

# Evaluation des Finanzhaushalts des Kantons Basel-Stadt

Studie im Auftrag der Finanzverwaltung  
des Kantons Basel-Stadt

2022



**Auftraggeber**

Finanzverwaltung des Kantons Basel-Stadt

**Herausgeber**

BAK Economics AG

**Ansprechpartner**

Sebastian Schultze, Projektleitung

T +41 61 279 97 11, [sebastian.schultze@bak-economics.com](mailto:sebastian.schultze@bak-economics.com)

Michael Grass, Geschäftsleitung

Leiter Marktfeld Öffentliche Finanzen

T +41 61 279 97 23, [michael.grass@bak-economics.com](mailto: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](mailto:marc.puechredon@bak-economics.com)

**Projektbearbeitung**

Michael Grass

Martin Peters

Sebastian Schultze

Noé Stemmer

**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 © 2022 by BAK Economics AG

Alle Rechte vorbehalten

# Inhalt

<b>1</b>	<b>Ausgangslage</b> .....	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Methodik</b> .....	<b>5</b>
2.1	Ziel und Konzeption.....	5
2.2	Bildung der Aufgabenfelder .....	6
2.3	Interkantonaies Benchmarking .....	10
<b>3</b>	<b>Interkantonaies Benchmarking</b> .....	<b>16</b>
3.1	Aufgabenteilung im interkantonalen Vergleich.....	16
3.2	Benchmarking der Standardkosten .....	18
3.3	Korrektur um Strukturkosten.....	20
3.4	Benchmarking der Fallkosten .....	22
3.5	Kostendifferenziale .....	26
<b>4</b>	<b>Synthese</b> .....	<b>30</b>
4.1	Kernergebnisse des interkantonalen Benchmarkings.....	30
4.2	Potenzielle Handlungsfelder .....	33
4.3	Einordnung und Grenzen des interkantonalen Benchmarkings .....	36

# 1 Ausgangslage

Das Finanzhaushaltsgesetz verpflichtet den Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt mindestens einmal pro Legislaturperiode mit einer «Generellen Aufgabenüberprüfung» (GAP) die kantonalen Tätigkeiten auf ihre staatliche Notwendigkeit, ihre Wirksamkeit und die Effizienz ihrer Erbringung sowie auf die Tragbarkeit ihrer finanziellen Auswirkungen zu überprüfen.

Bereits in den vergangenen beiden Legislaturperioden wurde die Finanzhaushaltsevaluation von BAK Economics als eines von verschiedenen Informationsinstrumenten im Rahmen der GAP genutzt. Die vorliegende dritte Finanzhaushaltsevaluation von BAK Economics erfolgt im Rahmen der GAP für die Legislaturperiode 2021-2025.

Im Fokus der BAK-Evaluation steht die systematische Analyse der Kosten, die der Kanton Basel-Stadt 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 32 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 Basel-Stadt basiert auf der Datengrundlage aus dem Jahr 2019.
- 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 32 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 Basel-Stadt 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 Basel-Stadt (bspw. Lawinenverbauungen) irrelevant sind.

## Änderungen zur Studie aus dem Jahr 2018

- Das Analyseraster der vorliegenden Studie wurde im Vergleich zur Studie aus dem Jahr 2018 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 umgelegt werden. Die internen Mieten spiegeln somit die getätigten Investitionen wider. Da in Basel-Stadt unter anderem aufgrund der Energiestandards und der Erdbebensicherheit vergleichsweise teuer gebaut wird, fallen auch die internen Mieten entsprechend hoch aus. Im Jahr 2019 beliefen sich die internen Mieten auf 156 Mio. CHF. Die verfügbaren Daten deuten darauf hin, dass die Verbuchungspraxis der internen Mieten in Basel-Stadt im Vergleich zu anderen Kantonen 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. Da die internen Mieten intern bei der Allgemeinen Verwaltung als Einnahmen verbucht werden, erfolgte dort entsprechend eine Kürzung der Einnahmen.
- Die Methodik der Strukturkostenbereinigung wurde mit der vorliegenden Studie ausdifferenziert. Die Fallkosten (Nettoausgaben je Bedarfseinheit) werden unverändert in Relation zu einer Auswahl von strukturähnlichen Vergleichskantonen bzw. Städten (Vergleichsgruppe) ermittelt. Bei den Strukturkosten unterscheiden wir je Aufgabengruppe zwischen (1) den Kosten der Bedarfsstruktur des Kantons Basel-Stadt im Vergleich zu allen restlichen Kantonen und (2) den Nettoausgaben je Bedarfseinheit in der Gruppe der strukturähnlichen Vergleichskantone in Relation zum kantonalen Durchschnitt. Der (strukturelle) Faktor, der sich aus dem Produkt von (1) und (2) ergibt, ist äquivalent mit dem Strukturkostenindex nach alter Methodik (siehe Benchmarking Strukturkosten auf S.14 für mehr Informationen).
- Durch die Aktualisierung der Datengrundlage vom Stichjahr 2015 auf das Stichjahr 2019 kam es in einzelnen Aufgabenfeldern zu einer Änderung der Vergleichsgruppe.



Tab. 2-1 Bildung der Aufgabenfelder

Aufgabenfeld	Code HRM2
01 Kultur	311 + 32 + 33
02 Denkmalpflege	312
03 Öffentlicher Verkehr	62
04 Raumordnung	79
05 Obligatorische Schule und Sonderschule	21 + 22
06 Berufliche Grundbildung und höhere Berufsbildung	23 + 26
07 Allgemeinbildende Schulen	25
08 Universitäre Hochschulen	271
09 Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen	272 + 273
10 Sport und Freizeit	34
11 Familie und Jugend	54
12 Spitäler	411 + 413 + 422 + 480
13 Alter	412 + 421 + 531 + 532 + 534 + 535
14 Gesundheitsprävention	43
15 Öffentliche Sicherheit	111 + 112
16 Strafvollzug	130
17 Allgemeines Rechtswesen	140
18 Feuerwehr	15
19 Verteidigung	16
20 Prämienverbilligungen	51
21 Invalidität	52
22 Arbeitslosigkeit	55
23 Sozialhilfe	571 + 572 + 579
24 Asylwesen	573
25 Arten- und Landschaftsschutz	75
26 Umweltschutz	76 + 77
27 Tourismus	84
28 Industrie, Gewerbe, Handel	85
29 Legislative	011
30 Exekutive	012
31 Allgemeine Verwaltung	02 + 291 + 490
32 Rechtsprechung	12

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. 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 32 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 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 EinwohnerInnen 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.

### Sonderfall Kanton Basel-Stadt

Im Hinblick auf das interkantonale Benchmarking ergibt sich aufgrund der spezifischen Bedarfsstrukturen des Kantons Basel-Stadt eine besondere Ausgangslage. Erstens resultieren durch die städtische Prägung und die trinationale Lage des Kantons aus Vergleichen mit anderen Kantonen je nach Aufgabenfeld nur bedingt aussagekräftige Ergebnisse. Stattdessen bietet sich in den betreffenden Aufgabenfeldern ein Benchmarking der Nettoausgaben der Städte an.

Zweitens unterscheidet sich der Modus der Aufgabenverteilung zwischen den Kantonen und ihren jeweiligen Gemeinden teils erheblich, wobei im Kanton Basel-Stadt, der lediglich aus drei Gemeinden besteht und dessen Finanzhaushalt deckungsgleich ist mit demjenigen der Stadt Basel, hauptsächlich die kantonale Ebene zur Finanzierung des Haushalts beiträgt. In einigen Aufgabenfeldern wäre ein direkter Vergleich der Nettoausgaben der Kantone in seiner Aussagekraft stark eingeschränkt. Dem wird entgegengewirkt, indem die Analyse der betreffenden Aufgabenfelder anhand der konsolidierten Nettoausgaben der Kantone inklusive ihrer Gemeinden durchgeführt wird. Insgesamt ergeben sich also drei Benchmarking-Ansätze:

#### Benchmarking der Nettoausgaben der Kantone (exkl. Gemeinden)

Das Benchmarking der Nettoausgaben der Kantone (exkl. Gemeinden) dient als geeigneter Ansatz in denjenigen Aufgabenfeldern, die gesamtschweizerisch auf kantonaler Ebene geregelt sind und von den Kantonen ohne Beiträge der Gemeinden finanziert werden. Dazu gehört beispielsweise der Strafvollzug, die Berufsbildung oder die Spitalversorgung.

#### Benchmarking der Nettoausgaben der Kantone inkl. Gemeinden

Daneben existieren Aufgabenfelder, die hauptsächlich auf der kantonalen Ebene geregelt sind, wobei die Gemeinden ebenfalls einen Beitrag zur Finanzierung leisten. Insbesondere wenn sich diese Aufgabenteilung interkantonale stark unterscheidet, dient die Analyse der konsolidierten Nettoausgaben der Kantone und Gemeinden als geeigneter Benchmarking-Ansatz. Als Beispiele hierfür gelten die Aufgabenfelder Alter oder Asylwesen.

#### Benchmarking der Städte

In vielen Aufgabenfeldern liegt die Finanzierungshoheit in den Händen der Gemeinden bzw. teilen sich die kantonale und die kommunale Ebene die Finanzierung, wobei insbesondere die Städte aufgrund ihrer spezifischen Bedarfsstrukturen einen grossen Beitrag leisten müssen. Dies betrifft beispielsweise die Aufgabenfelder Obligatorische Schule oder Tourismus. In diesen Aufgabenfeldern bildet das Benchmarking der Nettoausgaben der Städte des Jahres 2019 den Ausgangspunkt der Analyse. Allerdings werden für die Vergleichsstädte (Bern, Genf, Lausanne und Zürich) nicht die reinen Nettoausgaben der Städte berücksichtigt. Dies ergäbe aufgrund der spezifischen Struktur des Kantons Basel-Stadt ein verzerrtes Bild. Schliesslich helfen in diesen Aufgabenfeldern in den Vergleichs-Städten auch die Kantone bei der Finanzierung mit, wohingegen in Basel-Stadt die Stadt selbst für die komplette Finanzierung aufkommen muss. Den Nettoausgaben der Vergleichs-Städte wird folglich ein Anteil der Nettoausgaben des Kantons zugerechnet. Dies erfolgt, indem der Anteil der Stadt an den im ganzen Kanton zu deckenden Bedarfs-einheiten berechnet und der entsprechende Anteil der Nettoausgaben des Kantons zu den Nettoausgaben der Städte addiert wird.

## 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

- Die Strukturkosten (Bedarfsindikator pro Bevölkerung) des untersuchten Kantons können für jedes Aufgabenfeld mit den Strukturkosten der übrigen 25 Kantone verglichen werden.
- Aus diesem Vergleich resultiert der Strukturkostenindex (SKI). Er zeigt auf, um wieviel Prozent die Strukturkosten des untersuchten Kantons von den durchschnittlichen Strukturkosten in der Schweiz abweichen (siehe Kasten „Standardkostenindex“ für Interpretation).
- In jedem Aufgabenfeld stehen Standardkosten-, Fallkosten- und Strukturkostenindex 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. Zusätzlichen Kosten, welche als Folge einer spezifischen (vom nationalen mittel abweichenden) Bedarfsstruktur zu verstehen sind.
  2. Unterschiede in den Bedarfsstrukturen des Kantons im Vergleich zur gesamten Schweiz. Hier spielt bspw. die demographische Struktur eine besondere Rolle.
- Interpretation: Ein Strukturkostenindex von 110 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

Im Kanton Basel-Stadt, der lediglich aus drei Gemeinden besteht und dessen Finanzhaushalt deckungsgleich ist mit demjenigen der Stadt Basel, trägt hauptsächlich die kantonale Ebene zur Finanzierung des Haushalts bei. In den meisten übrigen Kantonen ist die Aufgabenverteilung der Kantone und Gemeinden ausgewogener. Um einen Überblick über die Umfänge der Aufgabenfelder zu erhalten, sind in der nachfolgenden Tabelle für jedes Aufgabenfeld die Nettoausgaben des Kantons Basel-Stadt und der Gemeinden Riehen und Bettingen für das Jahr 2019 aufgelistet. Zum Vergleich werden zusätzlich für alle Aufgabenfelder die gewichteten Durchschnitte der kantonalen Finanzierungsanteile in allen Kantonen (CH) aufgeführt.

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 Basel inklusive seiner Gemeinden in Höhe von 2'532.9 Mio. CHF verglichen. In der Gesamtbetrachtung der verglichenen 32 Aufgabenfelder trägt der Kanton Basel-Stadt 97 Prozent der Kosten – 3 Prozent fallen bei den Gemeinden an.
- Damit beteiligt sich der Kanton Basel-Stadt in allen Aufgabenfeldern stärker als die durchschnittliche Beteiligung der übrigen 25 Kantone (70%).
- 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 liegt der Kantonsanteil an den Nettoausgaben sowohl für den Kanton Basel-Stadt als auch die übrigen 25 Kantone bei 100 Prozent.
- Nahezu zwei Drittel der gebenchmarkten Nettoausgaben fallen auf die sechs wichtigsten Aufgabenfelder Obligatorische Schule und Sonderschule, Spitäler, Sozialhilfe, Alter, Invalidität, und Universitäre Hochschulen.



Tab. 3-1 Aufgabenteilung im interkantonalen Vergleich

Aufgabenfeld	Nettoausgaben		Kantonsanteil	
	Kanton	Kt. & Gem.	BS	Ø-CH
	[Mio. CHF]		[%]	[%]
<b>TOTAL</b>	<b>2'449.7</b>	<b>2'532.9</b>	<b>97%</b>	<b>70%</b>
01 Kultur	117.2	119.3	98%	43%
*02 Denkmalpflege	10.4	10.4	100%	90%
*03 Öffentlicher Verkehr	98.9	101.6	97%	63%
04 Raumordnung	5.9	6.5	91%	44%
05 Obligatorische Schule und Sonderschule	388.8	430.4	90%	42%
06 Berufliche Grundbildung und höhere Berufsbildung	77.1	77.1	100%	96%
07 Allgemeinbildende Schulen	60.1	60.1	100%	95%
08 Universitäre Hochschulen	153.8	153.8	100%	100%
09 Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen	56.4	56.4	100%	100%
10 Sport und Freizeit	36.5	43.8	83%	19%
11 Familie und Jugend	118.6	121.4	98%	50%
12 Spitäler	370.6	370.6	100%	98%
13 Alter	171.5	182.1	94%	55%
14 Gesundheitsprävention	22.1	22.6	98%	56%
15 Öffentliche Sicherheit	124.9	124.9	100%	72%
16 Strafvollzug	41.5	41.5	100%	100%
17 Allgemeines Rechtswesen	6.4	6.9	93%	100%
18 Feuerwehr	10.3	10.3	100%	7%
19 Verteidigung	8.6	8.7	100%	34%
20 Prämienverbilligungen	102.1	102.1	100%	85%
21 Invalidität	169.3	169.3	100%	78%
22 Arbeitslosigkeit	9.7	9.7	100%	72%
23 Sozialhilfe	184.3	195.6	94%	48%
24 Asylwesen	14.3	16.4	87%	75%
25 Arten- und Landschaftsschutz	1.0	1.1	93%	83%
26 Umweltschutz	6.6	7.3	89%	46%
27 Tourismus	1.9	1.9	100%	44%
28 Industrie, Gewerbe, Handel	9.7	9.7	100%	81%
29 Legislative	5.2	5.2	100%	100%
*30 Exekutive	2.8	2.8	100%	100%
31 Allgemeine Verwaltung	.	.	.	.
32 Rechtsprechung	63.3	63.3	100%	99%

Anmerkung: Anteil Kanton = Anteil des Kantons an den Nettoausgaben des Kantons inkl. der Gemeinden (Ausnahmen: Legislative, Exekutive, Allgemeine Verwaltung).

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.

\*Im Aufgabenfeld Denkmalpflege sind die Nettoausgaben in Höhe von 0.6 Mio. CHF des Museums Kleines Klingental, welches die Denkmalpflege Basel-Stadt betreibt, nicht berücksichtigt.

\*Im Aufgabenfeld Öffentlicher Verkehr sind die Beiträge an die Ortsbuslinien der Gemeinde Riehen in Höhe von 1.1 Mio. CHF nicht berücksichtigt.

\*Im Aufgabenfeld Exekutive ist die Rückstellung für Ruhegehälter von Regierungsräten in Höhe von 2.4 Mio. CHF nicht berücksichtigt.

Schraffierung: Aufgabenfelder weisen erfahrungsgemäss eine eingeschränkte kantonale Vergleichbarkeit auf.

Quelle: EFV, BAK Economics

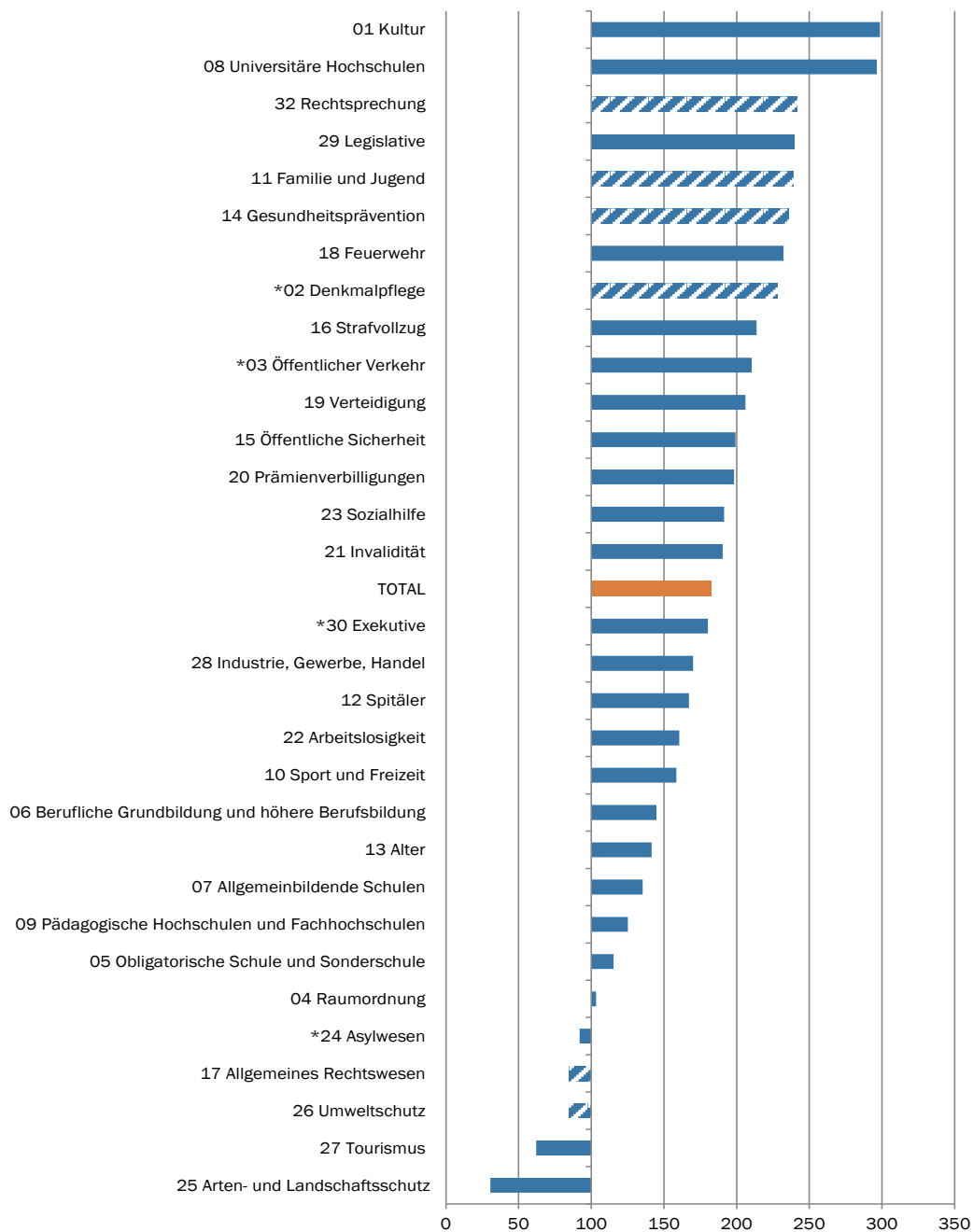
## 3.2 Benchmarking der Standardkosten

Die Betrachtung der Standardkosten stellt den ersten Schritt des interkantonalen Benchmarkings dar. Die Standardkosten entsprechen den gebenchmarkten Nettoausgaben pro EinwohnerIn. Die Division der Standardkosten im Kanton Basel-Stadt 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 Basel-Stadt beträgt insgesamt 182. Der Kanton Basel-Stadt weist dementsprechend Nettoausgaben pro EinwohnerIn auf, die 82 Prozent über dem Durchschnitt der Schweiz liegen. Über alle Aufgabenfelder hinweg werden die öffentlichen Finanzen des Kantons Basel-Stadt pro EinwohnerIn beinahe doppelt so stark belastet wie der Durchschnitt der übrigen 25 Kantone.
- Die höchsten Standardkostenindizes weisen die Aufgabenfelder Kultur und Universitäre Hochschulen auf. In diesen beiden Aufgabenfeldern ist die finanzielle Belastung des Kantons pro EinwohnerIn dreimal so hoch wie der Durchschnitt der übrigen 25 Kantone. Bei den Aufgabenfeldern Rechtsprechung, Legislative, Familie und Jugend, und Gesundheitsprävention sind die Standardkosten nahezu zweieinhalbmal so hoch wie der Durchschnitt der übrigen 25 Kantone.
- Die tiefsten Indizes wurden für die Aufgabenfelder Arten- und Landschaftsschutz und Tourismus berechnet und sind am unteren Rande des Rankings zu finden.
- Insgesamt sind die Nettoausgaben pro EinwohnerIn in 26 von 32 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.

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.

\*Im Aufgabenfeld Denkmalpflege sind die Nettoausgaben in Höhe von 0.6 Mio. CHF des Museums Kleines Klingental, welches die Denkmalpflege Basel-Stadt betreibt, nicht berücksichtigt.

\*Im Aufgabenfeld Öffentlicher Verkehr sind die Beiträge an die Ortsbuslinien der Gemeinde Riehen in Höhe von 1.1 Mio. CHF nicht berücksichtigt.

\*Im Aufgabenfeld Exekutive ist die Rückstellung für Ruhegehälter von Regierungsräten in Höhe von 2.4 Mio. CHF nicht berücksichtigt.

\*Im Aufgabenfeld Asylwesen werden die Nettoausgaben für die Berechnung der Indizes um 58.7 Prozent gekürzt, da Basel-Stadt eine Vollkostenrechnung über alle über alle Personengruppen im Asyl ausweist, im Benchmarking aber nur die Nettoausgaben für die Personen im Verfahrensprozess, den vorläufig aufgenommenen Personen und den Personen mit ausgesetztem Vollzug berücksichtigt werden.

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	Bedarfsindikator		Vergleichsgruppe (VG)
	..als Divisoren	...zur Bildung VG	
01 Kultur	Bevölkerung	Benchmarking der Städte	Bern, Genf, Lausanne, Zürich
02 Denkmalpflege	Kulturbauten von nationaler und regionaler Bedeutung	Benchmarking der Städte	Bern, Genf, Lausanne, Zürich
03 Öffentlicher Verkehr	Bevölkerung und GrenzgängerInnen	Benchmarking der Städte	Bern, Genf, Lausanne, Zürich
04 Raumordnung	Anzahl Gebäude mit Wohnnutzung	Benchmarking der Städte	Bern, Genf, Lausanne, Zürich
05 Obligatorische Schule und Sonderschule	SchülerInnen	Benchmarking der Städte	Bern, Genf, Lausanne, Zürich
06 Berufliche Grundbildung und höhere Berufsbildung	SchülerInnen (nach Lehrstandort)	Kantone der französischsprachigen Schweiz	FR, VD, VS, NE, GE, JU
07 Allgemeinbildende Schulen	SchülerInnen	Kantone der französischsprachigen Schweiz	FR, VD, VS, NE, GE, JU
08 Universitäre Hochschulen	Studierende (ohne EPFL&ETH)	(Träger-) Standortkanton (mit Universitätsspital)	ZH, BE, BL, VD, GE
09 Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen	Studierende	Konkordatskantone, Kantone mit Kernstädten	ZH, BE, SO, BL, AG, VD, GE
10 Sport und Freizeit	Bevölkerung	Benchmarking der Städte	Bern, Genf, Lausanne, Zürich
11 Familie und Jugend	Bevölkerung U20	Benchmarking der Städte	Bern, Genf, Lausanne, Zürich
12 Spitäler	Hospitalisierungen	Anteil EinwohnerInnen > 79, Case Mix Index	BE, LU, BL, TI, VD, GE
13 Alter	Bevölkerung Ü79	Armutindikator	SO, TI, VD, NE, GE
14 Gesundheitsprävention	Bevölkerung	Benchmarking der Städte	Bern, Genf, Lausanne, Zürich
15 Öffentliche Sicherheit	Bevölkerung	Multivariate Regression ermittelt Vergleichswert	25 übrige Kantone
16 Strafvollzug	Anzahl Verurteilungen	Bevölkerungsdichte, Anzahl AusländerInnen, Straftaten gemäss StGB, Sonderlasten der Kernstädte	ZH, BE, VD, GE
17 Allgemeines Rechtswesen	Bevölkerung	Benchmarking der Städte	Bern, Genf, Lausanne, Zürich
18 Feuerwehr	Siedlungsfläche	Benchmarking der Städte	Bern, Lausanne, Zürich
19 Verteidigung	Anzahl Zivilschutzleistende	Benchmarking der Städte	Bern, Genf, Lausanne
20 Prämienverbilligungen	Bevölkerung	Krankenkassenprämie	BE, BL, TI, VD, NE, GE, JU
21 Invalidität	BezügerInnen EL-IV	Benchmarking der Städte	Bern, Genf, Lausanne, Zürich
22 Arbeitslosigkeit	Arbeitslose Personen	Benchmarking der Städte	Bern, Genf, Lausanne, Zürich
23 Sozialhilfe	SozialhilfebezügerInnen	Benchmarking der Städte	Bern, Genf, Lausanne, Zürich
24 Asylwesen	Personen im Asylprozess	Kernstadtindikator	ZH, BE, VD, GE
25 Arten- und Landschaftsschutz	Naturfläche	Benchmarking der Städte	Bern, Genf, Lausanne, Zürich
26 Umweltschutz	Siedlungsfläche	Benchmarking der Städte	Bern, Genf, Lausanne, Zürich
27 Tourismus	Bruttowertschöpfung in der Beherbergung und Gastronomie	Benchmarking der Städte	Bern, Genf, Lausanne, Zürich
28 Industrie, Gewerbe, Handel	Bevölkerung	Benchmarking der Städte	Bern, Lausanne, Zürich
29 Legislative	Bevölkerung	Sitze kantonales Parlament	SZ, FR, SO, BL, TI, NE, GE
30 Exekutive	Bevölkerung	Regression ermittelt Vergleichswert	25 übrige Kantone
31 Allgemeine Verwaltung	▪	▪	▪
32 Rechtsprechung	Anzahl Verurteilungen	Bevölkerungsdichte, Anzahl AusländerInnen, Straftaten gemäss StGB, Sonderlasten der Kernstädte	ZH, BE, VD, GE

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.

#### Strukturkostenindex und struktureller Korrekturfaktor

Der Strukturkostenindex (SKI) ergibt sich, indem die Strukturkosten (Bedarfsindikator pro Bevölkerung) des untersuchten Kantons ins Verhältnis zu den Strukturkosten der übrigen 25 Kantone gesetzt werden. Der Strukturkostenindex zeigt näherungsweise auf, um wieviel Prozent strukturell die Kosten des Kantons Basel-Stadt innerhalb eines Aufgabenfeldes aufgrund einer besonderen Bedarfsstruktur von jenen der übrigen 25 Kantone abweichen. Der Strukturkostenindex fängt die Mengenkomponekte 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 strukturellen Faktor wird dieser Tatbestand ebenfalls berücksichtigt.

Sämtliche Fallkostenindizes (FKI) sowie Strukturkostenindizes (SKI) sind in Tabelle 3-3 aufgelistet.

#### Grundlegende Ergebnisse

- Die Einwohner des Kantons Basel-Stadt tragen im Vergleich zum Schweizer Durchschnitt um 82 Prozent höhere Standardkosten.
- Die überdurchschnittlichen Standardkosten sind zugleich auf überdurchschnittliche Fall- als auch Strukturkosten zurückzuführen. Im Schweizer Vergleich weist der Kanton Basel-Stadt strukturelle Voraussetzungen auf, welche mit einer erhöhten finanziellen Belastung einhergehen.
- Aufgrund von im Vergleich mit den restlichen Kantonen überdurchschnittlich ausgeprägten Zentrumslasten und Strukturkosten im sozio-demographischen Bereich fallen im Kanton Basel-Stadt überdurchschnittlich hohe Kosten für ein gegebenes Leistungsniveau an. Der Korrekturfaktor, der sämtliche strukturelle Faktoren berücksichtigt, beträgt im Durchschnitt aller Aufgabenfelder 1.58.
- Für 13 Aufgabenfelder werden überdurchschnittliche Strukturkosten identifiziert. Vor allem diejenigen Aufgabenfelder, in denen die soziodemographischen Rahmenbedingungen eine Rolle spielen, weisen vergleichsweise hohe Strukturkosten auf.
- Der globale Fallkostenindex über alle Aufgabenfelder beträgt 115. Der Kanton Basel-Stadt weist demnach im Vergleich mit strukturähnlichen Kantonen im Durchschnitt 15 Prozent höhere Nettoausgaben je Bedarfseinheit auf.
- Von den 32 Aufgabenfeldern weisen 20 überdurchschnittliche Fallkosten auf. Aufgrund der finanziellen Gewichtung sind hier vor allem die Aufgabenfelder

Obligatorische Schule und Sonderschule, Universitäre Hochschulen, Familie und Jugend, Öffentliche Sicherheit und Prämienverbilligungen bedeutend.

- Den höchsten Fallkostenindex weist das Aufgabenfeld Arten- und Landschaftsschutz auf. Die strukturbereinigte finanzielle Belastung in diesem Aufgabefeld ist rund 3.7 Mal so hoch wie in den Vergleichskantonen. Der tiefste Fallkostenindex wurde für das Aufgabenfeld Raumordnung berechnet. Der Fallkostenindex liegt bei 56. Diesen beiden Aufgabefeldern kommt für das Total der Nettoausgaben aber nur eine marginale Bedeutung zu.

**Tab. 3-3 Fall- und Strukturkostenindizes**

Aufgabefeld	Benchmarking-Methodik	Nettoausg. [Mio. CHF]	FKI [Idx]	Struktureller Faktor ((1)/100) * ((2)/100)	SKI [1] [Idx]	FKI VG [2] [Idx]
<b>TOTAL</b>		<b>2'462.4</b>	<b>115</b>	<b>1.58</b>	<b>130</b>	<b>122</b>
01 Kultur	Städte	117.2	106	2.83	100	283
*02 Denkmalpflege	Städte	10.4	80	2.86	147	195
*03 Öffentlicher Verkehr	Städte	98.9	110	1.91	114	168
04 Raumordnung	Städte	5.9	56	1.84	59	315
05 Obligatorische Schule und Sonderschule	Städte	388.8	122	0.94	81	116
06 Berufliche Grundbildung und höhere Berufsbildung	Kanton	77.1	99	1.46	114	129
07 Allgemeinbildende Schulen	Kanton	60.1	139	0.97	108	90
08 Universitäre Hochschulen	Kanton	153.8	174	1.70	135	126
09 Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen	Kanton	56.4	133	0.94	92	103
10 Sport und Freizeit	Städte	36.5	66	2.42	100	242
11 Familie und Jugend	Städte	118.6	132	1.81	87	209
12 Spitäler	Kanton	370.6	111	1.50	136	111
13 Alter	Kanton inkl. Gemeinden	182.1	94	1.51	129	117
14 Gesundheitsprävention	Städte	22.1	144	1.64	100	164
15 Öffentliche Sicherheit	Kanton	124.9	123	1.61	100	161
16 Strafvollzug	Kanton	41.5	84	2.56	211	121
17 Allgemeines Rechtswesen	Städte	6.4	79	1.07	100	107
18 Feuerwehr	Städte	10.3	93	2.51	35	713
19 Verteidigung	Städte	8.6	192	1.07	75	143
20 Prämienverbilligungen	Kanton inkl. Gemeinden	102.1	151	1.31	100	131
21 Invaliddität	Städte	169.3	100	1.90	225	84
22 Arbeitslosigkeit	Städte	9.7	132	1.21	127	95
23 Sozialhilfe	Städte	184.3	88	2.16	192	112
*24 Asylwesen	Kanton inkl. Gemeinden	16.4	81	1.13	83	137
25 Arten- und Landschaftsschutz	Städte	1.0	372	0.08	1	688
26 Umweltschutz	Städte	6.6	81	1.05	35	297
27 Tourismus	Städte	1.9	153	0.41	188	22
28 Industrie, Gewerbe, Handel	Städte	9.7	216	0.79	100	79
29 Legislative	Kanton	5.2	158	1.51	100	151
*30 Exekutive	Kanton	2.8	125	1.45	100	145
31 Allgemeine Verwaltung	Kanton	.	.	.	.	.
32 Rechtsprechung	Kanton	63.3	100	2.41	211	114

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

Der Strukturelle Faktor ergibt sich aus dem Produkt des Strukturkostenindex des Kantons Basel-Stadt im Vergleich zu den übrigen 25 Kantonen und dem Fallkostenindex der Gruppe der Vergleichskantone im Vergleich zu den übrigen 25 Kantonen. Für jedes Aufgabefeld wird eine spezifische Vergleichsgruppe gebildet (vgl. Schlussbericht, S.14).

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

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

\*Im Aufgabefeld Denkmalpflege sind die Nettoausgaben in Höhe von 0.6 Mio. CHF des Museums Kleines Klingental, welches die Denkmalpflege Basel-Stadt betreibt, nicht berücksichtigt.

\*Im Aufgabefeld Öffentlicher Verkehr sind die Beiträge an die Ortsbuslinien der Gemeinde Riehen in Höhe von 1.1 Mio. CHF nicht berücksichtigt.

\*Im Aufgabefeld Asylwesen werden die Nettoausgaben für die Berechnung der Indizes um 58.7 Prozent gekürzt, da Basel-Stadt eine Vollkostenrechnung über alle über alle Personengruppen im Asyl ausweist, im Benchmarking aber nur die Nettoausgaben für die Personen im Verfahrensprozess, den vorläufig aufgenommenen Personen und den Personen mit ausgesetztem Vollzug berücksichtigt werden.

\*Im Aufgabefeld Exekutive ist die Rückstellung für Ruhegehälter von Regierungsräten in Höhe von 2.4 Mio. CHF nicht berücksichtigt.

Schraffierung: Aufgabefelder weisen erfahrungsgemäss eine eingeschränkte kantonale Vergleichbarkeit auf

Quelle: EFV, BAK Economics

### Vergleich zur Vorstudie

Im Folgenden werden die beiden zentralen Kennzahlen Nettoausgaben und Fallkostenindex der vorliegenden Studie, welche auf die Datengrundlage 2019 abstellt, mit den Ergebnissen aus der Vorstudie verglichen, welche auf der Datengrundlage 2015 basieren.

Das interkantonale Benchmarking ist immer ein relativer Vergleich zu strukturähnlichen Kantonen. Das bedeutet, dass selbst wenn der Kanton Basel-Stadt die Nettoausgaben senken konnte, der Fallkostenindex höher ausfallen kann, sofern die Vergleichskantone die Nettoausgaben relativ stärker gesenkt haben bzw. kann der Fallkostenindex sinken, obwohl die Nettoausgaben gestiegen sind, weil sie in den Vergleichskantonen relativ stärker gestiegen sind.

Beim Vergleich ist zu beachten, dass bei der vorliegenden Studie aufgrund der unterschiedlichen Buchungspraxis bei den internen Mieten, die Mietausgaben beim Benchmarking ausgeklammert wurden (vgl. Änderungen zur Studie aus dem Jahr 2018, S. 8). Zudem kam es in einigen Aufgabenfeldern zu einer Änderung der Vergleichsgruppe.

### Grundlegende Ergebnisse

- Die Nettoausgaben des Kantons Basel-Stadt waren im Jahr 2019 mit 2'462.4 Mio. CHF um 119.1 Mio. CHF tiefer als 2015.
- Bei 16 Aufgabenfeldern (u.a. Öffentlicher Verkehr und Sozialhilfe) sind die Nettoausgaben gestiegen. Bei 15 Aufgabenfeldern (u.a. Spitäler und Alter) sind die Nettoausgaben gesunken.
- Der globale Fallkostenindex ist von 118 auf 115 gesunken.
- Bei sieben Aufgabenfeldern (u.a. Gesundheitsprävention, Invalidität) sind sowohl die Nettoausgaben als auch der Fallkostenindex gestiegen.
- Bei zehn Aufgabenfeldern (u.a. Alter und Arbeitslosigkeit) sind sowohl die Nettoausgaben als auch der Fallkostenindex gesunken.
- Bei neun Aufgabenfeldern (u.a. Sozialhilfe und Asylwesen) sind die Nettoausgaben gestiegen aber relativ weniger stark als bei den Vergleichskantonen, sodass der Fallkostenindex gesunken ist.
- Bei fünf Aufgabenfeldern (u.a. Öffentliche Sicherheit und Feuerwehr) sind die Nettoausgaben gesunken aber relativ weniger stark als bei den Vergleichskantonen, sodass der Fallkostenindex gestiegen ist.



Abb. 3-2 Jahresvergleich Nettoausgaben und Fallkostenindex

		2019	2015	2019-2015	2019	2015	2019-2015
		NA	NA	NA	FKI	FKI	FKI
Aufgabenfeld		[Mio. CHF]	[Mio. CHF]	[Mio. CHF]	[Idx]	[Idx]	[Idx]
<b>TOTAL</b>		<b>2'462.4</b>	<b>2'581.5</b>	<b>-119.1</b>	<b>115</b>	<b>118</b>	<b>-2</b>
01	Kultur	117.2	119.3	-2.1	106	112	-6
*02	Denkmalpflege	10.4	9.3	1.1	80	115	-35
*03	Öffentlicher Verkehr	98.9	82.2	16.6	110	111	-1
04	Raumordnung	5.9	5.3	0.6	56	104	-48
05	Obligatorische Schule und	388.8	407.6	-18.8	122	141	-18
°06	Berufliche Grundbildung	77.1	101.0	-24.0	99	140	-41
°07	Allgemeinbildende Schulen	60.1	47.9	12.2	139	109	30
08	Universitäre Hochschulen	153.8	176.3	-22.5	174	182	-8
09	Pädagogische Hochschulen	56.4	52.4	4.0	133	122	11
10	Sport und Freizeit	36.5	37.4	-0.9	66	76	-11
11	Familie und Jugend	118.6	110.5	8.1	132	139	-7
°12	Spitäler	370.6	377.8	-7.2	111	111	0
°13	Alter	182.1	195.7	-13.6	94	107	-14
14	Gesundheitsprävention	22.1	16.0	6.1	144	92	52
15	Öffentliche Sicherheit	124.9	134.4	-9.5	123	106	18
°16	Strafvollzug	41.5	37.4	4.1	84	107	-23
17	Allgemeines Rechtswesen	6.4	11.9	-5.5	79	95	-16
18	Feuerwehr	10.3	11.5	-1.3	93	92	1
19	Verteidigung	8.6	11.4	-2.7	192	197	-4
20	Prämienverbilligungen	102.1	87.2	14.9	151	172	-21
21	Invaldität	169.3	119.6	49.7	100	70	30
22	Arbeitslosigkeit	9.7	14.8	-5.2	132	172	-40
23	Sozialhilfe	184.3	178.6	5.7	88	97	-9
*24	Asylwesen	16.4	15.6	0.8	81	213	-131
25	Arten- und	1.0	1.2	-0.2	372	358	14
26	Umweltschutz	6.6	6.8	-0.3	81	118	-37
27	Tourismus	1.9	2.0	-0.1	153	124	29
28	Industrie, Gewerbe, Handel	9.7	7.6	2.0	216	176	40
29	Legislative	5.2	5.1	0.1	158	150	9
*30	Exekutive	2.8	2.1	0.7	125	99	25
31	Allgemeine Verwaltung	▪	▪	▪	▪	▪	▪
°32	Rechtsprechung	63.3	60.0	3.3	100	148	-48

Anmerkung: NA = Nettoausgaben, FKI = Fallkostenindex.

Bei allen Aufgabenfeldern sind im Jahr 2019 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.

° = In diesen Aufgabenfeldern kam es zu einer Änderung der Vergleichsgruppe. Dadurch ist der direkte Vergleich der Fallkostenindizes eingeschränkt.

\*Im Aufgabenfeld Denkmalpflege sind 2019 die Nettoausgaben in Höhe von 0.6 Mio. CHF des Museums Kleines Klingental, welches die Denkmalpflege Basel-Stadt betreibt, nicht berücksichtigt.

\*Im Aufgabenfeld Öffentlicher Verkehr sind 2019 die Beiträge an die Ortsbuslinien der Gemeinde Riehen in Höhe von 1.1 Mio. CHF nicht berücksichtigt.

\*Im Aufgabenfeld Asylwesen werden 2019 die Nettoausgaben für die Berechnung der Indizes um 58.7 Prozent gekürzt (2015: 42.1%), da Basel-Stadt eine Vollkostenrechnung über alle über alle Personengruppen im Asyl ausweist, im Benchmarking aber nur die Nettoausgaben für die Personen im Verfahrensprozess, den vorläufig aufgenommenen Personen und den Personen mit ausgesetztem Vollzug berücksichtigt werden.

\*Im Aufgabenfeld Exekutive ist 2019 die Rückstellung für Ruhegehälter von Regierungsräten in Höhe von 2.4 Mio. CHF nicht berücksichtigt.

Schraffierung: Aufgabenfelder weisen erfahrungsgemäss eine eingeschränkte kantonale Vergleichbarkeit auf.

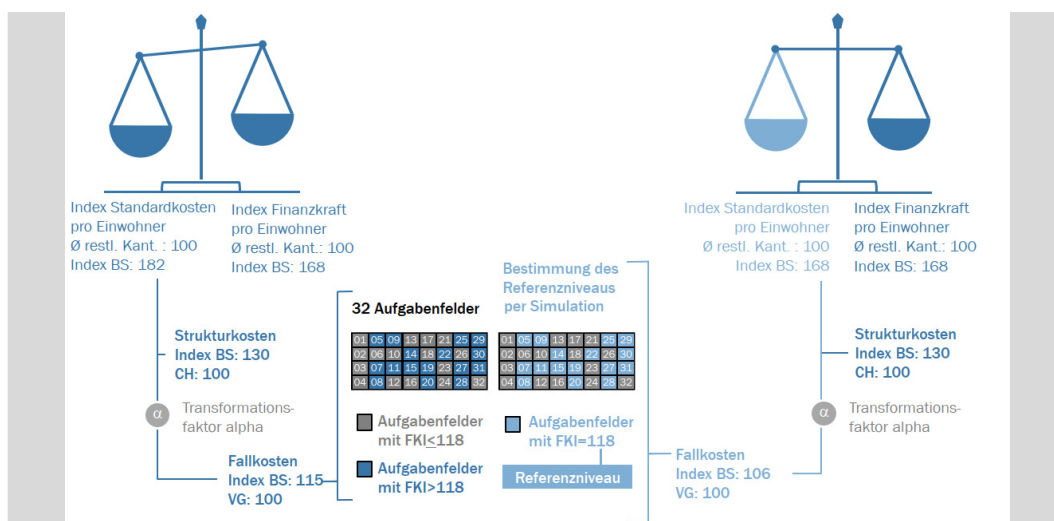
Quelle: EFV, BAK Economics

### 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 Steuerauserschöpfung, 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 Basel-Stadt beträgt 168 ( $\emptyset$  restliche Kantone=100). Somit liegt die Finanzkraft des Kantons Basel-Stadt rund 68 Prozent oberhalb des Durchschnitts der restlichen 25 Kantone. Im Hinblick auf das festzulegende Referenzniveau der Fallkosten ist zusätzlich zu berücksichtigen, dass der Kanton Basel-Stadt auf der Ausgabenseite in Bezug auf die Bedarfsstrukturen im Nachteil ist. Unter Einbezug der Strukturkosten (Index 130) sowie des aufgabenspezifischen Transformationsfaktors Alpha ergibt sich ein kalkulatorisches Referenzniveau von 106. 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 Aufgabenfelder ein höheres Referenzniveau von 118. Unterstellt man in allen Aufgabenfeldern mit einem Fallkostenindex über dem Referenzniveau, eine Senkung der Fallkosten auf 118 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 120 Indexpunkten als zweckmässig erachtet.

Wie im voranstehenden Kasten dargelegt, ergibt sich für den Kanton Basel-Stadt aus der Optik der Finanzkraft ein Zielwert von 120. In einzelnen Aufgabenfeldern können höhere Fallkosten aber auch politisch gewollt auf überdurchschnittlichem Niveau liegen (bspw. Kultur). Tabelle 3-4 zeigt deshalb die Kostendifferenziale in Mio. CHF bei einem Zielwert (ZW) von 100, 110 und 120 basierend auf den entsprechenden Fallkostenindizes. Sie weisen für jedes Aufgabenfeld den Betrag aus, um den die Fallkosten des Kantons Basel-Stadt den jeweiligen Zielwert um 10 respektive 20 Indexpunkte übertreffen.

Im Aufgabenfeld Obligatorische Schule und Sonderschule beispielsweise liegen die Fallkosten des Kantons Basel-Stadt um 7.9 Mio. CHF höher als der Durchschnitt der Vergleichsgruppe (ZW = 120, drittletzte Spalte in Tab. 3-4). Mit einem tieferen Zielwert steigen die Kostendifferenziale entsprechend an. Bei einem Zielwert von 110 entsteht für das Aufgabenfeld Obligatorische Schule und Sonderschule ein Kostendifferenzial von 39.6 Mio. CHF und bei einem Zielwert von 100 ein Kostendifferenzial von 71.4 Mio. CHF.

### Grundlegende Ergebnisse

- Von 32 Aufgabenfeldern weisen 15 ein Kostendifferenzial auf. Die höchsten Kostendifferenziale wurden in den Aufgabenfeldern Universitäre Hochschulen, Prämienverbilligungen, Familie und Jugend, Allgemeinbildende Schulen und Obligatorische Schule und Sonderschule berechnet.
- In einzelnen Aufgabenfeldern ist eine überdurchschnittliche Versorgung der Bevölkerung politisch gewollt. Ein höherer Fallkostenindex kann in Aufgabenfeldern wie beispielsweise Obligatorische Schule und Sonderschule oder

Prämienverbilligungen aus dieser Sicht gerechtfertigt sein. Bei der Annahme eines niedrigeren Zielwertes (bspw. 100) erhöht sich das Kostendifferenzial in diesen Aufgabenfeldern entsprechend.

- Ist der Fallkostenindex grösser als der Zielwert entsteht ein Kostendifferenzial. So ergibt sich z.B. bei den Spitälern erst bei einem tieferen Zielwert von 110 ein Kostendifferenzial.
- Für Leistungsüberprüfungen in der Erfolgsrechnung rücken insbesondere solche Aufgabenfelder in den Fokus, die zugleich einen hohen Fallkostenindex sowie ein hohes Kostendifferenzial aufweisen.
- Dies trifft insbesondere auf die Aufgabenfelder Universitäre Hochschulen und Prämienverbilligungen zu und im erweiterten Feld auf die Aufgabenfelder Familie und Jugend, Allgemeinbildende Schulen und Obligatorische Schule und Sonderschule.
- Unterdurchschnittliche Fallkosten (Index < 100) wurden für die Aufgabenfelder Denkmalpflege, Raumordnung, Berufliche Grundbildung und höhere Berufsbildung, Sport und Freizeit, Alter, Strafvollzug, Allgemeines Rechtswesen, Feuerwehr, Sozialhilfe, Asylwesen und Umweltschutz berechnet. Für diese Aufgabenfelder wurde dementsprechend kein Kostendifferenzial identifiziert.

Tab. 3-4 Kostendifferenziale nach Zielwert

Aufgabenfeld	Nettoausg. [Mio. CHF]	FKI [Idx]	Kostendiff. nach Zielwert...		
			120	110	100
TOTAL	2'462.4	115	119.4	200.6	328.9
01 Kultur	117.2	106	-	-	6.1
*02 Denkmalpflege	10.4	80	-	-	-
*03 Öffentlicher Verkehr	98.9	110	-	0.3	9.2
04 Raumordnung	5.9	56	-	-	-
05 Obligatorische Schule und Sonderschule	388.8	122	7.9	39.6	71.4
06 Berufliche Grundbildung und höhere Berufsbildung	77.1	99	-	-	-
07 Allgemeinbildende Schulen	60.1	139	8.3	12.6	16.9
08 Universitäre Hochschulen	153.8	174	47.9	56.7	65.5
09 Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen	56.4	133	5.4	9.6	13.9
10 Sport und Freizeit	36.5	66	-	-	-
11 Familie und Jugend	118.6	132	10.8	19.8	28.8
12 Spitäler	370.6	111	-	2.1	35.6
13 Alter	182.1	94	-	-	-
14 Gesundheitsprävention	22.1	144	3.6	5.2	6.7
15 Öffentliche Sicherheit	124.9	123	3.5	13.6	23.8
16 Strafvollzug	41.5	84	-	-	-
17 Allgemeines Rechtswesen	6.4	79	-	-	-
18 Feuerwehr	10.3	93	-	-	-
19 Verteidigung	8.6	192	3.3	3.7	4.2
20 Prämienverbilligungen	102.1	151	21.1	27.9	34.6
21 Invalidität	169.3	100	-	-	0.6
22 Arbeitslosigkeit	9.7	132	0.9	1.6	2.4
23 Sozialhilfe	184.3	88	-	-	-
*24 Asylwesen	16.4	81	-	-	-
25 Arten- und Landschaftsschutz	1.0	372	0.7	0.7	0.7
26 Umweltschutz	6.6	81	-	-	-
27 Tourismus	1.9	153	0.4	0.5	0.7
28 Industrie, Gewerbe, Handel	9.7	216	4.3	4.7	5.2
29 Legislative	5.2	158	1.3	1.6	1.9
*30 Exekutive	2.8	125	0.1	0.3	0.6
31 Allgemeine Verwaltung	▪	▪	▪	▪	▪
32 Rechtsprechung	63.3	100	-	-	0.2

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.

\*Im Aufgabenfeld Denkmalpflege sind die Nettoausgaben in Höhe von 0.6 Mio. CHF des Museums Kleines Klingental, welches die Denkmalpflege Basel-Stadt betreibt, nicht berücksichtigt.

\*Im Aufgabenfeld Öffentlicher Verkehr sind die Beiträge an die Ortsbuslinien der Gemeinde Riehen in Höhe von 1.1 Mio. CHF nicht berücksichtigt.

\*Im Aufgabenfeld Asylwesen werden die Nettoausgaben für die Berechnung der Indizes um 58.7 Prozent gekürzt, da Basel-Stadt eine Vollkostenrechnung über alle über alle Personengruppen im Asyl ausweist, im Benchmarking aber nur die Nettoausgaben für die Personen im Verfahrensprozess, den vorläufig aufgenommenen Personen und den Personen mit ausgesetztem Vollzug berücksichtigt werden.

\*Im Aufgabenfeld Exekutive ist die Rückstellung für Ruhegehälter von Regierungsräten in Höhe von 2.4 Mio. CHF nicht berücksichtigt.

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:

##### 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 (70 %).
- 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:

##### Kosten pro EinwohnerIn fast doppelt so hoch wie im Schweizer Durchschnitt

- Insgesamt weisen 26 der 32 Aufgabenfelder überdurchschnittliche Standardkosten (Nettoausgaben je EinwohnerIn) auf. Über alle 32 untersuchten Aufgabenfelder hinweg ergibt sich ein durchschnittlicher Index von 182 gegenüber den 25 übrigen Kantonen. Der Kanton Basel-Stadt weist dementsprechend ein fast doppelt so hohes Nettoausgabenniveau pro EinwohnerIn auf.
- Die um 82 Prozent überdurchschnittlichen Standardkosten sind zugleich auf überdurchschnittliche Fall- wie auch Strukturkosten zurückzuführen.

#### Korrektur um Strukturkosten:

##### Soziodemographische Bedingungen und Zentrumslasten stellen Kanton vor Herausforderungen

- Aufgrund von im Vergleich mit den restlichen Kantonen überdurchschnittlich ausgeprägten Zentrumslasten und Strukturkosten im sozio-demographischen Bereich fallen im Kanton Basel-Stadt überdurchschnittlich hohe Kosten für ein gegebenes Leistungsniveau an. Der Korrekturfaktor, der sämtliche strukturelle Faktoren berücksichtigt, beträgt im Durchschnitt aller Aufgabenfelder 1.58.
- 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. Strafvollzug) sichtbar. Ausserdem spielt in Aufgabenfeldern wie dem öffentlichen Verkehr auch die trinationale Situation Basels eine Rolle.
- Demgegenüber können Strukturvorteile insbesondere im geographisch-topographischen Bereich nur geringfügig für Entlastung sorgen.

### Benchmarking der Fallkosten:

#### Globaler Fallkostenindex auf überdurchschnittlichem Niveau

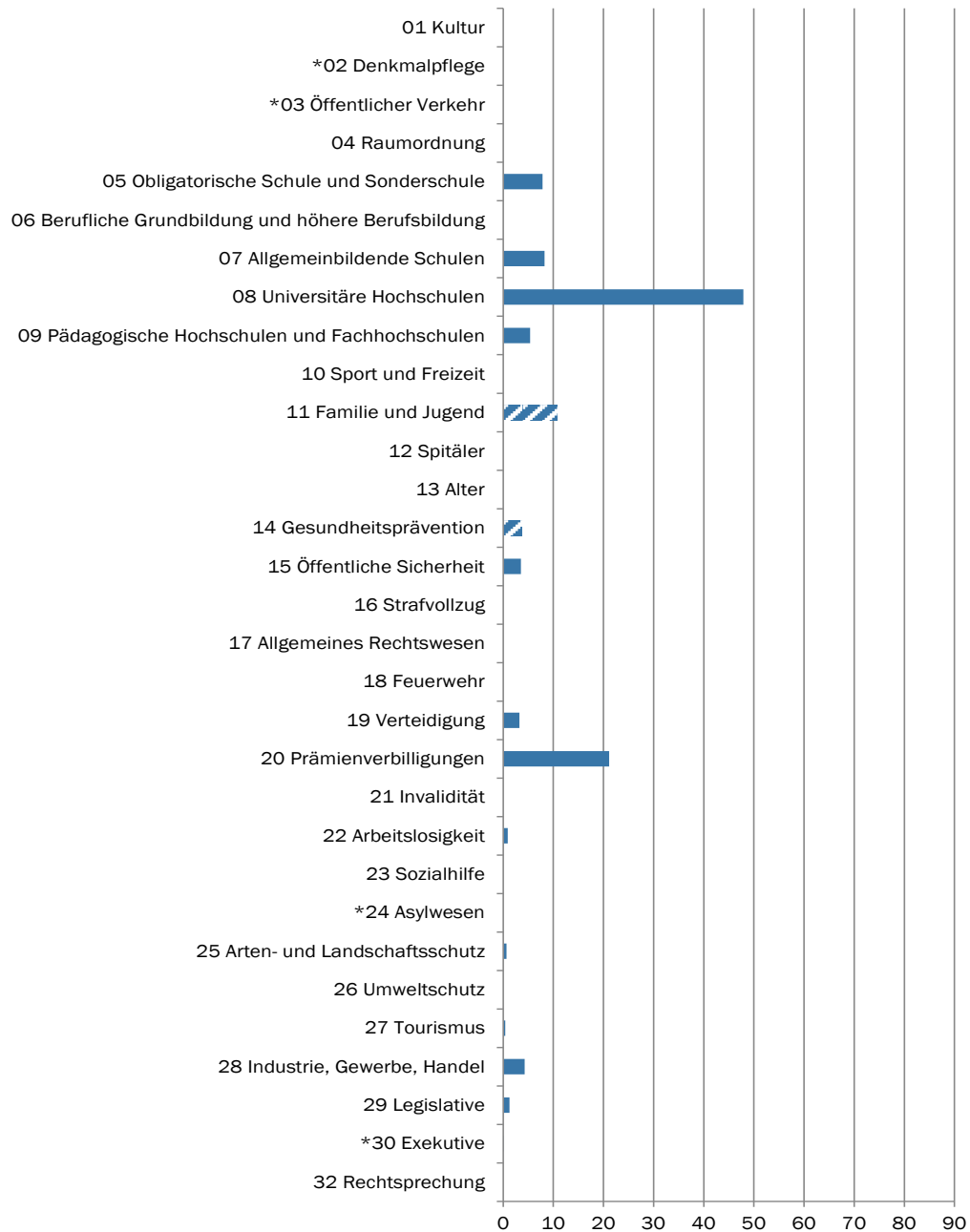
- Nachdem die Standardkosten um strukturell bedingte Kosten bereinigt wurden, ergeben sich die Fallkosten. Von den 32 Aufgabenfeldern weisen 20 überdurchschnittliche Fallkosten auf.
- Der globale Fallkostenindex über alle Aufgabenfelder beträgt 115. Die strukturbereinigten Nettoausgaben im Kanton Basel-Stadt liegen somit um 15 Prozent höher als diejenigen der Vergleichsgruppen.
- Aufgrund der finanziellen Gewichtung sind hier vor allem die Aufgabenfelder Universitäre Hochschulen und Prämienverbilligungen zu nennen.

### 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 nachteiligen strukturellen Voraussetzungen und einer überdurchschnittlichen Finanzkraft des Kantons Basel-Stadt kann ein theoretisches Referenzniveau errechnet werden. Anhand der Analysen aus Kapitel 3.5 wird ein Zielwert von 120 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.

Abb. 4-1 Kostendifferenziale nach Aufgabenfeldern (Zielwert 120)



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.

\*Im Aufgabenfeld Denkmalpflege sind die Nettoausgaben in Höhe von 0.6 Mio. CHF des Museums Kleines Klingental, welches die Denkmalpflege Basel-Stadt betreibt, nicht berücksichtigt.

\*Im Aufgabenfeld Öffentlicher Verkehr sind die Beiträge an die Ortsbuslinien der Gemeinde Riehen in Höhe von 1.1 Mio. CHF nicht berücksichtigt.

\*Im Aufgabenfeld Asylwesen werden die Nettoausgaben für die Berechnung der Indizes um 58.7 Prozent gekürzt, da Basel-Stadt eine Vollkostenrechnung über alle über alle Personengruppen im Asyl ausweist, im Benchmarking aber nur die Nettoausgaben für die Personen im Verfahrensprozess, den vorläufig aufgenommenen Personen und den Personen mit ausgesetztem Vollzug berücksichtigt werden.

\*Im Aufgabenfeld Exekutive ist die Rückstellung für Ruhegehälter von Regierungsräten in Höhe von 2.4 Mio. CHF nicht berücksichtigt.

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 120) bestimmen, ob ein Aufgabenfeld in den Fokus von etwaigen Leistungsüberprüfungen rückt. Die Aufgabenfelder Universitäre Hochschulen und Prämienverbilligungen sind aus dieser Perspektive von besonderer Bedeutung. Im erweiterten Feld sind darüber hinaus die Aufgabenfelder Familie und Jugend, Allgemeinbildende Schulen und Obligatorische Schule und Sonderschule.

### Universitäre Hochschulen

Der interkantonale Vergleich zeigt, dass die beiden Basel gemessen an der Anzahl Studierenden nach Wohnort die teuerste Universität der Schweiz unterhalten. Der Fallkostenindex weist auf Nettoausgaben 74 Prozent über dem Durchschnitt der Vergleichsgruppe hin. Dadurch entsteht ein Kostendifferenzial in Höhe von 47.9 Mio. CHF.

Die beiden Trägerkantone der Universität Basel (BS & BL) weisen im interkantonalen Benchmarking die höchsten Fallkosten auf. Ein Teil der überdurchschnittlichen Fallkosten ist darauf zurückzuführen, dass der Anteil von teuren Studienfächern (z.B. Naturwissenschaften, Humanmedizin) an der Universität Basel höher ist als bei anderen Universitäten. Auffallend ist, dass der Kanton Basel-Landschaft bei nahezu paritätischer Finanzierung tiefere Fallkosten aufweist als der Kanton Basel-Stadt. Dies ist unter anderem auf die höhere Anzahl Studierenden zurückzuführen, welche aus dem Kanton Basel-Landschaft an der Universität Basel immatrikuliert sind. Dadurch ergeben sich für Basel-Stadt höhere Kosten pro Studierenden. Zudem bezahlt Basel-Stadt für den Standortvorteil.

Die Gründe für die hohen Kosten der Universität Basel sind vielseitig (bspw. die Finanzierung, Studentenzusammensetzung, Angebotspalette, etc.). Eine vertiefte Analyse der Finanzierungsströme und des Leistungsangebotes sind deshalb zu empfehlen.

### Prämienverbilligungen

Im Aufgabenfeld Prämienverbilligungen wird für den Kanton Basel-Stadt ein Fallkostenindex von 151 und ein entsprechendes Kostendifferenzial von 21.1 Mio. CHF. berechnet.

Bei der Interpretation des Ergebnisses ist zu beachten, dass ein Teil der Ausgaben bundesrechtlich geregelt und somit durch den Kanton nicht beeinflussbar ist.

Der Kanton Basel-Stadt weist im Jahr 2019 mit einer mittleren Prämie von 482 CHF die höchsten Krankenkassenprämien der Schweiz auf. Die sehr hohen Fallkosten lassen sich aber nicht ausschliesslich durch das hohe Prämienniveau erklären. Die Fallkosten im Kanton Genf – welcher mit einer mittleren Prämie von 480 CHF ein fast identisches Prämienniveau aufweist – liegen um fast 34 Prozent tiefer als im Kanton Basel-Stadt.

Über die Höhe der ausbezahlten Prämienverbilligungen sowie den Anteil an PrämienverbilligungsbezügerInnen kann die Belastung im Aufgabenfeld Prämienverbilligungen direkt gesteuert werden. Es muss aber berücksichtigt werden, dass ein Teil der ausbezahlten Prämienverbilligungen durch Vorgaben des Bundes geregelt ist. Das bedeutet, dass der Kanton bei diesem Teil der Prämienverbilligungen keinen Handlungsspielraum hat.

Ein Faktor, der in Basel-Stadt eine besondere Rolle spielt, ist die hohe Zahl an EL- und SH-BezügerInnen, welche Prämienverbilligungen erhalten. Im Rahmen einer Sensitivitätsanalyse wurde abgeschätzt, wie stark sich dieser Aspekt auf die Fallkosten auswirkt. Im Ergebnis reduziert sich das Kostendifferenzial auf 1.0 Mio. CHF. Der tatsächliche Spielraum des Kantons dürfte also deutlich geringer ausfallen als das in der Hauptanalyse ausgewiesene Kostendifferenzial von 21.1 Mio. CHF.

Grundsätzlich sind im Hinblick auf die finanziellen Auswirkungen von Reformen im Bereich Prämienverbilligungen überdies Interdependenzen zwischen den verschiedenen Sozialtransfers zu beachten. Werden Kürzungen in einer Bezügergruppe vorgenommen, kann es zu einer erhöhten Belastung der Finanzen in anderen Bereichen (bspw. Ergänzungsleistungen) kommen. Für die Erarbeitung von Massnahmen zum Zwecke einer Optimierung des Leistungsangebots im Sozialbereich sollten solche Interdependenzen berücksichtigt werden.

### **Familie und Jugend**

Die Bedarfsstruktur und die Leistungen im Bereich Familie und Jugend sind im Kanton Basel-Stadt am ehesten vergleichbar mit denjenigen in Städten. Die Nettoausgaben der Stadt Basel werden deshalb mit den Städten Genf, Lausanne, Bern und Zürich verglichen und mit der Anzahl EinwohnerInnen unter 20 Jahren standardisiert.

Die Fallkosten der Stadt Basel liegen zwar unter denjenigen der Stadt Genf. In den restlichen drei Städten liegen die Nettoausgaben pro EinwohnerIn unter 20 Jahren aber auf deutlich geringerem Niveau. Daraus erfolgt ein Fallkostenindex von 132 und es wird ein Kostendifferenzial von 10.8 Mio. CHF berechnet.

Basel verfolgt eine moderne Familienpolitik und bietet ein überdurchschnittlich ausgebautes Angebot zur Tagesbetreuung. Diese politisch gewollten Mehrausgaben dürften aber nur einen Teil des hohen Kostendifferenzials erklären. Eine Überprüfung des Leistungsangebotes ist also auch im Aufgabenfeld Familie und Jugend zu empfehlen.

### **Allgemeinbildende Schulen**

Die Nettoausgaben im Aufgabenfeld Allgemeinbildende Schulen werden mit der Anzahl SchülerInnen standardisiert. Als Vergleichsgruppe werden die Kantone der französischsprachigen Schweiz gewählt, da sich Basel-Stadt bei der Ausbildung auf Sekundarstufe II ähnlich wie die französischsprachige Schweiz verhält. Dies zeigt unter anderem der Vergleich der Maturitätsquoten in den Kantonen.

Die hohen Standardkosten (STKI 135) können im Kanton Basel-Stadt teilweise durch unvorteilhafte Strukturen (SKI 108) erklärt werden. Der Fallkostenindex liegt bei 139, was einem Kostendifferenzial von 8.3 Mio. CHF entspricht.

### **Obligatorische Schule und Sonderschule**

Im Vergleich der fünf grössten Schweizer Städte weist Basel die höchsten Nettoausgaben pro SchülerIn auf. Der Fallkostenindex weist auf Nettoausgaben 22 Prozent über dem Durchschnitt hin und führt zu einem Kostendifferenzial von 7.9 Mio. CHF.

Die überdurchschnittlichen Fallkosten können teilweise auf eine gut ausgebaute Angebotspalette zurückgeführt werden, sei dies beispielsweise in der frühen Deutschförderung oder den Tagesstrukturen. Zusätzlich dürfte der höhere Anteil fremdsprachiger und bildungsferner Schüler kostentreibend wirken. Die finanzielle Mehrbelastung im

Vergleich zu strukturähnlichen Städten kann jedoch nur teilweise durch diese Effekte erklärt werden. Kostentreibend können sich auch das Lohnniveau, das Betreuungsverhältnis, die Altersentlastung, die Lektionendotation oder die Höhe des Normalpensums auswirken. Eine Überprüfung des Leistungsauftrages und deren effizienten Umsetzung ist deshalb zu empfehlen.

### 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.

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

[www.bak-economics.com](http://www.bak-economics.com)