BAK
economic intelligence

Evaluation des Finanzhaushalts des Kantons Basel-Stadt

Studie im Auftrag der Finanzverwaltung des Kantons Basel-Stadt

EXECUTIVE SUMMARY

2018

Auftraggeber
Finanzverwaltung des Kantons Basel-Stadt

Herausgeber
BAK Economics AG

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

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

Projektbearbeitung
Silvan Fischer
Simon Fry
Michael Grass
Martin Peters
Marco Vincenzi

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 © 2018 by BAK Economics AG
Alle Rechte vorbehalten

Einleitende Bemerkungen

Ausgangslage

Der Finanzhaushalt des Kantons Basel-Stadt hat sich in der vergangenen Dekade sehr gut entwickelt. Seit 2006 konnten Überschüsse erwirtschaftet werden, die Nettoverschuldung wurde gesenkt und gleichzeitig die Pensionskasse saniert. Nebst der positiven wirtschaftlichen Entwicklung, welche für sprudelnde Einnahmen sorgte, ist auch die fortlaufende Überprüfung der Ausgabenseite mitverantwortlich für die positive Entwicklung des Kantonshaushaltes.

Auch wenn sich für die kommenden Jahre gegenwärtig alleine von den wirtschaftlichen Fundamentaldaten her ein günstiger Ausblick für die Entwicklung der Einnahme ergibt, stellen sich aus Sicht der Finanzpolitik dennoch einige Herausforderungen. Einerseits bringt die anstehende Unternehmenssteuerreform eine gestiegene Unsicherheit über die künftige Fiskalkraft mit sich. Andererseits ist auf der Ausgabenseite gleichzeitig mit strukturell bedingten Steigerungen der finanziellen Verpflichtungen zu rechnen, insbesondere im Gesundheits-, Sozial- und Bildungsbereich.

Vor dem Hintergrund dieser Herausforderungen ist die regelmässige Überprüfung der Leistungsstrukturen sinnvoll. Im Kanton Basel-Stadt trägt man diesem Umstand in jeder Legislaturperiode mit der so genannten „Generelle Aufgabenüberprüfung (GAP)“ Rechnung, bei der die Ausgabenstrukturen anhand verschiedener Instrumente beleuchtet und überprüft werden. Auch die vorliegende Finanzhaushaltsevaluation von BAK Economics wird als eines von verschiedenen Informationsinstrumenten im Rahmen der GAP genutzt und bereits zum zweiten Mal erstellt.

Zielsetzung der Finanzhaushaltsevaluation

BAK Economics nimmt in Zusammenarbeit mit der Finanzverwaltung eine Überprüfung der Staatsaufgaben des Kantons Basel-Stadt 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 über 30 Aufgabenfeldern (aus den Bereichen Allgemeine Verwaltung, 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:
Kanton Basel-Stadt als Sonderfall der Schweiz

- In der Gesamtbetrachtung über alle untersuchten Aufgabenfelder trägt der Kanton Basel-Stadt 97 Prozent der Kosten – 3 Prozent fallen bei den Gemeinden an.
- Die Kantonsverwaltung Basel-Stadt beteiligt sich somit stärker an der gesamtkantonalen Finanzierung als der Durchschnitt der Schweizer Kantone (73 %).
- Diese einzigartigen Voraussetzungen wurden im interkantonalen Vergleich berücksichtigt, indem in jedem Aufgabenfeld der Benchmark-Ansatz entsprechend des aufgabenfeldspezifischen Bedarfs angepasst wurde. Für jedes Aufgabenfeld wurde dementsprechend in einem ersten Schritt eruiert, ob der Vergleich mit den strukturähnlichen Kantonen, den Kantonen inkl. Gemeinden oder den Vergleichsstädten (Zürich, Bern, Lausanne, Genf) stattfindet.

Benchmarking der Standardkosten (STK):
Kosten pro Einwohner beinahe doppelt so hoch wie im Schweizer Durchschnitt

- Insgesamt weisen 30 der 32 Aufgabenfelder überdurchschnittliche Standardkosten auf. Der Standardkostenindex gibt wieder, um wieviel Prozent die Nettoausgaben pro Einwohner von den durchschnittlichen Nettoausgaben pro Einwohner der übrigen 25 Kantone abweichen.
- Über alle 32 untersuchten Aufgabenfelder hinweg ergibt sich ein durchschnittlicher Index von 194 gegenüber den 25 übrigen Kantonen. Der Kanton Basel-Stadt weist in diesen Aufgabenbereichen dementsprechend ein um 94 Prozent höheres Nettoausgabenniveau pro Einwohner auf.
- Die um 94 Prozent überdurchschnittlichen Standardkosten sind zugleich auf überdurchschnittliche Fall- wie auch Strukturkosten zurückzuführen.

Korrektur um Strukturkosten (SK):
Soziodemographische Bedingungen und Zentrumslasten stellen Kanton vor Herausforderungen

- 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 gebenchmarkt werden.
- Der globale Strukturkostenindex beträgt 165. Dies deutet darauf hin, dass im Kanton Basel-Stadt (auch bei durchschnittlich effizienter Bereitstellung) auf Dauer um 65 Prozent höhere Kosten anfallen, um den Einwohnern ein durchschnittliches Leistungsniveau zu gewähren.
- Hohe Strukturkosten im soziodemographischen Bereich wirken sich insbesondere im Gesundheits- und Sozialbereich belastend auf die Kantonsfinanzen aus. Die hohen Zentrumslasten des Kantons Basel-Stadt werden in den hohen Strukturkosten im Justiz- und Sicherheitsdepartement (bspw. Öffentliche Sicherheit) sichtbar. Ausserdem spielt in Aufgabenfeldern wie die Öffentliche Sicherheit oder der Öffentliche Verkehr auch die trinationale Situation Basels eine Rolle.

Benchmarking der Fallkosten (FK):
Globaler Fallkostenindex auf überdurchschnittlichem Niveau

- Durch die Bereinigung der Standardkosten um strukturell bedingte Kosten ergeben sich die Fallkosten. 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.
- Der globale Fallkostenindex über alle Aufgabenfelder beträgt 118. Die strukturbereinigten Nettoausgaben im Kanton Basel-Stadt liegen somit um 18 Prozent höher als diejenigen der Vergleichsgruppen. Von den 32 Aufgabenfeldern weisen 25 überdurchschnittliche Fallkosten auf.
- Aufgrund der finanziellen Gewichtung sind hier vor allem die Aufgabenfelder Obligatorische Schule und Sonderschule, Berufliche Grundbildung und höhere Berufsbildung, Universitäre Hochschulen, Familie und Jugend, Spitäler und Prämienverbilligungen zu nennen.
- Die im Vergleich zur letzten Studie höheren Fallkostenindizes müssen nicht zwingend mit höheren Nettoausgaben im Kanton Basel-Stadt einhergehen, sondern können auch darauf zurückgeführt werden, dass die Vergleichskantone im selben Zeitraum weniger ausgegeben haben als der Kanton Basel-Stadt (relative Betrachtung). Ausserdem werden viele Entlastungsmassnahmen, welche der Kanton Basel-Stadt ergriffen hat, erst nach 2015 wirksam und sind somit noch nicht in der Datengrundlage enthalten. In anderen Kantonen wurden solche Massnahmen bereits früher ergriffen. Nicht zuletzt kam es auch zu vereinzelten methodischen Anpassungen, um die Aussagekraft der Ergebnisse zu erhöhen. Diese methodischen Anpassungen dürften sich auf das Hauptergebnis der Studie aber nur marginal auswirken.

Potenzielle Handlungsfelder

- Für die Leistungsüberprüfung im Kanton Basel-Stadt sind nach Einschätzung von BAK Economics die Aufgabenfelder Obligatorische Schule und Sonderschule, Berufliche Grundbildung und höhere Berufsbildung, Universitäre Hochschulen, Familie und Jugend, Spitäler und Prämienverbilligungen von besonderer Bedeutung. Im erweiterten Feld sind darüber hinaus die Aufgabenfelder Kultur, Alter und Rechtsprechung 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. Aus den unterschiedlichen Fallkostenindizes können nicht unmittelbar entsprechende Einsparpotenziale abgeleitet werden.
- 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. Schluss-

folgerungen 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.

Ergebnistabelle

Aufgabenfeld	NA [Mio. CHF]	STKI [Idx]	SKI [Idx]	FKI [Idx]
TOTAL	**2'581.5**	**194**	**165**	**118**
01 Kultur	119.3	308	276	112
02 Denkmalpflege	9.3	214	187	115
03 Öffentlicher Verkehr	82.2	169	152	111
04 Raumordnung	5.3	182	175	104
05 Obligatorische Schule und Sonderschule	407.6	128	91	141
06 Berufliche Grundbildung und höhere Berufsbildung	101.0	190	135	140
07 Allgemeinbildende Schulen	47.9	104	95	109
08 Universitäre Hochschulen	176.3	342	188	182
09 Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen	52.4	115	94	122
10 Sport und Freizeit	37.4	171	224	76
11 Familie und Jugend	110.5	235	169	139
12 Spitäler	377.8	181	164	111
13 Alter	195.7	175	163	107
14 Gesundheitsprävention	16.0	160	174	92
15 Öffentliche Sicherheit	134.4	226	214	106
16 Strafvollzug	37.4	216	202	107
17 Allgemeines Rechtswesen	11.9	119	125	95
18 Feuerwehr	11.5	226	247	92
19 Verteidigung	11.4	263	134	197
20 Prämienverbilligungen	87.2	212	123	172
21 Invalidität	119.6	140	200	70
22 Arbeitslosigkeit	14.8	206	119	172
23 Sozialhilfe	178.6	199	205	97
24 Asylwesen	15.6	230	108	213
25 Arten- und Landschaftsschutz	1.2	38	11	358
26 Umweltschutz	6.8	100	85	118
27 Tourismus	2.0	56	45	124
28 Industrie, Gewerbe, Handel	7.6	154	88	176
29 Legislative	5.1	250	167	150
30 Exekutive	2.1	144	145	99
31 Allgemeine Verwaltung	135.6	177	100	177
32 Rechtsprechung	60.0	261	176	148

Anmerkung: NA = Nettoausgaben 2015, STKI = Standardkostenindex, SKI = Strukturkostenindex, FKI = Fallkostenindex, Idx = Index,
Quelle: EFV, BAK Economics

BAK steht als unabhängiges Schweizer Wirtschaftsforschungsinstitut seit 1980 für die Kombination von wissenschaftlich fundierter empirischer Analyse und deren praxisnaher Umsetzung.

www.bak-economics.com

BAK Economics AG Güterstrasse 82 CH-4053 Basel T +41 61 279 97 00 info@bak-economics.com www.bak-economics.com