
Vorstoss-Nr: 090-2013
Vorstossart: **Interpellation**
Eingereicht am: 20.03.2013
Eingereicht von: Imboden (Bern, Grüne) (Sprecher/ -in)
Weitere Unterschriften: 0
Dringlichkeit:
Datum Beantwortung: 18.09.2013
RRB-Nr: 1285/2013
Direktion: FIN

Angebots- und Strukturüberprüfung (ASP 2014): Auftrag, Kosten, Methodik?

Im Rahmen einer umfassenden Angebots- und Strukturüberprüfung (ASP 2014) erstellt das Institut BAK Basel Economics AG (BAKBASEL) im Auftrag des Regierungsrats eine umfassende Finanzanalyse des Kantons Bern. Gemäss Medienmitteilung des Regierungsrats vom 18. Dezember 2012 («Erste Zwischenergebnisse liegen vor») werden unter der Projektleitung von Professor Urs Müller, Basel, sämtliche Aufgaben des Kantons Bern systematisch mit dem Angebotsniveau anderer Kantone verglichen und bezüglich der Handlungsoptionen eines allfälligen Abbaus der staatlichen Leistungen und damit einhergehenden Kostensenkungen beurteilt. So ist in der Projektphase 2 der ASP 2014 ein «systematischer Vergleich sämtlicher Aufgaben des Kantons mit dem Angebotsniveau anderer Kantone (vertiefter Benchmark)» vorgesehen.

Der Regierungsrat wird im Rahmen der laufenden Arbeiten für die Angebots- und Strukturüberprüfung (ASP 2014) um die Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Wird dieser schweizweite Vergleich in Zusammenarbeit mit anderen Kantonen erarbeitet bzw. beteiligen sich andere Kantone oder der Bund finanziell und inhaltlich an diesem aufwändigen Benchmark?
2. Wie hoch sind die (externen und internen) Kosten für die Angebots- und Strukturüberprüfung (ASP 2014)?
3. Aufgrund welcher Daten und welcher Methodik ist der «systematische Vergleich» mit sämtlichen Kantonen der Schweiz vorgesehen, und gibt es dazu wissenschaftliche Grundlagen bezüglich Verlässlichkeit?
4. Sind derartige Vergleiche aufgrund der Unterschiede in den Kantonen aussagekräftig (u. a. unterschiedliche Strukturen, Verhältnis Kanton-Gemeinden)?



Antwort des Regierungsrates

Zur Frage 1:

Am Benchmarkvergleich beteiligten sich sowohl inhaltlich wie auch finanziell keine anderen Kantone. Der Bund war insofern inhaltlich in das «Interkantonale Benchmarking nach 32 Aufgabenfeldern» eingebunden, als dass das für das Benchmarking beauftragte Wirtschaftsforschungsinstitut BAKBASEL sich auf die in der Finanzhaushaltsstatistik von der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) ausgewiesenen, harmonisierten Finanzhaushaltsdaten der einzelnen Kantone abstützte und es in diesem Zusammenhang zu informellen Kontakten mit der Sektion «Finanzstatistik» der EFV kam.

Zur Frage 2:

Die externen Kosten für die vier Phasen der ASP 2014 (Phase 1: «Review des bernischen Finanzhaushaltes», Phase 2: «Benchmarkvergleich mit anderen Kantonen», Phase 3: «Erarbeitung konkreter Massnahmenvorschläge durch die Direktionen» und Phase 4 «Entscheidfindung im Regierungsrat und politische Umsetzung») belaufen sich auf CHF 280'472.-. Dieser Betrag beinhaltet sämtliche Aufwendungen zur Erarbeitung der beiden Studien «REVIEW des Finanzhaushalts des Kantons Bern» sowie «Interkantonales Benchmarking nach 32 Aufgabenfeldern» durch BAKBASEL sowie die Kosten für die externe Projektleitung durch Prof. Dr. Urs Müller (Basel).

Zu den internen Kosten (Personalaufwand) kann der Regierungsrat keine Angaben machen, da keine spezifische, bzw. separate Arbeitszeiterfassung für die Projektarbeiten im Rahmen der ASP 2014 vorgenommen wurde.

Zur Frage 3:

Datenquellen

Im Zusammenhang mit dem durch BAKBASEL durchgeführten interkantonalen Vergleich der Finanzhaushaltsdaten stellte die Finanzstatistik EFV die wichtigste Datenquelle dar. Die Daten der EFV, die sich an den Richtlinien des harmonisierten Rechnungsmodells 2 (HRM2) orientieren, haben den Vorteil, dass sie ein sehr umfassendes Datenset darstellen, anhand dessen aufgrund der vorgenommenen Harmonisierung ein interkantonaler Vergleich überhaupt erst ermöglicht wird. Da sich der Modus der Aufgabenverteilung zwischen den 26 Kantonen und ihren jeweiligen Gemeinden teils erheblich von Kanton zu Kanton unterscheidet, führte BAKBASEL die Analyse anhand der konsolidierten Finanzstatistik der Kantone inklusive ihrer Gemeinden durch. Diese Daten werden in dieser Form harmonisiert von der EFV bereitgestellt.

Als zweite zentrale Datenquelle fungierten verschiedene Statistiken des Bundesamts für Statistik (BFS). In einigen Fällen waren zudem die Fachdirektorinnen- und Fachdirektorenkonferenzen der Kantone und verschiedene Bundesämter (z.B. Bundesamt für Verkehr [BAV], Bundesamt für Gesundheit [BAG]) Datenlieferanten. Ergänzend wurden verschiedene Daten von BAKBASEL herangezogen. Schliesslich wurden auch bestehende Analysen und Kennzahlen der Direktionen genutzt.

Methodik

Im Zentrum der Phase 2 der ASP 2014 stand eine komparative Benchmarking-Analyse sämtlicher kantonalen Aufgabenfelder. Mit dem Benchmarking wurde aufgezeigt, in welchen Aufgabengebieten die Nettoausgaben im Kanton Bern (pro Versorgungseinheit) ein überdurchschnittlich hohes Niveau aufweisen. Die Einordnung in den interkantonalen Kontext gab Hinweise darauf, in welchen Aufgabengebieten der Kanton Bern gegenüber ande-

ren Kantonen ein Kostendifferenzial aufweist, d.h. in denen die relevanten Vergleichskantone unter ähnlichen Bedingungen geringere Kosten aufweisen.

Der Benchmarkvergleich wurde über mehrere Analyseschritte verfeinert. Die oberste Ebene (Benchmarking BM1) beinhaltete einen einfachen interkantonalen Vergleich der Nettoausgaben. Für die Einordnung der Versorgung im interkantonalen Kontext wurde eine Normierung der Nettoausgaben vorgenommen. Für die Normierung wurde jedem Aufgabengebiet ein spezifischer Indikator zugeordnet, der die relevante Versorgungsgruppe möglichst gut abbildet. Häufig wurden bestimmte Bevölkerungsgruppen als Proxy («Stellvertreter») für die Versorgungsgruppe gewählt, (z.B. Bevölkerung älter als 64 Jahre für das Aufgabenfeld AHV), in einzelnen Fällen waren es auch Variable aus der Topographie und Geographie (Flächengrößen wie z.B. Hektaren produktive Waldfläche für das Aufgabenfeld Forstwirtschaft). Wenn kein geeigneterer Indikator zur Verfügung stand, wurde die Normierung auch mit der Gesamtbevölkerung vorgenommen.

Auf einer zweiten Analyseebene (Benchmarking BM2) wurde der Frage nachgegangen, inwieweit eine in BM1 ermittelte überdurchschnittliche nominale Versorgung das Ergebnis eines ineffizienten Angebots oder einer räumlichen Überversorgung oder auf andere strukturelle Unterschiede zurückzuführen ist. Hierzu wurde das ermittelte Kostendifferenzial analytisch in zwei Effekte zerlegt, nämlich in eine Mengen- und eine Preiskomponente. Synonym hierzu wurden die Begriffe Fallhäufigkeit und Fallkosten verwendet.

In einer dritten Analyseebene (Benchmarking BM3) wurden die Befunde des BM2 nach Möglichkeit plausibilisiert, indem Hinweise auf Auffälligkeiten in der Kosten- oder Angebotsstruktur geprüft wurden. Da sich die Datenverfügbarkeit je nach Aufgabenfeld stark unterschied, ergab sich kein standardisiertes Verfahren für die Analyse auf dieser Stufe. Schliesslich wurden die Benchmarkwerte unter Einbezug der Direktionen und der Staatskanzlei plausibilisiert. Die Ergebnisse sind in den Bericht des Regierungsrates über die ASP 2014 an den Grossen Rat vom 26. Juni 2013 eingeflossen.¹

Wissenschaftliche Grundlagen betreffend Verlässlichkeit der Daten/Methodik

Beim vorliegenden Benchmarkvergleich handelt es sich primär um eine Datenauswertung. Dementsprechend leitet sich die «Verlässlichkeit» der Aussagen unmittelbar aus der «Verlässlichkeit» der Daten ab². Die Analysen von BAKBASEL basieren denn auch nicht auf eigenen Schätzungen oder empirischen Analysen, sondern auf Transformationen der verfügbaren Datenquellen (Normierung).

Zur Frage 4:

Aus Sicht des Regierungsrates hat der Benchmarkvergleich zu aussagekräftigen Ergebnissen geführt. Allerdings stellte der Regierungsrat in diesem Zusammenhang teilweise auch methodische Schwierigkeiten fest. So waren beispielsweise trotz der Harmonisierung der Finanzstatistik seitens der EFV in einigen Aufgabenfeldern Inkonsistenzen zu erkennen, die durch buchhalterische Fehler im Harmonisierungsprozess der EFV entstehen können. In der Regel konnten diese Inkonsistenzen umgangen werden, indem die betroffenen Aufgabenfelder und die dazugehörigen Nettoausgaben aggregiert wurden.

Dabei blieben in Bezug auf einzelne Ergebnisse des Benchmarks einzelne Fragen offen, die aber die Qualität und die grundsätzlichen Ergebnisse des Benchmarks nicht in Frage stellten. Eine generelle Vertiefung und Überarbeitung der Benchmarkzahlen hätte jedoch nochmals mehrmonatige Arbeiten ausgelöst. Dabei wäre ungewiss gewesen, ob die neuen

¹ vgl. ab S 42ff. des Berichtes des Regierungsrates an den Grossen Rat über die ASP 2014 vom 26. Juni 2013

² vgl. Antwort des Regierungsrates auf Frage 4

Zahlen tatsächlich präziser gewesen wären, da die Problematik der statistischen Berechnungen bekannt ist.

Zu einer Einschränkung der Aussagekraft des «Benchmarkvergleichs nach 32 Aufgabefeldern» führte schliesslich auch der Umstand, dass die aktuellsten verfügbaren und harmonisierten Daten bei der EFV zum Zeitpunkt des Benchmarks diejenigen des Jahres 2010 waren. Damit konnten im Benchmark beispielsweise die Entlastungspakete des Kantons Bern der letzten Jahre oder seit dem Jahr 2010 eingetretene Veränderungen der Finanzierungsmechanismen (z.B. Umsetzung des Krankenversicherungsgesetzes KVG im Bereich der Spital- oder der Pflegefinanzierung) nicht abgebildet werden, obwohl diese Veränderungen den finanzpolitischen Handlungsspielraum des Kantons zusätzlich und markant eingeengt haben.

Insgesamt gaben die erhobenen und in einem aufwändigen Prozess analysierten Zahlen eine solide finanzstatistische Grundlage für klare Aussagen zum Angebotsniveau der staatlichen Dienstleistungen in den einzelnen Aufgabefeldern und für einen Vergleich mit anderen Kantonen. Dieses Datenmaterial und die darauf basierenden Analyseergebnisse erlaubten dem Regierungsrat denn auch, auf hinreichenden Entscheidungsgrundlagen politische Entscheide in der ASP 2014 zu fällen und ein Massnahmenpaket zu beschliessen.

An den Grossen Rat