

EVALUATION DES FINANZHAUSHALTS DES KANTONS BERN

Studie im Auftrag der Finanzdirektion des Kantons Bern

31. März 2017



Herausgeber

BAK Basel Economics AG

Ansprechpartner

Michael Grass, Geschäftsleitung
Leiter Marktfeld Öffentliche Finanzen
T +41 61 279 97 23, michael.grass@bakbasel.com

Marc Bros de Puechredon, Geschäftsleitung,
Leiter Marketing, Akquisition und Kommunikation
T +41 61 279 97 25, marc.puechredon@bakbasel.com

Projektbearbeitung

Mark Emmenegger
Simon Fry
Michael Grass
Martin Peters
Marco Vincenzi

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>

© 2017 by BAK Basel Economics AG

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

Inhalt

1	Ausgangslage	5
2	Methodik	8
2.1	Ziel und Konzeption.....	8
2.2	Bildung der Aufgabenfelder	9
2.3	Interkantonaies Benchmarking	12
3	Interkantonaies Benchmarking	17
3.1	Aufgabenteilung im interkantonalen Vergleich.....	17
3.2	Benchmarking der Standardkosten	19
3.3	Korrektur um Strukturkosten.....	21
3.4	Benchmarking der Fallkosten	23
3.5	Kostendifferenziale	25
4	Synthese	28
4.1	Kernergebnisse des interkantonalen Benchmarkings.....	28
4.2	Bereits ergriffene und geplante Massnahmen	32
4.3	Potenzielle Handlungsfelder	34
4.4	Einordnung und Grenzen des interkantonalen Benchmarkings	36

Tabellenverzeichnis

Tab. 2-1	Bildung der Aufgabenfelder	11
Tab. 3-1	Aufgabenteilung im interkantonalen Vergleich	18
Tab. 3-2	Überblick Bedarfsindikatoren	22
Tab. 3-3	Fallkostenindizes	24
Tab. 3-4	Kostendifferenziale nach Zielwert	27
Tab. 4-1	Entlastungseffekte der bereits ergriffenen und geplanten Massnahmen aus der Angebots- und Strukturüberprüfung ASP 2014 in den einzelnen Aufgabenfeldern 2014- 2020 (einlaufende finanzielle Effekte ab 2014)	33

Abbildungsverzeichnis

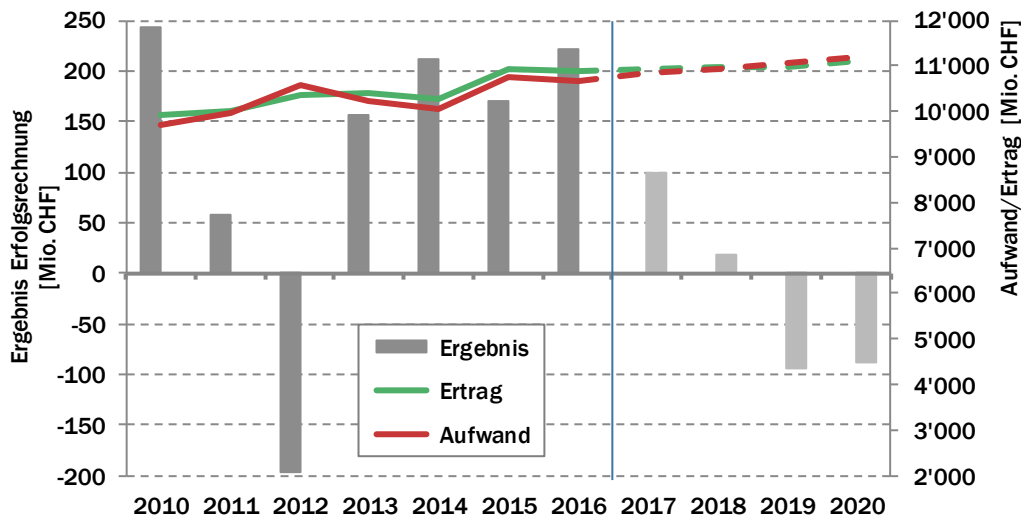
Abb. 1-1	Entwicklung des Finanzhaushalts seit 2010	5
Abb. 1-2	Vergleich von Ressourcen- und Steuerauserschöpfungsindex	6
Abb. 2-1	Konzeption des interkantonalen Benchmarkings	8
Abb. 3-1	Standardkostenindizes	20
Abb. 4-1	Kostendifferenziale nach Aufgabenfeldern (Zielwert 90)	30
Abb. 4-2	Globale Kostendifferenziale <i>inklusive</i> Gemeinden nach Zielwert	31

1 Ausgangslage

Die Gesamtwirtschaft des Kantons Bern entwickelte sich in den letzten Jahren etwas schwächer als der schweizerische Durchschnitt. Nachdem das BIP des Kantons Bern im Jahr 2010 noch im Gleichschritt zur Gesamtschweiz zunahm, verzeichnete Bern zwischen 2011 und 2015 durchgehend ein in Relation zur Schweiz geringeres BIP-Wachstum. Insbesondere in den Jahren 2012 und 2015 schnitt die Berner Wirtschaft schwächer ab als die Gesamtschweiz.

Nachdem der Kanton Bern im Jahr 2012 aufgrund tieferer Steuererträge ein Defizit von 196 Mio. CHF ausweisen musste, gelang in den Folgejahren u.a. mit den Entlastungsmassnahmen aus der Angebots- und Strukturüberprüfung ASP 2014 eine Stabilisierung des Finanzhaushaltes. In der Folge konnten in den Jahren 2013 bis 2016 Überschüsse verzeichnet werden.

Abb. 1-1 Entwicklung des Finanzhaushalts seit 2010



Anmerkung: Rechte Skala: Ertrag und Aufwand in Mio. CHF;
Quelle: Kanton Bern, BAKBASEL

Trotz der zuletzt positiven Rechnungsabschlüsse bleiben die finanzpolitischen Perspektiven für den Kanton Bern anspruchsvoll. Die negativen Zahlenwerte des durch den Grossen Rat im November 2016 genehmigten Aufgaben-/Finanzplans 2018 bis 2020 (siehe Abb. 1-1) machen deutlich, dass der bernische Finanzhaushalt mittelfristig aus dem Gleichgewicht zu geraten droht – und zwar auch ohne zusätzliche Belastungen aus der Steuergesetzrevision 2019, mit welcher die Umsetzung der kantonalen Steuerstrategie angegangen werden soll. Angesichts dieser Ausgangslage hat der Regierungsrat bereits im vergangenen Herbst die Erarbeitung eines Entlastungspaketes eingeleitet. Vordringliches Ziel des Entlastungspaketes ist es, dem Grossen Rat im kommenden August 2017 einen ausgeglichenen Voranschlag 2018 und Aufgaben-/Finanzplan 2019–2021 vorzulegen. Darüber hinaus will der Regierungsrat auch die nachhaltige Finanzierung der Steuergesetzrevision 2019 sicherstellen.

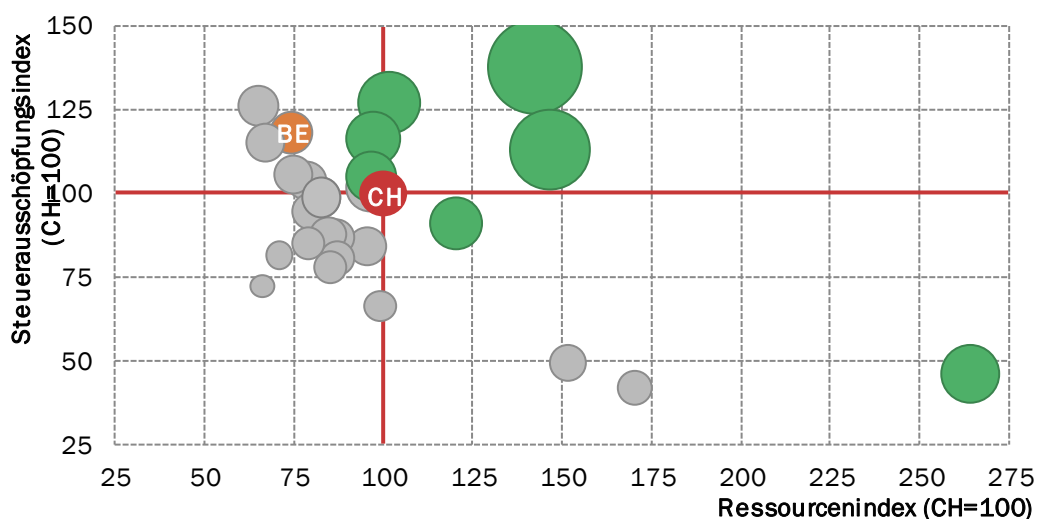
Finanzkraft des Kantons Bern

Die genannten strukturellen und konjunkturellen Belastungsfaktoren für die künftige Haushaltsentwicklung stellen keine kantonspezifischen Faktoren dar und gelten für den Grossteil der Schweizer Kantone. Allerdings unterscheiden sich die Kantone sehr stark im Hinblick auf die Finanzkraft, die zur Bewältigung der künftigen Herausforderungen zur Verfügung stehen.

Ein diesbezüglicher Vergleich zeigt, dass der Kanton Bern im Hinblick auf die Finanzkraft leicht unter dem Durchschnitt aller Kantone liegt. Ein erster Ansatzpunkt eines solchen Vergleichs setzt am Ressourcenpotenzial des Kantons an. Der Zusammenhang mit dem Ressourcenpotenzial ergibt sich aus der grundsätzlichen Überlegung, dass sich die Ausgaben eines Kantons langfristig an den verfügbaren Ressourcen orientieren sollten. In der aktuellen Berechnung der Ausgleichszahlungen für das Jahr 2017 im Rahmen des interkantonalen Ressourcenausgleichs ergibt sich für den Kanton Bern ein Ressourcenindex von 74 (CH=100). Die Berechnungen für den Ressourcenindex 2017 beruhen auf den Jahren 2011-2013.

Der Ressourcenindex bildet die aggregierte Steuerbemessungsgrundlage (ASG) pro Kopf der Wohnbevölkerung im Vergleich zum Durchschnitt aller Kantone ab. Die ASG fasst die Summe der massgebenden Einkommen, Vermögen und Gewinne für die Berechnung der direkten Bundessteuer zusammen. Die Kantone schöpfen ihr Ressourcenpotenzial allerdings sehr unterschiedlich stark ab. Der Kanton Bern gehört zu den Kantonen mit einer überdurchschnittlichen Steueraus schöpfungsquote. Der entsprechende Indexwert liegt für die Jahre 2011-2013 bei 118, d.h. im Kanton Bern wird das Ressourcenpotenzial im Vergleich zum Durchschnitt aller Kantone zu 118 Prozent steuerlich ausgeschöpft.

Abb. 1-2 Vergleich von Ressourcen- und Steueraus schöpfungsindex



Ressourcenindex und Steueraus schöpfungsindex 2017 (Basisjahre 2011-2013)
 Die Kreisgrösse zeigt die Relationen der Steuererträge pro Kopf an (CH=Durchschnitt), grün: überdurchschnittlich
 Quelle: EFV, BAKBASEL

Aus der Kombination von Ressourcenpotenzial und Steueraus schöpfung ergeben sich die Steuererträge pro Kopf, die im Kanton Bern rund 12 Prozent unterhalb des Durchschnitts aller Kantone liegen (Indexwert 88).

Neben den Steuererträgen sind als Komponenten der Finanzkraft weitere ungebundene Einnahmen zu berücksichtigen. Hierzu gehören die Ertragsanteile der Kantone an der direkten Bundessteuer, die Ausgleichszahlungen im Rahmen des interkantonalen Finanzausgleichs (BE ist Nehmer im NFA), die Gewinnausschüttungen der SNB, Konzessionserträge sowie die Erträge der Kantone aus Unternehmensbeteiligungen.

Unter Berücksichtigung all dieser Komponenten ergibt sich für die Finanzkraft des Kantons Bern im Vergleich zum Durchschnitt aller Kantone ein Indexwert von 95. Die Finanzkraft liegt demnach 5 Prozent unterhalb des kantonalen Durchschnitts.

Die vorliegende Studie fokussiert sich auf die Analyse der Ausgabenseite. Langfristig müssen die Ausgaben mit entsprechenden Mitteln auf der Einnahmenseite finanziert werden können. Entsprechend stellt die strukturell bedingte Finanzkraft eine wichtige Rahmenbedingung dar, die aber nicht selbst Gegenstand der vorliegenden Analyse ist.

Im Fokus der Studie steht vielmehr die systematische Analyse der Kosten, die der Kanton Bern bei der Bereitstellung des staatlichen Leistungsangebots in den verschiedenen Aufgabefeldern aufweist. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass ein Teil dieser Kosten kaum (politisch) beeinflussbar ist. Solche sogenannten Strukturkosten sind bspw. durch demographische oder topographische Faktoren gegeben und werden in der Analyse von den beeinflussbaren Kostenkomponenten separiert.

Ziel der vorliegenden Studie

Vor dem Hintergrund der aufgezeigten strukturellen und konjunkturellen Herausforderungen hat BAKBASEL in Zusammenarbeit mit der Finanzdirektion eine Überprüfung der Staatsaufgaben des Kantons Bern vorgenommen.

Ziel der Evaluation ist es, Potenzial für nachhaltige Kostensenkungen zu identifizieren und dabei eine unangemessene Senkung des Leistungsniveaus zu vermeiden. Hierfür wird ein interkantonales Benchmarking der öffentlichen Kosten in 28 Aufgabefeldern durchgeführt. Der Kanton erhält damit wichtige Informationen im Hinblick auf die Evaluation möglicher Massnahmen zur Entlastung des Finanzhaushalts.

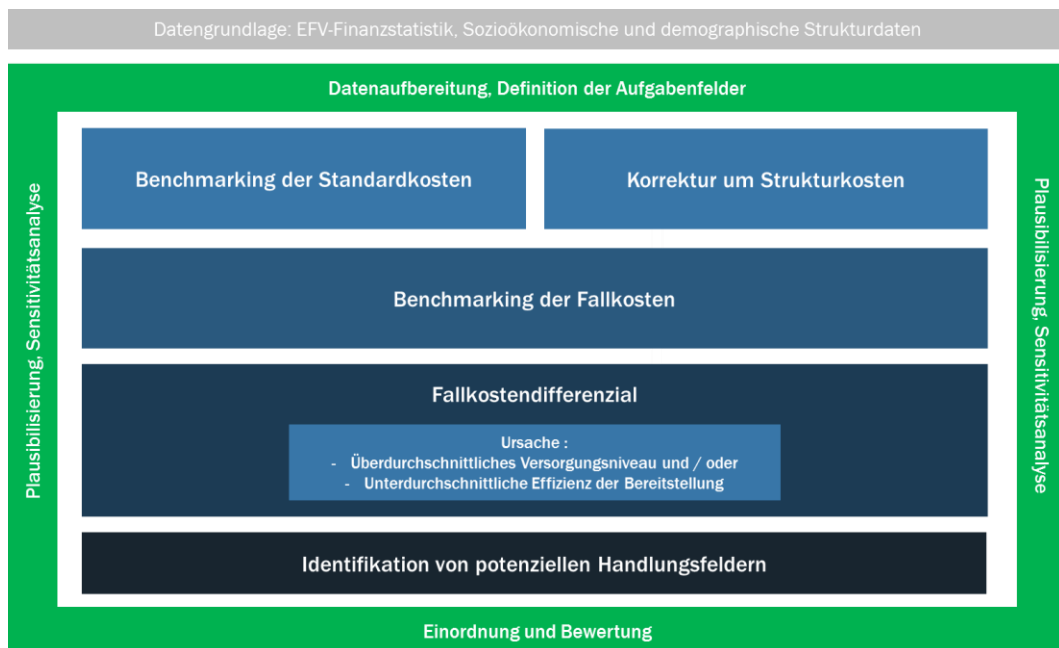
Der vorliegende Bericht ist wie folgt gegliedert: Zunächst erfolgt ein Überblick über die methodischen Grundlagen des Evaluationsansatzes (Kapitel 2). In Kapitel 3 werden die Ergebnisse des interkantonalen Benchmarkings präsentiert. In Kapitel 4 erfolgt die Synthese der Ergebnisse, welche eine Transformation der Benchmarking-Ergebnisse in monetäre Kostendifferenziale sowie eine Ableitung potenzieller Handlungs- und Vertiefungsfelder beinhaltet. Bereits ergriffene und geplante Massnahmen zur Entlastung des Haushalts werden dabei ebenfalls berücksichtigt.

2 Methodik

2.1 Ziel und Konzeption

- Ziel der Evaluation ist es, Potenzial für nachhaltige Kostensenkungen zu identifizieren und dabei eine unangemessene Senkung des Leistungsniveaus zu vermeiden. Hierfür wird ein interkantonales Benchmarking der öffentlichen Kosten durchgeführt, das später noch eingehend erklärt wird.
- Das Benchmarking identifiziert das Potenzial für Kostensenkungen differenziert nach 28 Aufgabenfeldern (aus den Bereichen Allgemeine Verwaltung, Bildung, Soziale Sicherheit, Öffentliche Sicherheit, Verkehr, ...). Dabei werden politisch beeinflussbare Kosten (Fallkosten) isoliert von strukturell bedingten Kosten (Strukturkosten; bspw. durch ungünstige Demografie, ...) gebenchmarkt.
- Letztlich wird je Aufgabenfeld ein Geldbetrag (Kostendifferenzial) kalkuliert, der angibt, ob und in welcher Höhe die Fallkosten des Kantons den Durchschnitt relevanter Vergleichskantone übersteigen.
- Damit aus dem Benchmarking sinnvolle Aussagen abgeleitet werden können, wird ein mehrstufiges Analyseverfahren durchlaufen. Hierzu gehören bspw. die Datenaufbereitung und -selektion, Sensitivitätsanalysen sowie Plausibilisierungsanalysen (mit Sekundärdaten, Ergebnissen aus der Literatur, etc.). Damit soll sichergestellt werden, dass die Ergebnisse im Hinblick auf ihre Relevanz bei der operationalen Umsetzung sinnvoll eingeordnet werden können und keine voreiligen Schlüsse gezogen werden.

Abb. 2-1 Konzeption des interkantonalen Benchmarkings



Quelle: BAKBASEL

2.2 Bildung der Aufgabenfelder

Datenbasis

- Finanzstatistik der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV-Finanzstatistik): Sie stellt den zentralen Datensatz für das interkantonale Benchmarking dar. Die Finanzdaten aller 26 Kantone sind durch die EFV gemäss den Richtlinien des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells 2 (HRM2) aufbereitet und für den interkantonalen Vergleich harmonisiert. Die zeitliche Lücke zwischen Veröffentlichung der kantonalen Geschäftsberichte / Staatsrechnungen und Fertigstellung der EFV-Finanzstatistik beträgt ca. anderthalb Jahre. Die Evaluation des Finanzhaushalts des Kantons Bern basiert auf der Datengrundlage aus dem Jahr 2014.
- Verschiedene sozio-demographische Statistiken des Bundesamts für Statistik (BFS), des Bundesamts für Gesundheit (BAG) und weiterer öffentlicher Stellen: bspw. die Krankenhausstatistik oder die Statistik der Bildungsinstitutionen.
- Regionalwirtschaftliche Datenbanken von BAKBASEL.

Funktionale Gliederung

- Die EFV-Finanzstatistik umfasst eine Funktionale Gliederung und ist Basis des interkantonalen Benchmarkings. Die Finanzdaten der Kantone und Gemeinden sind in der Funktionalen Gliederung in über 150 Funktionen eines Kantons aus allen Politikbereichen (Allgemeine Verwaltung, Bildung, Gesundheit, Soziale Sicherheit, Öffentliche Sicherheit, Verkehr, ...) unterteilt.
- Mittels der Funktionalen Gliederung bzw. mittels ihrer Funktionen werden für das interkantonale Benchmarking 28 Aufgabenfelder gebildet.

Datenaufbereitung

- Die Analyse basiert auf einem interkantonalen Vergleich der funktions-spezifischen Nettoausgaben. Die Nettoausgaben entsprechen den laufenden Ausgaben (in einem Aufgabenfeld) abzüglich der laufenden Einnahmen (in demselben Aufgabenfeld). Ausserordentliche Ausgaben und Einnahmen sowie Investitionsausgaben und -einnahmen werden nicht beachtet.
- Ein Benchmarking zwischen den Kantonen erfordert, dass für jeden Kanton die kantonalen und kommunalen Finanzen konsolidiert verglichen werden. Grund ist, dass sich die Aufgabenteilungen zwischen den Kantonen und ihren jeweiligen Gemeinden erheblich unterscheiden. Die Funktionale Gliederung der EFV-Finanzstatistik liegt in konsolidierter Form vor.
- Die Gemeindezahlen basieren auf Hochrechnungen der EFV. Dabei werden mittels der Wohnbevölkerung die Nettoausgaben sämtlicher Gemeinden anhand 28 erfasster Gemeinden geschätzt. In einzelnen Aufgabenfeldern kann es aufgrund der Gemeindezusammensetzung zu Verzerrungen kommen.

Bildung der Aufgabenfelder

- Um ein möglichst differenziertes Bild des Haushalts und aussagekräftige Ergebnisse zu erhalten, werden möglichst viele Aufgabenfelder aus den Funktionen gebildet.
- Ein Aufgabenfeld setzt sich zumeist aus mehreren Funktionen zusammen. Hierfür gibt es unterschiedliche Gründe. Ein Aufgabenfeld muss zugleich sowohl hinsichtlich der Finanzdaten als auch hinsichtlich des Bezügerkreises abgrenzbar sein:
 - Bspw. sind die einzelnen Funktionen Sonderschulen (Sonderschulung) und Obligatorische Schule (Volksschule) durch die Einführung des integrativen Unterrichts sowohl in den Finanzdaten als auch hinsichtlich des Bezügerkreises zusehends weniger trennbar. Sie werden daher in einem Aufgabenfeld zusammengefasst.
 - Bspw. können die Funktionen Polizei und Verkehrssicherheit aufgrund personeller Überschneidungen nicht finanziell aufgetrennt werden, weshalb sie im selben Aufgabenfeld zusammengefasst werden.
 - Ein Aufgabenfeld umfasst alle Funktionen, die denselben Bezügerkreis betreffen: bspw. werden Transferleistungen an Soziale Einrichtungen und Transferleistungen an IV-Empfänger (Ergänzungsleistungen IV) im Aufgabenfeld Invalidität zusammengefasst, weil derselbe Bezügerkreis (IV-Bezüger) profitiert. Gleichermassen werden alle Leistungen an Betagte (Pflege, Ergänzungsleistungen AHV, etc.) im Aufgabenfeld Alter zusammengefasst.
- Generell gilt, je kleiner eine Funktion ist, desto eher bestehen Probleme bei der Abgrenzung zu weiteren Funktionen.
- Es ist zu beachten, dass die Funktionale Gliederung nicht deckungsgleich mit den Aufgabenbereichen des Kantons Bern ist. Aufgabenfelder können somit auch Aufgabenbereiche enthalten, welche nicht den kantonalen Strukturen entsprechen. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist diesem Umstand immer Rechnung zu tragen.
- Weitere Erläuterungen zur Definition der Aufgabenfelder befinden sich im Anhang.

Ausschluss von Funktionen

- Einige Funktionen sind im Kontext von Leistungsüberprüfungen nicht relevant, da keine Einsparungen zugunsten des Kantons erzielbar sind: Dies gilt insbesondere für vollständig gebührenfinanzierte Dienstleistungen wie Wasserversorgung und Abfallwirtschaft. Diese Funktionen werden von der Analyse ausgeschlossen.
- Ebenfalls vom Benchmarking ausgeschlossen werden Funktionen, welche aufgrund der heterogenen Aufgabenstellung nicht einem interkantonalen Vergleich unterzogen werden können (Bspw. Umweltschutz).
- Des Weiteren werden diejenigen Funktionen ausgeschlossen, bei denen die Finanzierung vollständig über die Gemeinden läuft oder die für den Kanton Bern irrelevant sind.

Tab. 2-1 Bildung der Aufgabenfelder

Aufgabenfeld	Primäre Direktion	Code HRM2
01 Legislative	STA (GR)	011
02 Exekutive	STA (RR)	012
03 Allgemeine Verwaltung	Alle	021 + 022 + 029 + 291 + 490
04 Polizei	POM	111 + 112
05 Rechtssprechung	JUS/JGK	12
06 Strafvollzug	POM	13
07 Obligatorische Schulen und	ERZ/GEF	21 + 22
08 Berufsbildung	ERZ/VOL	23 + 26
09 Allgemeinbildende Schulen	ERZ	25
10 Universität	ERZ	271
11 Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen	ERZ	272 + 273
12 Kultur	ERZ	311 + 32 + 33
13 Denkmalpflege und Heimatschutz	ERZ	312
14 Kirchen und religiöse Angelegenheiten	JGK	35
15 Spitalversorgung	GEF	411
16 Psychiatrie	GEF	413
17 Alter	GEF/JGK	412 + 421 + 531 + 532 + 534 + 535
18 Gesundheitsprävention	GEF	43
19 Prämienverbilligungen	JGK	512
20 Invalidität	GEF/JGK	52
21 Familie und Kinder	GEF/JGK	54
22 Arbeitslosigkeit	VOL	55
23 Sozialhilfe	GEF	571 + 572 + 579
24 Öffentlicher Verkehr	BVE	62
25 Arten- und Landschaftsschutz	VOL	75
26 Landwirtschaft	VOL	81
27 Forstwirtschaft	VOL	82
28 Industrie, Gewerbe, Handel	VOL	85

Anmerkung: Code HRM2 = Nummer des jeweiligen Aufgabenfeldes gemäss Kontenrahmen des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells HRM2 der Finanzstatistik. Die Funktionale Gliederung ist nicht deckungsgleich mit den Aufgabenbereichen der Kantone.

Direktionen: STA = Staatskanzlei, GR = Grosser Rat, RR = Regierungsrat; BVE = Bau- Verkehrs- und Energiedirektion; ERZ = Erziehungsdirektion; FIN = Finanzdirektion; GEF = Gesundheits- und Fürsorgedirektion; JGK = Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion; POM = Polizei- und Militärdirektion; VOL = Volkswirtschaftsdirektion
Quelle: EFV, BAKBASEL

2.3 Interkantonaies Benchmarking

Das Benchmarking umfasst mehrere aufeinander aufbauende Analyseelemente:

- (1) Benchmarking der Standardkosten (STK)
- (2) Korrektur um Strukturkosten (SK)
- (3) Benchmarking der Fallkosten (FK)
- (4) Kostendifferenziale (KD)
- (5) Potenzielle Handlungsfelder

Benchmarking der Standardkosten

- Im ersten Schritt des interkantonalen Benchmarkings werden für jedes der 28 Aufgabenfelder die Nettoausgaben pro Einwohner betrachtet. Die Nettoausgaben pro Einwohner sind die sogenannten Standardkosten.
- Die Standardkosten des untersuchten Kantons werden mit den durchschnittlichen Standardkosten der übrigen 25 Kantone verglichen. Aus dem Vergleich resultiert der Standardkostenindex (siehe Kasten). Der Standardkostenindex gibt wieder, um wieviel Prozent die Nettoausgaben pro Einwohner von den durchschnittlichen Nettoausgaben pro Einwohner der übrigen 25 Kantone abweichen.

Standardkostenindex

Auf Basis des interkantonalen Benchmarkings der Nettoausgaben pro Einwohner wird für jedes Aufgabenfeld der Standardkostenindex kalkuliert. Beträgt der Index genau 100, liegen die Nettoausgaben pro Einwohner genau im Durchschnitt der übrigen 25 Kantone. Beträgt er 95, liegen sie 5 Prozent darunter. Beträgt er 110, liegen sie 10 Prozent darüber.

Analog zum Standardkostenindex werden weitere Indizes kalkuliert, die gleichartig interpretiert werden.

- Die Standardkosten geben einen Eindruck, wie stark die öffentlichen Finanzen des untersuchten Kantons (und damit seine Bevölkerung) durch das jeweilige Aufgabenfeld belastet werden.
- Im Kontext einer Leistungsüberprüfung ist die Aussagekraft der Standardkosten allerdings begrenzt. Denn es muss beachtet werden, dass die Standardkosten lediglich die Belastung des einzelnen Bewohners betrachten, keineswegs aber den finanziellen Handlungsspielraum, über den die Kantonsverwaltung bei einer Leistungsüberprüfung tatsächlich verfügt.
- Das Schulwesen ist hierfür ein Beispiel: Hohe Standardkosten im Schulwesen können etwa durch einen überdurchschnittlichen Anteil junger Menschen in der Wohnbevölkerung begründet sein. Eine überdurchschnittliche Schülerzahl verursacht dann zwar überdurchschnittliche öffentliche Kosten, kann aber nicht verändert werden. Die Schülerzahl ist damit ein „strukturell“ bedingter Bedarf, der strukturell bedingte Kosten („Strukturkosten“) nach sich zieht.
- Ein interkantonaler Vergleich der Standardkosten ist im Kontext von Leistungsüberprüfungen daher nicht befriedigend. Die Standardkosten müssen deshalb um die Strukturen bereinigt werden.

Korrektur um Strukturkosten

- Strukturell bedingte Kosten beschränken den Kostensenkungsspielraum bei Leistungsüberprüfungen.
- Ziel der Korrektur um Strukturkosten ist es, strukturelle (also nicht beeinflussbare) Kostenkomponenten zu identifizieren und aus dem interkantonalen Benchmarking auszuschliessen, so dass lediglich die (für Leistungsüberprüfungen relevanten) beeinflussbaren „Fallkosten“ (FK) gebenchmarkt werden.
- Für sämtliche Aufgabenfelder liegen Statistiken vor, die helfen, Strukturkosten zu identifizieren – sogenannte Bedarfsindikatoren (Bezüger, demografische Gruppen, Flächen, ...). Die Strukturkosten werden mittels drei Methoden korrigiert: (1) Bedarfsindikatoren dienen als Divisoren und / oder (2) zur Bildung aufgabenfeldspezifischer Vergleichsgruppen. In ausgewählten Fällen werden (3) Benchmarks durch multivariate OLS-Regressionen kalkuliert.
- **(1) Bedarfsindikatoren als Divisoren:** Anstatt die Nettoausgaben durch die Einwohner zu dividieren (Standardkosten), werden die Nettoausgaben durch die Bedarfsindikatoren dividiert.

Ein Beispiel für einen Bedarfsindikator in Aufgabenfeldern des Schulwesens ist die Anzahl Schüler. Hat ein Kanton einen überdurchschnittlichen Anteil Schulpflichtiger in der Bevölkerung, fallen die Kosten nach der Korrektur mittels Bedarfseinheiten (genau um die Höhe seines strukturellen Nachteils) niedriger als die Standardkosten aus. Der strukturell bedingte Bedarf ist damit im Benchmarking nivelliert. Die Korrektur wird insbesondere für solche Aufgabenfelder durchgeführt, deren strukturelle Kosten (1) durch demografische Altersgruppen (Bspw. Volksschule inklusive Sonderschulung, Familie und Jugend, Alter), (2) durch Bezüger- / Fallzahlen (Bspw. Prämienverbilligung, Spitäler) oder (3) durch Flächenbetrachtungen (Bspw. Land- und Forstwirtschaft) identifizierbar sind. In einigen Aufgabenfeldern ist die Wohnbevölkerung selbst der ideale Divisor (bspw. Kultur).

- **(2) Bedarfsindikatoren zur Bildung aufgabenfeldspezifischer Vergleichsgruppen:** Oft ist der Vergleich der Nettoausgaben des untersuchten Kantons zu den Nettoausgaben der übrigen 25 Kantone nicht sinnvoll. Es bietet sich in vielen Fällen an, eine aufgabenfeldspezifische Vergleichsgruppe von Kantonen zu bilden, die dem untersuchten Kanton strukturell ähnlich sind.

Ein Beispiel, in dem eine Vergleichsgruppe aus strukturähnlichen Kantonen gebildet wird, ist das Aufgabenfeld Universitäre Hochschulen: Elf Kantone sind Trägerkantone einer universitären Hochschule (ZH, GE, BE, BS, BL, VD, NE, FR, SG, LU, TI) und haben hierdurch höhere öffentliche Kosten als die übrigen 15 Kantone. BAKBASEL versteht die Eigenschaft „Trägerkanton“ als einen strukturellen Bedarf. Um ein robustes Ergebnis zu erhalten, werden die Trägerkantone (bzw. Nicht-Trägerkantone) daher nur untereinander verglichen.

In einigen Aufgabenfeldern können die Strukturunterschiede nicht durch ein alleiniges Merkmal aufgefangen werden, sondern werden durch mehrere zusammenspielende Indikatoren erklärt. In diesen Aufgabenfeldern (bspw. Sozialhilfe) werden die Vergleichskantone mittels eines mehrstufigen statistischen Analyseverfahrens definiert.

- **Partialanalyse:** In den Partialanalysen wird ein einzelnes Merkmal untersucht, ohne dabei auf Interdependenzen zwischen weiteren Merkmalen zu achten. Für die Ermittlung der Vergleichsgruppe werden diejenigen Kantone eruiert, welche in der Regel innerhalb einer halben Standardabweichung um den

Wert des Untersuchungskantons liegen und somit eine strukturelle Ähnlichkeit im betreffenden Merkmal aufweisen.

- **Multivariate Analysen:** In den multivariaten Analysen werden mehrere Merkmale gleichzeitig untersucht. So können Zusammenhangs- bzw. Abhängigkeitsstrukturen erkannt werden. Als Datengrundlage dienen mehrere Aufgabenfeldspezifische Indikatoren.
 - **Clusteranalyse:** Bei der hierarchischen Clusteranalyse werden die Kantone mit Hilfe der durchschnittlichen euklidischen Distanz in Gruppen eingeteilt, sodass die Homogenität innerhalb der Gruppe und die Heterogenität zwischen den Gruppen möglichst gross sind. Bei der Untersuchungsmethode handelt es sich um ein Top-Down Verfahren bei dem eine grosse Gruppe (CH) in Untergruppen (Cluster) aufgeteilt wird. Dabei werden bei jedem Berechnungsschritt sämtliche Indikatoren der Datengrundlage berücksichtigt.
 - **Multidimensionale Skalierung:** Die multidimensionale Skalierung ist eine Ähnlichkeitsstrukturanalyse, welche die Objekte aufgrund ihrer Un-/ Ähnlichkeit räumlich anordnet. Diese Anordnung erfolgt wiederum anhand der durchschnittlichen euklidischen Distanzen sämtlicher Merkmale der Kantone. Je näher zwei Kantone im Raum sind, umso ähnlicher sind sie bezüglich ihrer Strukturmerkmale. Dabei liefert jede Rotation sowie Vervielfachung der Distanzen dasselbe Ergebnis.
- **(3) Multivariate OLS-Regressionen:** Vereinzelt lässt sich der strukturell bedingte Bedarf nur unzureichend mit einer einzigen Kennzahl als Bedarfsindikator darstellen. In diesen Fällen wird eine multivariate OLS-Regression zur Korrektur um Strukturkosten durchgeführt, in die relevante Einflussfaktoren Zugang finden. Bei einer multivariaten OLS-Regression wird der Zusammenhang zwischen einer zu erklärenden Variable (z.B. den Fallkosten) und mehreren erklärenden Variablen untersucht und in Form einer Gleichung dargestellt. So lassen sich Aussagen dazu treffen, wie sich eine Zu- bzw. Abnahme der erklärenden Variablen auf die zu erklärende Variable auswirkt. So hängen bspw. die Fallkosten im Aufgabenfeld Polizei unter anderem von der Anzahl der Einwohner unter 12 Jahren und der Anzahl der Arbeitslosen ab. Die durchgeführte Regression zeigt auf, dass tendenziell gilt: Je höher die Zahl der Arbeitslosen, desto höher die Nettoausgaben im Aufgabenfeld Polizei. Mit zunehmender Anzahl der Kinder (und damit Familien) sinkt hingegen der Bedarf.

Benchmarking der Fallkosten

Fallkostenindex

- Die Fallkosten (Nettoaussgaben pro Bedarfseinheit) des untersuchten Kantons können für jedes Aufgabenfeld mit den Fallkosten der Kantone in der jeweiligen Vergleichsgruppe verglichen werden.
- Aus diesem Vergleich resultiert der Fallkostenindex (FKI). Er zeigt auf, um wieviel Prozent die Fallkosten von den durchschnittlichen Fallkosten der Kantone in der jeweiligen Vergleichsgruppe abweichen (siehe Kasten „Standardkostenindex“ für Interpretation).
- Überdurchschnittliche Fallkosten können Effekte eventueller Ineffizienzen und / oder eines überdurchschnittlich hohen Leistungsniveaus sein. Sowohl Ineffizienzen als auch ein hohes Leistungsniveau sind als politisch beeinflussbare Kostentreiber anzusehen. Sie sind damit im Kontext von Leistungsüberprüfungen besonders relevant.

Schätzung Strukturkostenindex

- Durch die Aufteilung der Standardkosten in Fall- und Strukturkosten ($STK = FK * SK$) lässt sich aus dem Zusammenschluss des Standard- und Fallkostenindex der Strukturkostenindex schätzen ($SKI = STKI/FKI*100$).
- Der Strukturkostenindex (SKI) zeigt auf, um wieviel Prozent die Strukturkosten des untersuchten Kantons von den durchschnittlichen Strukturkosten in der Schweiz abweichen (siehe Kasten „Standardkostenindex“ für Interpretation).
- Ein Strukturkostenindex von 110 bedeutet, dass in dem Kanton (auch bei durchschnittlich effizienter Bereitstellung) auf Dauer 10 Prozent mehr an Kosten (und Steuereinnahmen) entstehen, um den Einwohnern ein durchschnittliches Leistungsniveau zu gewähren.

Kostendifferenziale

- Abschliessend werden die überschüssigen Fallkosten für jedes Aufgabenfeld in eine monetäre Grösse transformiert, das Kostendifferenzial (KD). Beträgt der Fallkostenindex genau 100 oder liegt er darunter, beträgt das KD null. Liegt der Index eines Aufgabenfeldes über 100, resultiert dies in einem KD grösser Null.
- Das KD eines Aufgabenfeldes drückt damit aus, wie stark die Nettoaussgaben ceteris paribus sinken müssen, um das durchschnittliche Fallkostenniveau der Vergleichsgruppe zu erreichen. Dies kann durch eine Steigerung der Effizienz oder durch eine Absenkung des Leistungsniveaus geschehen.
- Für die Erarbeitung von Massnahmen sollten folglich jene Aufgabenfelder priorisiert werden, welche ein KD aufweisen.
- Die Höhe eines KD muss nicht allein vom Durchschnitt der Vergleichsgruppe abhängig gemacht werden. Möglich sind auch „ambitioniertere“ Zielsetzungen (95% oder 90% des Ø). In den Ergebnistabellen werden die KD daher sowohl gegenüber dem Durchschnitt als auch gegenüber ambitionierteren Zielen kalkuliert.

Potenzielle Handlungsfelder

- Der Schwerpunkt möglicher Massnahmen dürfte tendenziell auf finanziell gewichtigen Aufgabenfeldern mit hohem Kostendifferenzial und zugleich hohem kantonalem Anteil an den Kosten liegen.
- Werden die Kostendifferenziale auf diese Weise zusätzlich eingeordnet, können potenzielle Handlungsfelder identifiziert werden.

Einordnung und Grenzen des interkantonalen Benchmarkings

- Das interkantonale Benchmarking soll Hilfsmittel und Wegweiser sein und die politischen Entscheidungsträger bei strategischen Überlegungen oder der Erarbeitung konkreter Sparmassnahmen unterstützen. Die abgeleiteten Kostendifferenziale sind **nicht** mit möglichen Einsparpotenzialen gleichzusetzen.
- Inwieweit sich im jeweiligen Aufgabenfeld politisch umsetzbare Sparmassnahmen ableiten lassen, hängt von (BAKBASEL nicht bekannten) weiteren Faktoren wie bspw. den institutionellen und politischen Rahmenbedingungen ab. Schlussfolgerungen im Hinblick auf das Einsparpotenzial müssen unbedingt unter zusätzlicher Berücksichtigung dieser Rahmenbedingungen gezogen werden.
- Hohe Kosten können vielfältige Ursachen haben – auch bewusste strategische Zielsetzungen. Es ist zu beachten, dass auch hohe Kosten zeitweilig oder dauerhaft hierdurch gerechtfertigt sein können.

3 Interkantonales Benchmarking

3.1 Aufgabenteilung im interkantonalen Vergleich

Die Benchmarking-Analysen der im Kapitel 2.2 definierten Aufgabenfelder erfolgen anhand der konsolidierten Finanzhaushalte der Kantone inklusive Gemeinden. Um einen Überblick über die Umfänge der Aufgabenfelder auf kantonaler und kommunaler bzw. konsolidierter Ebene zu erhalten, sind in der untenstehenden Tabelle für jedes Aufgabenfeld die Nettoausgaben des Kantons Bern *exklusive* sowie *inklusive* seiner Gemeinden aufgelistet. Dadurch wird berechnet, wie stark der Kanton an der Finanzierung des betreffenden Aufgabenfelds beteiligt ist (Anteil Kanton). Zum Vergleich werden je Aufgabenfeld zusätzlich die gewichteten Kantonsanteile aller 26 Kantone gegenüber allen Gemeinden (CH) aufgeführt.

Die Aufgabenfelder Legislative, Exekutive sowie Allgemeine Verwaltung werden stets ausschliesslich auf Kantonsebene betrachtet, da weder in der Aufgabenfinanzierung noch der -erfüllung Überschneidungen mit den Gemeindeverwaltungen bestehen. Für diese Aufgabenfelder beträgt der Kantonsanteil an den Nettoausgaben 100 Prozent.

Es ist zu beachten, dass die Funktionale Gliederung nicht deckungsgleich mit den Aufgabenbereichen der Kantone ist. Aufgabenfelder können somit auch Verwaltungseinheiten enthalten, welche nicht den kantonalen Strukturen entsprechen.

Grundlegende Ergebnisse

- Im interkantonalen Benchmarking werden die konsolidierten Nettoausgaben des Kantons Bern inklusive seiner Gemeinden in Höhe von 7'186 Mio. CHF verglichen. In der Gesamtbetrachtung der verglichenen 28 Aufgabenfelder trägt der Kanton Bern 79 Prozent der Kosten – 21 Prozent fallen bei den Gemeinden an.
- Damit beteiligt sich der Kanton Bern in diesen Aufgabenfelder stärker an der gesamtkantonalen Finanzierung als der Durchschnitt der Schweizer Kantone. Vor allem in den Aufgabenfeldern Polizei, Obligatorische Schulen und Sonderschulen, Alter, Gesundheitsprävention, Sozialhilfe, Arten- und Landschaftsschutz und Forstwirtschaft liegt der Anteil in der Finanzierung der öffentlichen Leistungen deutlich höher als im Durchschnitt der Schweiz.
- Eine geringe Kantonsbeteiligung weist der Kanton Bern in den Aufgabenfeldern Familie und Kinder, Arbeitslosigkeit, und Industrie, Gewerbe, Handel auf.
- Mehr als die Hälfte der Nettoausgaben fallen auf die gewichtigen Aufgabenfelder Obligatorische Schule und Sonderschulen, Spitalversorgung, Alter und Sozialhilfe.

Tab. 3-1 Aufgabenteilung im interkantonalen Vergleich

Aufgabenfeld	Nettoausgaben		Kantonsanteil	
	Kanton	Kt. & Gem.	BE	Ø-CH
	[Mio. CHF]		[%]	[%]
TOTAL	5'671.8	7'186.3	79%	71%
01 Legislative	7.9	7.9	100%	100%
02 Exekutive	3.2	3.2	100%	100%
03 Allgemeine Verwaltung	333.6	333.6	100%	100%
04 Polizei	241.1	301.9	80%	71%
05 Rechtssprechung	113.6	113.6	100%	99%
06 Strafvollzug	74.7	74.7	100%	100%
07 Obligatorische Schulen und Sonderschule	861.2	1'470.6	59%	43%
08 Berufsbildung	386.9	388.9	99%	94%
09 Allgemeinbildende Schulen	175.2	179.0	98%	95%
10 Universität	202.7	188.2	*	100%
11 Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen	208.3	223.2	93%	99%
12 Kultur	69.7	158.0	44%	45%
13 Denkmalpflege und Heimatschutz	29.2	31.1	94%	90%
14 Kirchen und religiöse Angelegenheiten	72.6	72.8	100%	82%
15 Spitalversorgung	935.8	936.3	100%	98%
16 Psychiatrie	155.2	155.3	100%	*
17 Alter	633.6	758.1	84%	60%
18 Gesundheitsprävention	23.7	33.0	72%	66%
19 Prämienverbilligungen	66.4	66.4	100%	92%
20 Invalidität	418.1	522.2	80%	81%
21 Familie und Kinder	53.4	184.2	29%	49%
22 Arbeitslosigkeit	17.2	27.5	63%	100%
23 Sozialhilfe	314.0	573.0	55%	47%
24 Öffentlicher Verkehr	195.9	296.0	66%	64%
25 Arten- und Landschaftsschutz	9.5	11.5	83%	76%
26 Landwirtschaft	26.9	29.5	91%	84%
27 Forstwirtschaft	22.7	23.7	96%	77%
28 Industrie, Gewerbe, Handel	19.5	22.9	85%	96%

Anmerkung: Anteil Kanton = Anteil des Kantons an den Nettoausgaben des Kantons inkl. der Gemeinden (Ausnahmen: Legislative, Exekutive, Allgemeine Verwaltung); *: aufgrund der Nettoeinnahmen bei den Gemeinden kann kein sinnvoller Wert ermittelt werden.

Quelle: EFV, BAKBASEL

3.2 Benchmarking der Standardkosten

Die Betrachtung der Standardkosten stellt den ersten Schritt des interkantonalen Benchmarkings dar. Die Standardkosten entsprechen den Nettoausgaben der Kantone (inklusive ihrer Gemeinden) pro Einwohner. Die Division der Standardkosten im Kanton Bern durch die durchschnittlichen Standardkosten der übrigen 25 Kantone ergibt den Standardkostenindex. In der folgenden Abbildung sind die Aufgabenfelder nach der Höhe der Indizes geordnet.

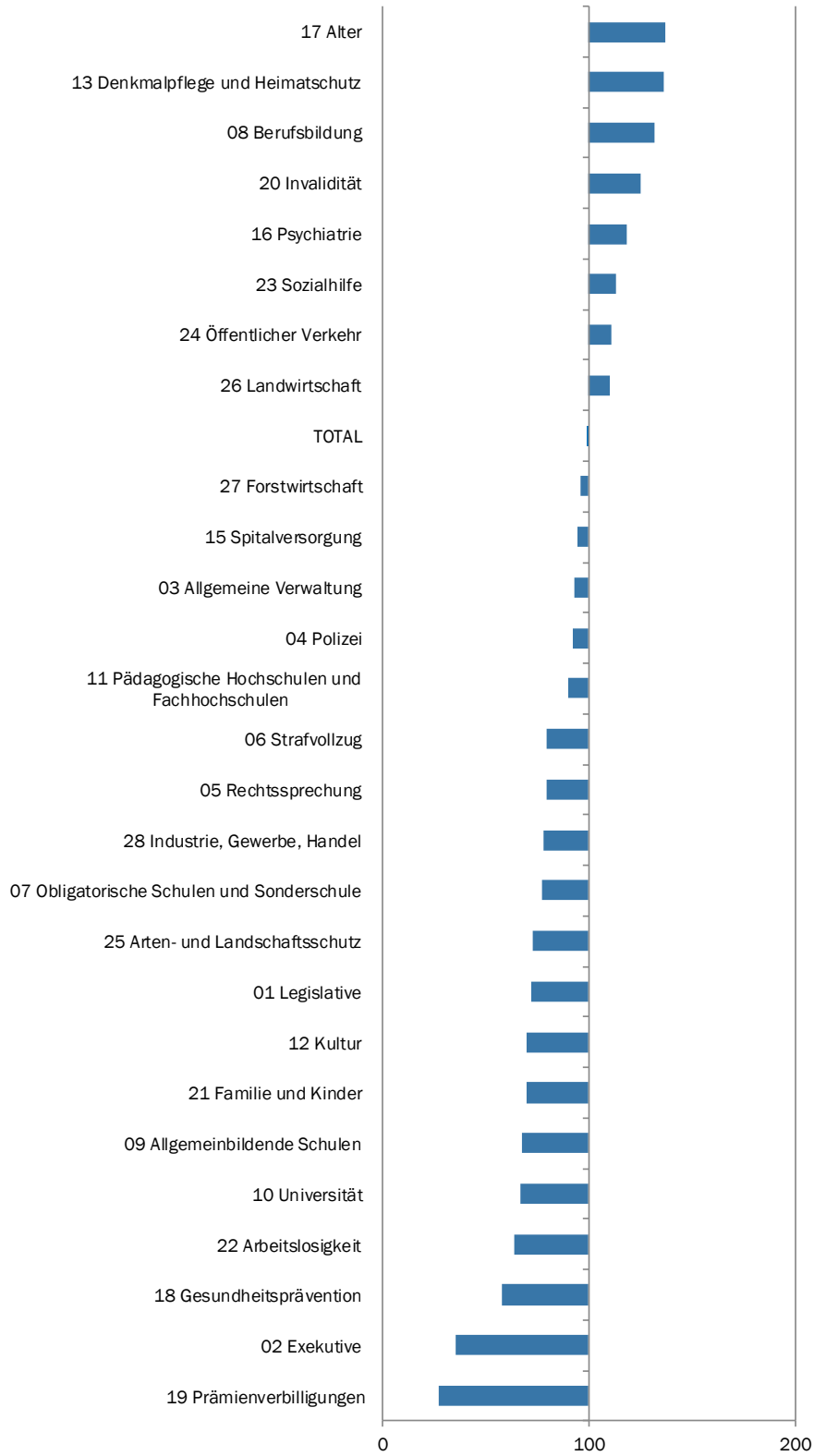
Grundlegende Ergebnisse

- Der Standardkostenindex für den Kanton Bern beträgt insgesamt 100. Der Kanton Bern weist dementsprechend im Durchschnitt in den untersuchten Aufgabenfeldern Nettoausgaben pro Einwohner auf, die genau dem Durchschnitt der 25 übrigen Kantone entsprechen.
- Den höchsten Standardkostenindex weist das Aufgabenfeld Alter auf. Die Nettoausgaben pro Kopf des Kantons Bern sind in diesem Aufgabenfeld um 37 Prozent höher als die Nettoausgaben pro Kopf der restlichen 25 Kantone, was zu einem Standardkostenindex von 137 führt¹.
- Die tiefsten Indizes wurden für die Aufgabenfeld Prämienverbilligung und Exekutive berechnet und sind am unteren Rande des Rankings zu finden. Das gute Resultat im Aufgabenfeld Exekutive ist vor allem darauf zurückzuführen, dass der Kanton Bern hier von Grössenvorteilen profitieren kann. Regierungen in bevölkerungsärmeren Kantonen verursachen kaum oder nur unwesentlich weniger Kosten als jene der einwohnerstärkeren Kantone.
- Insgesamt sind die Nettoausgaben pro Einwohner in 8² von 28 Aufgabenfeldern überdurchschnittlich. Allerdings spiegeln die Standardkosten nicht den tatsächlichen finanziellen Handlungsspielraum wieder, über den eine Kantonsverwaltung bei einer Leistungsüberprüfung verfügt. Denn strukturell bedingte Kosten können hohe Standardkosten mitverursachen und einer Verringerung der Standardkosten entgegenstehen.

¹ Das Aufgabenfeld Kirchen und religiöse Angelegenheiten weist einen noch höheren Standardkostenindex aus (232), wird aufgrund der interkantonal sehr unterschiedlichen Ausgestaltung der Kirchenfinanzierung und der damit einhergehenden schlechten Vergleichbarkeit hier jedoch nicht genannt.

² Ohne das Aufgabenfeld Kirchen und religiöse Angelegenheiten.

Abb. 3-1 Standardkostenindizes



Quelle: EFV, BAKBASEL

3.3 Korrektur um Strukturkosten

Ziel der Korrektur um Strukturkosten ist es, nicht-beeinflussbare strukturelle Kostenkomponenten zu identifizieren und aus dem interkantonalen Benchmarking auszuschliessen, so dass lediglich die (für Leistungsüberprüfungen relevanten) beeinflussbaren „Fallkosten“ gebenchmarkt werden.

Bei der Analyse der Aufgabenfelder werden zusätzliche Statistiken eingesetzt, die helfen, Strukturkosten zu identifizieren – sogenannte Bedarfsindikatoren (Bezüger, demografische Gruppen, Flächen, etc.). Die Strukturkosten werden mittels drei Methoden bereinigt:

- (1) Bedarfsindikatoren dienen als Divisoren und / oder
- (2) zur Bildung aufgabenfeldspezifischer Vergleichsgruppen.
- (3) In ausgewählten Fällen werden Benchmarks durch multivariate OLS-Regressionen kalkuliert.

In einigen Aufgabenfeldern sind die Einwohner zugleich die Leistungsempfänger. In diesen Aufgabenfeldern ist die Anzahl Einwohner bereits der passende Divisor, so dass keine zusätzlichen Bedarfsindikatoren zu einer Korrektur um Strukturkosten benötigt werden. Dies trifft beispielsweise auf das Aufgabenfeld Allgemeine Verwaltung zu. In diesem Aufgabenfeld entspricht der Fallkostenindex dem Standardkostenindex.

Die nachfolgende Tabelle fasst die Bedarfsindikatoren für die vorgenommene Korrektur um Strukturkosten zusammen. Weitere Erläuterungen zu den Bedarfsindikatoren und zur Bildung der Vergleichsgruppe in den einzelnen Aufgabenfeldern befinden sich im Anhang.

Tab. 3-2 Überblick Bedarfsindikatoren

Aufgabenfeld	..als Divisoren	...zur Bildung VG	Vergleichsgruppe (VG)
01 Legislative	Bevölkerung	Ständige Wohnbevölkerung, Siedlungsstruktur, Bevölkerungsdichte, Sonderlasten der Kernstädte	ZH, LU, SG, AG, VD
02 Exekutive	Bevölkerung	(Regression ermittelt Vergleichswert)	25 übrige Kantone
03 Allgemeine Verwaltung	Bevölkerung	Ohne	25 übrige Kantone
04 Polizei	Bevölkerung	(Multivariate Regression ermittelt Vergleichswert)	25 übrige Kantone
05 Rechtssprechung	Bevölkerung	Bevölkerungsdichte, Anzahl Ausländer, Straftaten gemäss StGB, Sonderlasten der Kernstädte	ZH, GR, AG, VD, VS
06 Strafvollzug	Bevölkerung	Bevölkerungsdichte, Anzahl Ausländer, Straftaten gemäss StGB, Sonderlasten der Kernstädte	ZH, GR, AG, VD, VS
07 Obligatorische Schulen und Sonderschule	Schüler	(Multivariate Regression ermittelt Vergleichswert)	25 übrige Kantone
08 Berufsbildung	Schüler	Sonderlasten der Kernstädte, Zweisprachige Kantone	ZH, LU, FR, BL, SG, VS
09 Allgemeinbildende Schulen	Schüler	Deutschschweizer Kantone, Sonderlasten der Kernstädte	LU, ZG, SH, SG
10 Universität	Studierende	(Träger-) Standortkanton (nur mit Universitätsspital)	ZH, BS, BL, VD, GE
11 Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen	Studierende	Studienbeiträge pro Studierendem	ZH, BL, AR, SG, AG, TG, TI
12 Kultur	Bevölkerung	Erreichbarkeit, Finanzkraft, Siedlungsstruktur, Sonderlasten der Kernstädte	LU, SZ, NW, TI, VD, VS
13 Denkmalpflege und Heimatschutz	Anzahl Gebäude mit Wohnnutzung	Geografisch-topografischer Lastenausgleich (GLA2-GLA4)	ZH, LU, FR, SG, AG, TG, VD, JU
14 Kirchen und religiöse Angelegenheiten	Bevölkerung	-	ZH, SG, VD
15 Spitalversorgung	Hospitalisierte Personen	(Multivariate Regression ermittelt Vergleichswert)	25 übrige Kantone
16 Psychiatrie	Hospitalisierungen, Aufenthaltsdauer	Kantone mit stationärem Psychiatrieangebot	ZH, LU, ZG, FR, BL, AR, SG, AG, TG, TI, NE
17 Alter	Bevölkerung Ü64	(Multivariate Regression ermittelt Vergleichswert)	25 übrige Kantone
18 Gesundheitsprävention	Bevölkerung	Einwohner unter 20 Jahren, Armutsindikator, Alterstruktur, Siedlungsstruktur, Sonderlasten der Kernstädte	ZH, LU, BS, VD, GE
19 Prämienverbilligungen	Bevölkerung	Krankenkassenprämie	ZH, BL, TI, VD, NE, JU
20 Invalidität	IV-Bezüger	Anteil IV-Bezüger mit IV-Grad 70-100	SZ, OW, NW, GL, ZG, SO, AR, AI, SG, AG
21 Familie und Kinder	Bevölkerung U20	Familien	ZH, NW, SO, SH, AR, GR
22 Arbeitslosigkeit	Arbeitslose Personen	Soziodemographischer Lastenausgleich, Sonderlasten der Kernstädte und Anteil Sozialhilfeempfänger an der Bevölkerung	LU, SO, SH, TI, VD, NE
23 Sozialhilfe	Sozialhilfebezüger	Soziodemographischer Lastenausgleich, Sonderlasten der Kernstädte und Anteil Sozialhilfeempfänger an der Bevölkerung	LU, SO, SH, TI, VD, NE
24 Öffentlicher Verkehr	Bevölkerung	(Multivariate Regression ermittelt Vergleichswert)	25 übrige Kantone
25 Arten- und Landschaftsschutz	Naturfläche (ohne Landwirtschafts- und Waldfläche) in 100 ha	Anteil Naturfläche (ohne Landwirtschafts- und Waldfläche) an Gesamtfläche	LU, OW, ZG, FR, AR, TI, NE
26 Landwirtschaft	Landwirtschaftliche Nutzfläche	Anteil pflanzlicher Produktion, Topographie, Anzahl Landwirtschaftsbetriebe, Wertschöpfung in der Landwirtschaft	LU, FR, SG, TI, VD, VS
27 Forstwirtschaft	Produktive Waldfläche	Forst-Produktionsregionen	ZH, LU, FR, AG, TG, VD
28 Industrie, Gewerbe, Handel	Bevölkerung	Arbeitsplätze pro Einwohner, Siedlungsstruktur, Sonderlasten der Kernstädte	LU, SZ, GL, SG, TI, VD, NE, JU

Quelle: BAKBASEL

3.4 Benchmarking der Fallkosten

Fallkostenindex

Aus der Bereinigung der Standardkosten entsteht der Fallkostenindex (FKI). Er zeigt auf, um wieviel Prozent die Fallkosten von den durchschnittlichen Fallkosten der Kantone in der jeweiligen Vergleichsgruppe abweichen. Überdurchschnittliche Fallkosten können Effekte eventueller Ineffizienzen und / oder eines überdurchschnittlich hohen Leistungsniveaus sein. Sowohl Ineffizienzen als auch ein hohes Leistungsniveau sind als politisch beeinflussbare Stellschrauben der Fallkosten anzusehen. Sie sind damit besonders relevant im Kontext von Leistungsüberprüfungen und stehen im Zentrum der Studie.

Strukturkostenindex

Aus dem Zusammenzug des Standard- und Fallkostenindex lässt sich der Strukturkostenindex berechnen. Der Strukturkostenindex (SKI) zeigt näherungsweise auf, um wieviel Prozent strukturell bedingte Kosten innerhalb eines Aufgabenfeldes des Kantons Bern von den durchschnittlichen Strukturkosten der übrigen 25 Kantone abweichen. Sämtliche Fallkostenindizes (FKI) sowie Strukturkostenindizes (SKI) sind in der nachfolgenden Tabelle aufgelistet.

Grundlegende Ergebnisse

- Die Standardkosten des Kantons entsprechen dem Schweizer Durchschnitt.
- Im Schweizer Vergleich weist der Kanton Bern ungünstigere strukturelle Voraussetzungen auf als der Durchschnitt der Kantone.
- Der totale Strukturkostenindex beträgt 105 und bedeutet, dass in dem Kanton (auch bei durchschnittlich effizienter Bereitstellung) auf Dauer um 5 Prozent höhere Kosten als in anderen Kantonen anfallen, um den Einwohnern ein durchschnittliches Leistungsniveau zu gewähren.
- Der totale Fallkostenindex über alle Aufgabenfelder beträgt 95. Der Kanton Bern weist dementsprechend Fallkosten auf, die 5 Prozent unter dem Durchschnitt der jeweiligen Vergleichsgruppen liegen.
- Für 15 Aufgabenfelder werden überdurchschnittliche Strukturkosten identifiziert. Vor allem die Aufgabenfelder, die Bereiche der Sozialen Sicherheit und der Gesundheit tangieren, weisen vergleichsweise hohe Strukturkosten auf.
- Von den 28 Aufgabenfeldern weisen 8 überdurchschnittliche Fallkosten auf. Aufgrund der finanziellen Gewichtung (>70 Mio. CHF) sind hier vor allem die Aufgabenfelder Berufsbildung, Psychiatrie, Alter und Invalidität hervorzuheben.
- Der Kanton Bern beteiligt sich im Durchschnitt um sechs Prozentpunkte weniger stark an der gesamtkantonalen Finanzierung als der Durchschnitt der aufgabenspezifischen Vergleichskantone.

Tab. 3-3 Fallkostenindizes

	Aufgabenfeld	Dep. / Dir.	Nettoaus Kt & Gem [Mio. CHF]	Kantons- anteil BE [%]	Kantons- anteil VG [%]	FKI [Idx]	SKI [Idx]
	TOTAL		7'186	79%	85%	95	105
01	Legislative	STA (GR)	7.9	100%	100%	108	67
02	Exekutive	STA (RR)	3.2	100%	100%	101	35
03	Allgemeine Verwaltung	Alle	333.6	100%	100%	93	100
04	Polizei	POM	301.9	80%	71%	92	101
05	Rechtssprechung	JUS/JGK	113.6	100%	98%	80	99
06	Strafvollzug	POM	74.7	100%	100%	79	101
07	Obligatorische Schulen und Sonderschule	ERZ/GEF	1'470.6	59%	43%	77	100
08	Berufsbildung	ERZ/VOL	388.9	99%	100%	111	119
09	Allgemeinbildende Schulen	ERZ	179.0	98%	87%	87	77
10	Universität	ERZ	188.2	***	100%	54	123
11	Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen	ERZ	223.2	93%	100%	90	100
12	Kultur	ERZ	158.0	44%	48%	79	89
13	Denkmalpflege und Heimatschutz	ERZ	31.1	94%	90%	128	107
14	Kirchen und religiöse Angelegenheiten	JGK	72.8	100%	88%	125	185
15	Spitalversorgung	GEF	936.3	100%	98%	88	108
16	Psychiatrie	GEF	155.2	100%	***	121	98
17	Alter	GEF/JGK	758.1	84%	60%	130	106
18	Gesundheitsprävention	GEF	33.0	72%	61%	43	136
19	Prämienverbilligungen	JGK	66.4	100%	92%	23	120
20	Invalidität	GEF/JGK	522.2	80%	85%	152	82
21	Familie und Kinder	GEF/JGK	184.3	29%	29%	84	83
22	Arbeitslosigkeit	VOL	27.5	63%	62%	77	83
23	Sozialhilfe	GEF	573.0	55%	40%	79	143
24	Öffentlicher Verkehr	BVE	296.0	66%	64%	89	125
25	Arten- und Landschaftsschutz	VOL	11.5	83%	64%	86	85
26	Landwirtschaft	VOL	29.5	91%	84%	74	148
27	Forstwirtschaft	VOL	23.7	96%	77%	43	222
28	Industrie, Gewerbe, Handel	VOL	22.9	85%	96%	72	109

Anmerkung: FKI = Fallkostenindex; SKI = Strukturkostenindex (Beim SKI handelt es sich um eine Schätzung);
 ***: Aufgrund von Nettoeinnahmen bei den Gemeinden kann kein sinnvoller Wert berechnet werden.

Quelle: EFV, BAKBASEL

3.5 Kostendifferenziale

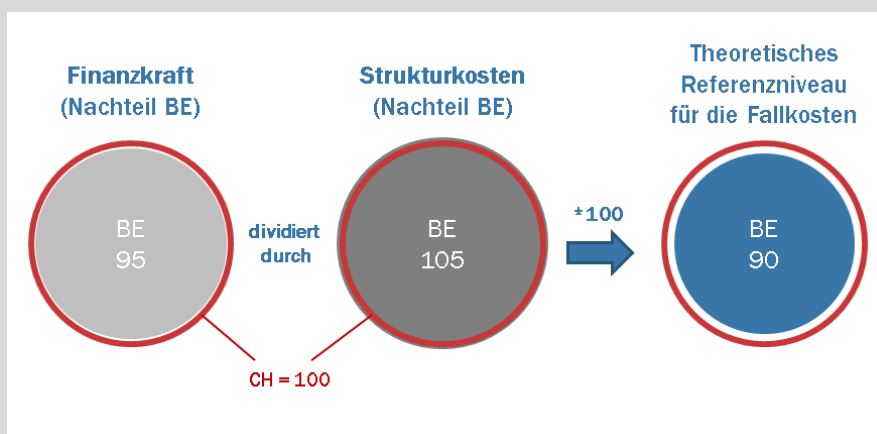
In einem weiteren Schritt werden die Fallkosten für jedes Aufgabenfeld in eine monetäre Grösse transformiert, das Kostendifferenzial. Das Kostendifferenzial eines Aufgabenfelds drückt somit aus, wie stark die Nettoausgaben c.p. sinken müssten, um das durchschnittliche Fallkostenniveau der Vergleichsgruppe zu erreichen. Dies kann durch eine Erhöhung der Effizienz oder durch eine Absenkung des Leistungsniveaus geschehen. Für die Erarbeitung von Massnahmen sollten folglich jene Aufgabenfelder priorisiert werden, welche ein Kostendifferenzial aufweisen.

Referenzniveau für die Berechnung des Kostendifferenzials

Die Festlegung des Referenzniveaus für die Transformation der Ergebnisse in monetäre Fallkostendifferenziale kann sich einerseits am vorgegebenen Entlastungsbedarf orientieren, in dem das Referenzniveau so festgelegt wird, dass sich im Ergebnis der Analyse das anvisierte Kostendifferenzial ergibt (inverser Ansatz).

Eine alternative Vorgehensweise orientiert sich an der Finanzkraft des Kantons. Die Ausführungen in Kapitel 1 haben gezeigt, dass die Finanzkraft des Kantons Bern unter Berücksichtigung des Ressourcenpotenzials, der Steueraus schöpfung, der Ertragsanteile der Kantone an der direkten Bundessteuer, der Ausgleichszahlungen im Rahmen des interkantonalen Finanzausgleichs, der Gewinnausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank, der Konzessionserträge sowie der Erträge der Kantone aus Unternehmensbeteiligungen rund 5 Prozent unterhalb des Durchschnitts aller Kantone liegt. Der Finanzkraft-Index des Kantons Bern liegt demnach bei 95 Indexpunkten (CH=100).

Im Hinblick auf das festzulegende Referenzniveau der Fallkosten ist zusätzlich zu berücksichtigen, dass der Kanton Bern auf der Ausgabenseite in Bezug auf die Bedarfsstrukturen im Nachteil ist. Der entsprechende Strukturkostenindex liegt bei 105. Aufgrund seiner ungünstigen Bedarfsstrukturen hat der Kanton Bern c.p. ca. 5 Prozent höhere Ausgaben als der Durchschnitt der Kantone bzw. Vergleichskantone.



Aus der Kombination von Finanzkraft (95) und Strukturkosten (105) resultiert für die Fallkosten (durch Division) ein Referenzniveau von 90. Unter Berücksichtigung dieses Referenzniveaus wird für den Benchmark der Fallkosten ein Zielwert von 90 Indexpunkten als zweckmässig erachtet. Die Kostendifferenziale bei einem Zielwert von 100 und 95 werden dennoch zusätzlich dargestellt.

Wie im voranstehenden Kasten dargelegt, ergibt sich für den Kanton Bern aus der Optik der Finanzkraft und der Strukturkosten ein Zielwert von 90. Die untenstehende Tabelle zeigt die Kostendifferenziale in Mio. CHF bei einem Zielwert (ZW) von 100, 95 und 90 basierend auf den entsprechenden Fallkostenindizes. Sie weisen für jedes Aufgabenfeld den Betrag aus, um den die Nettoausgaben des Kantons Bern sinken müssten, um den jeweiligen Zielwert zu erreichen.

Im Aufgabenfeld Alter beispielsweise müssten die Nettoausgaben des Kantons Bern (inkl. Gemeinden) um 175.0 Mio. CHF tiefer liegen, damit die Fallkosten dem Durchschnitt der Vergleichsgruppe (ZW = 100) entsprechen. Mit einem tieferen Zielwert steigen die Kostendifferenziale entsprechend an. Wird dieses Kostendifferenzial mit dem Anteil des Kantons Bern an der Finanzierung der Nettoausgaben gewichtet, kann das Kostendifferenzial ermittelt werden, welches pauschal dem Kanton zugeteilt werden kann (hier: 146.2 Mio. CHF). Bei einem Zielwert von 95 entsteht für das Aufgabenfeld Alter ein Kostendifferenzial von 170.6 Mio. CHF. Beträgt der Kantonsanteil mehr als 90 Prozent, kann das Kostendifferenzial eindeutig dem Kanton zugewiesen werden (bspw. Denkmalpflege und Heimatschutz).

Grundlegende Ergebnisse

- Über alle Aufgabenfelder hinweg wird für den Kanton Bern und seine Gemeinden ein Kostendifferenzial von 587.6 Mio. CHF gegenüber dem Durchschnitt der jeweiligen Vergleichsgruppen (ZW = 90) berechnet. Von 28 Aufgabenfeldern weisen 10 ein Kostendifferenzial auf (ZW = 90).
- Wird nur das Kostendifferenzial betrachtet, welches eindeutig oder mehrheitlich dem Kanton zugeordnet werden kann, ergibt sich bei einem Zielwert von 90 ein Kostendifferenzial von 505.5 Mio. CHF.
- Für Leistungsüberprüfungen rücken insbesondere solche Aufgabenfelder in den Fokus, die zugleich ein hohes Kostendifferenzial sowie einen hohen kantonalen Anteil an den Nettoausgaben aufweisen.
- Dies trifft insbesondere auf die Aufgabenfelder Berufsbildung, Allgemeine Verwaltung, Denkmalpflege und Heimatschutz sowie Psychiatrie zu. In diesen Aufgabenfeldern beträgt der Kantonale Anteil über 90 Prozent und das Kostendifferenzial kann eindeutig dem Kanton zugeordnet werden.
- Nebst diesen eindeutig dem Kanton zuteilbaren Aufgabenfeldern sind aufgrund der Volumina auch die Aufgabenfelder Alter und Invalidität von Bedeutung, auch wenn der Kantonsanteil unter 90 Prozent liegt.

Tab. 3-4 Kostendifferenziale nach Zielwert

Aufgabenfeld	Dep. / Dir.	NA	Kantons-	FKI	Kostendiff. nach Zielwert...			Kostendiff. nach Zielwert...		
		Kt & Gem [Mio. CHF]	anteil BE [%]		[Idx]	100	95	90	100	95
TOTAL		7'186.3	79%	95	399.6	498.1	587.6	335.2	425.5	505.5
Legislative	STA (GR)	7.9	100%	108	0.6	1.0	1.3	0.6	1.0	1.3
Exekutive	STA (RR)	3.2	100%	101	0.0	0.2	0.4	0.0	0.2	0.4
Allgemeine Verwaltung	Alle	333.6	100%	93	-	-	10.3	-	-	10.3
Polizei	POM	301.9	80%	92	-	-	6.5	-	-	5.2
Rechtssprechung	JUS/JGK	113.6	100%	80	-	-	-	-	-	-
Strafvollzug	POM	74.7	100%	79	-	-	-	-	-	-
Obligatorische Schulen und Sonderschule	ERZ/GEF	1'470.6	59%	77	-	-	-	-	-	-
Berufsbildung	ERZ/VOL	388.9	99%	111	37.8	55.3	72.9	37.8	55.3	72.9
Allgemeinbildende Schulen	ERZ	179.0	98%	87	-	-	-	-	-	-
Universität	ERZ	188.2	*	54	-	-	-	-	-	-
Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen	ERZ	223.2	93%	90	-	-	0.7	-	-	0.7
Kultur	ERZ	158.0	44%	79	-	-	-	-	-	-
Denkmalpflege und Heimatschutz	ERZ	31.1	94%	128	6.7	7.9	9.1	6.7	7.9	9.1
Kirchen und religiöse Angelegenheiten	JGK	72.8	100%	125	-	-	-	-	-	-
Spitalversorgung	GEF	936.3	100%	88	-	-	-	-	-	-
Psychiatrie	GEF	155.2	100%	121	0.7	33.5	39.9	0.7	33.5	39.9
Alter	GEF/JGK	758.1	84%	130	175.0	204.1	233.3	146.2	170.6	195.0
Gesundheitsprävention	GEF	33.0	72%	43	-	-	-	-	-	-
Prämienverbilligungen	JGK	66.4	100%	23	-	-	-	-	-	-
Invalidität	GEF/JGK	522.2	80%	152	178.9	196.1	213.2	143.2	157.0	170.7
Familie und Kinder	GEF/JGK	184.3	29%	84	-	-	-	-	-	-
Arbeitslosigkeit	VOL	27.5	63%	77	-	-	-	-	-	-
Sozialhilfe	GEF	573.0	55%	79	-	-	-	-	-	-
Öffentlicher Verkehr	BVE	296.0	66%	89	-	-	-	-	-	-
Arten- und Landschaftsschutz	VOL	11.5	83%	86	-	-	-	-	-	-
Landwirtschaft	VOL	29.5	91%	74	-	-	-	-	-	-
Forstwirtschaft	VOL	23.7	96%	43	-	-	-	-	-	-
Industrie, Gewerbe, Handel	VOL	22.9	85%	72	-	-	-	-	-	-

Anmerkung: FKI = Fallkostenindex, Idx = Index, *: Aufgrund der Nettoeinnahmen bei den Gemeinden kann kein sinnvoller Wert ermittelt werden
Quelle: EFV, BAKBASEL

4 Synthese

4.1 Kernergebnisse des interkantonalen Benchmarkings

Aufgabenteilung im interkantonalen Vergleich:

Überdurchschnittliches hohes finanzielles Engagement des Kantons gegenüber seinen Gemeinden im schweizweiten Vergleich

- In der Gesamtbetrachtung über alle untersuchten Aufgabenfelder trägt der Kanton Bern 79 Prozent der Kosten – 21 Prozent fallen bei den Gemeinden an. Damit liegt die Beteiligung des Kantons Bern an der gesamtkantonalen Finanzierung 8 Prozentpunkte über dem Durchschnitt der übrigen 25 Schweizer Kantone (71%, vgl. Tab. 3-1).
- In Relation mit den jeweiligen Vergleichsgruppen, beteiligt sich der Kanton Bern im Schnitt geringer an der gesamtkantonalen Finanzierung als der Durchschnitt der aufgabenfeldspezifischen Vergleichskantone (85%, vgl. Tab. 3-3). In den einzelnen Aufgabenfelder variiert diese Relation jedoch stark (z.B.: Aufgabenfeld Alter: BE: 84%, ØVG: 60%)
- Überdurchschnittlich stark (in Relation zu den jeweiligen Vergleichsgruppen) beteiligt sich der Kanton Bern in den Aufgabenfeldern Polizei, Obligatorische Schulen und Sonderschule, Allgemeinbildende Schulen, Denkmalpflege und Heimatschutz, Kirchen und religiöse Angelegenheiten, Alter, Gesundheitsprävention, Arten- und Landschaftsschutz und Forstwirtschaft.
- Unterdurchschnittlich stark ist die Beteiligung in den Feldern Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen, Kultur, Invalidität und im Aufgabenfeld Industrie, Gewerbe, Handel.

Benchmarking der Standardkosten:

Kosten pro Einwohner entsprechen dem Schweizer Durchschnitt

- Insgesamt weisen 8 der 28 Aufgabenfelder überdurchschnittliche Standardkosten auf. Über alle 28 untersuchten Aufgabenfelder hinweg ergibt sich ein durchschnittlicher Index von 100 gegenüber den 25 übrigen Kantonen. Der Kanton Bern weist dementsprechend ein durchschnittliches Nettoausgabenniveau pro Einwohner auf.

Schätzung der Strukturkosten:

Siedlungsstruktur und soziodemographische Bedingungen stellen Kanton vor Herausforderungen

- Der globale Strukturkostenindex beträgt 105. Dies deutet darauf hin, dass im Kanton Bern (auch bei durchschnittlich effizienter Bereitstellung) auf Dauer um 5 Prozent höhere Kosten anfallen, um den Einwohnern ein durchschnittliches Leistungsniveau zu gewähren.
- Hohe Strukturkosten im Gesundheits- und Sozialbereich wirken sich belastend auf die Kantonsfinanzen aus. Für die Aufgabenfelder Spitalversorgung, Alter, Gesundheitsprävention, Prämienverbilligung, Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe werden teils stark überdurchschnittliche Strukturkosten identifiziert.

- Demgegenüber können vorteilhafte Strukturbedingungen in den Aufgabenfeldern Psychiatrie, Invalidität und Familien und Kinder für eine teilweise Entlastung sorgen.

Benchmarking der Fallkosten:

Globaler Fallkostenindex auf unterdurchschnittlichem Niveau

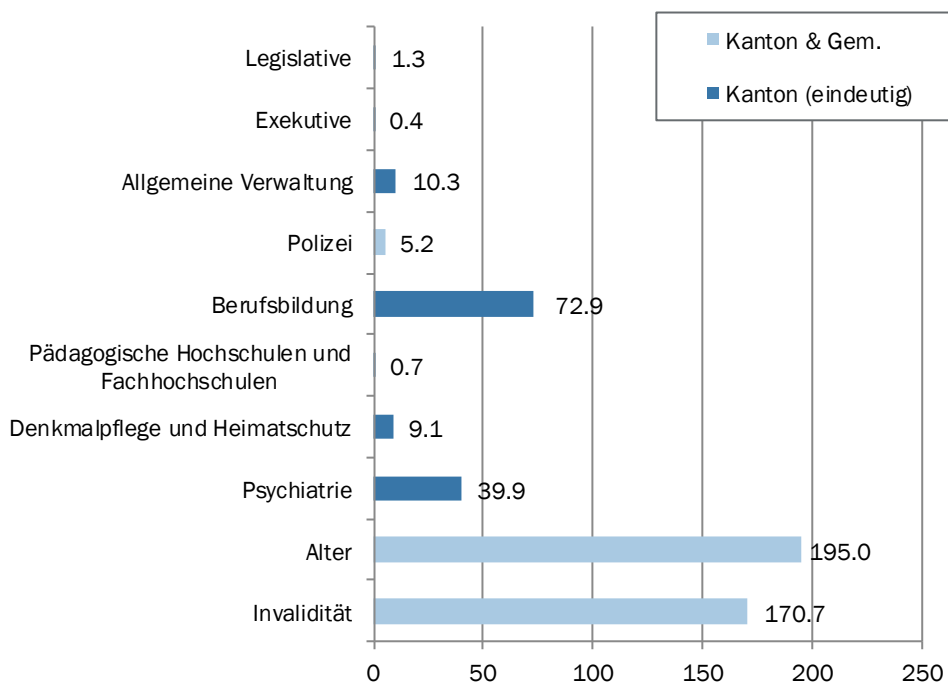
- Nachdem die Standardkosten um strukturell bedingte Kosten bereinigt wurden, ergeben sich die Fallkosten. Von den 28 Aufgabenfeldern weisen 8 überdurchschnittliche Fallkosten auf (FKI > 100).
- Der globale Fallkostenindex über alle Aufgabenfelder beträgt 95. Die Fallkosten im Kanton liegen insgesamt somit durchschnittlich 5 Prozent unter denjenigen der Vergleichsgruppen.
- Aufgrund der finanziellen Gewichtung sind hier vor allem die Aufgabenfelder Berufsbildung, Psychiatrie, Alter und Invalidität hervorzuheben.

Kostendifferenziale nach Aufgabenfeldern:

Transformation der Fallkostenindizes in monetäre Grössen

- Der Fallkostenindex jedes Aufgabenfelds kann in eine monetäre Grösse transferiert werden – das Kostendifferenzial. Es drückt aus, um welchen monetären Betrag die Kosten im betrachteten Aufgabenfeld gesenkt werden müssten, um sie auf die durchschnittlichen Fallkosten der relevanten Vergleichsgruppen abzusenken.
- Aufgrund der strukturell leicht nachteiligen Voraussetzungen des Kantons Bern sollte statt dem Durchschnitt der Vergleichsgruppen (dem Zielniveau 100) ein unterdurchschnittliches Kostenniveau angestrebt werden. Als Referenzniveau wird der Zielwert 90 gewählt.
- Für Leistungsüberprüfungen rücken solche Aufgabenfelder in den Fokus, die zugleich ein hohes Kostendifferenzial sowie einen hohen Kantonsanteil aufweisen. Die Aufgabenfelder Berufsbildung, Allgemeine Verwaltung, Psychiatrie und Denkmalpflege und Heimatschutz sind aus dieser Perspektive von besonderer Bedeutung. Der Kanton finanziert diese Aufgabenfelder mehrheitlich und sie verursachen bei einem Zielwert von 90 ein Kostendifferenzial von 132.3 Mio. CHF.
- Aufgrund der Grösse des Kostendifferenzials sind auch die Aufgabenfelder Alter und Invalidität zu nennen. Bei diesen Aufgabenfeldern liegt der Kantonsanteil zwischen 80 und 90 Prozent.
- Diese Kostendifferenziale beziehen sich auf das Jahr 2014 und stellen nur bedingt die aktuelle und zukünftige Sicht dar. Bei der Interpretation der Kostendifferenziale müssen weiteren Faktoren wie bspw. institutionelle und politische Rahmenbedingungen berücksichtigt werden.
- Eine erste Einordnung der Kostendifferenziale aus Abbildung Abb. 4-1 wird im Kapitel 4.3 Potenzieller Handlungsfelder vorgenommen.

Abb. 4-1 Kostendifferenziale nach Aufgabenfeldern (Zielwert 90)

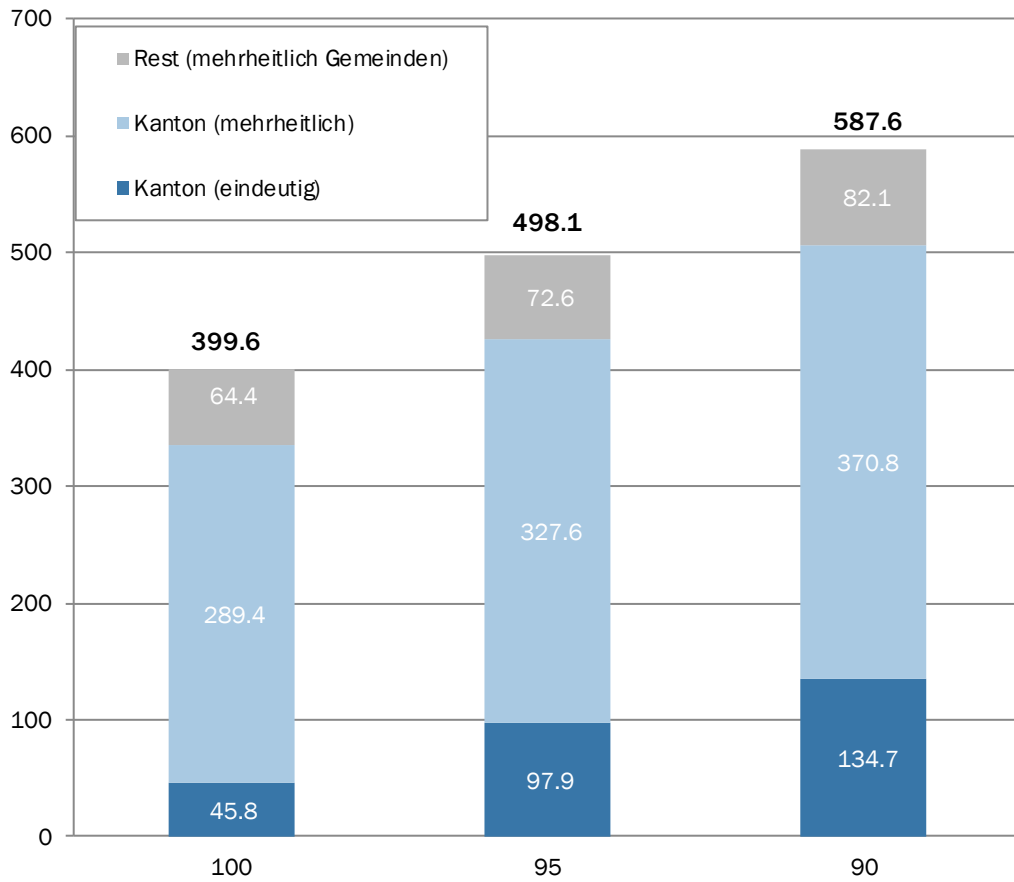


Anmerkung: In Mio. CHF
 Kanton & Gem.: Kantonsanteil zwischen 50 und 90 %, Kostendifferential wird pauschal mit Kantonsanteil gewichtet.
 Quelle: BAKBASEL

Globales Kostendifferenzial nach Zielwert 90

- Die aufgabenfeldspezifischen Kostendifferenziale ergeben aufsummiert das globale Kostendifferenzial.
- Über alle Aufgabenfelder summiert ergibt sich für den Kanton Bern und seiner Gemeinden für den Zielwert 90 ein globales Kostendifferenzial von 587.6 Mio. CHF. Das globale Kostendifferenzial gibt somit das maximale Gesamtpotenzial für etwaige Ausgabenreformen an, das sich aus dem Benchmarking ergibt.
- Für die Aufgabenfelder, die einen sehr hohen Kantonsanteil (über 90 Prozent) aufweisen, resultiert bei einem Zielwert von 90 ein Kostendifferenzial von 134.7 Mio. CHF, das eindeutig dem Kanton zuzuordnen ist.
- Werden diejenigen Aufgabenfelder betrachtet, welche mehrheitlich vom Kanton finanziert werden (Kantonsanteil zwischen 50 und 90 Prozent), und dabei das Kostendifferenzial mit dem Finanzierungsanteil des Kantons gewichtet wird, entsteht ein Kostendifferenzial von 370.8 Mio. CHF. Diese Zuteilung ist allerdings als approximativ zu verstehen, da es sich um eine pauschale Zuweisung handelt. Über die effektive Aufteilung des entsprechenden Kostendifferenzials zwischen Kanton und Gemeinden kann keine abschliessende Aussage gemacht werden.

Abb. 4-2 Globale Kostendifferenziale *inklusive* Gemeinden nach Zielwert



Anmerkung: In Mio. CHF; ZW = Zielwert; Eindeutig kantonales Kostendifferenzial: der Kanton trägt mindestens einen Anteil von 90 Prozent an den konsolidierten Nettoausgaben; Kanton (mehrheitlich): Kantonsanteil zwischen 50 und 90 Prozent; Kantonsteil: Kostendifferenzial Kanton und Gemeinden gewichtet mit dem Kantonsanteil sofern dieser mehr als 50 Prozent beträgt.
 Quelle: BAKBASEL

4.2 Bereits ergriffene und geplante Massnahmen

Für eine sachgerechte Herleitung von potenziellen Handlungsfeldern müssen die durch den Kanton bereits ergriffenen und geplanten Massnahmen berücksichtigt werden, welche im Benchmarking nicht beachtet wurden. Diese Massnahmen wurden in Folge der durch den Regierungsrat im Jahr 2012 eingeleiteten Angebots- und Strukturüberprüfung (ASP 2014) erarbeitet und in der Novembersession 2013 durch den Grossen Rat beschlossen. Tab. 4-1 fasst die bereits ergriffenen und geplanten Massnahmen des Kantons Bern zur Entlastung des kantonalen Finanzhaushalts zusammen. Die ausgewiesenen Zahlen entsprechen den durch das Controlling ASP 2014 im Jahr 2016 berechneten Entlastungseffekten.

Einordnung

Um die Wirkung im Vergleich zu anderen Kantonen zu schätzen, müsste die Benchmark-Studie über die Folgejahre erweitert und gleichzeitig die Massnahmen der Vergleichskantone berücksichtigt werden. Solche Abschätzungen können in einer anschliessenden Projektphase im Rahmen von vertiefenden Analysen, nicht aber im Rahmen der vorliegenden Studie erstellt werden.

Die in nachfolgender Tabelle aufgeführten Entlastungseffekte können somit das Kostendifferenzial entsprechend reduzieren, sofern der Benchmark pro Aufgabenbereich konstant geblieben ist. Falls die Vergleichskantone Massnahmen im gleichen Umfang wie der Kanton Bern ergriffen haben, bleibt das Kostendifferenzial unverändert. Eine solche Annahme wird als wahrscheinlicher eingeschätzt als die Annahme, dass die übrigen Kantone keine Massnahmen ergriffen haben. Die meisten Kantone sind ähnlich wie der Kanton Bern von der schwierigen Wirtschaftslage und der Aufwandsdynamik betroffen. Die Tabelle zeigt somit die im Kanton Bern mit der ASP 2014 ergriffenen und geplanten Massnahmen, erlaubt aber keinen Vergleich mit anderen Kantonen. Abschliessende Schlussfolgerungen auf die resultierenden relativen Kostendifferenziale sind somit nicht möglich.

Gleichzeitig ist zu beachten, dass der Grosse Rat des Kantons Bern anlässlich seiner Haushaltsdebatte zum VA 2016 / AFP 2017-2019 im November 2015 eine Erhöhung der Prämienverbilligungen um CHF 21 Millionen ab dem Jahr 2016 bzw. um CHF 42 Millionen ab dem Jahr 2017ff. beschlossen hat, Damit wurden durch den Grossen Rat die ursprünglich im Rahmen der ASP 2014 beschlossenen Massnahmen im Bereich der Prämienverbilligungen wieder rückgängig gemacht.

Tab. 4-1 Entlastungseffekte der bereits ergriffenen und geplanten Massnahmen aus der Angebots- und Strukturüberprüfung ASP 2014 in den einzelnen Aufgabenfeldern 2014- 2020 (einlaufende finanzielle Effekte ab 2014)

Aufgabenfeld	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Legislative	-	-	-	-	-	-	-
Exekutive	-	-	-	-	-	-	-
Allgemeine Verwaltung	7.1	8.1	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0
Polizei	-	4.3	8.4	10.7	8.2	8.2	8.2
Rechtssprechung	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0
Strafvollzug	0.2	2.8	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
Obligatorische Schulen und Sonderschule	3.2	10.2	14.8	14.8	14.8	14.8	14.8
Berufsbildung	9.0	19.3	25.7	28.8	30.7	30.9	30.9
Allgemeinbildende Schulen	1.5	2.6	5.6	9.0	9.0	9.0	9.0
Universität	-	-	-	-	-	-	-
Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen	2.2	4.9	7.2	9.7	9.7	9.7	9.7
Kultur	-	-	-	-	-	-	-
Denkmalpflege und Heimatschutz	-	-	-	-	-	-	-
Kirche und religiöse Angelegenheiten	2.0	3.0	3.0	3.5	4.5	5.0	5.0
Spitalversorgung	26.3	24.3	19.7	19.7	19.7	19.7	19.7
Psychiatrie	9.0	12.0	12.0	12.0	12.0	12.0	12.0
Alter	22.7	26.7	26.7	26.7	26.7	26.7	26.7
Gesundheitsprävention	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
Prämienverbilligungen	56.3	45.0	14.0	-7.0	-7.0	-7.0	-7.0
Invalidität	3.0	-	-	-	-	-	-
Familie und Kinder	-	-	-	-	-	-	-
Arbeitslosigkeit	-	-	-	-	-	-	-
Sozialhilfe	13.2	15.0	21.6	24.8	24.8	24.8	24.8
Öffentlicher Verkehr	-	-	-	-	-	-	-
Arten- und Landschaftsschutz	-	-	-	-	-	-	-
Landwirtschaft	0.4	0.1	-	-	-	-	-
Forstwirtschaft	-	-	-	-	-	-	-
Industrie, Gewerbe, Handel	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
TOTAL	163.1	185.0	176.4	170.5	170.9	171.6	171.6

Anmerkung: In Mio. CHF; Enthält nur die Massnahmen aus der ASP 2014, welche den gelisteten Aufgabenfeldern zugeordnet werden können.
Quelle: Unterlagen Controlling ASP 2014 Kanton Bern, BAKBASEL

4.3 Potenzielle Handlungsfelder

Das finanzielle Gewicht eines Aufgabenfeldes im kantonalen Finanzhaushalt, die Höhe des Kostendifferenzials (Zielwert 90) sowie ein hoher kantonaler Anteil an dessen Nettoausgaben bestimmen, ob ein Aufgabenfeld in den Fokus von etwaigen Leistungsüberprüfungen rückt. Die Aufgabenfelder Berufsbildung, Psychiatrie, Alter und Invalidität sind aus dieser Perspektive von besonderer Bedeutung. Im erweiterten Feld sind darüber hinaus die Aufgabenfelder Allgemeine Verwaltung, Denkmalpflege und Heimatschutz sowie das Aufgabenfeld Polizei zu nennen. Für eine sachgerechte Einordnung wird, wenn möglich, auch auf die im Kapitel 4.2 erläuterten Entlastungsmassnahmen der Angebots- und Strukturüberprüfung 2014 (ASP 2014) eingegangen⁵.

Berufsbildung

Die Fallkosten im Aufgabenfeld Berufsbildung werden als gewichtete Summe aus den Fallkosten des Unterfeldes Berufliche Grundbildung und des Unterfeldes Höhere Berufsbildung gebildet. Dies dient dazu den teilweise interkantonal stark unterschiedlichen Angebotsstrukturen in der höheren Berufsbildung Rechnung zu tragen. Der Vergleich mit strukturähnlichen Kantonen führt zu einem überdurchschnittlichen Fallkostenindex von 111. Der Kanton trägt an diesem Aufgabenfeld 99 Prozent der Nettoausgaben und weist bei einem Referenzniveau von 90 ein Kostendifferenzial von 72.9 Mio. CHF auf. Der Kanton Bern hat bereits einige Massnahmen ergriffen. Eine Kostenoptimierung im Bereich der Höheren Fachschule sowie einer Erhöhung der Pflichtpensen der Lehrkräfte und einer Begrenzung der Lektionen auf die Vorgaben des Bundes werden die Nettoausgaben durchschnittlich um 25 Mio. CHF pro Jahr senken.

Psychiatrie

Im Aufgabenfeld Psychiatrie werden die Nettoausgaben über die Anzahl Hospitalisierungen in psychiatrischen Kliniken sowie die durchschnittliche Aufenthaltsdauer standardisiert. Die Strukturkosten (SKI 98) weisen, im Vergleich zu anderen Kantonen, auf durchschnittliche Strukturbedingungen hin. Diese schlagen sich jedoch nicht in den Fallkosten (FKI 121) nieder.

Dieser überdurchschnittliche Fallkostenindex führt bei einem Finanzierungsanteil des Kantons von 100 Prozent und einem Referenzniveau von 90 zu einem Kostendifferenzial von 39.9 Mio. CHF. Das Controlling der ASP 2014 weist für das Aufgabenfeld Psychiatrie relevante Bereiche im Jahr 2014 eine Entlastung von 9 Mio. CHF aus. Es wird mit durchschnittlichen Entlastungseffekten von 11.5 Mio. CHF pro Jahr (2015 bis 2020) gerechnet, welche unter anderem durch eine Verlagerung von nicht spitalbedürftigen Personen von der Psychiatrie in Heime erreicht werden.

Alter

Mittels eines prädiktiven Regressionsmodells können, nach der Standardisierung der Nettoausgaben mittels der Bevölkerung über 64 Jahren, weitere strukturelle Faktoren aus den Standardkosten herausgerechnet werden. Lateinische und urbane Kantone weisen in diesem Aufgabenfeld signifikant höhere Nettoausgaben als ländliche

⁵ Es werden diejenigen Massnahmen betrachtet, welche eindeutig einem Aufgabenfeld zugeordnet werden können. Alle nachfolgenden Angaben beziehen sich auf die Unterlagen Controlling ASP 2014, Bern (Stand 31.05.2016).

Deutschschweizer Kantone auf. Des Weiteren steigt die finanzielle Belastung der Kantone mit steigender Anzahl AHV-Ergänzungsleistungsbezüger, welche einen Indikator für die Altersarmut darstellt. Die hohen Standardkosten (StKI 137) können nur teilweise durch Strukturnachteile (SKI 106) erklärt werden. Der Fallkostenindex liegt bei 130 auf überdurchschnittlichem Niveau. Der Kanton trägt an diesem Aufgabenfeld 84 Prozent der Kosten. Bei einem Zielwert von 90 führt das Benchmark zu einem Kostendifferenzial von 195 Mio. CHF. Allerdings liess sich im Rahmen der vorliegenden Studie nicht ausschliessen, dass Ausgaben im Bereich Kinder/Jugendliche, welche im Kanton Bern im Aufgabenfeld Invalidität verbucht sind, in anderen Kantonen womöglich anderen Aufgabenfeldern zugewiesen wurden. Um das errechnete Kostendifferenzial zu validieren, wäre eine diesbezügliche Prüfung sinnvoll.

Der Kanton Bern hat bereits einige Massnahmen ergriffen, um für das Aufgabenfeld Alter relevante Bereiche zu entlasten. Hauptsächlich durch die Streichung der Subventionierung der hauswirtschaftlichen Leistungen der Spitex und einer Senkung der Kostenbeteiligung des Kantons im Bereich der stationären Langzeitpflege und -betreuung kann mit einem jährlichen Entlastungseffekt von 26.1 Mio. CHF gerechnet werden. Der im Jahr 2014 etwas tiefer ausgefallene Entlastungseffekt rührt daher, dass die geplanten Massnahmen erst im zweiten Quartal 2014 umgesetzt werden konnten. Das Entlastungspotenzial kann daher erst in den Folgejahren vollumfänglich ausgeschöpft werden (26.7 Mio. CHF pro Jahr).

Invalidität

Da die Nettoausgaben im Aufgabenfeld Invalidität mit dem Grad der Invalidität steigen dürften, wurden zur Bildung der Vergleichsgruppe diejenigen Kantone gewählt, welche einen ähnlich hohen Anteil an Invaliden mit einem Invaliditätsgrad von 70-100 Prozent wie der Kanton Bern aufweisen. Zur Berechnung der Fallkosten wurden die Nettoausgaben durch die Anzahl der IV-Bezüger geteilt.

Mit einem Strukturkostenindex von 82 weist der Kanton Bern günstige Voraussetzungen auf. Diese spiegeln sich jedoch nicht in den Fallkosten wider (FKI 152). Der überdurchschnittliche Fallkostenindex führt bei einem kantonalen Finanzierungsanteil von 80 Prozent und einem Referenzniveau von 90 zu einem Kostendifferenzial von 170.7 Mio. CHF. Da die ergriffenen Massnahmen für das Aufgabenfeld Invalidität lediglich einen Entlastungseffekt von 3 Mio. CHF im Jahr 2014 vorsieht, dürfte die Höhe dieser Massnahme verglichen mit dem Kostendifferenzial zu tief liegen.

Denkmalpflege und Heimatschutz

Die hohen Standardkosten (StKI 136) können zum Teil auf die nachteiligen Strukturen zurückgeführt werden (SKI 107). Im Vergleich zu strukturähnlichen Kantonen, welche mittels eines mehrstufigen Analyseverfahrens unter Betrachtung der Indikatoren des geografisch-topografischen Lastenausgleichs ermittelt werden, weist der Kanton Bern überdurchschnittliche Fallkosten aus (FKI 128).

Bei einem Kantonsanteil von 94 Prozent und einem Zielwert von 90 führt dies zu einem Kostendifferenzial von 7.2 Mio. CHF.

Polizei

Der Fallkostenindex von 92 weist auf unterdurchschnittliche Nettoausgaben hin. Bei einem Zielwert von 90 und einem Kantonsanteil von 80 Prozent entsteht dennoch ein Kostendifferenzial in der Höhe von 5.2 Mio. CHF. Der Kanton Bern hat bereits

einige Massnahmen ergriffen welche im Durchschnitt zu einer Entlastung von 8 Mio. CHF pro Jahren führen dürften.

Sofern es sich bei der Reduktion der Kosten um eine Niveausenkung handelt und nicht um eine Eindämmung des Kostenwachstums, besteht aufgrund des Benchmarking-Ergebnisses im Aufgabenfeld Polizei keine Veranlassung für grössere Reduktionen.

Allgemeine Verwaltung

Der Fallkostenindex von 93 weist auf unterdurchschnittliche Nettoausgaben hin. Bei einem Zielwert von 90 und einem Kantonsanteil von 100 Prozent entsteht dennoch ein Kostendifferenzial in der Höhe von 10.3 Mio. CHF. Der Kanton hat bereits einige Massnahmen ergriffen, welche durch Ausgabenkürzungen an verschiedensten Stellen zu einer durchschnittlichen Entlastung von knapp 8 Mio. CHF pro Jahr führen dürften.

4.4 Einordnung und Grenzen des interkantonalen Benchmarkings

- Das interkantonale Benchmarking soll Hilfsmittel und Wegweiser sein und die politischen Entscheidungsträger bei strategischen Überlegungen oder der Erarbeitung konkreter Sparmassnahmen unterstützen. Die abgeleiteten Kostendifferenziale sind **nicht** mit möglichen Einsparpotenzialen gleichzusetzen.
- Inwieweit sich im jeweiligen Aufgabenfeld politisch umsetzbare Sparmassnahmen ableiten lassen, hängt von (BAKBASEL nicht bekannten) weiteren Faktoren wie bspw. den institutionellen und politischen Rahmenbedingungen ab. Schlussfolgerungen im Hinblick auf das Einsparpotenzial müssen unbedingt unter zusätzlicher Berücksichtigung dieser Rahmenbedingungen gezogen werden.
- Hohe Kosten können vielfältige Ursachen haben – auch bewusste strategische Zielsetzungen. Es ist zu beachten, dass hohe Kosten hierdurch zeitweilig oder dauerhaft gerechtfertigt sein können.

BAKBASEL steht als unabhängiges Wirtschaftsforschungsinstitut seit über 35 Jahren für die Kombination von wissenschaftlich fundierter empirischer Analyse und deren praxisnaher Umsetzung.

www.bakbasel.com