantonalen und städtischen Verwaltung gesprochen. Rede und Antwort standen uns Angela Weirich, Generalsekretärin der Sicherheitsdirektion Basel-Land, Gabriele Fattorini, Direktor der Abteilung für Soziales und Familie des Tessins, Andi Kunz, Dienststellenleiter des Sozialamts des Kantons Schaffhausen, Manuel Michel, Amtsvorsteher des Amts für Integration und Soziales (AIS) des Kantons Bern, und Daniel Truttmann, Leiter Informatik der Stadt Zug. Aus diesem Dialog haben wir Effizienzsteigerungsmassnahmen herausgeschält, die gut gewirkt haben, aktuell umgesetzt werden oder eine Option für die Zukunft sein können.

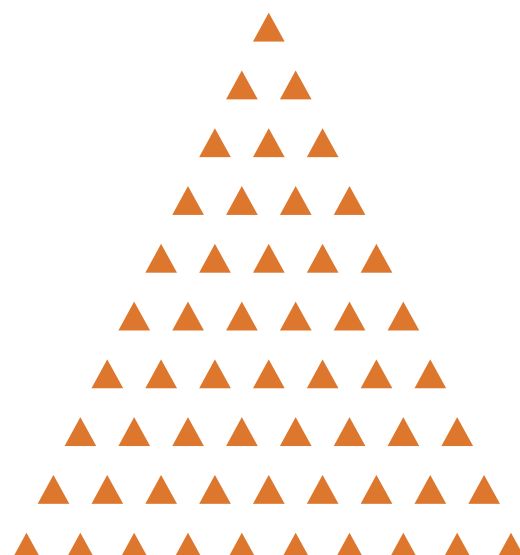
Massnahmen

Kantone und Gemeinden können die Effizienz ihrer Tätigkeiten in verschiedenen Bereichen des Verwaltungsapparats oder des Betriebsmodells erhöhen. Der Fächer reicht von der Organisationsstruktur und Prozessen über Partnerschaften und Mitarbeitende bis zu IT-Systemen. Immer häufiger greifen Verwaltungen etwa auf Shared Service Centers zurück. Damit bündeln sie ihre Aufgaben über politische Grenzen hinweg. So hat die Stadt Zug gerade eine eigene Organisation für IT-Dienstleistungen gegründet. Von dieser können auch andere Gemeinden Leistungen beziehen. Sie bleiben dabei insofern autonom, als der Bezug rein freiwillig erfolgt. Treiber dieses Bedarfs sind der Personalmangel und die zunehmende Komplexität im IT-Bereich. Die Nachfrage ist grösser als die vom Föderalismus implizierten Hürden. Viele Gemeinden fühlen sich zunehmend überfordert mit der Last ihrer Aufgaben. Ein grosses Plus dieser Lösung besteht darin, dass das Shared Service Center der öffentlichen Verwaltung entspringt und dieser damit nahesteht. Dazu Daniel Truttmann: «Die Verwaltung ist ein Gemischtwarenladen mit vielen Prozessen und Schnittstellen. Um Effizienz zu steigern und Aufgaben geeignet zu bündeln, muss man dies verstehen und nahe am Geschäft sein.»

Mit dem Gesetz «Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali» (LAPS) strebt der Kanton Tessin die Harmonisierung und Koordination verschiedener Sozialleistungen an, um allen bedürftigen Familien das Existenzminimum zu gewährleisten. Das Gesetz verfolgt zwei Ziele: Einerseits soll die Beantragung von Sozialleistungen durch eine einzige Anlaufstelle vereinfacht werden, andererseits sollen die Bürger:innen umfassender über ihre Leistungsansprüche informiert werden. Zu diesem Zweck wurden dreizehn regionale LAPS-Schalter eingerichtet, bei denen die Leistungen mit einem einzigen Antrag beantragt werden können. Dieser Ansatz zielt darauf ab, Prozesse zu harmonisieren und Doppelspurigkeiten zu vermeiden.

«Mit den LAPS-Schaltern erhöhen wir nicht nur die Effizienz, sondern professionalisieren zudem unsere Dienstleistungen», bestätigt Gabriele Fattorini. Er betont, dass die Kleinteiligkeit des Netzwerks an Organisationseinheiten einen hohen Koordinierungsaufwand beanspruche. Dieser kann durch die eingeführte Harmonisierung teilweise reduziert werden. Eine korrekte und umfassende Information der bedürftigen Bürger:innen ist jedoch unerlässlich.

Doppelspurigkeiten sind oft auch eine Effizienzbremse. Im Rahmen eines Projektes bereinigt die Sicherheitsdirektion des Kantons Basel-Land u. a. Doppelspurigkeiten an der Schnittstelle zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft. Damit lasse sich die Effizienz steigern, wie Angela Weirich berichtet. Weitere Möglichkeiten für Effizienzsteigerungen sieht sie bei überkantonaler Zusammenarbeit hinsichtlich Ausbildungsstätten, -konzepten und Beschaffungsvorhaben, sowie in der Verschlinkung von Berichtspflichten und generell im Abbau von Überadministration. Zudem betont sie, dass die Sicherheitsdirektion neue Technologien nutzen möchte. Zum Beispiel werde gerade eine cloudbasierte künstliche Intelligenz zur Unterstützung der Mitarbeitenden pilotiert, die die lokalen Gesetze und Vorschriften mitberücksichtige.



Digitale Lösungen treiben das Effizienzpotenzial insgesamt voran und unterstützen die Neugestaltung von Prozessen, so auch bei der Einführung eines neuen Fallführungssystems im Kanton Bern. «Unser Fallführungssystem vereinfacht und vereinheitlicht nicht nur die Abläufe in allen Sozialdiensten, sondern ermöglicht auch umfassendere Datenanalysen, mehr Transparenz und eine bessere Steuerung», so Manuel Michel. Er wertet zudem auch die Zentralisierung und Zusammenlegung des Asyl- und Flüchtlingswesens im Kanton Bern und die damit verbundene öffentliche Ausschreibung als erfolgreiche Massnahme, die zur Verbesserung der Integrationsbemühungen sowie zur Steigerung der Effizienz beigetragen hat. Auch in der Arbeitsintegration arbeitet der Kanton mit externen Partnern. Diese erbringen Leistungen für Menschen, die Sozialhilfe beziehen. Ein ähnliches Veränderungsprojekt wie im Asylwesen ist heute geplant. Obwohl im Flüchtlingswesen und in der Arbeitsintegration stets die Menschen in Zentrum stehen, kann die Verwaltung bei entsprechender Grösse und dem Vorhandensein eines Marktes durch den Bezug gewisser Leistungen von aussen effizienter werden.

Nicht nur der Kostendruck, der Fachkräftemangel oder die Bürgerforderung nach schlanken und transparenten Prozessen, sondern auch externe Ereignisse können Effizienzbemühungen anstossen. Im Kanton Schaffhausen haben die Coronapandemie und der Umzug des Sozialamts in ein neues, offeneres Bürogebäude mitgeholfen, die Prozesse, Arbeitsweisen und den Einsatz von Digitalisierung und neuen Arbeitsformen zu reflektieren. Andi Kunz hält fest: «Man führt nicht nur ein neues Tool ein, sondern eine neue Kultur und ein neues Arbeiten.» Zudem betont er, es brauche vor allem die Motivation der Führungskräfte sowie Geduld. Zeitaufwendige Einführungen würden ihre Vorteile oft erst sichtbar machen, wenn alle beteiligten Instanzen angeschlossen seien.

Erfolgsfaktoren

Die aufgeführten Beispiele zeigen, dass die öffentliche Hand durchaus Effizienzsteigerung anstrebt und den Mut zur Veränderung hat. Dabei sollten die Verantwortlichen vor allem die Mitarbeitenden und die Bevölkerung mitnehmen. Transparenz über Kosten und Ineffizienzen ist dabei als Grundlage oftmals entscheidend. Es lohnt sich, die organisationsinternen Prozesse und Strukturen regelmässig zu hinterfragen und zu verbessern. So bieten Effizienzmassnahmen und Digitalisierungsöffensiven eine Chance für Neues. Dazu Angela Weirich: «Viele wollen den aktuellen Prozess digital nachbauen, ohne ihn zu verändern. Das geht jedoch oftmals nicht oder ist nicht die beste Lösung. Damit man von der Digitalisierung profitieren kann, ist es erforderlich Prozesse neu zu denken. Nur dann kann die Digitalisierung einen erfolgreichen Wandel anstossen.»

«Die Erfolgsfaktoren für unser Vorhaben lauten: Gemeinden mitnehmen und mitreden lassen, Kosten transparent machen, Mehrwert von innovativen Ansätzen aufzeigen und dabei den Nutzen und die Effizienz hervorheben.»

– Daniel Truttmann

Umsetzungshürden

Bestrebungen für gemeinsame Lösungen und Effizienzmassnahmen enden häufig an der Kantons-, Gemeinde- oder Organisationsgrenze. Der sogenannte politische Wille wird hier oft als Hürde angeführt. Unterschiedliche Strukturen und Gesetze sowie organisationsspezifische Arbeitsweisen können zusätzlich hemmend sein. Sind Gelder erstmal gesprochen und über Jahre alloziert, möchten die Beteiligten in manchen Bereichen ihren Einflussbereich nicht abgeben. Selbst wenn sich dadurch das Gesamtsystem verbessern liesse – zumindest so lange nicht, wie der Leidensdruck mit langem Warten und schmerzhaften Anpassungen noch zu bewältigen ist. Für Gabriele Fattorini ist es in diesen Situationen wichtig, die positiven Aspekte der Koordinierungsmassnahmen hervorzuheben, die vom Kanton und den Gemeinden durchgeführt werden, um die Politik als auch andere Interessensgruppen zu überzeugen.

«Zusammenarbeit über Kantons- oder Gemeindegrenzen hinweg ist positiv. Sie bringt jedoch eine Komplexität mit sich, die im föderalistischen System der Schweiz begründet ist. Diese Herausforderung kann durch klare Kommunikation bewältigt werden.»

– Manuel Michel



Wie weiter?

Mit weniger Aufwand effizienter werden

Effizienzwerte sind objektiv, abstrakt und emotionslos. Sie geben an, wie viel Prozent der eingesetzten Ressourcen nötig wären, wenn ein Kanton eine bestimmte Aufgabe zu hundert Prozent effizient erbrächte. Ein Kanton mit einer berechneten Effizienz von 70 % im Bildungsbereich verwendet 30 % der Mittel dort weniger effizient. Wenn er es dem effizientesten Kanton gleichtäte, könnte er den Mitteleinsatz merklich reduzieren, ohne weniger Bildungsabschlüsse in Kauf zu nehmen.

Ein Kanton könnte seine Effizienz gleichermaßen steigern, indem er seine Leistungen bei gleichbleibendem Ressourceneinsatz erhöht oder verbessert. Allerdings haben die Kantone beim Output meist nur begrenzten Handlungsspielraum. Rechtliche Grundlagen regeln die Leistungsmengen, etwa die zu schützenden Denkmäler. Die Nachfrage der gemeldeten Personen wiederum definiert das Leistungsvolumen, zum Beispiel die Bildungsabschlüsse. Entscheidungstragende der Exekutive und Verwaltung können die Effizienz daher besser durch weniger Ressourceneinsatz erhöhen. Das ist nicht mit Sparen gleichzusetzen. Denn die Kantone sollten die freigesetzten Mittel in andere Bereiche investieren und dort das Spektrum oder den Umfang ihrer Leistungen qualitativ und quantitativ verbessern.

13,8 Mrd. CHF insgesamt freisetzbar

Drückt man die Effizienzwerte des Monitorings in Schweizer Franken aus, so werden sie greifbarer. Die potenzielle Ausgabenreduktion für das Jahr 2022 beträgt über alle fünf Leistungsbereiche 13,8 Mrd. CHF. Das entspricht 10 % der Gesamtausgaben und ähnelt dem Wert aus dem Jahr 2021 (13,1 Mrd. CHF). Allerdings machen die untersuchten Bereiche nur rund 68 % der Gesamtausgaben aus. In anderen Staatsfunktionen wie der Umwelt, der Raumordnung oder im Gesundheitswesen dürfte ebenfalls Optimierungspotenzial vorhanden sein.

5,3 Mrd. CHF im Bildungswesen

Im Jahr 2022 gaben Kantone und Gemeinden 38,2 Mrd. CHF für das Bildungswesen aus. Darin enthalten sind auch die obligatorische Schule, Sonderschulen, Hochschulen, Forschung und andere. Das Effizienz-Monitoring deckt diese Bereiche nicht ab. Die potenzielle Ausgabenreduktion aller Kantone summiert sich auf 5,3 Mrd. CHF oder 23 % der analysierten Ausgaben von 22,9 Mrd. CHF. Mit 27 % der Gesamtausgaben stellt die Bildung den grössten vom Effizienz-Monitoring erfassten Leistungsbereich dar.

2,8 Mrd. CHF im Sozialwesen

Mit 28,2 Mrd. CHF ist das Sozialwesen der zweitgrösste Aufgabenbereich, für den die Kantone und ihre Gemeinden im Jahr 2022 20 % ihrer Gesamtausgaben tätigten. Unser Effizienz-Monitoring umfasst jedoch nicht sämtliche Elemente, die in eine Gesamtbetrachtung der sozialen Sicherheit gehören. Bei vollständiger Effizienz liessen sich die Ausgaben im untersuchten Umfang von 7,7 Mrd. CHF um 2,8 Mrd. CHF oder 36 % reduzieren.

2,6 Mrd. CHF in öffentlicher Ordnung und Sicherheit

Die Gesamtausgaben in der öffentlichen Ordnung und Sicherheit machen 9 % der Gesamtausgaben aus und beziffern sich auf 12,2 Mrd. CHF im Jahr 2022. In diesen Gesamtausgaben sind allerdings noch weitere Aufgaben wie zum Beispiel die Feuerwehr enthalten. Diese blendet das Effizienz-Monitoring aufgrund fehlender Daten aus. Das kumulierte Reduktionspotenzial der Ausgaben aller Kantone von 7,7 Mrd. CHF beläuft sich auf 34 % oder 2,6 Mrd. CHF. Das Besondere: Gegenüber 2021 ist dieser Wert stark gestiegen.

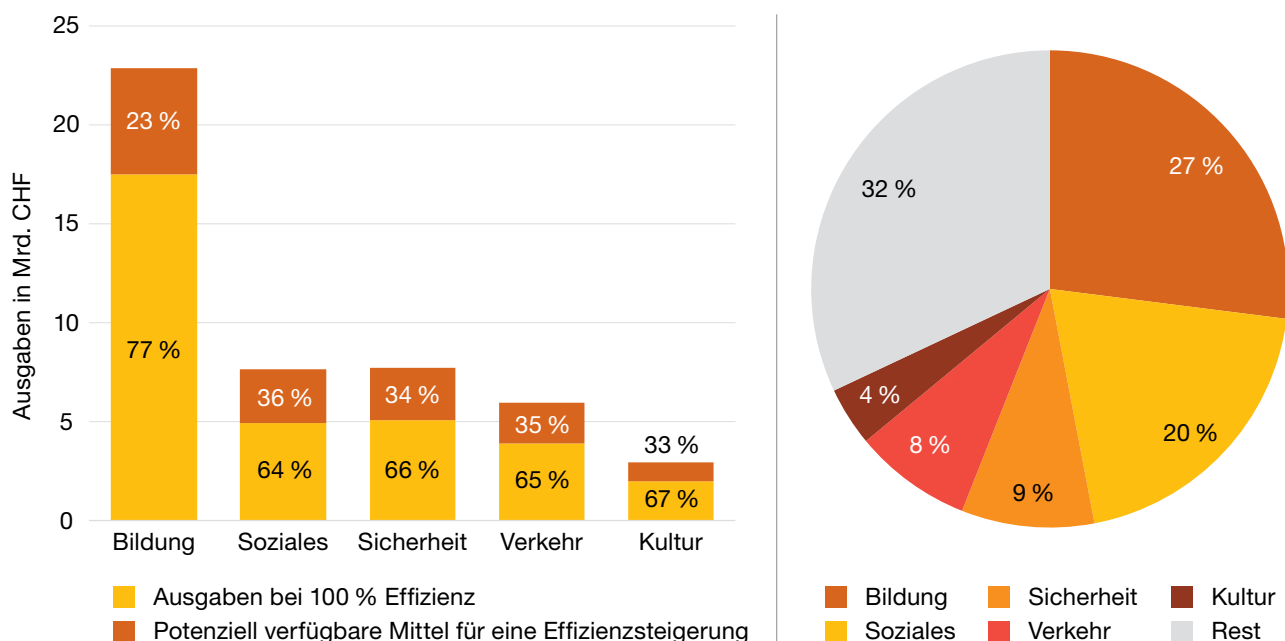
2,1 Mrd. CHF im Strassenwesen

Die Kantone und Gemeinden wendeten im Jahr 2022 11 Mrd. CHF oder 8 % der Gesamtausgaben für das Strassenwesen auf. Allerdings schliesst die Gesamtbeurteilung im Bereich Verkehr neben dem Strassenwesen auch den öffentlichen Verkehr ein. Diesen deckt das Effizienz-Monitoring mangels Daten nicht ab. Mit mehr Effizienz könnten die Verantwortlichen die Ausgaben im Strassenwesen um 2,1 Mrd. CHF oder 35 % der untersuchten Ausgaben von 5,9 Mrd. CHF senken.

1 Mrd. CHF im Kulturwesen

Das Kulturwesen ist mit Gesamtausgaben von 4 % oder 5,7 Mrd. CHF der kleinste untersuchte Leistungsbereich. Im Gesamttotal enthalten sind zudem Bibliotheken, Konzerte, Theater, Film, Kino und Massenmedien. Diese Kulturstätten erfasst das Effizienz-Monitoring aufgrund mangelnder Daten nicht. Dennoch beträgt das Reduktionspotenzial 1 Mrd. CHF oder 33 % der analysierten Ausgaben von 3,0 Mrd. CHF.

Abbildung 16: Ausgaben und potenzielle Ausgabenreduktion (in Mrd. CHF) je Bereich im Jahr 2022 (links) und Anteil der einzelnen Bereiche an den Gesamtausgaben von Kantonen und Gemeinden im Jahr 2022 (rechts)



Erfolgreich starten und umsetzen

Das Reduktionspotenzial der Ausgaben von 13,8 Mrd. CHF lässt sich kaum vollständig ausschöpfen. Gewisse Rahmenbedingungen wie Topografie oder soziodemografische Zusammensetzung schränken die Kantone ein. Zudem ist eine Ausgabenreduktion im öffentlichen Haushalt komplex und stark politisch geprägt. Um den Verantwortlichen diese Aufgabe zu erleichtern, haben wir aus Projekten mit der öffentlichen Hand die folgenden drei Erfolgsfaktoren herausgearbeitet:

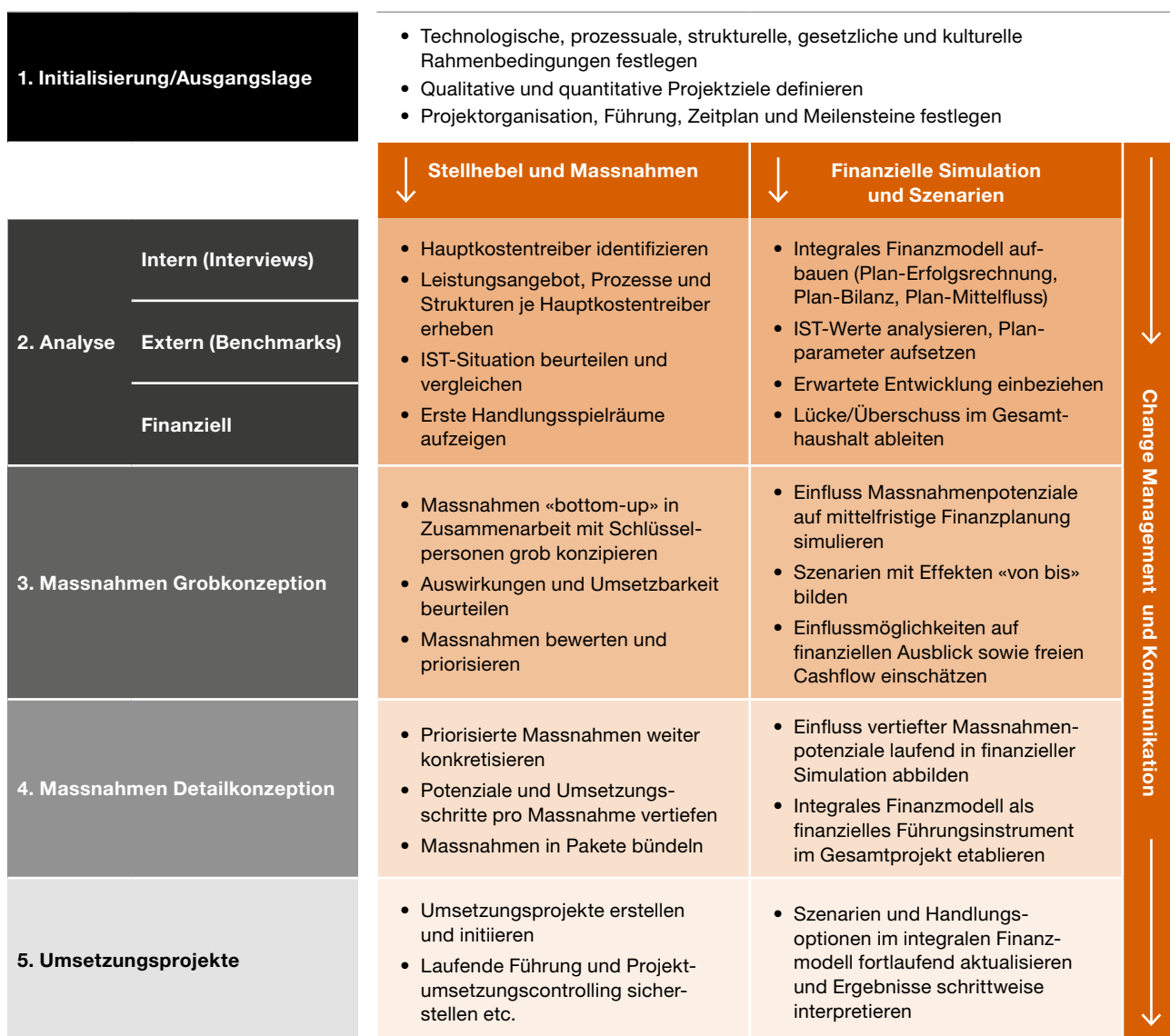
1. Inhaltliche und finanzielle Aspekte durchgängig kombinieren:

Ausgangspunkte und Massnahmen zur Ausgabenreduktion werden auf der inhaltlichen Ebene zunächst grob und später detailliert konzipiert. Die Simulation finanzieller Szenarien legt dar, wie sich die Massnahmen auf den öffentlichen Haushalt kurz-, mittel- und langfristig auswirken.

2. Beteiligte involvieren und Ansätze finden: Verwaltungsmitarbeitende verschiedener Kaderstufen verfügen erfahrungsgemäss über ein breites und innovatives Know-how, wo man Effizienz steigern und Ausgaben reduzieren könnte. Diese Ideen sollten die Verantwortlichen in einem angemessenen und vertraulichen Rahmen einfangen und strukturieren. Eine externe Top-down-Sicht (z. B. mit Benchmarks) bietet sich als nützliche Ergänzung an.

3. Schrittweise und systematisch vorgehen: Wer seine Effizienz verbessern will, startet vorzugsweise mit einer breiten Ideensammlung und grob skizzierten Massnahmen. Die (politischen) Entscheidungstragenden müssen diese anschliessend priorisieren und in die Detailkonzeption überführen.

Abbildung 17: Vorgehen, um potenzielle Ausgabenreduktionen zu realisieren





In der **Initialisierungsphase (1)** definieren die Verantwortlichen die Rahmenbedingungen und Projektziele. Sie stellen eine Projektorganisation auf die Beine und erarbeiten einen Zeitplan mit Meilensteinen. In der **Analysephase (2)** empfehlen wir ein Vorgehen auf zwei Ebenen: Einerseits gilt es, die Kostentreiber zu verstehen und entsprechende **Massnahmen (3)** zur Ausgabenreduktion daraus abzuleiten. Andererseits fliessen diese in ein umfassendes Finanzmodell ein, das deren Effekte anhand von Szenarien aufzeigt. In der **Detailkonzeption (4)** sollten die Verantwortlichen die Massnahmen priorisieren und konkretisieren. Als letzte Etappen folgen die **Umsetzung (5)** und Erfolgskontrolle. Da derartige Projekte nicht nur für das Personal, sondern auch auf politischer Ebene sensibel sind, sollten die Akteure sie mit Change-Management- und Kommunikationsmassnahmen begleiten.

Vorgehen individualisieren

Das oben erwähnte Vorgehen muss jeder Kanton seiner Ausgangslage und seinen Bedürfnissen anpassen. Wir empfehlen, bereits in der ersten Phase die Rahmenbedingungen wie Technologie, gesetzliche Grundlagen, Organisationskultur, Aufbau- und Ablauforganisation festzulegen. Zudem lohnt es sich, Partnerschaften einzugehen – beispielsweise mit einem anderen Kanton – um voneinander zu lernen und sowohl Informationen als auch Erkenntnisse zu teilen. Das Effizienz-Monitoring liefert dazu Hinweise auf geeignete Partnerkantone.

In der Analyse kann ein Kanton zum Beispiel eine zuverlässige Benchmarking-Studie zu einer bestimmten kantonalen Aufgabe durchführen. Ebenfalls denkbar ist eine interne Prozessanalyse ohne Vergleich mit anderen Kantonen. Diese legt ineffiziente Abläufe mit Doppelspurigkeiten, Leerläufen, Wartezeiten, Fehlern, Systembrüchen oder ungenutztes Automatisierungspotenzial frei. Als Alternative oder Ergänzung können die Projektverantwortlichen mit einer Organisationsanalyse Fehlanreize, ungenutzte Skaleneffekte oder Governance-Probleme aufzeigen, die das Ausschöpfen des Effizienzpotenzials behindern. Je nach Ausgangslage können sie bei weiteren Betriebsbereichen ansetzen (z. B. Beschaffung, Aufgabenteilung, Partnerschaften, Digitalisierung), um Ineffizienzen und betriebliches Verbesserungspotenzial aufzudecken.



Anhang

Quellenverzeichnis

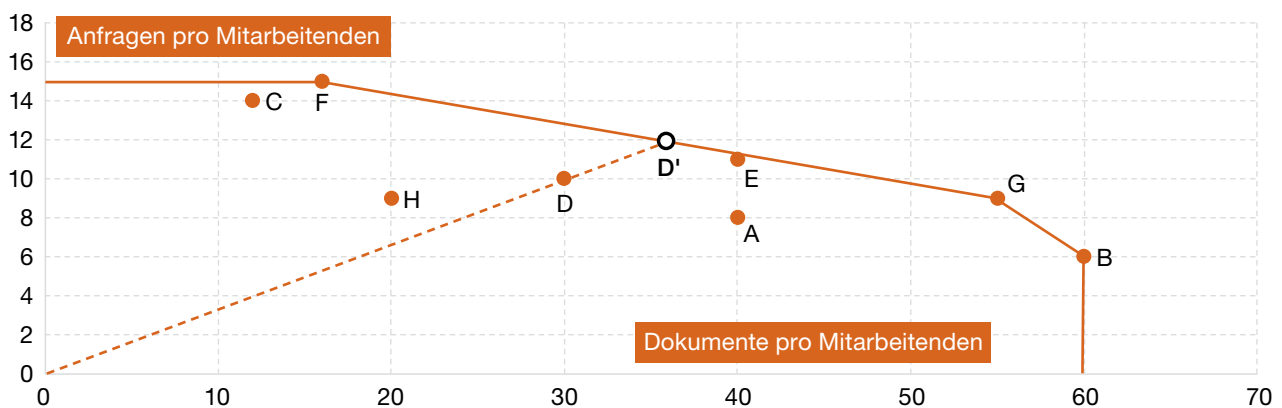
- Aragon, Y., Daouia, A., & Thomas-Agnan, C. (2005). Nonparametric frontier estimation: A conditional quantile-based approach. *Econometric Theory*, 21(2), 358-389.
- Beyeler, M., Hümbelin, O., Korell, I., Richard, T., & Schuwey, C. (2021). Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Armut und sozioökonomische Ungleichheit. Bern: Berner Fachhochschule.
- Bundesamt für Statistik. (05.02.2024). Medienmitteilung. Gesamtrechnung der Sozialen Sicherheit 2022. Von <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/aktuell/neue-veroeffentlichungen.assetdetail.30206248.html>
- Bundesamt für Statistik. (2022). Inventar und Finanzstatistik der Sozialhilfe im weiteren Sinn. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft.
- Bundesamt für Statistik. (22.03.2024). Finanzstatistik der armutsbekämpfenden bedarfsabhängigen Sozialleistungen. Von <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialhilfe/sozialhilfebeziehende.html>.
- Bundesrat. (28.06.2023). Der Bundesrat - Revision der gymnasialen Maturität verabschiedet. Von <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-96122.html>.
- Cazals, C., Florens, J.-P., & Simar, L. (2002). Nonparametric frontier estimation: A robust approach. *Journal of Econometrics*, 106(1), 1-25.
- Christen, R. (2018). How Earmarking Drives Efficiency: A DEA and SFA Approach on Swiss Cantonal Panel Data. Lausanne: Université de Lausanne, Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique.
- Christen, R., & Soguel, N. (2021). How Earmarking Government Revenue Affects Efficiency of Road Construction and Maintenance. *Public Finance Review*, 49(1), 136-163.
- Cooper, W. W., Seiford, L. M., & Tone, K. (2007). *Data Envelopment Analysis: A Comprehensive Text with Models, Applications, References and DEA-Solver Software*. Springer US.
- EDK. (21.02.2025). EDK - Themen / Berufsbildung. Von <https://www.edk.ch/de/themen/berufsbildung>.
- Eidgenössische Finanzverwaltung. (11. November 2024). FS-Modell Kantone und ihre Gemeinden. Von <https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzstatistik/daten.html>
- Huguenin, J.-M. (2012). *Data Envelopment Analysis (DEA): A pedagogical guide for decision makers in the public sector*. Lausanne: IDHEAP.
- IDEKOWI. (2004). Wirksamkeit von Bundesmassnahmen - Vorschläge zur Umsetzung von Artikel 170 der Bundesverfassung bei Bundesrat. Bern: Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD.
- Kneip, A., Simar, L., & Wilson, P. W. (2016). Testing hypotheses in nonparametric models of production. *Journal of Business & Economic Statistics*, 34(3), 435-456.
- Narbón-Perpiñá, I., & De Witte, K. (2018). Local governments' efficiency: a systematic literature review – part I. *International Transactions in Operational Research*, 2(25), 431-468.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe. (2018). *Monitoring Sozialhilfe 2018*. Bern: SKOS.
- Schweizerisches Polizei-Institut. (2023). *Analysebericht 2023. Bildungspolitisches Gesamtkonzept*.
- Simar, L., & Wilson, P. W. (2004). Performance of the bootstrap for DEA estimators iterating the principle. In L. Simar, & P. W. Wilson, *Handbook on Data Envelopment Analysis* (S. 265-298). Boston: Kluwer Academic Publishers 2004.
- Szvircev Tresch, T., Wenger, A., De Rosa, S., Ferst, T., Rizzo, E., Robert, J., & Roost, T. (2023). *Sicherheit 2023 – Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*. Birmensdorf und Zürich: Militärakademie (MILAK) an der ETH Zürich und Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich.
- Wilson, P. W. (2003). Testing independence in models of productive efficiency. *Journal of Productivity Analysis*, 20(3), 361-390.
- Wolter, S. C., Albiez, J., Cattaneo, M. A., Denzler, S., Diem, A., Lüthi, S., Offenfuss, C., & Schnorf, R. (2023). *Bildungsbericht Schweiz 2023*. Aarau: Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung.

Methodik

Die im vorliegenden Effizienz-Monitoring genannten Effizienzwerte gehen aus der Data Envelopment Analysis (DEA) hervor. Diese versteht Effizienz als Verhältnis zwischen Input und Output. Sie definiert aus deren Kombination und anhand des effizientesten Kantons eine Produktionsgrenze als Referenz. Erreicht ein Kanton diese Produktionsgrenze, gilt er als effizient. Weist er ein schlechteres Output-Input-Verhältnis als der effizienteste Kanton aus, sinkt seine geschätzte Effizienz (vgl. Abbildung 18). Setzt man die untersuchten Outputs (Anzahl Anfragen und bearbeiteter Dokumente) ins Verhältnis zum Input und trägt sie auf den Achsen ein, lassen sich die Kantone A bis H

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

Abbildung 18: Produktionsgrenze aus der DEA am Beispiel der Anzahl Mitarbeitender (Input) sowie der Anzahl Anfragen und bearbeiteter Dokumente (Outputs)



Wird die Anzahl Inputs und Outputs erhöht, lässt sich die Effizienz nicht mehr geometrisch, sondern nur noch arithmetisch herleiten. Im Wesentlichen geht es um folgendes lineares Optimierungsproblem: $\min_{\theta, \lambda} \theta_i$ sodass $\theta_i x_i - X\lambda \geq 0$, $Y\lambda - y_i \geq 0$, $\lambda \geq 0$, wobei θ_i die Effizienz eines Kantons i , X eine Matrix aller Inputs, Y eine Matrix aller Outputs, x_i und y_i einzelne Vektoren davon und λ ein Gewichtungsvektor ist. Interessierten Lesern wird das didaktisch aufgebaute Buch von Cooper et al.³⁰ sowie jenes von Huguenin³¹ zur vertiefenden Lektüre empfohlen. Schliesslich sind noch einige statistische Hinweise notwendig. Erstens wurde in den bisherigen Erläuterungen suggeriert, dass es sich bei der Effizienz eher um eine Berechnung als eine Schätzung handelt. Wie in allen statistischen Verfahren ist dies jedoch nicht der Fall. So wurden Verfahren zur Effizienzschatzung entwickelt, die auf der Wahrscheinlichkeitsrechnung basieren und damit einerseits eine gewisse Unsicherheit und andererseits statistische Inferenz erlauben.³² Zweitens hängt die Art, wie statistische Inferenz betrieben werden kann, davon ab, ob die geschätzte Effizienz unabhängig von den Inputs ist; diese Unabhängigkeit lässt sich testen.³³

Drittens haben Ausreisser bei der Effizienzschatzung teilweise sehr starke Auswirkungen auf die Resultate, weshalb sie speziell einzukalkulieren sind. Sie lassen sich mithilfe des Order- α -Verfahrens³⁴ beziehungsweise des Order- m -Verfahrens³⁵ identifizieren. Viertens lässt sich die Paneldatenstruktur auf verschiedene Arten ausnutzen. Die hier angewandte Variante stützt sich auf den Quasi-Fixed-Effects-Ansatz.³⁶

³⁰ «Data Envelopment Analysis: A Comprehensive Text with Models, Applications, References and DEA-Solver Software», Cooper et al., 2007

³¹ «Data Envelopment Analysis (DEA): A pedagogical guide for decision makers in the public sector», Jean-Marc Huguenin, 2012

³² «Performance of the bootstrap for DEA estimators iterating the principle», L. Simar, P. W. Wilson, 2004

³³ «Testing independence in models of productive efficiency», P. W. Wilson, 2003

³⁴ «Nonparametric frontier estimation: A conditional quantile-based approach», Y. Aragon, A. Daouia, C. Thomas-Agnan, 2005

³⁵ «Nonparametric frontier estimation: A robust approach», C. Cazals, J.-P. Florens, L. Simar, 2002

³⁶ «How Earmarking Drives Efficiency: A DEA and SFA Approach on Swiss Cantonal Panel Data», Ramon Christen, 2018

Datengrundlage

Inputs (Ausgaben)

Für alle Staatsfunktionen verwenden wir im Effizienz-Monitoring dieselben Inputkategorien. Ausnahme bildet der Bereich Sozialwesen, da die Inputs hier nicht in derselben Granularität vorliegen. Da für die meisten Staatsfunktionen keine Datengrundlage zu physischen Inputs (Anzahl und Qualifikation von Mitarbeitenden, Infrastruktur wie Gebäude, Computer usw.) verfügbar ist, nutzen wir Finanzdaten. Diese stützen sich auf die Artengliederung der Eidgenössischen Finanzverwaltung,³⁷ die harmonisierte Finanzdaten der Kantone und Gemeinden als Kreuztabellen nach funktionaler und Artengliederung zur Verfügung stellt. Die funktionale Gliederung dient der Aufteilung der Ausgaben nach den verschiedenen Staatsfunktionen, die im Effizienz-Monitoring enthalten sind.

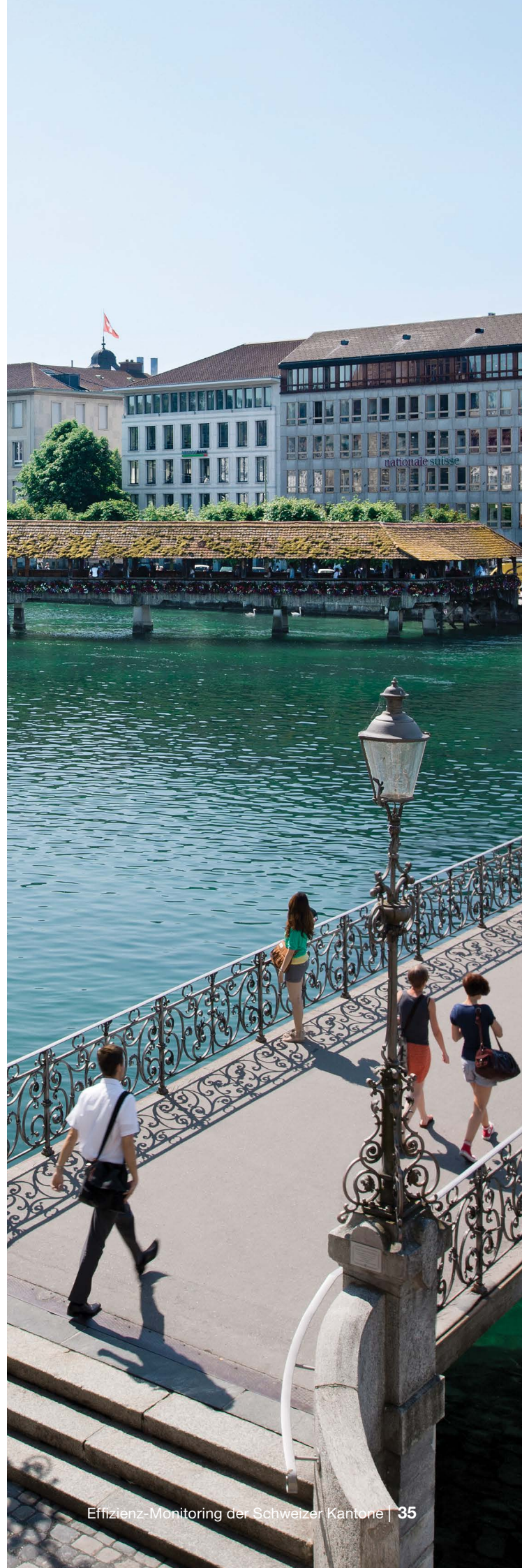
Tabelle 1: Inputs im Überblick

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

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

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

³⁷ «FS-Modell Kantone und ihre Gemeinden», <https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzstatistik/daten.html>, Eidgenössische Finanzverwaltung, 11. November 2024



Outputs (Leistungen)

Tabelle 2: Outputs im Überblick

Untersuchter Bereich	Output	Mittelwert ^a	Quelle
Öffentliche Ordnung und Sicherheit	Anzahl polizeilich registrierter Straftaten	18'812	Polizeiliche Kriminalstatistik, Bundesamt für Statistik
	Anzahl Verurteilungen	4'063	Strafurteilsstatistik, Bundesamt für Statistik
	Anzahl Personen in Untersuchungshaft	72	Statistik des Freiheitsentzugs, Bundesamt für Statistik
Bildungswesen	Anzahl eidgenössischer Berufsatteste und anderer Abschlüsse der beruflichen Grundbildung	251	Statistik der beruflichen Grundbildung, Bundesamt für Statistik
	Anzahl Abschlüsse mit eidgenössischem Fähigkeitszeugnis	2'369	Statistik der beruflichen Grundbildung, Bundesamt für Statistik
	Anzahl Abschlüsse an Fach- und Handelsmittelschulen	167	Statistik der beruflichen Grundbildung, Bundesamt für Statistik
	Anzahl Abschlüsse der berufs- und gymnasialen Matura sowie des International Baccalaureate	1'272	Statistik der Bildungsabschlüsse, Bundesamt für Statistik
Kulturwesen	Anzahl geschützter Baudenkmäler	2'974	Denkmalstatistik, Bundesamt für Statistik
	Anzahl Museen	43	Museumsstatistik, Bundesamt für Statistik
	Anzahl Eintritte in Museen	416'676	Museumsstatistik, Bundesamt für Statistik ^b
	Anzahl Teilnehmende an J+S-Kursen	38'731	J+S-Statistiken, Bundesamt für Sport
Sozialwesen	Anzahl Beziehende von Sozialhilfe	10'378	Finanzstatistik der Sozialhilfe im weiteren Sinn, Bundesamt für Statistik
	Anzahl Beziehende von Ergänzungsleistungen (AHV und IV)	12'544	Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV, Bundesamt für Statistik
	Einwohnerzahl (Durchschnitt zwischen Jahresanfang und -ende)	325'365	Statistik der Bevölkerung und der Haushalte, Bundesamt für Statistik
	Anzahl abgeschlossener Dossiers der Sozialhilfe infolge Wiedereingliederungen	549	Sozialhilfeempfängerstatistik, Bundesamt für Statistik
Strassenwesen	Länge der Gemeinde- und Kantonsstrassen in Kilometern	2'726	Statistik der Strassenlängen, Bundesamt für Statistik
	Anzahl registrierter Fahrzeuge	233'156	Strassenfahrzeugbestand, Bundesamt für Strassen
	Unfälle aufgrund ungenügend geräumter Strassen (Schnee, Eis, Matsch)	17	Strassenverkehrsunfall-Statistik, Bundesamt für Strassen
	Unfälle aufgrund mangelnder Strassenlage	3	Strassenverkehrsunfall-Statistik, Bundesamt für Strassen

^a Mittelwert aller 26 Kantone von 2011 bis 2022; für das Kulturwesen: Mittelwert aller Kantone exkl. Uri von 2016 bis 2022; «bad outputs» müssen gemäss untenstehender Formel noch transformiert werden.

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

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

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



Studiendesign

In einem ersten Schritt identifizierten wir die zu untersuchenden staatlichen Leistungsbereiche. Als Grundlage dazu diente uns die funktionale Gliederung gemäss harmonisiertem Rechnungslegungsmodell für Kantone und Gemeinden, wie sie die Eidgenössische Finanzverwaltung für ihre Finanzstatistik verwendet. Mit anschliessenden Expertengesprächen stellten wir die Machbarkeit der Analyse sicher und diskutierten deren Konzeption. Danach erfolgte die Datenerhebung, -bereinigung und -konsolidierung. Der so entstandene Datensatz diente uns als Basis für die Effizienzschatzungen, die wir im Autorenteam analysierten.

Externe Experten unterzogen sämtliche Resultate des Effizienz-Monitorings einer kritischen Prüfung. Das definitive Effizienz-Monitoring stellten wir schliesslich interessierten Gruppen zu, vor allem den kantonalen Verantwortlichen der analysierten Bereiche. Im Sinn eines interkantonalen Erfahrungsaustauschs erhielten diese die Möglichkeit, sich an der Diskussion der Resultate am runden Tisch zu beteiligen.

PwC Schweiz – Hand in öffentlicher Hand arbeiten

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

pwc.ch/public

Institut de Hautes Études en Administration Publique (IDHEAP)

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

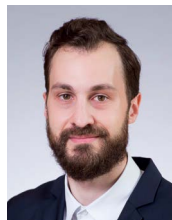
unil.ch/idheap



Gerne für Sie da

**Philipp Roth**

Lead Partner
Öffentlicher Sektor
PwC Schweiz
philipp.r.roth@pwc.ch
+41 79 634 13 25
linkedin.com/in/philipp-m-roth

**Prof. Dr. Pirmin Bundi**

Institut de Hautes Études en Administration
Publique (IDHEAP)
Universität Lausanne
pirmin.bundi@unil.ch
+41 21 692 69 02
linkedin.com/in/pirminbundi

**Dr. Laura Oberle**

Senior Associate
Öffentlicher Sektor
PwC Schweiz
laura.oberle@pwc.ch
+41 79 538 82 36
linkedin.com/in/laura-oberle

**Prof. Dr. Mickaël Terrien**

Institut de Hautes Études en Administration
Publique (IDHEAP)
Universität Lausanne
mickael.terrien@unil.ch
+41 21 692 68 46
linkedin.com/in/mickael-terrien

**Patrick Budek**

Senior Manager
Öffentlicher Sektor
PwC Schweiz
patrick.budek@pwc.ch
+41 79 217 28 30
linkedin.com/in/patrick-budek

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

Dank

Für das Effizienz-Monitoring haben wir diverse explorative Gespräche geführt und die Resultate mit Expert:innen auf ihre Plausibilität geprüft. Diesen möchten wir für ihre wertvollen Beiträge danken. Wir danken Marianna De Stefano (PwC) für ihre Unterstützung bei den Interviews und der Recherche und Stéphane Bonny (IDHEAP) für seine exzellente Forschungsassistenten. Unser Dank geht ebenfalls an Angela Weirich (Sicherheitsdirektion Basel-Land), Daniel Truttmann (Stadt Zug), Manuel Michel (Amt für Integration und Soziales Bern), Gabriele Fattorini (Abteilung für Soziales und Familie Tessin) und Andi Kunz (Sozialamt Schaffhausen), die uns für Interviews zum Exkurs zur Verfügung standen.

unil.ch/idheap

pwc.ch/public

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

© 2025 PwC. All rights reserved. "PwC" refers to PricewaterhouseCoopers AG, which is a member firm of PricewaterhouseCoopers International Limited, each member firm of which is a separate legal entity.