

Evaluation des Finanzhaushalts des Kantons Basel-Stadt

Studie im Auftrag der Finanzverwaltung
des Kantons Basel-Stadt

Executive Summary

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

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

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

Einleitende Bemerkungen

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.

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 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 gesamt-kantonalen 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 aufgabenspezifischen 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.

Potenzielle Handlungsfelder

- Für die Leistungsüberprüfung im Kanton Basel-Stadt sind nach Einschätzung von BAK Economics die Aufgabenfelder Universitäre Hochschulen und Prämienverbilligungen von besonderer Bedeutung. Im erweiterten Feld sind darüber hinaus die Aufgabenfelder Familie und Jugend, Allgemeinbildende Schulen und Obligatorische Schule und Sonderschule zu nennen.

Einordnung und Grenzen des interkantonalen Benchmarkings

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

Ergebnistabelle

Aufgabenfeld	NA [Mio. CHF]	Standardkosten	Struktureller Faktor	Fallkosten
		[1] STKI BS=[2]x[3] [KT25=100]	[2] Struktureller Faktor	[3] FKI BS [VG=100]
TOTAL	2'462.4	182	1.58	115
01 Kultur	117.2	299	2.83	106
*02 Denkmalpflege	10.4	228	2.86	80
*03 Öffentlicher Verkehr	98.9	210	1.91	110
04 Raumordnung	5.9	103	1.84	56
05 Obligatorische Schule und Sonderschule	388.8	115	0.94	122
06 Berufliche Grundbildung und höhere	77.1	145	1.46	99
07 Allgemeinbildende Schulen	60.1	135	0.97	139
08 Universitäre Hochschulen	153.8	297	1.70	174
09 Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen	56.4	125	0.94	133
10 Sport und Freizeit	36.5	159	2.42	66
11 Familie und Jugend	118.6	239	1.81	132
12 Spitäler	370.6	167	1.50	111
13 Alter	182.1	141	1.51	94
14 Gesundheitsprävention	22.1	236	1.64	144
15 Öffentliche Sicherheit	124.9	199	1.61	123
16 Strafvollzug	41.5	214	2.56	84
17 Allgemeines Rechtswesen	6.4	85	1.07	79
18 Feuerwehr	10.3	232	2.51	93
19 Verteidigung	8.6	206	1.07	192
20 Prämienverbilligungen	102.1	198	1.31	151
21 Invalidität	169.3	190	1.90	100
22 Arbeitslosigkeit	9.7	160	1.21	132
23 Sozialhilfe	184.3	191	2.16	88
*24 Asylwesen	16.4	92	1.13	81
25 Arten- und Landschaftsschutz	1.0	31	0.08	372
26 Umweltschutz	6.6	84	1.05	81
27 Tourismus	1.9	62	0.41	153
28 Industrie, Gewerbe, Handel	9.7	170	0.79	216
29 Legislative	5.2	239	1.51	158
*30 Exekutive	2.8	180	1.45	125
31 Allgemeine Verwaltung
32 Rechtsprechung	63.3	241	2.41	100

Anmerkung: NA = Nettoausgaben 2019, STKI = Standardkostenindex, SKI = Strukturkostenindex, FKI = Fallkostenindex, BS = Basel-Stadt, VG = Vergleichsgruppe, KT25 = übrige 25 Kantone.

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 Aufgabenfeld wird eine spezifische Vergleichsgruppe gebildet (vgl. Schlussbericht, S.14).

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

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

www.bak-economics.com