

# EVALUATION DES FINANZHAUSHALTS DES KANTONS WALLIS

Studie im Auftrag des Präsidiums des Staatsrates  
des Kantons Wallis

Executive Summary  
zum Bericht nach Abschluss der Plausibilisierungsphase

Januar 2015



**Herausgeber**

BAK Basel Economics AG

**Projektleitung**

Michael Grass, T +41 61 279 97 23

michael.grass@bakbasel.com

**Projektbearbeitung**

Andreas Eberli

Simon Fry

Michael Grass

Max Künnemann

Samuel Mösle

**Adresse**

BAK Basel Economics AG

Güterstrasse 82

CH-4053 Basel

T +41 61 279 97 00

F +41 61 279 97 28

info@bakbasel.com

<http://www.bakbasel.com>

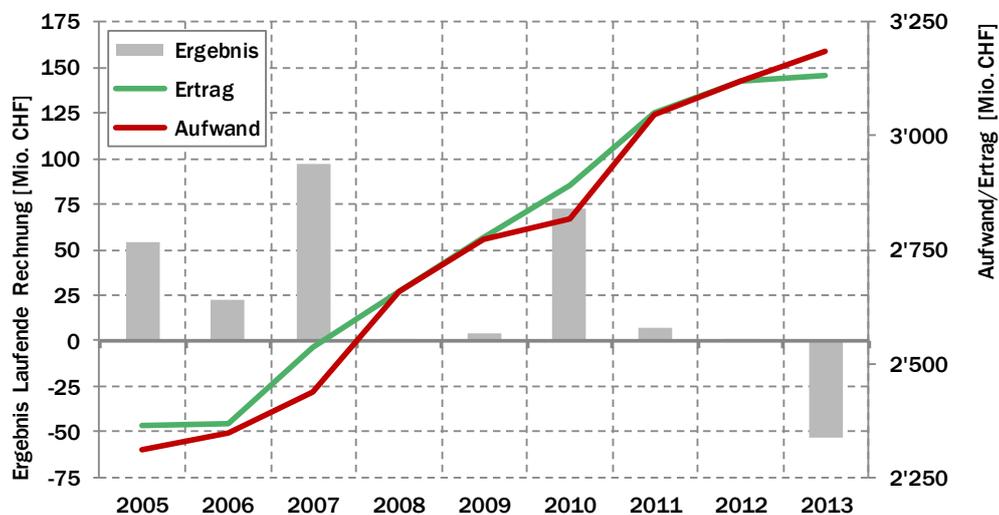
© 2014/2015 by BAK Basel Economics AG

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

## Ausgangslage

In der vergangenen Dekade war die Finanzlage des Kantons Wallis insgesamt sehr erfreulich. In den letzten Jahren kam es jedoch zu einer Abflachung der Ertragsdynamik begleitet von einer deutlichen Steigerung der Ausgaben, insbesondere für Gesundheit, Sozialwesen, Ausbildung und Personal (Aufkapitalisierung der Pensionskasse des Staates). Im Jahr 2013 musste die laufende Rechnung dann zum ersten Mal seit der Einführung der Ausgaben- und Schuldenbremse im Jahr 2005 mit einem Defizit abgeschlossen werden. Die Staatsrechnung 2013 weist einen Aufwandüberschuss von 53,5 Mio. Franken und einen Finanzierungsfehlbetrag von 82,6 Mio. aus.

### Ausgangslage des Kantons Wallis



Quelle: Kanton Wallis, BAKBASEL

Als Folge der ungünstigen Entwicklung sank die Selbstfinanzierungsmarge deutlich auf 60 Prozent im 2013. Die gegenwärtigen Probleme sind grösstenteils struktureller Natur und werden sich künftig tendenziell verschärfen (demographischer Wandel). Deshalb hat sich die Regierung des Kantons Wallis entschieden, mit dem Ziel einer nachhaltigen Finanzpolitik eine Aufgaben- und Strukturüberprüfung durchzuführen.

Die vorliegende Studie soll Politik und Verwaltung hierbei unterstützen. In einem ersten Schritt erfolgen vorab verschiedene Analysen zur Beurteilung der strukturellen Lücke im Finanzhaushalt auf Basis statistischer Methoden und volkswirtschaftlicher Prognosedaten. Im Mittelpunkt der Analyse steht sodann eine komparative Analyse der Nettoausgaben sämtlicher kantonaler Aufgabenfelder.

Mit der Identifikation von Aufgabenfeldern mit überdurchschnittlich hohen Kosten, der Differenzierung in Fallkosten und Strukturkosten, der Berechnung von finanziellen Kostendifferenzialen sowie der Ableitung von potenziellen Handlungsfeldern erhält der Kanton wichtige Informationen im Hinblick auf die Evaluation möglicher Massnahmen zur Entlastung des Finanzhaushalts.

## Struktureller Entlastungsbedarf

Mittels «Review» und «Outlook» wird die strukturelle Lücke im Finanzhaushalt beurteilt. Beim Review handelt es sich um eine Ex-post-Analyse des Finanzhaushalts auf Basis statistischer Methoden.

### Analyse des strukturellen Defizits in der laufenden Rechnung

Der Review zeigt auf, dass im letzten Rechnungsjahr 2013 zwar konjunkturelle Effekte zu einer tendenziellen Verschlechterung des Ergebnisses führten, der Hauptteil des Defizits jedoch struktureller Natur ist. Insbesondere unter Berücksichtigung der unsicheren künftigen Gewinnausschüttungen der SNB muss davon ausgegangen werden, dass es sich bei dem ungünstigen Ergebnis 2013 nicht um ein transitorisches Defizit handelt, welches sich in konjunkturell besseren Zeiten wieder ausgleicht. Als Folge wird ein strukturelles Defizit von 66 Mio. CHF im Jahr 2013 errechnet.

### Projektion der Entwicklung in der Budget- und Finanzplanperiode

Im Rahmen des Outlooks wird auf Basis der Analyse der vergangenen sowie der künftig erwarteten Entwicklung der fundamentalen Einflussfaktoren eine Plausibilisierung der im Finanzplan angenommenen Werte vorgenommen. Im Mittelpunkt der Analyse steht die Frage, welche Einschätzungen sich für die konjunktursensitiven Positionen des Finanzhaushalts im Finanzplan auf Basis der aktuellen Wirtschaftsprognosen von BAKBASEL ergeben.

Die Analyse der künftigen Entwicklung bis 2017 legt nahe, dass der Finanzplan für die Jahre 2014 und 2015 ein deutliches negatives Prognoserisiko aufweist. Zum Ende der Projektionsperiode (2017) ergibt sich auf Basis der Projektionsergebnisse kein unmittelbarer Entlastungsbedarf.

Allerdings deuten die Daten darauf hin, dass der Finanzplan in Bezug auf die unterstellte Entwicklung der Transfererträge und des Transferaufwands noch gewisse strukturelle Risiken enthält. Gelingt es nicht wie im Finanzplan unterstellt, die bisherige Entwicklung im Transferhaushalt merklich zu konsolidieren, erhält man ein deutlich schlechteres Ergebnis. Mit der Basisprojektion in Kombination mit der Annahme, dass sich die Positionen des Transferhaushalts wie in den vergangenen 5 Jahren entwickeln, erhält man für das Jahr 2017 eine strukturelle Lücke von 51 Mio. CHF. Unterstellt man die pessimistische Variante hinsichtlich der Steuerertragselastizitäten, ergibt sich 2017 eine strukturelle Lücke von 77 Mio. CHF.

In einzelnen funktionalen Bereichen könnte die Belastung im Transferhaushalt in der Zukunft angesichts der demographischen Entwicklungen langfristig durchaus sogar noch ansteigen, sodass die Dynamik unter Umständen noch stärker ausfallen könnte als in den vergangenen Jahren.

Es wird empfohlen, die Definition der strukturellen Lücke anhand der hier dargelegten Werte für das aktuelle strukturelle Defizit (2013), der vorgestellten Projektionen für die Periode 2014-2017 sowie einer zusätzlichen kritischen Überprüfung des Transferhaushalts im Budget und Finanzplan vorzunehmen.

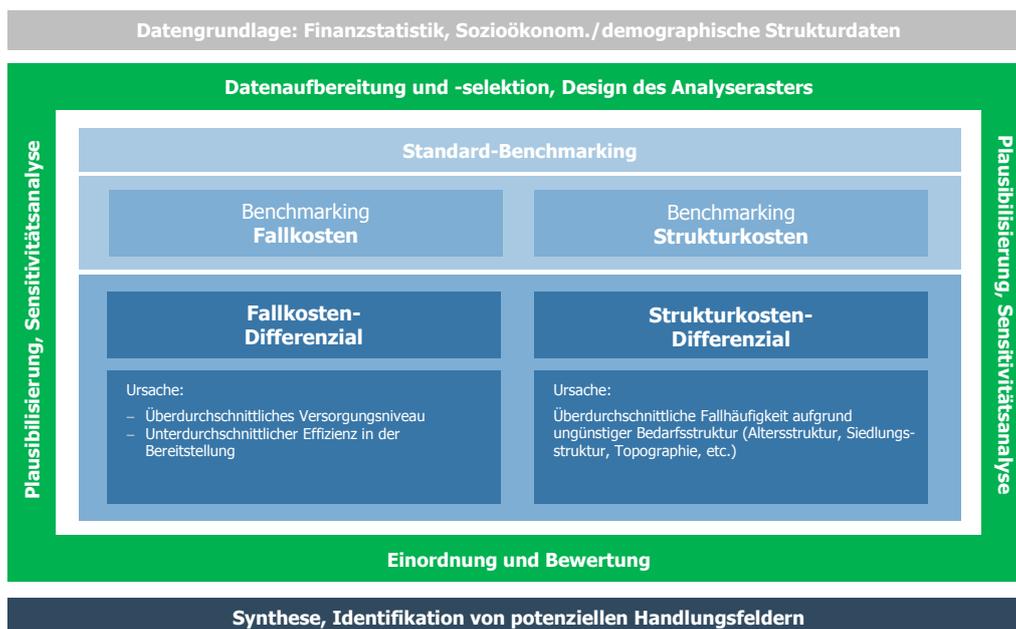
## Methodischer Ansatz des interkantonalen Benchmarkings

Die Evaluation des Finanzhaushalts ist eine mehrstufige Benchmarkinganalyse. Als Hauptergebnis werden für eine Gruppe von über 40 vorab definierten öffentlichen Dienstleistungsbereichen (Aufgabenfelder) überdurchschnittliche Nettoausgaben in einem Vergleich zu anderen Kantonen identifiziert und klassifiziert.

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

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

### Methodischer Ansatz des interkantonalen Benchmarkings



Quelle: BAKBASEL

## Technisches Benchmarking

### Standard-Benchmarking:

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

Insgesamt sind die Nettoausgaben pro Einwohner von 15 Aufgabenfeldern gegenüber der Peer Group als auch der Gesamtschweiz überdurchschnittlich. Diese Aufgabenfelder entstammen unterschiedlichsten Politikbereichen und Departementen, so etwa dem Sozialbereich (Familienzulagen), dem wirtschaftlichen Bereich (Landwirtschaft, Industrie/Gewerbe/Handel), wie auch dem Parlament (Exekutive).

Der Standardkostenindexwert kann auch für das Aggregat der 42 untersuchten Aufgabenfelder hergeleitet werden. Dieser beträgt für das Wallis 102 bzw. 100 gegenüber der originären Peer Group und der Gesamtschweiz. Der Kanton Wallis weist dementsprechend gegenüber der Peer Group ein um zwei Prozent erhöhtes Nettoausgabenniveau pro Einwohner auf. Im Vergleich zum gewichteten Schweizer Mittel weisen der Kanton Wallis und seine Gemeinden Nettoausgaben aus, welche genau in diesem Mittel zu liegen kommen.

### Benchmarking der Fall- und Strukturkosten

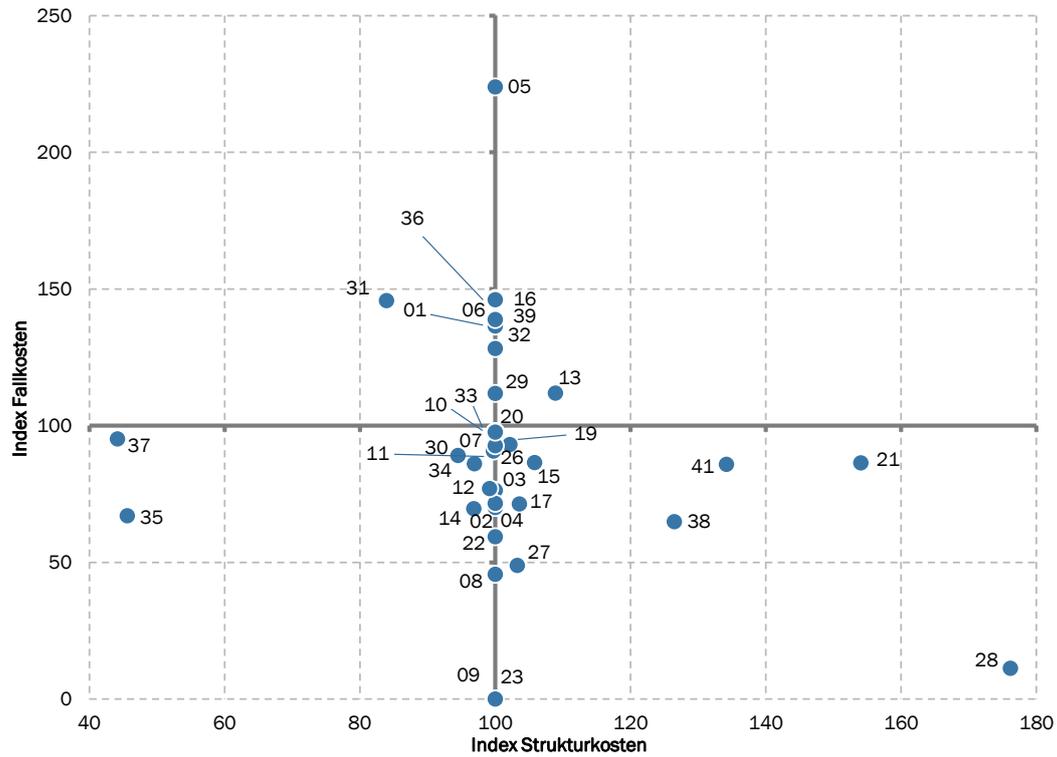
Für die Ableitung von Handlungsfeldern ist es wichtig, sich ein Bild von den verschiedenen Kostentreibern zu machen. Nur dann können sinnvolle Schlussfolgerungen gezogen und die Gesamtsituation richtig eingeordnet werden.

So wird etwa der Bedarf in der Bevölkerung des Kantons Wallis im Aufgabenfeld Allgemeinbildende Schulen nur ungenau durch die Wohnbevölkerung bestimmt. Vielmehr spielt hier die Anzahl Schüler, die diese Schulform besucht, eine gewichtige Rolle und präzisiert die Bewertung des Nettoausgabenniveaus im Aufgabenfeld.

Dies motiviert das verfeinerte Benchmarking der Fall- und Strukturkosten, für das in den relevanten Aufgabenfeldern (so etwa Allgemeinbildende Schulen) die Fallkosten- und Strukturkostenindexwerte anhand eines Bedarfsindikators kalkuliert werden. So sind die Fallkosten das Ergebnis des interkantonalen Vergleichs der Nettoausgaben pro Bedarfseinheit und die Strukturkosten das Ergebnis des interkantonalen Vergleichs der Anzahl Bedarfseinheiten in Relation zur Wohnbevölkerung.

In der nachfolgenden Abbildung sind die Fallkostenindexwerte auf der Ordinate und die Strukturkostenindexwerte auf der Abszisse abzulesen. Das Achsenkreuz, das wiederum bei den jeweiligen Indexwerten von 100 gezogen wird, spannt vier Quadranten auf. Die Lage der Punkte in einem Quadranten gibt damit Aufschluss darüber, ob überdurchschnittliche Fall- und / oder Strukturkosten bzw. keinerlei überdurchschnittliche Kosten in einem Aufgabenfeld auftreten.

### Fall- und Strukturkostenindizes im Vergleich zur Peer Group



01 Exekutive	12 Berufsbildung	23 Abwasserbeseitigung	34 Invalidität
02 Legislative	13 Allgemeinbildende Schulen	24 Gewässerverbauungen	35 Ergänzungsleistungen AHV
03 Rechtssprechung	14 Universitäre Hochschulen und Forschung	25 Lawinerverbauungen	36 Familienzulagen
04 Allgemeine Verwaltung	15 Päd. Hochschulen und Fachhochschulen	26 Ressourcenschutz	37 Sozialhilfe
05 Kirchen und religiöse Angelegenheiten	16 Sport und Freizeit	27 Forstwirtschaft	38 Arbeitslosigkeit
06 Leistungen an Pensionierte	17 Jugendschutz	28 Jagd und Fischerei	39 Raumordnung
07 Polizei und Verkehrssicherheit	18 Asylwesen	29 Kultur	40 Landwirtschaft
08 Strafvollzug	19 Leistungen an Familien	30 Spitäler und Psychiatrische Kliniken	41 Tourismus
09 Allgemeines Rechtswesen	20 Denkmalpflege und Heimatschutz	31 Heime und ambulante Krankenpflege	42 Industrie, Gewerbe, Handel
10 Feuerwehr und Verteidigung	21 Strassenverkehr	32 Gesundheitsprävention	
11 Obligatorische Schule und Sonderschulen	22 Öffentlicher Verkehr	33 Krankheit und Unfall	

Anmerkung: Peer Group (BE, FR, GR, JU, TI); Zur Wahrung der Übersichtlichkeit sind die Indexwerte der Aufgabenfelder 18 (SK: 101; FK: 494), 24 (SK: 332; FK: 99), 25 (SK: 388; FK: 371), 40 (SK: 194; FK: 111) und 42 (SK: 100; FK: 324) nicht abgebildet.

Quelle: BAKBASEL

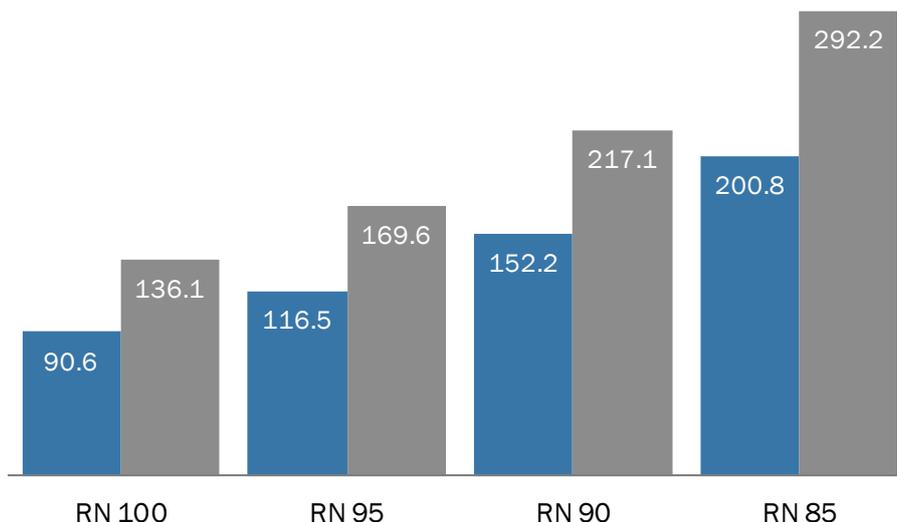
## Ableitung von Handlungsfeldern

### Plausibilisierungsanalysen und Bewertung finanzieller Kostendifferenziale

Im Hinblick auf die Identifikation von Handlungsfeldern liegt der Fokus im Weiteren auf der Analyse von Aufgabenfeldern mit überdurchschnittlichen Fallkosten. In diesen bietet sich für den Kanton Wallis eine direkte Möglichkeit der Einflussnahme auf das Nettoausgabenniveau. Die Zerlegungen der Standardkosten in Fall- und Strukturkosten stellt dabei noch keine abschliessende Beurteilung der Ergebnisse dar. Zur Plausibilisierung der Ergebnisse werden je nach Aufgabenfeld weitere Vergleichsgruppen gebildet, welche Strukturähnlichkeiten unter den Kantonen auffangen sollen um somit möglichst eindeutige Fallkosten identifizieren zu können.

Basierend auf den Zusatzabklärungen und Erkenntnissen der Plausibilisierungsanalysen lassen sich die Ergebnisse der technischen Analyse bewerten und einordnen. In einem weiteren Schritt werden die aufgabenfeldspezifischen Fallkostenindizes, respektive die errechneten Spannweiten, in eine monetäre Grösse transferiert, welche ausdrückt, wie hoch das finanzielle Kostendifferenzial gegenüber den durchschnittlichen Fallkosten der gewählten Vergleichsgruppe (Peer Group, Gesamtschweiz, Alternative Vergleichsgruppe) ist (RN 100), respektive wie gross die Spannweite des bewerteten Fallkostendifferenzials bei Referenzwerten von 95, 90 und 80 Prozent der durchschnittlichen Fallkosten ausfallen. Nachfolgende Grafik stellt die aggregierte Betrachtung der Spannweiten der bewerteten Fallkostendifferenziale über alle Aufgabenfelder hinweg bei verschiedenen Referenzniveaus dar.

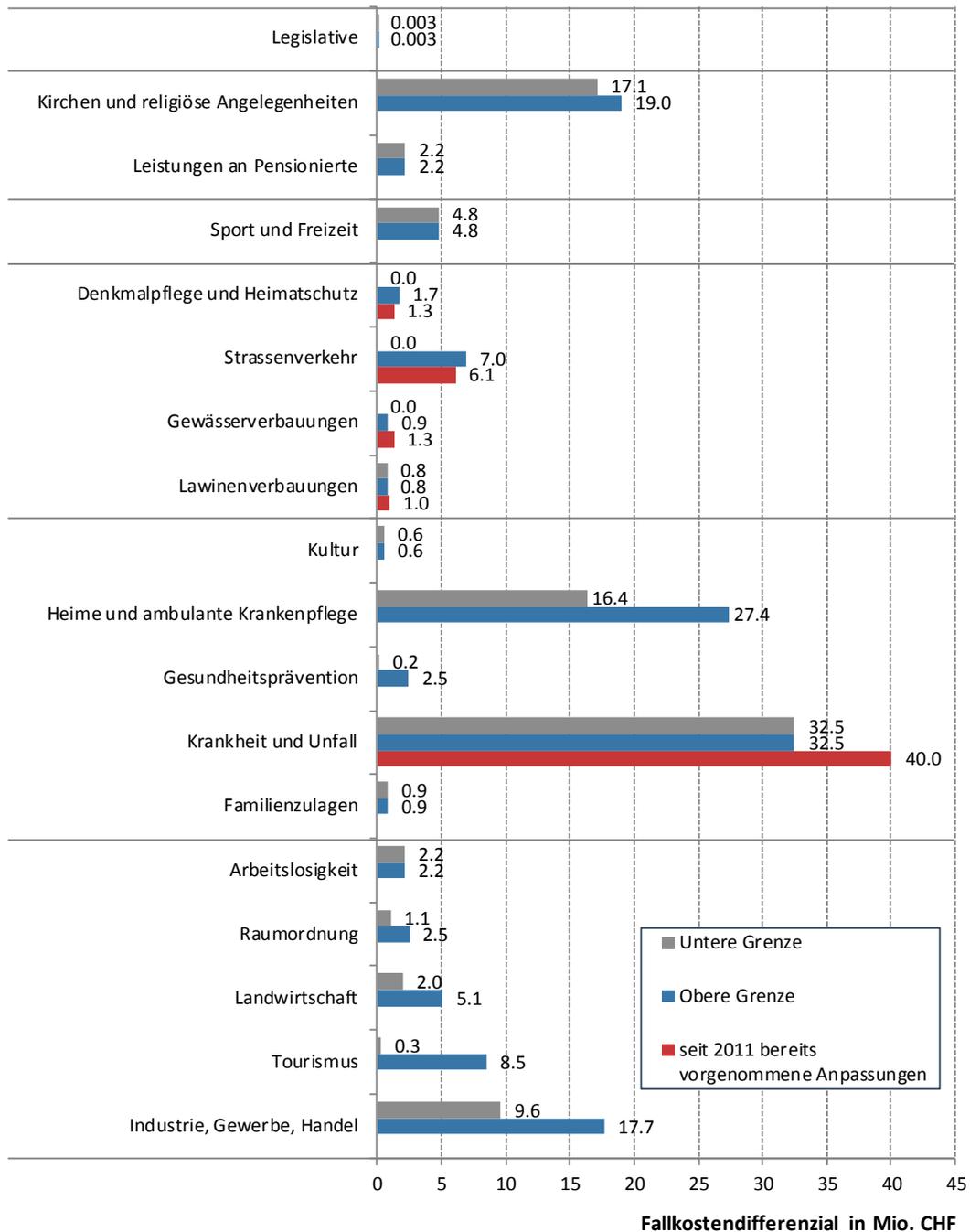
### Spannweiten der globalen bewerteten Fallkostendifferenziale des Kantons Wallis inklusive seiner Gemeinden nach Referenzniveau



Anmerkungen: In Mio. CHF; RN = Referenzniveau; blaue Balken stellen die untere Grenze, graue die obere Grenze der Spanne des jeweiligen Fallkostendifferenzials dar.  
Quelle: BAKBASEL

In der nachfolgenden Abbildung sind alle Aufgabenfelder aufgelistet, welche gemäss den Plausibilisierungsanalysen gegenüber den Vergleichsgruppen ein positives Fallkostendifferenzial bei einem Referenzniveau von 100 Prozent aufweisen. Die ermittelten Werte weisen erneut das Fallkostendifferenzial des Kantons Wallis inklusive seiner Gemeinden aus.

**Bewertete Fallkostendifferenziale in Mio. CHF nach Aufgabenfeldern**



Anmerkungen: In Mio. CHF; Die bewerteten Fallkostendifferenziale beziehen sich auf den Vergleich des Kantons Wallis inklusive der Gemeinden mit der gemäss Plausibilisierungsanalysen im jeweiligen Aufgabenfeld am besten geeigneten Vergleichsgruppe bei einem Referenzniveau von 100 Prozent.  
Quelle: BAKBASEL

## Handlungsfelder

Es gilt zu beachten, dass sich das Benchmarking und damit die Fallkostendifferenziale auf den konsolidierten Finanzhaushalt des Kantons Wallis inklusive seiner Gemeinden beziehen, wobei keine Aussage über die Anteile an der Verursachung der Fallkostendifferenziale getroffen werden können. Um eine approximative Einordnung der Grössenordnung der Fallkostendifferenziale des Kantons exklusive Gemeinden zu erhalten, können diese mit den entsprechenden Kantonsanteilen an den Nettoausgaben multipliziert werden. Bei einem Referenzniveau von 100 ergibt sich somit ein Kostendifferenzial zwischen 67 und 94 Mio. CHF. Bei einem Referenzniveau von 95 liegt das Kostendifferenzial bei 85 bis 116 Mio. CHF.

In der Synthese der Ergebnisse des interkantonalen Benchmarkings gemäss Untersuchungsansatz und der Erkenntnisse der Plausibilisierungs- und Spezialanalysen leiten sich die untenstehenden Handlungsfelder ab. Wichtigste Kriterien für die Identifikation der Handlungsfelder sind die in der Plausibilisierungsanalyse robust eingeschätzten Fallkostendifferenziale – wobei weitere Erkenntnisse der Sensitivitäts- und Spezialanalysen in die Ableitung der Handlungsfelder einfließen - sowie ein hoher kantonaler Anteil an den Nettoausgaben des jeweiligen Aufgabenfeldes.

Bei folgenden Aufgabenfeldern wird eine vertiefte Überprüfung der Kosten- und Leistungsstrukturen empfohlen:

- Leistungen an Pensionierte
- Berufsbildung
- Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen
- Heime und ambulante Krankenpflege
- Krankheit und Unfall (bereits erfolgte Reduktion um 40 Mio. CHF)
- Gesundheitsprävention
- Landwirtschaft
- Industrie, Gewerbe, Handel

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

## Verwendung der Studienergebnisse und weiterer Projektverlauf

Das interkantonale Benchmarking von BAKBASEL stellt eine objektive und anerkannte Faktengrundlage dar. Mit der konsistenten Ausrichtung nach Funktionen wird ein nachvollziehbarer Zusammenhang zwischen den Ausgaben und Aufgaben des Kantons hergestellt. Allerdings stellen die hier vorliegenden Ergebnisse und Schlussfolgerungen nur eines von mehreren Instrumenten im Gesamtprojekt dar. Es werden explizit **keine Sparpotenziale** definiert und auch keine konkreten Massnahmen abgeleitet. Das Benchmarking soll Hilfsmittel und Wegweiser sein und die politischen Entscheidungsträger bei der Erarbeitung konkreter Sparmassnahmen unterstützen. Im weiteren Projektverlauf sollen die Erkenntnisse der Analyse anhand von Gesprächen mit (themenspezifischen) Wissens- und Entscheidungsträgern vertieft werden sowie mögliche politische Massnahmen erörtert und diskutiert werden (Dialog). Ziel ist die gemeinsame Erarbeitung eines breit abgestützten Lösungspakets unter Einbezug aller Interessenvertreter und Entscheidungsträger.

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

[www.bakbasel.com](http://www.bakbasel.com)