

Evaluation des Finanzhaushalts des Kantons Bern

Studie im Auftrag der Finanzdirektion des
Kantons Bern

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

Inhalt

1	Ausgangslage	4
2	Methodik	5
2.1	Ziel und Konzeption.....	5
2.2	Bildung der Aufgabenfelder	6
2.3	Interkantonales Benchmarking	10
3	Interkantonales Benchmarking	15
3.1	Aufgabenteilung im interkantonalen Vergleich.....	15
3.2	Benchmarking der Standardkosten	17
3.3	Korrektur um Strukturkosten.....	19
3.4	Benchmarking der Fallkosten	21
3.5	Kostendifferenziale	23
4	Synthese	27
4.1	Kernergebnisse des interkantonalen Benchmarkings.....	27
4.2	Potenzielle Handlungsfelder	30
4.3	Einordnung und Grenzen des interkantonalen Benchmarkings	31

1 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) wurde 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 der Kanton Bern bei der Bereitstellung des staatlichen Leistungsangebots in den verschiedenen Aufgabenfeldern aufweist. 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.

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 Bildung, Soziale Sicherheit, Öffentliche Sicherheit, Verkehr, ...). Dabei werden politisch beeinflussbare Kosten (sog. Fallkosten) isoliert von strukturell bedingten Kosten (Strukturkosten; bspw. durch Demografie, Topographie, etc.) gebenchmarkt.
- Letztlich wird je Aufgabenfeld ein monetärer Wert (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, Auswahl der Vergleichsgruppe, 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: BAK Economics

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 2021.
- 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 BAK Economics

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 funktionen-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.

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 der Bedarfsgruppe abgrenzbar sein:
 - Bspw. sind die einzelnen Funktionen Sonderschulen und Obligatorische Schule durch die Einführung des integrativen Unterrichts sowohl in den Finanzdaten

als auch hinsichtlich der Bedarfsgruppe 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, welche dieselbe Bedarfsgruppe betreffen: bspw. werden Transferleistungen an Soziale Einrichtungen und Transferleistungen an IV-EmpfängerInnen (Ergänzungsleistungen IV) im Aufgabenfeld Invalidität zusammengefasst, weil dieselbe Bedarfsgruppe (IV-BezügerInnen) profitiert. Gleichermassen werden alle Leistungen an Betagte (Pflege, Ergänzungsleistungen AHV, etc.) im Aufgabenfeld Alter zusammengefasst.
- Generell gilt, je kleiner eine Funktion ist, desto eher können tendenziell Probleme bei der Abgrenzung zu weiteren Funktionen bestehen.
- 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.

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.
- Des Weiteren werden diejenigen Funktionen ausgeschlossen, bei denen die Finanzierung vollständig über die Gemeinden läuft oder die für den Kanton Bern irrelevant sind.

Änderungen zur Studie aus dem Jahr 2017

- Das Analyseraster der vorliegenden Studie wurde im Vergleich zur Studie aus dem Jahr 2017 beibehalten. Neu werden Aufgabenfelder, bei denen die kantonale Vergleichbarkeit erfahrungsgemäss eingeschränkt ist, entsprechend markiert. Eine eingeschränkte Vergleichbarkeit liegt vor, wenn es bspw. grössere Unterschieden in den Leistungen gibt (z.B. Familie und Jugend), Einnahmen eine grosse Rolle spielen (z.B. Rechtsprechung) oder Inkonsistenzen bei der Abgrenzung bestehen (z.B. Allgemeine Verwaltung, die als Restkategorie geführt wird).
- Die internen Mieten werden beim Benchmarking neu bei allen Aufgabenfeldern ausgeschlossen. Bei den internen Mieten handelt es sich um eine kalkulatorische Anlagenutzung, mit welcher früher getätigte Investitionen in Gebäude in der Finanzierungsrechnung periodisiert werden. Die verfügbaren Daten deuten darauf hin, dass die Verbuchungspraxis der internen Mieten bei den Kantonen unterschiedlich ist, je nach Aufgabenfeld einen überdurchschnittlich hohen Einfluss auf das Ergebnis des Benchmarkings ausübt und der interkantonale Vergleich ohne Korrektur der internen Mieten systematisch verzerrt wäre. Da die Datengrundlage des Benchmarkings (EFV-Finanzstatistik) keine Separierung der internen und externen Mietausgaben nach Funktionen zulässt, werden die Daten um die gesamten (internen und externen) Mietausgaben korrigiert. Ebenfalls werden die internen Mieteinnahmen entsprechend ausgeschlossen.
- Die Methodik der Strukturkostenbereinigung wurde aus Gründen der mathematischen Konsistenz ausdifferenziert. Der nach alter Methodik benannte Strukturkostenindex heisst neu Strukturkostenfaktor und wird als Produkt zweier Faktoren berechnet (siehe Benchmarking Strukturkosten auf S.13 für mehr Informationen). Der erste Faktor repräsentiert die Bedarfsstruktur des Kantons Bern im Vergleich zu allen restlichen Kantonen. Der zweite Faktor misst die gemeinsamen Fallkosten, welche die Kantone der Vergleichsgruppe in Relation zum kantonalen Durchschnitt aufweisen. Sie repräsentieren jene Kosten, die strukturbedingt sind und mit dem Bedarfsindex nicht vollständig abgebildet werden. Sie werden gemessen an den Nettoausgaben je Bedarfseinheit in der Gruppe der strukturähnlichen Vergleichskantone in Relation zum kantonalen Durchschnitt.
- Die spezifischen Fallkosten des Kantons Bern werden wie bis anhin als Nettoausgaben je Bedarfseinheit in Relation zur Gruppe der strukturähnlichen Vergleichskantone ermittelt. Die spezifischen Fallkosten sind die zentrale Kennzahl der Analyse.
- Durch die Aktualisierung der Datengrundlage vom Stichjahr 2014 auf das Stichjahr 2021 kam es in einzelnen Aufgabenfeldern zu einer Änderung der Vergleichsgruppe.
- Alle Covid-bezogenen Ausgaben wurden von der EFV für statistische Zwecke und einer harmonisierten Handhabung als ausserordentliche Ausgaben verbucht und sind somit nicht Teil des Benchmarkings.

Tab. 2-1 Bildung der Aufgabenfelder

Aufgabenfeld	Primäre Direktion	Code HRM2
01 Legislative	BEH (GR)	011
02 Exekutive	BEH (RR)	012
03 Allgemeine Verwaltung	FIN	021 + 022 + 029 + 291 + 490
04 Polizei	SID	111 + 112
05 Rechtssprechung	JUSTICE	12
06 Strafvollzug	SID	13
07 Obligatorische Schulen und Sonderschule	BKD	21 + 22
08 Berufsbildung	BKD	23 + 26
09 Allgemeinbildende Schulen	BKD	25
10 Universität	BKD	271
11 Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen	BKD	272 + 273
12 Kultur	BKD	311 + 32 + 33
13 Denkmalpflege und Heimatschutz	BKD	312
14 Kirchen und religiöse Angelegenheiten	DIJ	35
15 Spitalversorgung	GSI	411 + 480
16 Psychiatrische Kliniken	GSI	413
17 Alter	GSI	412 + 421 + 531 + 532 + 534 + 535
18 Gesundheitsprävention	GSI	43
19 Prämienverbilligungen	DIJ	512
20 Invalidität	GSI	52
21 Familie und Jugend	DIJ	54
22 Arbeitslosigkeit	WEU	55
23 Sozialhilfe	GSI	571 + 572 + 579
24 Öffentlicher Verkehr	BVD	62
25 Arten- und Landschaftsschutz	WEU	75
26 Landwirtschaft	WEU	81
27 Forstwirtschaft	WEU	82
28 Industrie, Gewerbe, Handel	WEU	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.

GR = Grosser Rat, RR = Regierungsrat, BEH = Behörden, BKD = Bildungs- und Kulturdirektion, BVD = Bau- und Verkehrsdirektion, DIJ = Direktion für Inneres und Justiz, FIN = Finanzdirektion, GSI = Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion, JUSTICE = Gerichtsbarkeit und Staatsanwaltschaft, SID = Sicherheitsdirektion, WEU = Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion

Schraffierung: Aufgabenfelder weisen erfahrungsgemäss eine eingeschränkte kantonale Vergleichbarkeit auf.

Quelle: EFV, BAK Economics

2.3 Interkantonales 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 EinwohnerIn betrachtet. Die Nettoausgaben pro EinwohnerIn 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 EinwohnerIn von den durchschnittlichen Nettoausgaben pro EinwohnerIn der übrigen 25 Kantone abweichen.

Standardkostenindex

Auf Basis des interkantonalen Benchmarkings der Nettoausgaben pro EinwohnerIn wird für jedes Aufgabenfeld der Standardkostenindex kalkuliert. Beträgt der Index genau 100, liegen die Nettoausgaben pro EinwohnerIn 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 durchschnittliche Belastung je BewohnerIn zum Ausdruck bringen, 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 (BezügerInnen, 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:**
 Durch die Definition der relevanten Bedarfsgruppe kann eine erste Unterteilung in eine Fall- und eine Strukturkomponente vorgenommen werden. Konkret werden die Nettoausgaben nicht mehr durch die EinwohnerInnen geteilt (Standardkosten), sondern durch die relevante Bedarfsgruppe (Bedarfsindikator) dividiert. Ein Beispiel für einen Bedarfsindikator in Aufgabenfeldern des Schulwesens ist die Anzahl SchülerInnen. 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. Obligatorische Schule und Sonderschule, 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, die Bedarfsstruktur im entsprechenden Aufgabenfeld zu schätzen und darauf basierend 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. BAK Economics 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. Strafvollzug) 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 liefern 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.

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.

Benchmarking der Strukturkosten

- Der Bedarfsindikator pro Bevölkerung (Bedarfsstruktur) des untersuchten Kantons kann für jedes Aufgabenfeld mit der Bedarfsstruktur der übrigen 25 Kantone verglichen werden.
- Aus diesem Vergleich resultiert der Bedarfsindex (BI). Er zeigt auf, um wieviel Prozent die Bedarfsstruktur des untersuchten Kantons von der durchschnittlichen Bedarfsstruktur der übrigen 25 Kantone abweicht (siehe Kasten „Standardkostenindex“ für Interpretation).
- In jedem Aufgabenfeld stehen Standardkosten-, Fallkosten- und Bedarfsindex unter Einbezug eines Transformationsfaktors Alpha in einer eindeutigen Beziehung. Mit dem Transformationsfaktor wird der Übergang von der nationalen Referenzgruppe zur aufgabenfeld-spezifischen Referenzgruppe (Gruppe aus strukturähnlichen Vergleichskantonen) mathematisch vollzogen. Rechnerisch entspricht Alpha dabei den Fallkosten der Vergleichsgruppe im Vergleich mit den übrigen 25 Kantonen. Es gilt: $STKI = (FKI * SKI * Alpha) / 100$.
- Die Strukturkosten werden analytisch durch folgende Komponenten aufgefangen:
 1. Unterschiede in den Bedarfsstrukturen des Kantons im Vergleich zu den übrigen 25 Kantonen (Bedarfsindex). Hier spielt bspw. die demographische Struktur eine besondere Rolle.
 2. Ein zusätzlicher struktureller Einfluss besteht darin, dass aufgrund nicht-linearer Kostenstrukturen die Gruppe der strukturähnlichen Kantone ein systematisch höheres Ausgabenniveau je Bedarfseinheit aufweisen können.
- Der Strukturkostenfaktor (SKF) 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.
- Interpretation: Ein Strukturkostenfaktor von 1.1 bedeutet, dass in dem Kanton (auch bei durchschnittlich effizienter Bereitstellung) im Vergleich zu den restlichen Kantonen auf Dauer 10 Prozent mehr an Kosten entstehen, um den EinwohnerInnen ein durchschnittliches Leistungsniveau zu gewähren.

Kostendifferenziale

- Abschliessend wird auf Basis der Fallkostenindizes für jedes Aufgabenfeld ein monetäres Äquivalent für die Fallkosten berechnet, das sogenannte 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 positiven KD.
- Das KD eines Aufgabenfelds drückt damit aus, wie stark die Nettoausgaben ceteris paribus sinken müssen, um das durchschnittliche Fallkostenniveau der Vergleichsgruppe zu erreichen. Dies kann durch eine Steigerung der Effizienz, durch eine Absenkung des Leistungsniveaus oder die Erhöhung von Einnahmen 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 (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 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 (ohne Investitionen) des Kantons Bern inklusive seiner Gemeinden in Höhe von 7'979.6 Mio. CHF verglichen. In der Gesamtbetrachtung der verglichenen Aufgabenfelder trägt der Kanton Bern 77 Prozent der Kosten – 23 Prozent fallen bei den Gemeinden an.
- Damit beteiligt sich der Kanton Bern in diesen Aufgabenfelder stärker an der gesamtkantonalen Finanzierung als der Durchschnitt der übrigen 25 Schweizer Kantone (74%). Vor allem in den Aufgabenfeldern Polizei, Obligatorische Schulen und Sonderschulen, Kirchen und religiöse Angelegenheiten, Alter, Prämienverbilligungen, Familie und Jugend, 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 Kultur, Arbeitslosigkeit, und Öffentlicher Verkehr auf.
- Zwei Drittel der Nettoausgaben fallen auf die gewichtigen Aufgabenfelder Obligatorische Schule und Sonderschulen, Spitalversorgung, Alter, Sozialhilfe, Invalidität und Berufsbildung.

Tab. 3-1 Aufgabenteilung im interkantonalen Vergleich

Aufgabenfeld	Nettoausgaben		Kantonsanteil	
	Kanton	Kt. & Gem.	BE	Ø-25
	[Mio. CHF]		[%]	[%]
TOTAL	6'136.3	7'979.6	77%	74%
01 Legislative	10.5	10.5	100%	100%
02 Exekutive	3.4	3.4	100%	100%
03 Allgemeine Verwaltung	▪	▪	▪	▪
04 Polizei	284.6	336.3	85%	71%
05 Rechtssprechung	143.3	143.5	100%	99%
06 Strafvollzug	106.5	106.5	100%	100%
07 Obligatorische Schulen und Sonderschule	1'077.4	1'968.9	55%	42%
08 Berufsbildung	399.6	403.4	99%	95%
09 Allgemeinbildende Schulen	171.2	176.9	97%	95%
10 Universität	229.7	229.7	100%	100%
11 Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen	243.5	243.5	100%	99%
12 Kultur	52.0	142.1	37%	43%
13 Denkmalpflege und Heimatschutz	35.1	35.7	98%	88%
14 Kirchen und religiöse Angelegenheiten	73.8	74.2	99%	76%
15 Spitalversorgung	1'017.0	1'017.0	100%	99%
16 Psychiatrische Kliniken	156.6	156.6	100%	100%
17 Alter	680.3	857.7	79%	49%
18 Gesundheitsprävention	29.1	49.4	59%	75%
19 Prämienverbilligungen	290.5	290.5	100%	87%
20 Invalidität	301.7	416.2	72%	78%
21 Familie und Jugend	263.5	327.3	81%	52%
22 Arbeitslosigkeit	17.9	27.8	64%	75%
23 Sozialhilfe	287.7	581.6	49%	47%
24 Öffentlicher Verkehr	163.1	274.7	59%	64%
25 Arten- und Landschaftsschutz	17.2	17.5	99%	79%
26 Landwirtschaft	34.2	37.5	91%	82%
27 Forstwirtschaft	26.2	26.3	99%	69%
28 Industrie, Gewerbe, Handel	20.5	24.8	83%	82%

Anmerkung: Anteil Kanton = Anteil des Kantons an den Nettoausgaben des Kantons inkl. der Gemeinden (Ausnahmen: Legislative, Exekutive, Allgemeine Verwaltung). Ø-25 = Durchschnitt der übrigen 25 Kantone.

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

3.2 Benchmarking der Standardkosten

Die Betrachtung der Standardkosten stellt den ersten Schritt des interkantonalen Benchmarkings dar. Die Standardkosten entsprechen den gebenchmarkten Nettoausgaben der Kantone (inklusive ihrer Gemeinden) pro EinwohnerIn. Die Division der Standardkosten im Kanton Bern durch die durchschnittlichen Standardkosten der übrigen 25 Kantone ergibt den Standardkostenindex. In der Abbildung 3-1 sind die Aufgabenfelder nach der Höhe der Indizes geordnet.

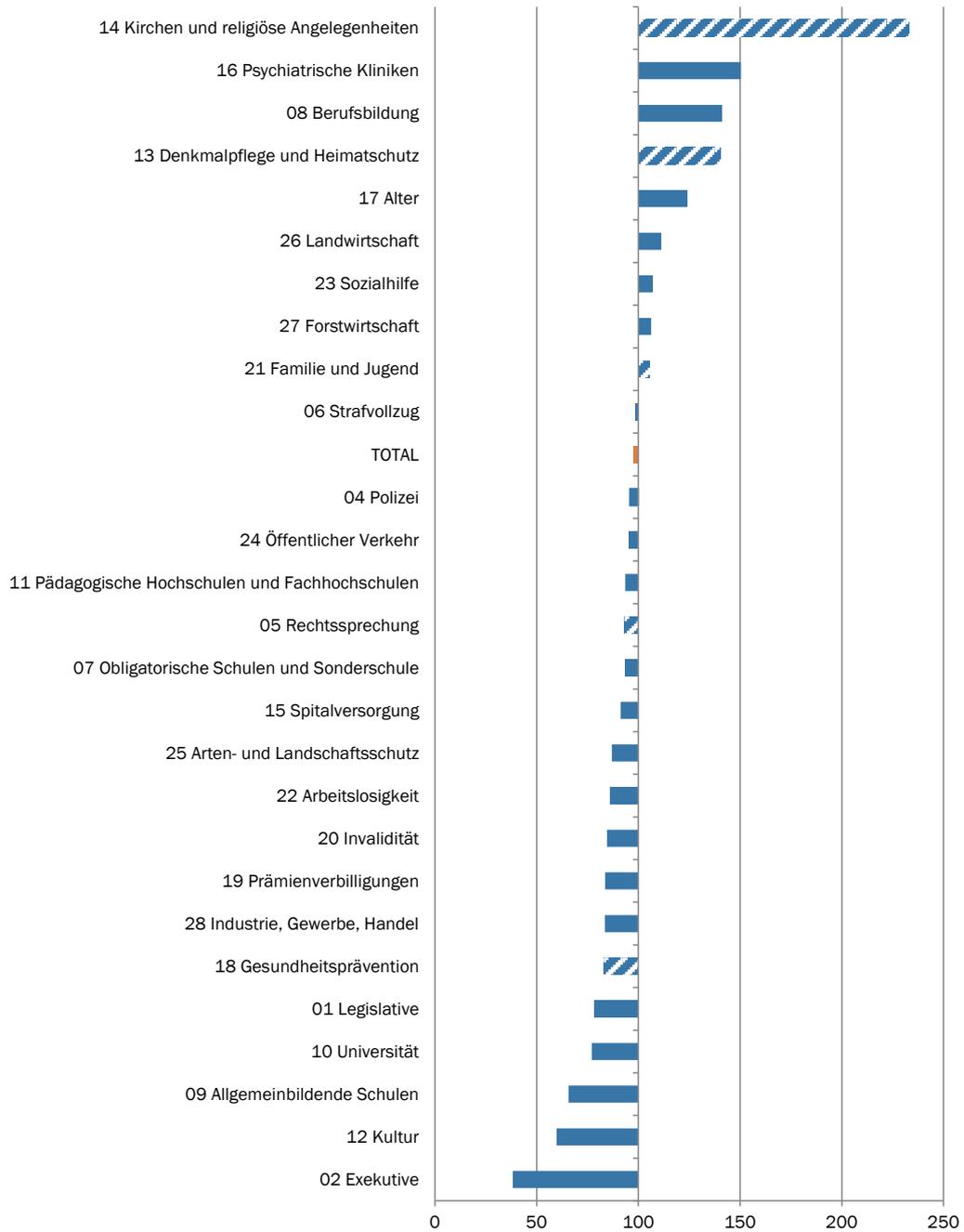
Grundlegende Ergebnisse

- Der Standardkostenindex für den Kanton Bern beträgt insgesamt 98. Der Kanton Bern weist dementsprechend Nettoausgaben pro EinwohnerIn auf, die 2 Prozent unter dem Durchschnitt der übrigen 25 Kantone liegen.
- Die höchsten Standardkostenindizes¹ weisen die Aufgabenfelder Psychiatrische Kliniken, Berufsbildung und Alter auf.
- Die tiefsten Indizes wurden für die Aufgabenfelder Exekutive und Kultur 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 EinwohnerIn in 6² von 28 Aufgabenfeldern überdurchschnittlich. Allerdings spiegeln die Standardkosten nicht den tatsächlichen finanziellen Handlungsspielraum wider, über den eine Kantonsverwaltung bei einer Leistungsüberprüfung verfügt. Denn strukturell bedingte Kosten können hohe Standardkosten mitverursachen und einer Absenkung der Standardkosten entgegenstehen.

¹ Das Aufgabenfeld Kirchen und religiöse Angelegenheiten weist den höchsten Standardkostenindex aus (233), wird aufgrund der interkantonal sehr unterschiedlichen Ausgestaltung der Kirchenfinanzierung und der damit einhergehenden schlechten Vergleichbarkeit hier jedoch nicht genannt. Das Aufgabenfeld Denkmalpflege und Heimatschutz (140) weist auch einen überdurchschnittlich hohen Standardkostenindex aus, wird aber ebenfalls aufgrund einer eingeschränkten kantonalen Vergleichbarkeit hier nicht genannt.

² Ohne die Aufgabenfelder Kirchen und religiöse Angelegenheiten, Denkmalpflege und Heimatschutz, Familie und Jugend.

Abb. 3-1 Standardkostenindizes



Anmerkung: 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

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 (Bezügerzahlen, 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 EinwohnerInnen zugleich die LeistungsempfängerInnen. In diesen Aufgabenfeldern ist die Anzahl EinwohnerInnen bereits der passende Divisor, so dass keine zusätzlichen Bedarfsindikatoren zu einer Korrektur um Strukturkosten benötigt werden. Dies trifft beispielsweise auf das Aufgabenfeld Prämienverbilligungen zu. In diesen Aufgabenfeldern werden die Fallkosten über die Bildung der aufgabenfeldspezifischen Vergleichsgruppe ermittelt.

Tabelle 3-2 fasst die Bedarfsindikatoren für die vorgenommene Korrektur um Strukturkosten zusammen.

Tab. 3-2 Überblick Bedarfsindikatoren

Aufgabenfeld	...als Divisoren	Bedarfsindikator ...zur Bildung VG	Vergleichsgruppe (VG)
01 Legislative	Bevölkerung	Sitze kantonales Parlament, Zweisprachige Kantone	ZH, FR, AG, TG, VD, VS
02 Exekutive	Bevölkerung	Regression ermittelt Vergleichswert	25 übrige Kantone
03 Allgemeine Verwaltung	-	-	-
04 Polizei	Bevölkerung	Regression ermittelt Vergleichswert	25 übrige Kantone
05 Rechtssprechung	Anzahl Verurteilungen	Bevölkerungsdichte, Anzahl AusländerInnen, Straftaten gemäss StGB, Sonderlasten der Kernstädte	ZH, BS, VD, GE
06 Strafvollzug	Anzahl Verurteilungen	Bevölkerungsdichte, Anzahl AusländerInnen, Straftaten gemäss StGB, Sonderlasten der Kernstädte	ZH, BS, VD, GE
07 Obligatorische Schulen und Sonderschule	SchülerInnen	Regression ermittelt Vergleichswert	25 übrige Kantone
08 Berufsbildung	SchülerInnen (nach Lehrstandort)	Sonderlasten der Kernstädte, Zweisprachige Kantone	ZH, LU, ZG, FR, BL, SH, VS
09 Allgemeinbildende Schulen	SchülerInnen	Sonderlasten der Kernstädte, Deutschsprachige Kantone	LU, ZG, SH, SG
10 Universität	Studierende (ohne EPFLÐ)	(Träger-) Standortkanton (mit Universitätsspital)	ZH, BS, BL, VD, GE
11 Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen	Studierende	Studienbeiträge pro Studierenden	ZH, FR, SH, SG, AG, TI, VD
12 Kultur	Bevölkerung	Erreichbarkeit, Finanzkraft, Siedlungsstruktur, Sonderlasten der Kernstädte	LU, SZ, NW, FR, SG, TG, TI
13 Denkmalpflege und Heimatschutz	Kulturgüter von nationaler und regionaler Bedeutung	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	Anteil EinwohnerInnen > 79, Case Mix Index	ZH, LU, BS, BL, TI, VD, GE
16 Psychiatrische Kliniken	Hospitalisierte Personen	Kantone mit stationärem Psychiatrieangebot	ZH, LU, ZG, FR, BL, AR, SG, AG, TG, TI, NE
17 Alter	Bevölkerung Ü79	Armutsindikator	ZH, SO, BL, SH, TI, VS, JU
18 Gesundheitsprävention	Bevölkerung	Anteil EinwohnerInnen unter 20 Jahren, Armutsindikator, Altersstruktur, Siedlungsstruktur, Sonderlasten der Kernstädte	ZH, LU, BS, VD, GE
19 Prämienverbilligungen	Bevölkerung	Krankenkassenprämie	ZH, FR, SO, SH, AG, VD, VS, JU
20 Invalidität	BezügerInnen EL-IV	Anteil IV-BezügerInnen	ZH, LU, OW, FR, AR, GR, AG, TG, GE
21 Familie und Jugend	Bevölkerung	Anteil EinwohnerInnen unter 20 Jahren, Armutsindikator, Altersstruktur, Siedlungsstruktur, Sonderlasten der Kernstädte	ZH, LU, BS, VD, GE
22 Arbeitslosigkeit	Arbeitslose Personen	Soziodemographischer Lastenausgleich, Sonderlasten der Kernstädte und Anteil Sozialhilfeempfänger an der Bevölkerung	LU, SO, SH, TI, VD, NE
23 Sozialhilfe	SozialhilfebezügerInnen	Soziodemographischer Lastenausgleich, Sonderlasten der Kernstädte und Anteil Sozialhilfeempfänger an der Bevölkerung	LU, SO, SH, TI, VD, NE
24 Öffentlicher Verkehr	Bevölkerung	Regression ermittelt Vergleichswert	25 übrige Kantone
25 Arten- und Landschaftsschutz	Landwirtschaftsfläche + unproduktive Fläche	Anteile an Landwirtschaftlichen Produktionszonen	LU, ZG, SG, JU
26 Landwirtschaft	Landwirtschaftsfläche	Anteil pflanzlicher Produktion, Topographie, Anzahl Landwirtschaftsbetriebe, Wertschöpfung in der Landwirtschaft	LU, FR, SG, TI, VD, VS
27 Forstwirtschaft	Produktive Waldfläche	Waldflächen nach Produktionsregionen	LU, SZ, FR, SG, VD
28 Industrie, Gewerbe, Handel	Bevölkerung	Arbeitsplätze pro EinwohnerIn, Siedlungsstruktur, Sonderlasten der Kernstädte	LU, SZ, NW, SG, TI, VD, NE, JU

Anmerkung: Schraffierung: Aufgabenfelder weisen erfahrungsgemäss eine eingeschränkte kantonale Vergleichbarkeit auf.

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

Quelle: BAK Economics

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.

Bedarfsindex und Strukturkostenfaktor

Der Bedarfsindex (BI) ergibt sich, indem die Bedarfsstruktur (Bedarfsindikator pro Bevölkerung) des untersuchten Kantons ins Verhältnis zur Bedarfsstruktur der übrigen 25 Kantone gesetzt wird. Er zeigt auf, um wieviel Prozent die Bedarfsstruktur des Kantons Bern innerhalb eines Aufgabenfeldes von jener der übrigen 25 Kantone abweicht. Der Bedarfsindex fängt die Mengenkomponente der spezifischen Bedarfsstruktur und deren Einfluss auf das gesamte Kostenniveau auf. Ein zusätzlicher struktureller Einfluss besteht darin, dass aufgrund nicht-linearer Kostenstrukturen die Gruppe der strukturähnlichen Kantone ein systematisch höheres Ausgabenniveau je Bedarfseinheit aufweisen können. Mit dem so genannten Strukturkostenfaktor wird dieser Tatbestand ebenfalls berücksichtigt. Sämtliche Fallkostenindizes (FKI) sowie Bedarfsindizes (BI) und Strukturkostenfaktoren (SKF) sind in Tabelle 3-3 aufgelistet.

Grundlegende Ergebnisse

- Der totale Bedarfsindex beträgt 105. Somit weist der Kanton Bern insgesamt ungünstigere Bedarfsstrukturen auf als der Durchschnitt der übrigen 25 Kantone. Der Strukturkostenfaktor, der sämtliche strukturelle Komponenten berücksichtigt, beträgt im Durchschnitt aller Aufgabenfelder 1.09.
- Der globale Fallkostenindex über alle Aufgabenfelder beträgt 89. Der Kanton Bern weist demnach im Vergleich mit strukturähnlichen Kantonen im Durchschnitt 11 Prozent tiefere Nettoausgaben je Bedarfseinheit auf.
- Von den 28 Aufgabenfeldern weisen 6³ überdurchschnittliche Fallkosten auf. Aufgrund der finanziellen Gewichtung (>70 Mio. CHF) sind hier vor allem die Aufgabenfelder Berufsbildung, Polizei, Alter und Psychiatrische Kliniken hervorzuheben.
- Den höchsten Fallkostenindex⁴ weist das Aufgabenfeld Berufsbildung auf. Die strukturbereinigte finanzielle Belastung in diesem Aufgabefeld ist rund 1.5 mal so hoch wie in den Vergleichskantonen. Der tiefste Fallkostenindex wurde für das Aufgabenfeld Forstwirtschaft berechnet. Der Fallkostenindex liegt bei 56.

³ Ohne die Aufgabenfelder Kirchen und religiöse Angelegenheiten und Denkmalpflege und Heimatschutz.

⁴ Das Aufgabenfeld Denkmalpflege und Heimatschutz weist den höchsten Fallkostenindex aus (243), wird aufgrund der eigenschränkten interkantonalen Vergleichbarkeit hier jedoch nicht genannt.

Tab. 3-3 Fall- und Bedarfsindizes sowie Strukturkostenfaktoren

Aufgabenfeld	Nettoausgaben Kt. & Gem. [Mio. CHF]	FKI [Idx]	Strukturkostenfaktor ((1]/100) * ([2]/100)	BI [1] [Idx]	FKI VG [2] [Idx]
TOTAL	7'979.6	89	1.09	105	104
01 Legislative	10.5	98	0.80	100	80
02 Exekutive	3.4	101	0.38	100	38
03 Allgemeine Verwaltung	▪	▪	▪	100	▪
04 Polizei	336.3	127	0.75	100	75
05 Rechtssprechung	143.5	74	1.26	104	122
06 Strafvollzug	106.5	72	1.36	104	131
07 Obligatorische Schulen und Sonderschule	1'968.9	93	1.01	100	101
08 Berufsbildung	403.4	145	0.97	114	86
09 Allgemeinbildende Schulen	176.9	88	0.74	59	126
10 Universität	229.7	66	1.16	92	127
11 Pädagogische Hochschulen und Fachhochschüler	243.5	94	1.00	105	95
12 Kultur	142.1	96	0.62	100	62
13 Denkmalpflege und Heimatschutz	35.7	243	0.58	57	102
14 Kirchen und religiöse Angelegenheiten	74.2	128	1.83	100	183
15 Spitalversorgung	1'017.0	79	1.15	106	109
16 Psychiatrische Kliniken	156.6	109	1.38	126	109
17 Alter	857.7	111	1.12	114	98
18 Gesundheitsprävention	49.4	60	1.38	100	138
19 Prämienverbilligungen	290.5	83	1.01	100	101
20 Invaldität	416.2	85	1.00	94	106
21 Familie und Jugend	327.3	71	1.48	100	148
22 Arbeitslosigkeit	27.8	107	0.80	80	100
23 Sozialhilfe	581.6	76	1.42	132	107
24 Öffentlicher Verkehr	274.7	79	1.21	100	121
25 Arten- und Landschaftsschutz	17.5	82	1.06	126	84
26 Landwirtschaft	37.5	74	1.50	153	98
27 Forstwirtschaft	26.3	56	1.89	124	153
28 Industrie, Gewerbe, Handel	24.8	86	0.98	100	98

Anmerkung: FKI = Fallkostenindex; BI = Bedarfsindex, FKI VG = Fallkostenindex der Vergleichsgruppe im Vergleich zu den übrigen 25 Kantonen. Rundungsdifferenzen sind möglich.

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

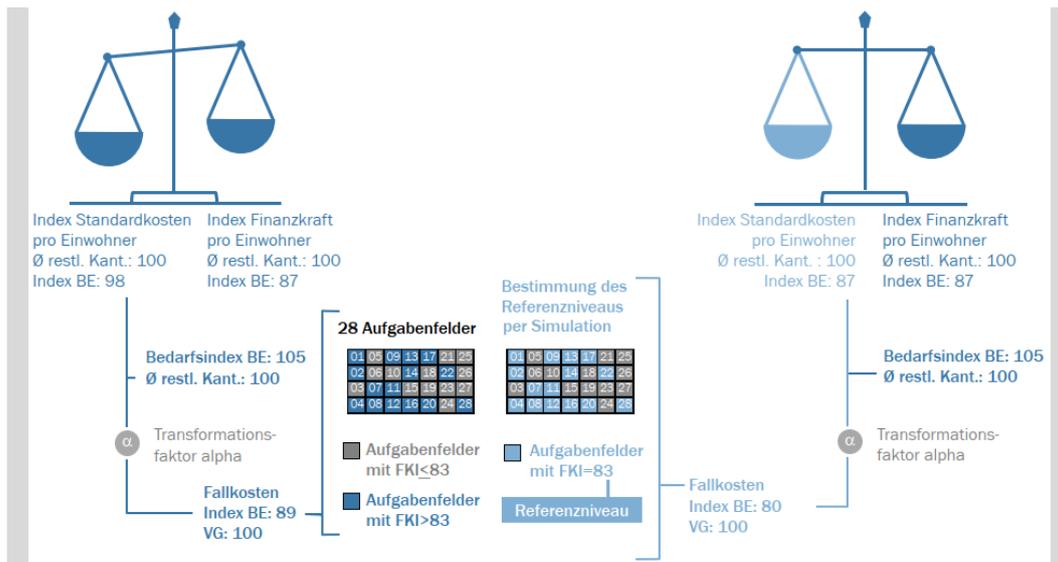
Quelle: EFV, BAK Economics

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 ceteris paribus (c.p.) sinken müssten, um das durchschnittliche Fallkostenniveau der Vergleichsgruppe zu erreichen. Dies kann durch eine Steigerung der Effizienz, durch eine Absenkung des Leistungsniveaus oder die Erhöhung von Einnahmen 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 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, d.h. an den ungebundenen Einnahmen, die zur Finanzierung der Ausgaben zur Verfügung stehen. Die vorliegende Studie fokussiert 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, steht selbst aber nicht im Vordergrund der Studie. Hierzu berechnet BAK Economics den Finanzkraftindex, welcher auf Daten der Eidgenössischen Finanzverwaltung und der Schweizerischen Nationalbank zum Ressourcenpotenzial, der Steuerausschöpfung, der Ertragsanteile der Kantone an der direkten Bundessteuer, den Ausgleichszahlungen im Rahmen des interkantonalen Finanzausgleichs, den Gewinnausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank, den Konzessionserträgen sowie den Erträgen der Kantone aus Unternehmensbeteiligungen basiert. Der Finanzkraftindex des Kantons Bern beträgt 87 (\emptyset restliche Kantone=100). Somit liegt die Finanzkraft des Kantons Bern 13 Prozent unterhalb des Durchschnitts der restlichen 25 Kantone. 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. Unter Einbezug des Bedarfsindex (105) sowie des aufgabenspezifischen Transformationsfaktors Alpha ergibt sich ein kalkulatorisches Referenzniveau von 80. Läge der Fallkostenindex in allen Aufgabenfeldern bei diesem Wert, käme es gerade zum Ausgleich von Standardkosten und Finanzkraft.



Da es mehrere Aufgabenfelder gibt, deren Fallkosten bereits tiefer liegen als dieser Referenzwert (und so bleiben soll), ergibt sich faktisch für die restlichen Ausgabenfelder ein höheres Referenzniveau von 83. Unterstellt man in allen Aufgabenfeldern mit einem Fallkostenindex über dem Referenzniveau, eine Senkung der Fallkosten auf 83 Prozent des Durchschnitts der Vergleichsgruppe, lägen die neu berechneten relativen Standardkosten genau auf dem Niveau der relativen Finanzkraft. Auf der Skala der Zielwerte, welche in Schritten von 5 Einheiten definiert ist (...95, 100, 105...), wird als Referenzniveau für die Berechnung der Fallkostendifferenziale ein Zielwert von 85 Indexpunkten als zweckmässig erachtet.

Wie im voranstehenden Kasten dargelegt, ergibt sich für den Kanton Bern aus der Optik der Finanzkraft ein Zielwert von 85. Die untenstehende Tabelle 3-4 zeigt die Kostendifferenziale in Mio. CHF bei einem Zielwert (ZW) von 100, 90 und 85 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 81.8 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: 64.9 Mio. CHF). Bei einem Zielwert von 85 entsteht für das Aufgabenfeld Alter beim Kanton ein Kostendifferenzial von 157.2 Mio. CHF. Beträgt der Kantonsanteil mehr als 90 Prozent, kann das Kostendifferenzial eindeutig dem Kanton zugewiesen werden (bspw. Berufsbildung).

Grundlegende Ergebnisse

- Über alle Aufgabenfelder hinweg wird für den Kanton Bern und seine Gemeinden ein Kostendifferenzial von 750.6 Mio. CHF gegenüber dem Durchschnitt der jeweiligen Vergleichsgruppen (ZW = 85) berechnet. Von 28 Aufgabenfeldern weisen 13⁵ ein Kostendifferenzial auf (ZW = 85).
- Wird nur das Kostendifferenzial betrachtet, welches eindeutig oder mehrheitlich dem Kanton zugeordnet werden kann, ergibt sich bei einem Zielwert von 85 ein Kostendifferenzial von 600.2 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 und Psychiatrische Kliniken 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, Polizei und Obligatorische Schulen und Sonderschulen von Bedeutung, auch wenn der Kantonsanteil unter 90 Prozent liegt.

⁵ Ohne die Aufgabenfelder Kirchen und religiöse Angelegenheiten und Denkmalpflege und Heimatschutz.

Tab. 3-4 Kostendifferenziale nach Zielwert

Aufgabenfeld	Nettoausgaben Kt. & Gem. [Mio. CHF]	Kantons- anteil BE [%]	FKI [Idx]	Kostendiff. nach Zielwert...			Kostendiff. nach Zielwert...		
				100 Kt. & Gem. [Mio. CHF]	90	85	100 Kt. [Mio. CHF]	90	85
TOTAL	7'979.6	77%	89	314.1	541.2	750.6	285.5	456.8	600.2
01 Legislative	10.5	100%	98	-	0.9	1.4	-	0.9	1.4
02 Exekutive	3.4	100%	101	0.0	0.4	0.6	0.0	0.4	0.6
03 Allgemeine Verwaltung	-	-	-	-	-	-	-	-	-
04 Polizei	336.3	85%	127	71.2	97.7	111.0	60.3	82.7	93.9
05 Rechtssprechung	143.5	100%	74	-	-	-	-	-	-
06 Strafvollzug	106.5	100%	72	-	-	-	-	-	-
07 Obligatorische Schulen und Sonderschule	1'968.9	55%	93	-	57.2	163.4	-	31.3	89.4
08 Berufsbildung	403.4	99%	145	124.9	152.7	166.6	124.9	152.7	166.6
09 Allgemeinbildende Schulen	176.9	97%	88	-	-	6.8	-	-	6.8
10 Universität	229.7	100%	66	-	-	-	-	-	-
11 Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen	243.5	100%	94	-	9.5	22.5	-	9.5	22.5
12 Kultur	142.1	37%	96	-	8.9	16.3	-	-	-
13 Denkmalpflege und Heimatschutz	35.7	98%	243	21.0	22.5	23.2	21.0	22.5	23.2
14 Kirchen und religiöse Angelegenheiten	74.2	99%	128	-	-	-	-	-	-
15 Spitalversorgung	1'017.0	100%	79	-	-	-	-	-	-
16 Psychiatrische Kliniken	156.6	100%	109	13.2	27.6	34.7	13.2	27.6	34.7
17 Alter	857.7	79%	111	81.8	159.4	198.2	64.9	126.4	157.2
18 Gesundheitsprävention	49.4	59%	60	-	-	-	-	-	-
19 Prämienverbilligungen	290.5	100%	83	-	-	-	-	-	-
20 Invalidität	416.2	72%	85	-	-	-	-	-	-
21 Familie und Jugend	327.3	81%	71	-	-	-	-	-	-
22 Arbeitslosigkeit	27.8	64%	107	1.9	4.5	5.8	1.2	2.9	3.7
23 Sozialhilfe	581.6	49%	76	-	-	-	-	-	-
24 Öffentlicher Verkehr	274.7	59%	79	-	-	-	-	-	-
25 Arten- und Landschaftsschutz	17.5	99%	82	-	-	-	-	-	-
26 Landwirtschaft	37.5	91%	74	-	-	-	-	-	-
27 Forstwirtschaft	26.3	99%	56	-	-	-	-	-	-
28 Industrie, Gewerbe, Handel	24.8	83%	86	-	-	0.2	-	-	0.1

Anmerkung: FKI = Fallkostenindex, Idx = Index.

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.
- Für das Aufgabenfeld Kirchen und religiöse Angelegenheiten wird aufgrund der unzureichenden Vergleichbarkeit der Kantone kein Kostendifferenzial ausgewiesen.

Schraffierung: Aufgabenfelder weisen erfahrungsgemäss eine eingeschränkte kantonale Vergleichbarkeit auf.

Quelle: EFV, BAK Economics

4 Synthese

4.1 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 6⁶ 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.

⁶ Ohne die Aufgabenfelder Kirchen und religiöse Angelegenheiten, Denkmalpflege und Heimatschutz, Familie und Jugend.

Benchmarking der Fallkosten:

Globaler Fallkostenindex auf unterdurchschnittlichem Niveau

- Die Fallkosten, die sich nach der Bereinigung der Standardkosten um strukturell bedingte Kosten ergeben, fallen in 6⁷ von den 28 Aufgabenfeldern überdurchschnittlich hoch aus (FKI > 100).
- 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.

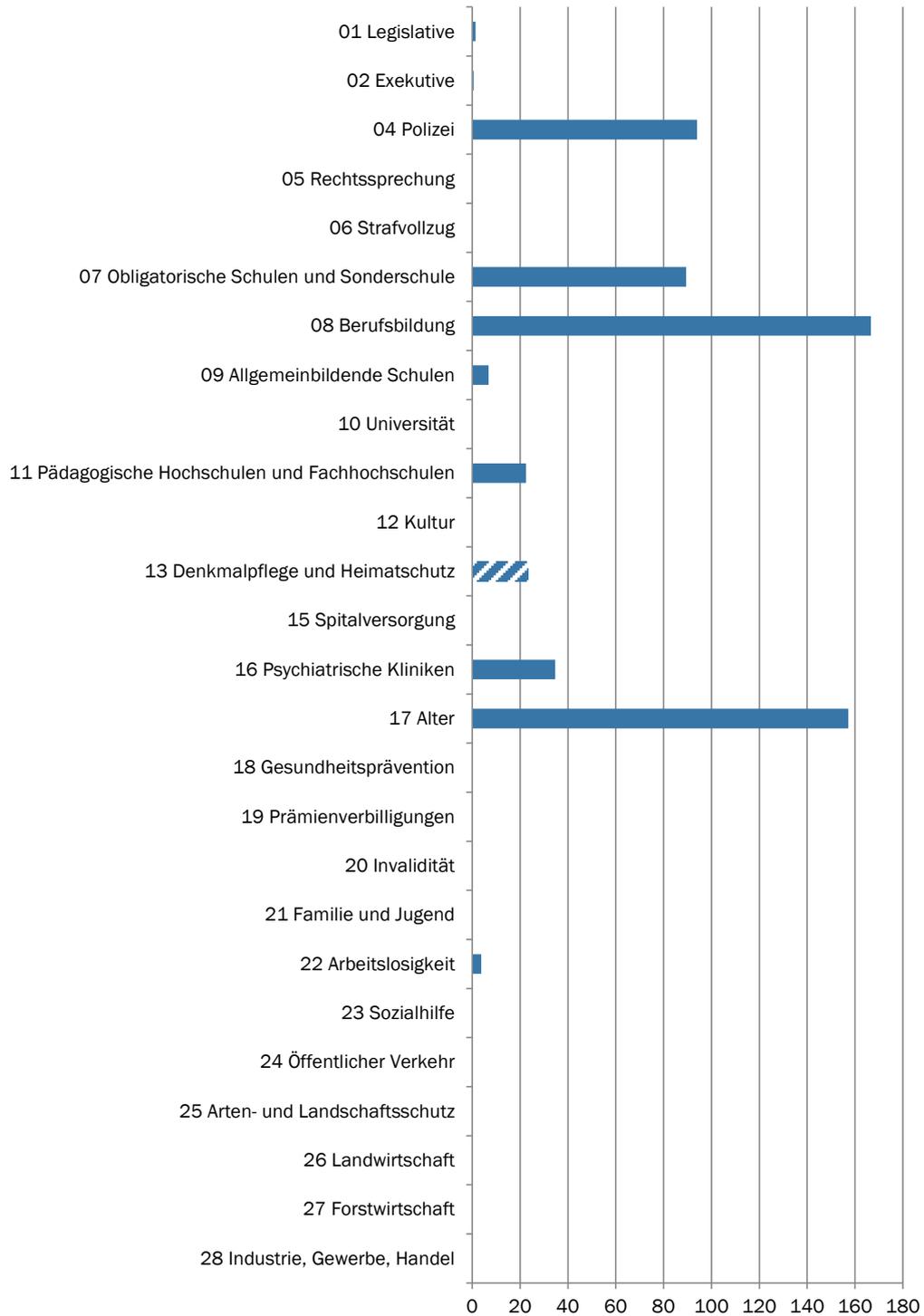
Kostendifferenziale nach Aufgabenfeldern:

Transformation der Fallkostenindizes in monetäre Grössen

- Der Fallkostenindex jedes Aufgabenfelds kann in eine monetäre Grösse transformiert 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 (Zielwert 100).
- Aus der Kombination der leicht nachteiligen strukturellen Voraussetzungen und einer unterdurchschnittlichen Finanzkraft des Kantons Bern kann ein theoretisches Referenzniveau errechnet werden. Anhand der Analysen aus Kapitel 3.5 wird ein Zielwert von 85, also ein unterdurchschnittliches Kostenniveau, als zweckmässig erachtet.
- Für Leistungsüberprüfungen in der Erfolgsrechnung rücken insbesondere solche Aufgabenfelder in den Fokus, die zugleich einen hohen Fallkostenindex sowie ein hohes Kostendifferenzial aufweisen. Zu nennen sind hier die Aufgabenfelder Alter, Berufsbildung, Polizei und Obligatorische Schulen und Sonderschulen.

⁷ Ohne die Aufgabenfelder Kirchen und religiöse Angelegenheiten und Denkmalpflege und Heimatschutz.

Abb. 4-1 Kostendifferenziale Kanton nach Aufgabenfeldern (Zielwert 85)



Anmerkung: In Mio. CHF.
 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.
 Für das Aufgabenfeld Kirchen und religiöse Angelegenheiten wird aufgrund der unzureichenden Vergleichbarkeit der Kantone kein Kostendifferenzial ausgewiesen.
 Schraffierung: Aufgabenfelder weisen erfahrungsgemäss eine eingeschränkte kantonale Vergleichbarkeit auf.
 Quelle: BAK Economics

4.2 Potenzielle Handlungsfelder

Das finanzielle Gewicht eines Aufgabenfelds im kantonalen Finanzhaushalt und die Höhe des Kostendifferenzials (Zielwert 85) bestimmen, ob ein Aufgabenfeld in den Fokus von etwaigen Leistungsüberprüfungen rückt. Die Aufgabenfelder Alter und Berufsbildung sind aus dieser Perspektive von besonderer Bedeutung. Im erweiterten Feld sind darüber hinaus die Aufgabenfelder Polizei und Obligatorische Schulen und Sonderschulen.

Alter

Der Anteil der über 79-jährigen Bevölkerung an der ständigen Wohnbevölkerung ist im Kanton Bern überdurchschnittlich hoch (BI 114). Somit kann ein Teil der hohen Standardkosten (STKI 124) im Aufgabenfeld Alter durch die unvorteilhafte Bedarfsstruktur erklärt werden. Der Fallkostenindex liegt bei 111. Der Kanton trägt an diesem Aufgabenfeld 79 Prozent der Kosten. Bei einem Zielwert von 85 führt das Benchmark zu einem Kostendifferenzial von 157.2 Mio. CHF für den Kanton.

Berufsbildung

Die Standardkosten (STKI 141) sind im Aufgabenfeld Berufsbildung überdurchschnittlich hoch. Dies kann teilweise dadurch erklärt werden, dass die Zahl der SchülerInnen in Relation zur Bevölkerung in der Beruflichen Grundbildung und Höheren Berufsbildung überdurchschnittlich hoch ist. Der Fallkostenindex liegt bei 145. Der Kanton trägt an diesem Aufgabenfeld 99 Prozent der Nettoausgaben und weist bei einem Referenzniveau von 85 ein Kostendifferenzial von 166.6 Mio. CHF auf.

Polizei

Im Aufgabenfeld Polizei werden mittels eines Regressionsmodells nach der Standardisierung der Nettoausgaben mit der Bevölkerung weitere strukturelle Faktoren (Bevölkerungsdichte, Sonderlasten der Kernstädte, Armut) aus den Standardkosten herausgerechnet. Der Kanton Bern weist im Aufgabenfeld Polizei mit einem Fallkostenindex von 127 ein überdurchschnittlich hohes Kostenniveau auf. Bei einem Zielwert von 85 und einem Kantonsanteil von 85 Prozent entsteht ein Kostendifferenzial in der Höhe von 93.9 Mio. CHF.

Obligatorische Schulen und Sonderschulen

Die Leistungen im Bereich Obligatorische Schulen und Sonderschulen werden gesamtschweizerisch vor allem auf der kommunalen Ebene bereitgestellt. Zudem deutet der Fallkostenindex von 93 auf unterdurchschnittliche Nettoausgaben hin. Dennoch entsteht aufgrund der Grösse des Aufgabenfelds bei einem Zielwert von 85 und einem Kantonsanteil von 55 Prozent ein Kostendifferenzial in der Höhe von 89.4 Mio. CHF.

4.3 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.



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.