

Evaluation des Finanzhaushalts des Kantons Bern

Studie im Auftrag der Finanzdirektion des
Kantons Bern

Executive Summary

2024



Auftraggeber

Finanzdirektion des Kantons Bern

Herausgeber

BAK Economics AG

Ansprechpartner

Sebastian Schultze, Projektleitung

T +41 61 279 97 11, sebastian.schultze@bak-economics.com

Michael Grass, Geschäftsleitung

Leiter Marktfeld Öffentliche Finanzen

T +41 61 279 97 23, michael.grass@bak-economics.com

Projektbearbeitung

Simon Flury

Michael Grass

Fabian Schäuble

Sebastian Schultze

Copyright

Alle Inhalte dieser Studie, insbesondere Texte und Grafiken, sind urheberrechtlich geschützt. Das Urheberrecht liegt bei BAK Economics AG. Die Studie darf mit Quellenangabe zitiert werden („Quelle: BAK Economics“).

Copyright © 2024 by BAK Economics AG

Alle Rechte vorbehalten

Einleitende Bemerkungen

Ausgangslage

Die Kantonsverfassung (Art. 101) verpflichtet den Regierungsrat des Kantons Bern, alle öffentlichen Aufgaben periodisch auf ihre Notwendigkeit und Zweckmässigkeit sowie auf ihre finanziellen Auswirkungen und deren Tragbarkeit zu überprüfen. Die letzten umfassenden Aufgabenüberprüfungen haben im Rahmen der sog. «Angebots- und Strukturüberprüfung (ASP 2014)» sowie des «Entlastungspaketes 2018 EP (2018)» stattgefunden. Die Finanzhaushaltsevaluation von BAK Economics (BAK) wurden dabei als eines von verschiedenen Informationsinstrumenten genutzt. Da die beiden Evaluationen bereits mehrere Jahre zurück liegen, wurde die vorliegende dritte Finanzhaushaltsevaluation vom Regierungsrat am 22. Februar 2023 mit RRB 180/2023 in Auftrag gegeben.

Im Fokus der BAK-Evaluation steht die systematische Analyse der Kosten, die dem Kanton Bern bei der Bereitstellung des staatlichen Leistungsangebots in den verschiedenen Aufgabenfeldern entstehen. Hierbei wird berücksichtigt, 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.

Zielsetzung der Finanzhaushaltsevaluation

BAK Economics nimmt in Zusammenarbeit mit der Finanzdirektion eine Überprüfung der Staatsaufgaben des Kantons Bern vor. Der Fokus der vorliegenden Studie liegt also auf der Analyse der Ausgabenseite. Langfristig müssen die Ausgaben mit entsprechenden Mitteln auf der Einnahmenseite finanziert werden können.

Ziel der Evaluation ist es, Potenzial zu nachhaltigen Kostensenkungen zu identifizieren und dabei eine unangemessene Senkung des Leistungsniveaus zu vermeiden. Hierfür wird ein interkantonales Benchmarking der öffentlichen Kosten auf Grundlage der Finanzstatistik der Eidgenössischen Finanzverwaltung nach 28 Aufgabenfeldern (aus den Bereichen Bildung, Soziale Sicherheit, Öffentliche Sicherheit, Verkehr, etc.) durchgeführt. Der Kanton erhält damit wichtige Informationen im Hinblick auf die Evaluation möglicher Massnahmen zur Entlastung des Finanzhaushalts.

Kernergebnisse des interkantonalen Benchmarkings

Aufgabenteilung im interkantonalen Vergleich:

Überdurchschnittliches Engagement des Kantons gegenüber seinen Gemeinden im schweizweiten Vergleich

- In der Gesamtbetrachtung über alle untersuchten Aufgabenfelder trägt der Kanton Bern 77 Prozent der Kosten – 23 Prozent fallen bei den Gemeinden an.
- Die Kantonsverwaltung Bern beteiligt sich somit stärker an der gesamtkantonalen Finanzierung als der Durchschnitt der übrigen Schweizer Kantone (74%).

Benchmarking der Standardkosten:

Kosten pro EinwohnerIn im Durchschnitt der übrigen Schweizer Kantone

- Insgesamt weisen 6¹ von 28 Aufgabenfelder überdurchschnittliche Standardkosten (Nettoausgaben je EinwohnerIn) auf. Über alle 28 untersuchten Aufgabenfelder hinweg ergibt sich ein durchschnittlicher Index von 98 gegenüber den 25 übrigen Kantonen. Der Kanton Bern weist dementsprechend ein leicht unterdurchschnittliches Nettoausgabenniveau pro EinwohnerIn auf.

Korrektur um Strukturkosten:

Siedlungsstruktur und soziodemographische Bedingungen stellen Kanton vor Herausforderungen

- Die Daten weisen darauf hin, dass der Kanton Bern insgesamt ungünstigere Bedarfsstrukturen aufweist als der Durchschnitt der übrigen 25 Kantone. Der Strukturkostenfaktor, der sämtliche strukturelle Komponenten berücksichtigt, beträgt im Durchschnitt aller Aufgabenfelder 1.09. Das bedeutet, dass der Kanton Bern alleine aufgrund struktureller Faktoren insgesamt 9 Prozent höhere Kosten für die Bereitstellung der staatlichen Leistungen tragen muss.
- Im Gesundheits- und Sozialbereich wirken sich die hohen Strukturkosten besonders belastend auf die Kantonsfinanzen aus. Für die Aufgabenfelder Spitalversorgung, Psychiatrische Kliniken, Alter, Gesundheitsprävention, Familie und Jugend und Sozialhilfe werden teils stark überdurchschnittliche Strukturkosten identifiziert.
- Demgegenüber können vorteilhafte Strukturbedingungen in den Aufgabenfeldern Allgemeinbildende Schulen und Kultur teilweise für Entlastung sorgen.

Benchmarking der Fallkosten:

Globaler Fallkostenindex auf unterdurchschnittlichem Niveau

- Die Fallkosten, die sich nach der Bereinigung der Standardkosten um strukturell bedingte Kosten ergeben, fallen in 6² von den 28 Aufgabenfeldern überdurchschnittlich hoch aus (FKI > 100).

¹ Ohne die Aufgabenfelder Kirchen und religiöse Angelegenheiten, Denkmalpflege und Heimatschutz, Familie und Jugend.

² Ohne die Aufgabenfelder Kirchen und religiöse Angelegenheiten und Denkmalpflege und Heimatschutz.

- Aufgrund der finanziellen Gewichtung (>70 Mio. CHF) sind hier vor allem die Aufgabenfelder Berufsbildung, Polizei, Alter und Psychiatrische Kliniken hervorzuheben.
- Der globale Fallkostenindex über alle Aufgabenfelder beträgt 89. Die Fallkosten im Kanton liegen somit insgesamt durchschnittlich 11 Prozent unter denjenigen der relevanten Vergleichsgruppen.

Potenzielle Handlungsfelder

- Für die Leistungsüberprüfung im Kanton Bern sind nach Einschätzung von BAK Economics die Aufgabenfelder Alter und Berufsbildung von besonderer Bedeutung. Im erweiterten Feld sind darüber hinaus die Aufgabenfelder Polizei und Obligatorische Schulen und Sonderschulen zu nennen.

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 (BAK Economics 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.

Ergebnistabelle

| Aufgabenfeld | Nettoausgaben | Standardkosten | Strukturkosten | Fallkosten |
|---|--------------------------|-----------------------------------|-----------------------------|------------------------|
| | Kt. & Gem. [Mio. CHF] | [1] STKI BE=[2]x[3] [KT25=100] | [2] Strukturkostenfaktor BE | [3] FKI BE [VG=100] |
| TOTAL | 7'979.6 | 98 | 1.09 | 89 |
| 01 Legislative | 10.5 | 78 | 0.80 | 98 |
| 02 Exekutive | 3.4 | 38 | 0.38 | 101 |
| 03 Allgemeine Verwaltung | ▪ | ▪ | ▪ | ▪ |
| 04 Polizei | 336.3 | 96 | 0.75 | 127 |
| 05 Rechtssprechung | 143.5 | 93 | 1.26 | 74 |
| 06 Strafvollzug | 106.5 | 99 | 1.36 | 72 |
| 07 Obligatorische Schulen und Sonderschule | 1'968.9 | 93 | 1.01 | 93 |
| 08 Berufsbildung | 403.4 | 141 | 0.97 | 145 |
| 09 Allgemeinbildende Schulen | 176.9 | 66 | 0.74 | 88 |
| 10 Universität | 229.7 | 77 | 1.16 | 66 |
| 11 Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen | 243.5 | 94 | 1.00 | 94 |
| 12 Kultur | 142.1 | 60 | 0.62 | 96 |
| 13 Denkmalpflege und Heimatschutz | 35.7 | 140 | 0.58 | 243 |
| 14 Kirchen und religiöse Angelegenheiten | 74.2 | 233 | 1.83 | 128 |
| 15 Spitalversorgung | 1'017.0 | 91 | 1.15 | 79 |
| 16 Psychiatrische Kliniken | 156.6 | 150 | 1.38 | 109 |
| 17 Alter | 857.7 | 124 | 1.12 | 111 |
| 18 Gesundheitsprävention | 49.4 | 83 | 1.38 | 60 |
| 19 Prämienverbilligungen | 290.5 | 84 | 1.01 | 83 |
| 20 Invalidität | 416.2 | 85 | 1.00 | 85 |
| 21 Familie und Jugend | 327.3 | 105 | 1.48 | 71 |
| 22 Arbeitslosigkeit | 27.8 | 86 | 0.80 | 107 |
| 23 Sozialhilfe | 581.6 | 107 | 1.42 | 76 |
| 24 Öffentlicher Verkehr | 274.7 | 95 | 1.21 | 79 |
| 25 Arten- und Landschaftsschutz | 17.5 | 87 | 1.06 | 82 |
| 26 Landwirtschaft | 37.5 | 111 | 1.50 | 74 |
| 27 Forstwirtschaft | 26.3 | 106 | 1.89 | 56 |
| 28 Industrie, Gewerbe, Handel | 24.8 | 84 | 0.98 | 86 |

Anmerkung: NA = Nettoausgaben 2021, STKI = Standardkostenindex, FKI = Fallkostenindex, BE = Bern, VG = Vergleichsgruppe, KT25 = übrige 25 Kantone.

Der Strukturkostenfaktor ergibt sich aus dem Produkt des Bedarfsindex des Kantons Bern im Vergleich zu den übrigen 25 Kantonen und dem Fallkostenindex der Gruppe der Vergleichskantone im Vergleich zu den übrigen 25 Kantonen. Für jedes Aufgabenfeld wird eine spezifische Vergleichsgruppe gebildet (vgl. Schlussbericht, S.13).

Bei allen Aufgabenfeldern sind die Mietausgaben (interne und externe Mieten) nicht berücksichtigt.

▪ Das Ergebnis im Aufgabenfeld Allgemeine Verwaltung wird aufgrund verschiedener Inkonsistenzen der Datengrundlage und der daraus folgenden unzureichenden Vergleichbarkeit der Kantone nicht ausgewiesen.

Schraffierung: Aufgabenfelder weisen erfahrungsgemäss eine eingeschränkte kantonale Vergleichbarkeit auf.

Quelle: EFV, BAK Economics



Economic intelligence. For a better society.
Ökonomische Kompetenz und Lösungen für
fundierte Entscheidungen in Politik und Wirtschaft.

BAK Economics AG (BAK) ist ein unabhängiges Schweizer Institut für Wirtschaftsforschung und ökonomische Beratung. Gegründet als Spin-Off der Universität Basel, steht BAK seit 1980 für die Kombination von wissenschaftlich fundierter empirischer Analyse und deren praxisnaher Umsetzung.

Neben der klassischen Wirtschaftsforschung bietet BAK auch verschiedene ökonomische Beratungsdienstleistungen für Unternehmen an. Die breite Modell- und Analyseinfrastruktur dient hierbei als Ausgangspunkt für vertiefende Analysen von firmenspezifischen Fragestellungen und die Entwicklung von Lösungen im Bereich der Planung und Strategieentwicklung.

BAK unterhält Standorte in Basel und Lugano.