

EVALUATION DES FINANZHAUSHALTS DES KANTONS AARGAU

Studie im Auftrag der Abteilung Finanzen des Kantons Aargau

18. November 2016



Herausgeber

BAK Basel Economics AG

Ansprechpartner

Michael Grass, Geschäftsleitung

Leiter Marktfeld Öffentliche Finanzen

T +41 61 279 97 23, michael.grass@bakbasel.com

Marc Bros de Puechredon, Geschäftsleitung,

Leiter Marketing, Akquisition und Kommunikation

T +41 61 279 97 25, marc.puechredon@bakbasel.com

Projektbearbeitung

Mark Emmenegger

Simon Fry

Michael Grass

Martin Peters

Adresse

BAK Basel Economics AG

Güterstrasse 82

CH-4053 Basel

T +41 61 279 97 00

F +41 61 279 97 28

info@bakbasel.com

<http://www.bakbasel.com>

© 2016 by BAK Basel Economics AG

Die Verwendung und Wiedergabe von Informationen aus diesem Produkt ist unter folgender Quellenangabe gestattet: "Quelle: BAKBASEL".

Inhalt

1	Ausgangslage.....	5
2	Methodik.....	8
2.1	Ziel und Konzeption.....	8
2.2	Bildung der Aufgabenfelder	9
2.3	Interkantonales Benchmarking	12
3	Interkantonales Benchmarking.....	17
3.1	Aufgabenteilung im interkantonalen Vergleich.....	17
3.2	Benchmarking der Standardkosten	19
3.3	Korrektur um Strukturkosten.....	21
3.4	Benchmarking der Fallkosten	23
3.5	Kostendifferenziale	25
4	Benchmarking Personalaufwand.....	28
5	Synthese	33
5.1	Kernergebnisse des interkantonalen Benchmarkings.....	33
5.2	Bereits ergriffene und geplante Massnahmen	36
5.3	Potenzielle Handlungsfelder	38
5.4	Einordnung und Grenzen des interkantonalen Benchmarkings	40

Tabellenverzeichnis

Tab. 2-1	Bildung der Aufgabenfelder	11
Tab. 3-1	Aufgabenteilung im interkantonalen Vergleich	18
Tab. 3-2	Überblick Bedarfsindikatoren	22
Tab. 3-3	Fallkostenindizes	24
Tab. 3-4	Kostendifferenziale nach Zielwert	27
Tab. 4-1	Benchmarking Personalausgaben: Fallkostenindex ausgewählter Aufgabenfelder	29
Tab. 5-1	Bereits ergriffene und geplante Massnahmen 2015- 2019	37

Abbildungsverzeichnis

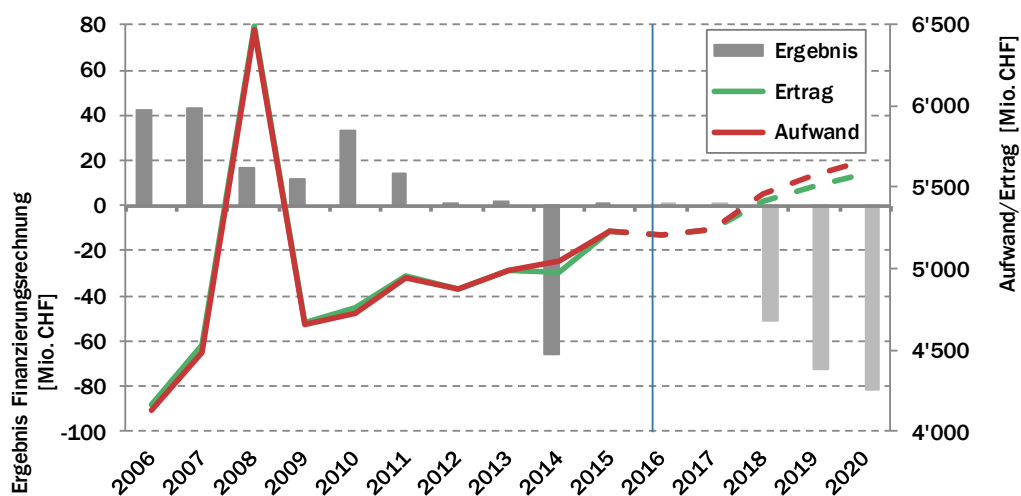
Abb. 1-1	Entwicklung des Finanzhaushalts seit 2006	5
Abb. 1-2	Vergleich von Ressourcen- und Steuerausschöpfungsindex	6
Abb. 2-1	Konzeption des interkantonalen Benchmarkings	8
Abb. 3-1	Standardkostenindizes	20
Abb. 4-1	Ausgaben pro Schüler nach Aufwandsarten 2013	30
Abb. 4-2	Betreuungsverhältnis Schüler pro Lehrer 2013	31
Abb. 4-3	Fallkostenindexwerte Nettoausgaben- und Personalausgaben- Benchmarking	32
Abb. 5-1	Kostendifferenziale nach Aufgabenfeldern (Zielwert 90)	35
Abb. 5-2	Globale Kostendifferenziale <i>inklusive</i> Gemeinden nach Zielwert	36

1 Ausgangslage

Angespannte Haushaltslage

Die Wirtschaft im Kanton Aargau entwickelte sich in den vergangenen Jahren teils dynamischer, teils verhaltener als der nationale Durchschnitt. Während die Wachstumsraten des Bruttoinlandproduktes in den Jahren 2006 bis 2009 oberhalb denen der Gesamtschweiz lagen, entwickelte sich die Wirtschaft im Kanton Aargau in den Folgejahren etwas langsamer. Mit Ausnahme des Jahres 2014 konnte der Kanton Aargau einen ausgeglichenen Staatshaushalt oder Haushaltsüberschüsse präsentieren.

Abb. 1-1 Entwicklung des Finanzhaushalts seit 2006



Anmerkung: Rechte Skala: Ertrag und Aufwand in Mio. CHF;
Der hohe Ertrag und Aufwand im Jahre 2008 ist auf die Ausfinanzierung der Deckungslücke und der notwendigen Wertschwankungsreserve der Aargauischen Pensionskasse über die Spezialfinanzierung Sonderlasten zurückzuführen.

Quelle: Kanton Aargau, BAKBASEL

Im Jahr 2015 gelang es dem Kanton Aargau lediglich durch die Auflösung der Ausgleichsreserve sowie eine Ausschüttung der Schweizerischen Nationalbank mit einem knappen Ertragsüberschuss abzuschliessen. Die angespannte Haushaltslage dürfte sich in den kommenden Jahren kaum entschärfen, v.a. weil die Ausgaben in den Bereichen Gesundheit, Sozialversicherungen, Bildung und dem Asylwesen weiterhin steigen dürften. Auf der Einnahmenseite belastet der weiterhin starke Franken, der sich insbesondere auf die exportorientierten Branchen negativ auswirkt und dort zu sinkenden Gewinnmargen geführt hat.

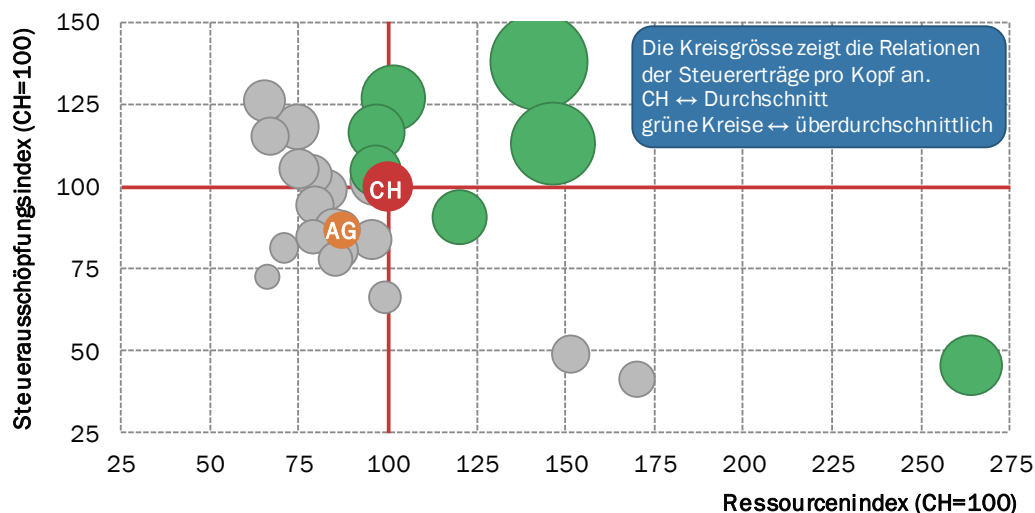
Die Kombination aus unterdurchschnittlichem Ressourcenpotenzial und unterdurchschnittlicher Steuerauserschöpfung limitiert die Finanzkraft des Kantons Aargau

Die genannten strukturellen und konjunkturellen Belastungsfaktoren für die künftige Haushaltsentwicklung stellen keine kantonsspezifische Entwicklung dar und gelten für den Grossteil der Schweizer Kantone. Allerdings unterscheiden sich die Kantone sehr stark im Hinblick auf die Finanzkraft, die zur Bewältigung der künftigen Herausforderungen zur Verfügung stehen.

Ein Vergleich der Kantone zeigt, dass der Kanton Aargau im Hinblick auf die Finanzkraft deutlich unter dem Durchschnitt aller Kantone liegt. Ein erster Ansatzpunkt eines solchen Vergleichs setzt am Ressourcenpotenzial des Kantons an. Der Zusammenhang mit dem Ressourcenpotenzial ergibt sich aus der grundsätzlichen Überlegung, dass sich die Ausgaben eines Kantons langfristig an den verfügbaren Ressourcen orientieren sollten. In der aktuellen Berechnung der Ausgleichszahlungen für das Jahr 2017 im Rahmen des interkantonalen Ressourcenausgleichs ergibt sich für den Kanton Aargau ein Ressourcenindex von 87 (CH=100). Die Berechnungen für den Ressourcenindex 2017 beruhen auf den Jahren 2011-2013.

Der Ressourcenindex bildet die aggregierte Steuerbemessungsgrundlage (ASG) pro Kopf der Wohnbevölkerung im Vergleich zum Durchschnitt aller Kantone ab. Die ASG fasst die Summe der massgebenden Einkommen, Vermögen und Gewinne für die Berechnung der direkten Bundessteuer zusammen. Die Kantone schöpfen ihr Ressourcenpotenzial allerdings sehr unterschiedlich stark ab. Der Kanton Aargau gehört zu den Kantonen mit einer unterdurchschnittlichen Steuerauserschöpfungsquote. Der entsprechende Indexwert liegt für die Jahre 2011-2013 bei 87, d.h. im Kanton Aargau wird das Ressourcenpotenzial im Vergleich zum Durchschnitt aller Kantone zu 87 Prozent steuerlich ausgeschöpft.

Abb. 1-2 Vergleich von Ressourcen- und Steuerauserschöpfungsindex



Ressourcenindex und Steuerauserschöpfungsindex 2017 (Basisjahre 2011-2013)

Die Kreisgrösse zeigt die Relationen der Steuererträge pro Kopf an (CH=Durchschnitt), grün: überdurchschnittlich
Quelle: EFV, BAKBASEL

Aus der Kombination von Ressourcenpotenzial und Steuerausschöpfung ergeben sich die Steuererträge pro Kopf, die im Kanton Aargau rund 24 Prozent unterhalb des Durchschnitts aller Kantone liegen (Indexwert 76).

Neben den Steuererträgen sind als Komponenten der Finanzkraft weitere ungebundene Einnahmen zu berücksichtigen. Hierzu gehören die Ertragsanteile der Kantone an der direkten Bundessteuer, die Ausgleichszahlungen im Rahmen des interkantonalen Finanzausgleichs (AG ist Nehmer im NFA), die Gewinnausschüttungen der SNB, Konzessionserträge sowie die Erträge der Kantone aus Unternehmensbeteiligungen.

Unter Berücksichtigung all dieser Komponenten ergibt sich für die Finanzkraft des Kantons Aargau im Vergleich zum Durchschnitt aller Kantone ein Indexwert von 80. Die Finanzkraft liegt demnach 20 Prozent unterhalb des kantonalen Durchschnitts.

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, die aber nicht selbst Gegenstand der vorliegenden Analyse ist.

Im Fokus der Studie steht vielmehr die systematische Analyse der Kosten, die der Kanton Aargau bei der Bereitstellung des staatlichen Leistungsangebots in den verschiedenen Aufgabenfeldern aufweist. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, 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 separiert von den beeinflussbaren Kostenkomponenten.

Ziel der vorliegenden Studie

Vor dem Hintergrund der aufgezeigten strukturellen und konjunkturellen Herausforderungen hat BAKBASEL in Zusammenarbeit mit der Abteilung Finanzen des Kantons Aargau im Rahmen einer Finanzhaushaltsevaluation eine Überprüfung der Staatsaufgaben des Kantons Aargau vorgenommen.

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 in 32 Aufgabenfeldern durchgeführt. Der Kanton erhält damit wichtige Informationen im Hinblick auf die Evaluation möglicher Massnahmen zur Entlastung des Finanzhaushalts.

Der vorliegende Bericht ist wie folgt gegliedert: Zunächst erfolgt ein Überblick über die methodischen Grundlagen des Evaluationsansatzes (Kapitel 2). In Kapitel 3 werden die Ergebnisse des interkantonalen Benchmarkings präsentiert. Kapitel 4 ergänzt diese Analysen mit einer Vertiefung der Analyse im Bereich der Personalausgaben. In Kapitel erfolgt die Synthese der Ergebnisse, welche eine Transformation der Benchmarking-Ergebnisse in monetäre Kostendifferenziale sowie eine Ableitung potenzieller Handlungs- und Vertiefungsfelder beinhaltet.

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 Allgemeine Verwaltung, Bildung, Soziale Sicherheit, Öffentliche Sicherheit, Verkehr, ...). Dabei werden politisch beeinflussbare Kosten (Fallkosten) isoliert von strukturell bedingten Kosten (Strukturkosten; bspw. durch ungünstige Demografie, ...) gebenchmarkt.
- Letztlich wird je Aufgabenfeld ein Geldbetrag (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 mehrschrittiges Analyseverfahren durchlaufen. Hierzu gehören bspw. die Datenaufbereitung und -selektion, 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: BAKBASEL

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 Aargau basiert auf der Datengrundlage aus dem Jahr 2013.
- Verschiedene sozio-demographische Statistiken des Bundesamts für Statistik (BFS), für Gesundheit (BAG) und weiterer öffentlicher Stellen: bspw. die Krankenhausstatistik oder die Statistik der Bildungsinstitutionen.
- Regionalwirtschaftliche Datenbanken von BAKBASEL.

Funktionale Gliederung

- Die EFV-Finanzstatistik umfasst eine Funktionale Gliederung und ist Basis des interkantonalen Benchmarkings. Die Finanzdaten der Kantone 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 funktions-spezifischen Nettoausgaben (inkl. Swisslos-Fonds SLF). 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 des Bezügerkreises abgrenzbar sein:
 - Bspw. sind die einzelnen Funktionen Sonderschulen (Sonderschulung) und Obligatorische Schule (Volksschule) durch die Einführung des integrativen Unterrichts sowohl in den Finanzdaten als auch hinsichtlich des Bezügerkreises 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, die denselben Bezügerkreis betreffen: bspw. werden Transferleistungen an Soziale Einrichtungen und Transferleistungen an IV-Empfänger (Ergänzungsleistungen IV) im Aufgabenfeld Invalidität zusammengefasst, weil derselbe Bezügerkreis (IV-Bezüger) profitiert. Gleichermassen werden alle Leistungen an Betagte (Pflege, Ergänzungsleistungen AHV, etc.) im Aufgabenfeld Alter zusammengefasst.
- Es gilt generell, dass je kleiner eine Funktion ist, desto eher Probleme bei der Abgrenzung zu weiteren Funktionen bestehen.
- Es ist zu beachten, dass die Funktionale Gliederung nicht deckungsgleich mit den Aufgabenbereichen des Kantons Aargau 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.
- Weitere Erläuterungen zur Definition der Aufgabenfelder befinden sich im Anhang.

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 (Bspw. Umweltschutz).
- Des Weiteren werden diejenigen Funktionen ausgeschlossen, bei denen die Finanzierung vollständig über die Gemeinden läuft oder für den Kanton Aargau irrelevant sind (Bspw. Lawinenverbauungen).

Tab. 2-1 Bildung der Aufgabenfelder

Aufgabenfeld	Code HRM2
01 Legislative	011
02 Exekutive	012
03 Allgemeine Verwaltung	021 + 022 + 029 + 291 + 490
04 Polizei	111 + 112
05 Strafvollzug	13
06 Volksschule inklusive Sonderschulung	21 + 22
07 Berufsbildung	23 + 26
08 Allgemeinbildende Schulen	25
09 Universitäre Hochschulen	271
10 Pädagogische und Fachhochschulen	272 + 273
11 Kultur	311 + 32 + 33
12 Denkmalpflege und Heimatschutz	312
13 Sport und Freizeit	34
14 Spitäler	411
15 Psychiatrische Kliniken	413
16 Alter	412 + 421 + 531 + 532 + 534 + 535
17 Gesundheitsprävention	43
18 Prämienverbilligungen	512
19 Invalidität	52
20 Familie und Jugend	54
21 Arbeitslosigkeit	55
22 Sozialhilfe	571 + 572 + 579
23 Öffentlicher Verkehr	62
24 Gewässerverbauungen	741
25 Arten- und Landschaftsschutz	75
26 Raumordnung	79
27 Landwirtschaft	81
28 Forstwirtschaft	82
29 Tourismus	84
30 Industrie, Gewerbe, Handel	85
31 Rechtssprechung	12
32 Asylwesen	573

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.
Quelle: EFV, BAKBASEL

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 Nettoaussgaben pro Einwohner betrachtet. Die Nettoaussgaben pro Einwohner 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 Nettoaussgaben pro Einwohner von den durchschnittlichen Nettoaussgaben pro Einwohner der übrigen 25 Kantone abweichen.

Standardkostenindex

Auf Basis des interkantonalen Benchmarkings der Nettoaussgaben pro Einwohner wird für jedes Aufgabenfeld der Standardkostenindex kalkuliert. Beträgt der Index genau 100, liegen die Nettoaussgaben pro Einwohner genau im Durchschnitt der Schweiz. Beträgt er 95, liegen sie 5 Prozent darunter. Beträgt er 108, liegen sie 8 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 Belastung des einzelnen Bewohners betrachten, keineswegs aber den finanziellen Handlungsspielraum, über die 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 (Bezügerzahlen, 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:** Anstatt die Nettoausgaben durch die Einwohner zu dividieren (Standardkosten), werden die Nettoausgaben durch die Bedarfsindikatoren dividiert.

Ein Beispiel für einen Bedarfsindikator in Aufgabenfeldern des Schulwesens ist die Anzahl Schüler. 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. Für etwa ein Drittel der Aufgabenfelder wird mittels Divisoren korrigiert. Die Korrektur wird insbesondere für solche Aufgabenfelder durchgeführt, deren strukturelle Kosten (1) durch demografische Altersgruppen (Bspw. Volksschule inklusive Sonderschulung, 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, 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. BAKBASEL 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. Sozialhilfe) 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 Analyse werden mehrere Merkmale gleichzeitig untersucht. So können Zusammenhangs- bzw. Abhängigkeitsstrukturen erkannt werden. Als Datengrundlage dienen mehrere Aufgabenspezifische 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 Eingang 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 stark 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 Einwohner 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.

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.

Schätzung Strukturkostenindex

- Durch die Aufteilung der Standardkosten in Fall- und Strukturkosten ($STK = FK * SK$) lässt sich aus dem Zusammenschluss des Standard- und Fallkostenindex der Strukturkostenindex schätzen ($SKI = STKI/FKI*100$).
- Der Strukturkostenindex (SKI) zeigt auf, um wieviel Prozent die Strukturkosten des untersuchten Kantons von den durchschnittlichen Strukturkosten in der Schweiz abweichen (siehe Kasten „Standardkostenindex“ für Interpretation).
- Ein Strukturkostenindex von 110 bedeutet, dass in dem Kanton (auch bei durchschnittlich effizienter Bereitstellung) auf Dauer 10 Prozent mehr an Kosten (und Steuereinnahmen) entstehen, um den Einwohnern ein durchschnittliches Leistungsniveau zu gewähren.
- Beispiel Berufsbildung: Die Standardkosten pro Einwohner liegen im Aargau mit einem Index von 82 um 18 Prozent tiefer als in der Schweiz. Da der Fallkostenindex pro Schüler im Aargau verglichen mit der Vergleichsgruppe mit 94 um 6 Prozent tiefer liegt, errechnet sich ein Strukturkostenindex von 87. Der Aargau hat also einen Strukturvorteil von 13 Prozent gegenüber allen Kantonen.

Kostendifferenziale

- Abschliessend werden die überschüssigen Fallkosten für jedes Aufgabenfeld in eine monetäre Grösse transformiert, das 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 KD grösser Null.
- Das KD eines Aufgabenfeldes drückt damit aus, wie stark die Nettoaussgaben ceteris paribus sinken müssen, um das durchschnittliche Fallkostenniveau der Vergleichsgruppe zu erreichen. Dies kann durch eine Erhöhung der Effizienz oder durch eine Absenkung des Leistungsniveaus 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 kantonalen Anteil an den Kosten liegen.
- Um jedoch potenzielle Handlungsfelder aus der Studie abzuleiten, müssen ausserdem bereits beschlossene Massnahmen beachtet werden. Die zeitliche Lücke zwischen Veröffentlichung der kantonalen Staatsrechnungen und Fertigstellung der EFV-Finanzstatistik beträgt ca. 1.5 Jahre. Bereits beschlossene Massnahmen der Jahre 2014, 2015 und 2016 müssten folglich in allen Kantonen nachgängig berücksichtigt werden. Das dies aufgrund der Datengrundlagen nicht möglich ist, können die bereits getroffenen Massnahmen nicht einfach in Abzug gebracht werden (vgl. dazu Ausführungen in Kapitel 5.2)
- 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 (BAKBASEL nicht bekannten) weiteren Faktoren wie bspw. den institutionellen und politischen Rahmenbedingungen ab. Schlussfolgerungen im Hinblick auf das Einsparpotenzial müssen unbedingt unter zusätzlicher Berücksichtigung dieser Rahmenbedingungen gezogen werden.
- Hohe Kosten können vielfältige Ursachen haben – auch bewusste strategische Zielsetzungen. Es ist zu beachten, dass auch hohe Kosten zeitweilig oder dauerhaft hierdurch gerechtfertigt sein können.

3 Interkantonales Benchmarking

3.1 Aufgabenteilung im interkantonalen Vergleich

Die Benchmarking-Analysen der im Kapitel 2.2 definierten Aufgabenfelder erfolgen anhand der konsolidierten Finanzhaushalte der Kantone inklusive Gemeinden. Um einen Überblick über die Umfänge der Aufgabenfelder auf kantonaler und kommunaler bzw. konsolidierter Ebene zu erhalten, sind in der untenstehenden Tabelle für jedes Aufgabenfeld die Nettoausgaben des Kantons Aargau *exklusive* sowie *inklusive* seiner Gemeinden aufgelistet. Dadurch wird berechnet, wie stark der Kanton an der Finanzierung des betreffenden Aufgabenfelds beteiligt ist (Anteil Kanton). Zum Vergleich werden je Aufgabenfeld zusätzlich die gewichteten Kantonsanteile aller 26 Kantone gegenüber allen Gemeinden (CH) aufgeführt.

Die Aufgabenfelder Legislative, Exekutive sowie Allgemeine Verwaltung werden stets ausschliesslich auf Kantonsebene betrachtet, da weder in der Aufgabenfinanzierung noch der -erfüllung Überschneidungen mit den Gemeindeverwaltungen bestehen. Für diese Aufgabenfelder beträgt der Kantonsanteil an den Nettoausgaben 100 Prozent.

Es ist zu beachten, dass die Funktionale Gliederung nicht deckungsgleich mit den Aufgabenbereichen der Kantone ist. Aufgabenfelder können somit auch Aufgabenbereiche enthalten, welche nicht den kantonalen Strukturen entsprechen.

Grundlegende Ergebnisse

- Im interkantonalen Benchmarking werden die konsolidierten Nettoausgaben des Kantons Aargau inklusive seiner Gemeinden in Höhe von 3'811.6 Mio. CHF verglichen. In der Gesamtbetrachtung über alle Aufgabenfelder trägt der Kanton Aargau 69 Prozent der Kosten – 31 Prozent fallen bei den Gemeinden an.
- Damit beteiligt sich die Kantonsverwaltung Aargau weniger stark an der gesamt-kantonalen Finanzierung als der Durchschnitt der Schweizer Kantone. Vor allem in den Aufgabenfeldern Asylwesen, Familie und Jugend, Berufsbildung und Sozialhilfe liegt der Anteil in der Finanzierung der öffentlichen Leistungen deutlich tiefer als der Durchschnitt der Schweiz.
- Ebenfalls deutlich unter dem Durchschnitt der Schweiz liegt die Kantonsbeteiligung im Aufgabenfeld Spitäler. Hier ist allerdings zu beachten, dass per 2014 die Spitalfinanzierung vollständig kantonalisiert wurde.
- Auffällig ist die hohe Kantonsbeteiligung im finanziell gewichtigen Aufgabenfeld Volksschule inklusive Sonderschulung (1'279.4 Mio. CHF). Hier liegt der Anteil (64%) 20 Prozentpunkte über dem Durchschnitt (44%).
- Ebenfalls deutlich überdurchschnittlich ist der kantonale Anteil in den Aufgabenfeldern Arbeitslosigkeit, Gesundheitsprävention und Kultur.
- Die beiden Aufgabenfelder Volksschule inklusive Sonderschulung sowie Spitäler beinhalten beinahe die Hälfte der gesamten Nettoausgaben des Kantons Aargaus.

Tab. 3-1 Aufgabenteilung im interkantonalen Vergleich

Aufgabenfeld	Nettoausgaben		Kantonsanteil	
	Kanton	Kt & Gem	AG	Ø-CH
	[Mio. CHF]		[%]	[%]
TOTAL	2'621.0	3'811.6	69%	74%
01 Legislative	4.3	4.3	100%	100%
02 Exekutive	2.8	2.8	100%	100%
03 Allgemeine Verwaltung	133.7	133.7	100%	100%
04 Polizei	91.9	118.2	78%	71%
05 Strafvollzug	48.3	48.3	100%	100%
06 Volksschule inklusive Sonderschulung	814.4	1'279.4	64%	44%
07 Berufsbildung	108.0	161.4	67%	95%
08 Allgemeinbildende Schulen	125.2	131.0	96%	95%
09 Universitäre Hochschulen	69.6	69.6	100%	100%
10 Pädagogische und Fachhochschulen	124.7	124.7	100%	100%
11 Kultur	40.5	70.3	58%	44%
12 Denkmalpflege und Heimatschutz	13.7	14.4	95%	89%
13 Sport und Freizeit	5.4	48.7	11%	9%
14 Spitäler	365.6	479.8	76%	98%
15 Psychiatrische Kliniken	50.7	50.7	100%	100%
16 Alter	89.9	196.2	46%	57%
17 Gesundheitsprävention	11.8	14.9	79%	57%
18 Prämienverbilligungen	111.4	111.4	100%	91%
19 Invalidität	157.1	215.1	73%	81%
20 Familie und Jugend	7.8	54.4	14%	48%
21 Arbeitslosigkeit	11.1	11.2	99%	69%
22 Sozialhilfe	36.1	191.8	19%	48%
23 Öffentlicher Verkehr	80.9	139.2	58%	64%
24 Gewässerverbauungen	7.6	11.4	66%	66%
25 Arten- und Landschaftsschutz	6.9	9.0	77%	79%
26 Raumordnung	5.6	11.9	47%	50%
27 Landwirtschaft	8.8	12.9	68%	84%
28 Forstwirtschaft	7.8	4.5	*	77%
29 Tourismus	1.1	6.1	17%	32%
30 Industrie, Gewerbe, Handel	5.9	6.8	86%	85%
31 Rechtssprechung	68.0	68.0	100%	99%
32 Asylwesen	4.5	9.6	47%	88%

Anmerkung: Anteil Kanton = Anteil des Kantons an den Nettoausgaben des Kantons inkl. der Gemeinden (Ausnahmen: Legislative, Exekutive, Allgemeine Verwaltung); *: aufgrund der Nettoeinnahmen bei den Gemeinden kann kein sinnvoller Wert ermittelt werden.

Quelle: EFV, BAKBASEL

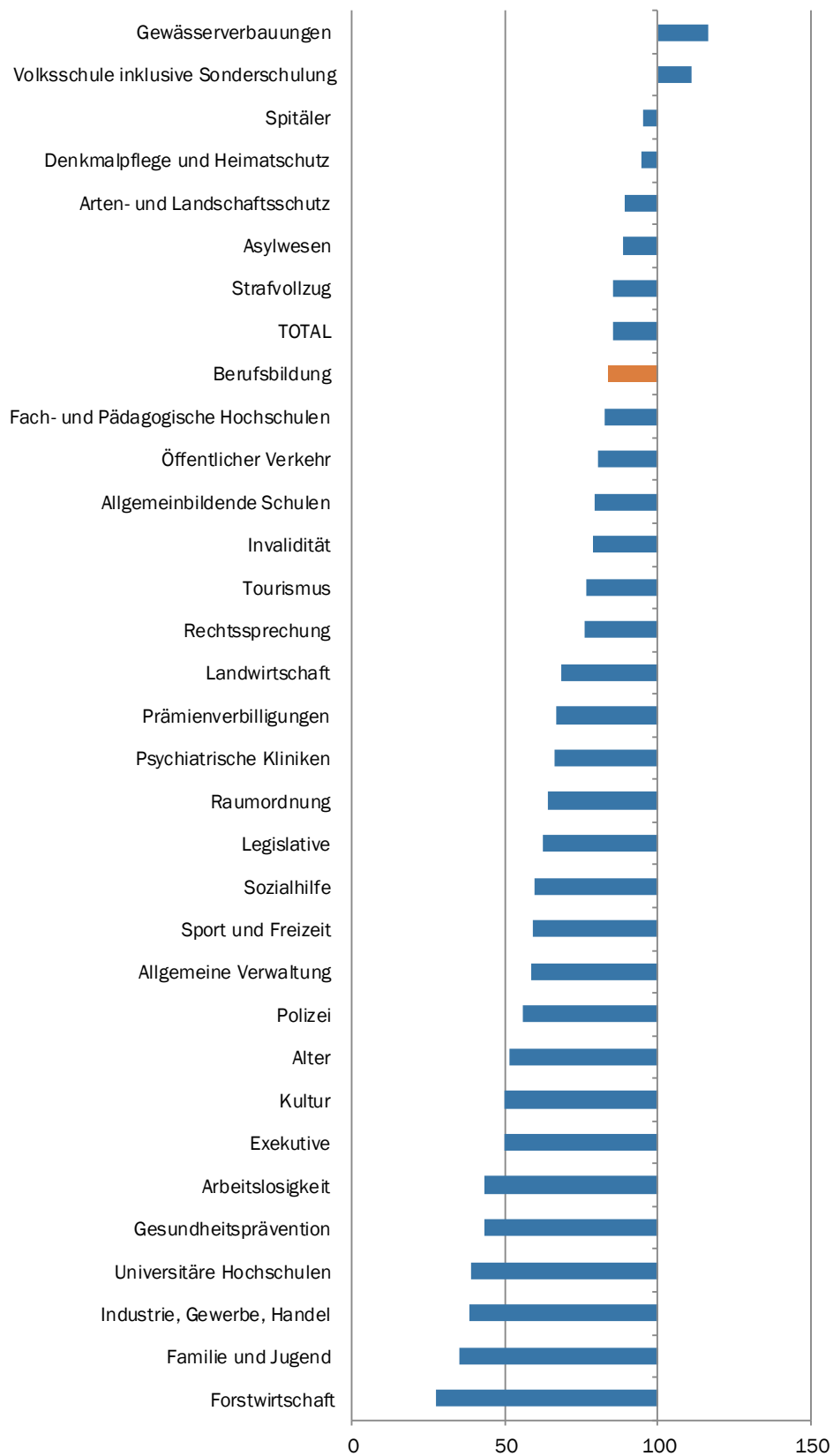
3.2 Benchmarking der Standardkosten

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

Grundlegende Ergebnisse

- Der Standardkostenindex für den Kanton Aargau beträgt insgesamt 85. Der Kanton Aargau weist dementsprechend Nettoausgaben pro Einwohner auf, die 15 Prozent unter dem Durchschnitt der Schweiz liegen.
- Insgesamt sind die Nettoausgaben pro Einwohner in 30 von 32 Aufgabenfeldern unterdurchschnittlich. Allerdings spiegeln die Standardkosten nicht den tatsächlichen finanziellen Handlungsspielraum wieder, über den eine Kantonsverwaltung bei einer Leistungsüberprüfung verfügt. Denn strukturell bedingte Kosten können hohe Standardkosten mitverursachen und einer Absenkung der Standardkosten entgegenstehen.
- Das Aufgabenfeld Gewässerverbauungen weist den höchsten Index auf. Der tiefste Index wird für das Aufgabenfeld Forstwirtschaft berechnet und ist am unteren Rande des Rankings zu finden.

Abb. 3-1 Standardkostenindizes



Quelle: EFV, BAKBASEL

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 korrigiert:

- (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 Einwohner zugleich die Leistungsempfänger. In diesen Aufgabenfeldern ist die Anzahl Einwohner bereits der passende Divisor, so dass keine zusätzlichen Bedarfsindikatoren zu einer Korrektur um Strukturkosten benötigt werden. Dies trifft beispielsweise auf das Aufgabenfeld Allgemeine Verwaltung zu. In diesem Aufgabenfeld entspricht der Fallkostenindex dem Standardkostenindex.

Nachfolgende Tabelle fasst die Bedarfsindikatoren für die vorgenommene Korrektur um Strukturkosten zusammen. Weitere Erläuterungen zu den Bedarfsindikatoren und zur Bildung der Vergleichsgruppe in den einzelnen Aufgabenfeldern befinden sich im Anhang.

Tab. 3-2 Überblick Bedarfsindikatoren

Aufgabenfeld	Bedarfsindikator		
	...als Divisoren	...zur Bildung VG	Vergleichsgruppe (VG)
01 Legislative	Bevölkerung	Sitze kantonales Parlament	BE, LU, SG, GR, TG, VD, VS, NE
02 Exekutive	Bevölkerung	(Multivariate Regression ermittelt Vergleichswert)	25 übrige Kantone
03 Allgemeine Verwaltung	Bevölkerung		25 übrige Kantone
04 Polizei	Bevölkerung	(Multivariate Regression ermittelt Vergleichswert)	25 übrige Kantone
05 Strafvollzug	Bevölkerung	Bevölkerungsdichte, Anzahl Ausländer, Straftaten gemäss StGB, Sonderlasten der Kernstädte, Anzahl Haftplätze	LU, FR, SO, BL, SG, TG, TI
06 Volksschule inkl. Sonderschulung	Schüler		25 übrige Kantone
07 Berufsbildung	Schüler (nach Lehrstandort)	Deutschschweizer Kantone	ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, TG
08 Allgemeinbildende Schulen	Schüler	Deutschschweizer Kantone	ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, TG
09 Universitäre Hochschulen	Synthetische Studierende	(Träger-) Standortkanton	UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, SO, SH, AR, AI, GR, TG, VS, JU
10 Pädagogische und Fachhochschulen	Studierende	Studienbeiträge pro Studierenden	ZH, BE, BL, SG, TG
11 Kultur	Bevölkerung	Erreichbarkeit, Finanzkraft, Siedlungsstruktur, Sonderlasten der Kernstädte	ZG, SO, BL, SH
12 Denkmalpflege und Heimatschutz	Kulturbauten von nationaler Bedeutung		25 übrige Kantone
13 Sport und Freizeit	Bevölkerung	Einwohner unter 20 Jahren, Armutsindikator, Alterstruktur, Siedlungsstruktur, Sonderlasten der Kernstädte	LU, SZ, ZG, FR, SG, TG, VS
14 Spitäler	Hospitalisierungstage	Ausschluss der übrigen Kantone aufgrund Dateninkonsistenzen	ZH, BE, LU, UR, SZ, NW, ZG, FR, AR, SG, TG, TI, NE, JU
15 Psychiatrische Kliniken	Hospitalisierte Personen	Ausschluss der übrigen Kantone aufgrund Dateninkonsistenzen	ZH, BE, LU, UR, SZ, NW, ZG, FR, AR, SG, TG, TI, NE, JU
16 Alter	Bevölkerung Ü64	Rentnerarmut	ZH, BE, LU, ZG, FR, SH, AI, VS, NE
17 Gesundheitsprävention	Bevölkerung	Einwohner unter 20 Jahren, Armutsindikator, Alterstruktur, Siedlungsstruktur, Sonderlasten der Kernstädte	LU, SZ, ZG, FR, SG, TG, VS
18 Prämienverbilligungen	Bevölkerung	Krankenkassenprämie	ZH, LU, FR, SO, SH, SG, TG
19 Invalidität	Bevölkerung	Anteil IV-Bezüger mit IV-Grad 70-100	OW, NW, GL, ZG, FR, SO, TG
20 Familie und Jugend	Bevölkerung U20	Familien	LU, SZ, GL, SG, TG
21 Arbeitslosigkeit	Arbeitslose Personen	Soziodemographischer Lastenausgleich und Sonderlasten der Kernstädte	LU, SZ, FR, SG, TG
22 Sozialhilfe	Sozialhilfebezüger	Soziodemographischer Lastenausgleich und Sonderlasten der Kernstädte	LU, SZ, FR, SG, TG
23 Öffentlicher Verkehr	Bevölkerung	Bundesbeteiligung regionaler Personenverkehr	ZH, LU, ZG, SO, BL, SH, SG
24 Gewässerverbauungen	Gewässerlänge in Bauzonen	Gewässernetzdichte, Gewässerlänge, Topographie, Siedlungsstruktur, Bevölkerungsdichte	ZH, SO, BL, SH, TG
25 Arten- und Landschaftsschutz	Bevölkerung	Anteil Naturfläche an Gesamtfläche	ZG, SO, BL, SH, TG
26 Raumordnung	Bevölkerung	Wachstumsrate der Beschäftigung und Bevölkerung 2010-2013, Siedlungsstruktur, Bevölkerungsdichte, Sonderlasten der Kernstädte	ZG, SO, BL, SH, SG, TG
27 Landwirtschaft	Landwirtschaftliche Nutzfläche	Wertschöpfungsstruktur	ZH, LU, SG, TG
28 Forstwirtschaft	Produktive Waldfläche	Forst-Produktionsregionen	ZH, BE, SO, BL, SH, TG, VD, NE, JU
29 Tourismus	Bevölkerung	Anteil Beherbergung an Gastgewerbe	ZH, FR, SO, BS, BL, SH, NE
30 Industrie, Gewerbe, Handel	Bevölkerung	Arbeitsplatz pro Einwohner	UR, SZ, GL, SO, BL, AI, TG, VS
31 Rechtssprechung	Bevölkerung	Bevölkerungsdichte, Anzahl Ausländer, Straftaten gemäss StGB, Sonderlasten der Kernstädte	LU, FR, SO, BL, SG, TG, TI
32 Asylwesen	Durchschnittliche Bevölkerung 2011-2013		25 übrige Kantone

Quelle: BAKBASEL

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

Aus dem Zusammenzug des Standard- und Fallkostenindex lässt sich der Strukturkostenindex berechnen. Der Strukturkostenindex (SKI) zeigt näherungsweise auf, um wieviel Prozent strukturell bedingte Kosten innerhalb eines Aufgabenfeldes des Kantons Aargau von den durchschnittlichen Strukturkosten der übrigen 25 Kantone abweichen. Sämtliche Fallkostenindizes (FKI) sowie Strukturkostenindizes (SKI) sind in der nachfolgenden Tabelle aufgelistet.

Grundlegende Ergebnisse

- Die Einwohner des Kantons tragen im Vergleich zum Schweizer Durchschnitt um 15 Prozent tiefere Standardkosten.
- Die unterdurchschnittlichen Standardkosten sind zugleich auf unterdurchschnittliche Fall- wie auch Strukturkosten zurückzuführen. Im Schweizer Vergleich weist der Kanton Aargau günstige strukturelle Voraussetzungen auf.
- Der totale Strukturkostenindex beträgt 92 und bedeutet, dass in dem Kanton (auch bei durchschnittlich effizienter Bereitstellung) auf Dauer um 8 Prozent geringere Kosten als in anderen Kantonen anfallen, um den Einwohnern ein durchschnittliches Leistungsniveau zu gewähren.
- Der totale Fallkostenindex über alle Aufgabenfelder beträgt 93. Der Kanton Aargau weist dementsprechend Fallkosten auf, die den Durchschnitt der Schweiz um 7 Prozent unterbieten. Im Vergleich zum Schweizer Durchschnitt (FKI = 100) hat der Kanton Aargau somit um rund 200 Mio. CHF tiefere Ausgaben zu bewältigen.
- Für 4 Aufgabenfelder werden überdurchschnittliche Strukturkosten identifiziert. Dazu gehören die Aufgabenfelder Volksschule inklusive Sonderschulung, Denkmalpflege und Heimatschutz, Gewässerverbauungen und Industrie, Gewerbe, Handel.
- Von den 32 Aufgabenfeldern weisen 6 überdurchschnittliche Fallkosten auf. Dazu gehören die Aufgabenfelder Strafvollzug, Volksschule inklusive Sonderschulung, Spitäler, Sozialhilfe, Arten- und Landschaftsschutz und Tourismus.
- Die Kantonsverwaltung Aargau beteiligt sich um 2 Prozentpunkte stärker an der gesamtkantonalen Finanzierung als der Durchschnitt der aufgabenfeldspezifischen Vergleichskantone. Auch wenn die Finanzierungsanteile somit auf vergleichbarem Niveau liegen, unterscheiden sie sich innerhalb der Aufgabenfelder aber zum Teil deutlich (bspw. Volksschule inklusive Sonderschulung Kanton AG: 64%, VG: 42%).

Tab. 3-3 Fallkostenindizes

Aufgabenfeld	NA Kt & Gem [Mio. CHF]	Kantons- anteil AG [%]	Kantons- anteil VG [%]	FKI [Idx]	SKI [Idx]
TOTAL	3'812	69%	67%	93	92
01 Legislative	4.3	100%	100%	85	73
02 Exekutive	2.8	100%	100%	94	53
03 Allgemeine Verwaltung	133.7	100%	100%	59	100
04 Polizei	118.2	78%	71%	73	76
05 Strafvollzug	48.3	100%	100%	113	76
06 Volksschule inkl. Sonderschulung	1'279.4	64%	44%	101	110
07 Berufsbildung	161.4	67%	98%	96	87
08 Allgemeinbildende Schulen	131.0	96%	92%	96	83
09 Universitäre Hochschulen	69.6	100%	100%	98	39
10 Pädagogische und Fachhochschulen	124.7	100%	100%	85	97
11 Kultur	70.3	58%	54%	86	59
12 Denkmalpflege und Heimatschutz	14.4	95%	88%	93	102
13 Sport und Freizeit	48.7	11%	12%	88	67
14 Spitäler	479.8	76%	**	103	92
15 Psychiatrische Kliniken	50.7	100%	**	69	95
16 Alter	196.2	46%	49%	55	93
17 Gesundheitsprävention	14.9	79%	70%	56	77
18 Prämienverbilligungen	111.4	100%	93%	85	79
19 Invalidität	215.1	73%	80%	84	94
20 Familie und Jugend	54.4	14%	45%	67	52
21 Arbeitslosigkeit	11.2	99%	69%	54	79
22 Sozialhilfe	191.8	19%	*	127	47
23 Öffentlicher Verkehr	139.2	58%	55%	94	86
24 Gewässerverbauungen	11.4	66%	59%	70	167
25 Arten- und Landschaftsschutz	9.0	77%	78%	102	87
26 Raumordnung	11.9	47%	52%	65	98
27 Landwirtschaft	12.9	68%	74%	90	76
28 Forstwirtschaft	4.5	*	66%	39	71
29 Tourismus	6.1	17%	47%	129	59
30 Industrie, Gewerbe, Handel	6.8	86%	87%	25	154
31 Rechtssprechung	68.0	100%	100%	92	83
32 Asylwesen	9.6	47%	91%	89	100

Anmerkung: FKI = Fallkostenindex; SKI = Strukturkostenindex (Beim SKI handelt es sich um eine Schätzung); Der Fallkostenindex im Aufgabenfeld Strafvollzug wurde aufgrund der Gesamtsanierung der Justizvollzugsanstalt Lenzburg im Jahr 2013 auf Basis der Nettoausgaben aus dem Jahr 2012 berechnet; *: Aufgrund von Nettoeinnahmen bei den Gemeinden kann kein sinnvoller Wert berechnet werden; **: Aufgrund von Nettoeinnahmen bei den Kantonen kann kein sinnvoller Wert berechnet werden.

Quelle: EFV, BAKBASEL

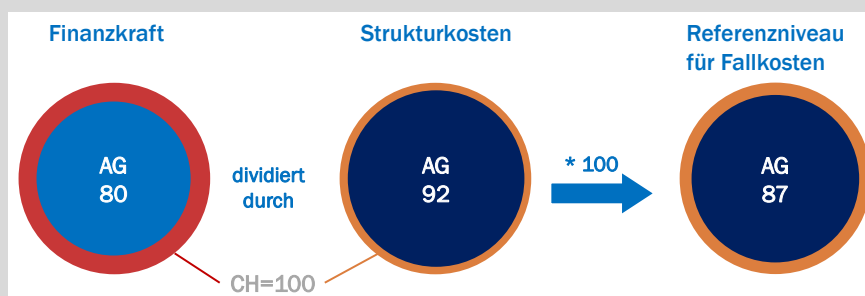
3.5 Kostendifferenziale

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 c.p. sinken müssen, um das durchschnittliche Fallkostenniveau der Vergleichsgruppe zu erreichen. Dies kann durch eine Erhöhung der Effizienz oder durch eine Absenkung des Leistungsniveaus 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 einerseits 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. Die Ausführungen in Kapitel 1 haben gezeigt, dass die Finanzkraft des Kantons Aargau unter Berücksichtigung des Ressourcenpotenzials, der Steueraussschöpfung, der Ertragsanteile der Kantone an der direkten Bundessteuer, der Ausgleichszahlungen im Rahmen des interkantonalen Finanzausgleichs, der Gewinnausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank, der Konzessionserträge sowie der Erträge der Kantone aus Unternehmensbeteiligungen rund 20 Prozent unterhalb des Durchschnitts aller Kantone liegt. Der Finanzkraft-Index des Kantons Aargau liegt demnach bei 80 Indexpunkten (CH=100). Im Hinblick auf das festzulegende Referenzniveau der Fallkosten ist zusätzlich zu berücksichtigen, dass der Kanton Aargau auf der Ausgabenseite in Bezug auf die Bedarfsstrukturen im Vorteil ist. Der entsprechende Strukturkostenindex liegt bei 92, d.h. aufgrund seiner günstigen Bedarfsstrukturen hat der Kanton Aargau c.p. 8 Prozent tiefere Ausgaben als der Durchschnitt der Kantone.



Aus der Kombination von Finanzkraft (80) und Strukturkosten (92) resultiert für die Fallkosten (durch Division) ein Referenzniveau von 87. Unter Berücksichtigung dieses Referenzniveaus wird für den Benchmark der Fallkosten ein maximaler Zielwert von 90 Indexpunkten als zweckmässig erachtet.

Das damit verbundene Kostendifferenzial von 175,3 Mio. CHF entspricht rund 10 Steuerfussprozenten (ca. 18 Mio. CHF pro Steuerfussprozent) bei den ordentlichen Kantonssteuern. Je nach Entwicklung und Ausmass der Finanzierungslücke sind der Zielwert und die für den Finanzhaushalt zu ergreifenden Massnahmen neu zu beurteilen.

Wie im voranstehenden Kasten dargelegt, ergibt sich für den Kanton Aargau aus der Optik der Finanzkraft ein Zielwert von 90. Untenstehende Tabelle zeigt aus diesen Überlegungen heraus die Kostendifferenziale in Mio. CHF bei einem Zielwert (ZW) von 100, 95 und 90 basierend auf den entsprechenden Fallkostenindizes. Sie weisen für jedes Aufgabenfeld den Betrag aus, um den die Fallkosten des Kantons Aargau den jeweiligen Zielwert übertreffen. Im Aufgabenfeld Volksschule inklusive Sonderschulung beispielsweise liegen die Fallkosten des Kantons Aargau (inkl. Gemeinden) um 8.2 Mio. CHF höher als der Durchschnitt der Vergleichsgruppe (ZW = 100). Mit einem tieferen Zielwert steigen die Kostendifferenziale entsprechend an. Wird dieses Kostendifferenzial mit dem Anteil des Kantons Aargau an der Finanzierung der Nettoausgaben gewichtet, kann das Kostendifferenzial ermittelt werden, welches pauschal dem Kanton zugeteilt werden kann (5.2 Mio. CHF). Beträgt der Kantonsanteil mehr als 90 Prozent, kann das Kostendifferenzial eindeutig dem Kanton zugewiesen werden (bspw. Rechtssprechung).

Grundlegende Ergebnisse

- Über alle Aufgabenfelder hinweg wird für den Kanton Aargau und seine Gemeinden ein Kostendifferenzial von 288.6 Mio. CHF gegenüber dem Durchschnitt (ZW = 90) berechnet. Von 32 Aufgabenfeldern weisen 14 ein Kostendifferenzial auf.
- Wird nur das Kostendifferenzial betrachtet, welches eindeutig oder mehrheitlich dem Kanton zugeordnet werden kann, ergibt sich bei einem Zielwert von 90 ein Kostendifferenzial von 175.3 Mio. CHF.
- Für Leistungsüberprüfungen rücken insbesondere solche Aufgabenfelder in den Fokus, die zugleich ein hohes Kostendifferenzial sowie einen hohen kantonalen Anteil an den Nettoausgaben aufweisen.
- Dies trifft insbesondere auf die Aufgabenfelder Allgemeinbildende Schulen, Universitäre Hochschulen und Rechtssprechung zu. In diesen Aufgabenfeldern beträgt der Kantonale Anteil über 90 Prozent und das Kostendifferenzial kann eindeutig dem Kanton zugeordnet werden.
- Im Fall der Spitäler wurde die Finanzierung per 2014 vollständig kantonalisiert. Deshalb wurde das Kostendifferenzial von 62.4 Mio. CHF ebenfalls vollständig dem Kanton zugeteilt.
- Nebst diesen eindeutig dem Kanton zuteilbaren Aufgabenfeldern ist aufgrund des Volumens auch das Aufgabenfelder Volksschule inklusive Sonderschulung von besonderer Bedeutung, auch wenn der Kantonsanteil mit 64 Prozent unter 90 Prozent liegt.

Tab. 3-4 Kostendifferenziale nach Zielwert

Aufgabenfeld	NA Kantons- Kt & Gem Anteil AG		FKI [Idx]	Kostendiff. nach Zielwert...			Kostendiff. nach Zielwert...		
	[Mio. CHF]	[%]		100 Kt. & Gem. [Mio. CHF]	95 90	90	100 Kt. [Mio. CHF]	95 90	90
TOTAL	3'812	69%	93	67.0	167.0	288.6	21.4	89.9	175.3
01 Legislative	4.3	100%	85	-	-	-	-	-	-
02 Exekutive	2.8	100%	94	-	-	0.1	-	-	0.1
03 Allgemeine Verwaltung	133.7	100%	59	-	-	-	-	-	-
04 Polizei	118.2	78%	73	-	-	-	-	-	-
05 Strafvollzug	48.3	100%	113	-	-	0.2	-	-	0.2
06 Volksschule inkl. Sonderschulung	1'279.4	64%	101	8.2	71.8	135.4	5.2	45.7	86.2
07 Berufsbildung	161.4	67%	96	-	1.8	10.2	-	1.2	6.8
08 Allgemeinbildende Schulen	131.0	96%	96	-	1.1	8.0	-	1.1	8.0
09 Universitäre Hochschulen	69.6	100%	98	-	2.2	5.7	-	2.2	5.7
10 Pädagogische und Fachhochschulen	124.7	100%	85	-	-	-	-	-	-
11 Kultur	70.3	58%	86	-	-	-	-	-	-
12 Denkmalpflege und Heimatschutz	14.4	95%	93	-	-	0.5	-	-	0.5
13 Sport und Freizeit	48.7	11%	88	-	-	-	-	-	-
14 Spitäler	479.8	76%	103	16.0	39.2	62.4	16.0	39.2	62.4
15 Psychiatrische Kliniken	50.7	100%	69	-	-	-	-	-	-
16 Alter	196.2	46%	55	-	-	-	-	-	-
17 Gesundheitsprävention	14.9	79%	56	-	-	-	-	-	-
18 Prämienverbilligungen	111.4	100%	85	-	-	-	-	-	-
19 Invalidität	215.1	73%	84	-	-	-	-	-	-
20 Familie und Jugend	54.4	14%	67	-	-	-	-	-	-
21 Arbeitslosigkeit	11.2	99%	54	-	-	-	-	-	-
22 Sozialhilfe	191.8	19%	127	41.2	48.7	56.3	-	-	-
23 Öffentlicher Verkehr	139.2	58%	94	-	-	5.6	-	-	3.3
24 Gewässerverbauungen	11.4	66%	70	-	-	-	-	-	-
25 Arten- und Landschaftsschutz	9.0	77%	102	0.2	0.6	1.1	0.2	0.5	0.8
26 Raumordnung	11.9	47%	65	-	-	-	-	-	-
27 Landwirtschaft	12.9	68%	90	-	-	0.01	-	-	0.0
28 Forstwirtschaft	4.5	*	39	-	-	-	-	-	-
29 Tourismus	6.1	17%	129	1.4	1.6	1.8	-	-	-
30 Industrie, Gewerbe, Handel	6.8	86%	25	-	-	-	-	-	-
31 Rechtssprechung	68.0	100%	92	-	-	1.4	-	-	1.4
32 Asylwesen	9.6	47%	89	-	-	-	-	-	-

Anmerkung: FKI = Fallkostenindex, Idx = Index, *: Aufgrund der Nettoeinnahmen bei den Gemeinden kann kein sinnvoller Wert ermittelt werden; Das Kostendifferenzial im Aufgabenfeld Strafvollzug wurde aufgrund der Gesamtsanierung der Justizvollzugsanstalt Lenzburg im Jahr 2013 auf Basis des Fallkostenindex und der Nettoausgaben aus dem Jahr 2012 berechnet; Mit dem Sondergesetz "Ausgleichsgesetz Spitalfinanzierung" sind die Gemeindebeiträge per 1.1.2014 in einer Übergangsregelung vollständig dem Kanton übertragen worden. Mit dem neuen Finanzausgleichsgesetz sollen sie definitiv per 1.1.2018 beim Kanton verbleiben. Folglich wird das ganze Kostendifferenzial dem Kanton Aargau zugeordnet.
Quelle: EFV, BAKBASEL

4 Benchmarking Personalaufwand

In einem ergänzenden Analyseschritt können auch die Personalausgaben der Kantone inkl. Gemeinden einem interkantonalen Vergleich unterzogen werden. Erstens sind die Personalausgaben die bedeutendste Sachgruppe in den öffentlichen Haushalten. Zweitens zeichnen sich die Personalausgaben tendenziell durch eine hohe direkte Beeinflussbarkeit von Seiten der Politik aus. So kann die Anzahl Angestellter wie auch die Höhe der Entlohnung justiert werden. Dies macht dieses Benchmarking für etwaige Ausgabenreformen besonders relevant.

Allerdings kann ein Benchmarking der Personalausgaben nicht sinnvoll für alle Aufgabenfelder erstellt werden. Deshalb stellt es vor allem eine wertvolle Zusatzinformation in personalintensiveren Bereichen dar. Demgegenüber fallen insbesondere im Bereich Soziale Sicherheit, der durch Beiträge an private Haushalte dominiert wird, teils kaum Personalausgaben an. Die Liste der verglichenen Aufgabenfelder ist dementsprechend verkürzt und begrenzt sich auf diejenigen Aufgabenfelder, bei denen der Personalaufwand mindestens 40 Prozent des gesamten Aufwandes ausmacht.

Um die Personalausgaben interkantonal zu standardisieren, werden je Aufgabenfeld dieselben Vergleichsgruppen zugrunde gelegt wie im Benchmarking der Nettoausgaben und die Personalausgaben wiederum mit den Bedarfsindikatoren normiert. Das Benchmarking der Personalausgaben folgt insofern der Idee des Fallkostenbenchmarks.

Es muss bei der Interpretation der Ergebnisse beachtet werden, dass es sich um eine partielle Betrachtung der Ausgabenseite handelt. Es werden also nicht, wie im Falle der Nettoausgaben, Erträge abgezogen. Demzufolge ist ein direkter Vergleich der Indexwerte des Benchmarkings der Personalausgaben und des Fallkostenbenchmarks streng genommen nicht zulässig: So wäre es etwa theoretisch möglich, dass die Personalausgaben in einem Aufgabenfeld grösser ausfallen als die Nettoausgaben desselben Aufgabenfeldes. Auch ist ein Kantonsanteil nicht kalkulierbar. Da Transfers eine eigene Sachgruppe konstituieren und sich nicht den Personalausgaben, Sachausgaben oder übrigen Sachgruppen zuordnen lassen, kann der Kantonsanteil an den Personalausgaben nicht separat berechnet werden.

Ergebnisse Personalbenchmarking

Im Falle des Kantons Aargau und seiner Gemeinden umfassen Ausgaben für das Personal über die hier betrachteten 14 Aufgabenfelder gemäss EFV-Statistik insgesamt 1600.2 Mio. CHF. Im Benchmarking der Personalausgaben resultiert über alle betrachteten Aufgabenfelder ein Indexwert von 94 gegenüber den jeweiligen Vergleichsgruppen, welcher in etwa dem Fallkostenindex des Benchmarkings der Nettoausgaben entspricht (FKI der Nettoausgaben = 93).

**Tab. 4-1 Benchmarking Personalausgaben:
Fallkostenindex ausgewählter Aufgabenfelder**

Nr.	Aufgabenfeld	Personal- ausgaben [Mio. CHF]	Ausgaben Total [Mio. CHF]	Anteil Personal- ausgaben [%]	FKI [Index]
01	Legislative	3.0	4.4	69%	78
02	Exekutive	2.0	3.0	67%	79
03	Allgemeine Verwaltung	114.0	180.1	63%	61
04	Polizei	130.3	151.2	86%	58
05	Strafvollzug	39.2	77.2	51%	116
06	Volksschule inkl. Sonderschulung	1033.6	1355.3	76%	101
08	Allgemeinbildende Schulen	105.4	132.5	80%	91
12	Denkmalpflege und Heimatschutz	6.8	14.8	46%	83
13	Sport und Freizeit	31.3	74.1	42%	98
21	Arbeitslosigkeit	31.6	48.9	65%	88
24	Gewässerverbauungen	5.4	13.2	41%	68
26	Raumordnung	8.8	16.9	52%	83
28	Forstwirtschaft	6.9	12.3	56%	61
31	Rechtssprechung	81.8	118.5	69%	105
TOTAL AG		1600.2	2202.2	73%	94

Anmerkung: VG = aufgabenfeldspezifische Vergleichsgruppe (siehe Anhang); FKI = Fallkostenindex.
Quelle: EFV, BAKBASEL

Die Aufgabenfelder Strafvollzug, Volksschule inklusive Sonderschulung sowie Rechtssprechung weisen ein überdurchschnittliches Fallkostenniveau auf.

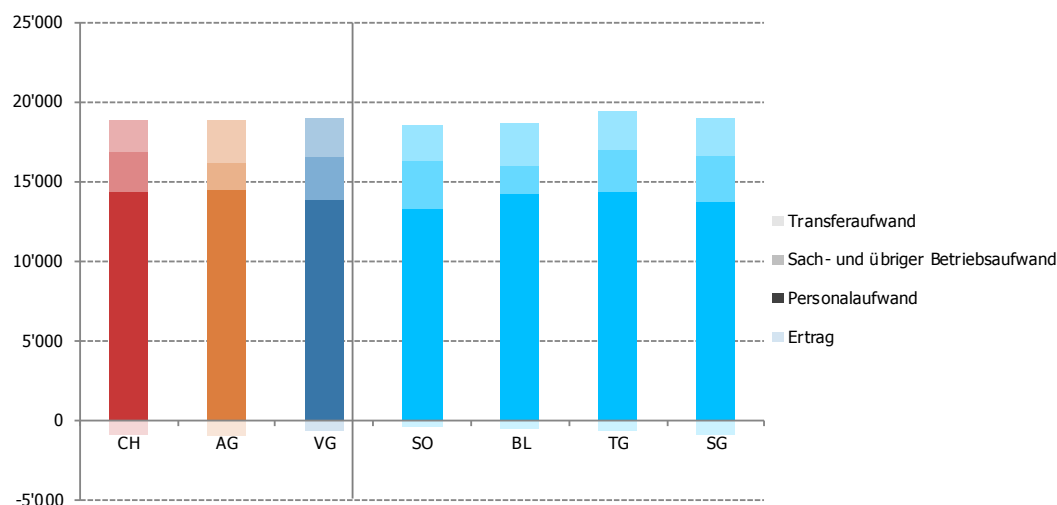
Der überdurchschnittliche Fallkostenindex im Aufgabenfeld Strafvollzug (FKI = 116), dürfte auf den erhöhten Personalaufwand der JVA Lenzburg zurückzuführen sein. In den Vergleichskantonen weist nur der Kanton Tessin eine vergleichbar grosse Strafvollzugsanstalt auf. Der überdurchschnittliche Fallkostenindex im Aufgabenfeld Rechtssprechung (FKI = 105) dürfte vor allem damit zusammenhängen, dass der Personalaufwand der KESR im Kanton Aargau in diesem Aufgabenfeld verbucht ist, in anderen Kantonen hingegen unter dem Funktionscode 14, Allgemeines Rechtswesen. Aufgrund der Datenlage ist eine Isolierung und Umbuchung dieser Position nicht möglich.

Das Aufgabenfeld Volksschule inklusive Sonderschulung liegt mit einem Indexwert von 101 zwar nur leicht über dem Durchschnitt der Vergleichsgruppe. Aufgrund der Grösse des Aufgabenfeldes ist eine vertiefte Betrachtung dieses Aufgabenfeldes allerdings sinnvoll, um das Ergebnis des Personalbenchmarkings einordnen zu können.

Zusatzanalyse Volksschule inklusive Sonderschulung

Mit mehr als 1 Mia. CHF Personalausgaben ist das Aufgabenfeld Volksschule inklusive Sonderschulung das personalintensivste Aufgabenfeld. Um den Indexwert, welcher aus dem Personalbenchmarking resultiert, besser einordnen zu können, wird für das Aufgabenfeld Volksschule inklusive Sonderschulung deshalb eine vertiefte Analyse durchgeführt. Als erster Schritt wird die Kostenstruktur des Aufgabenfeldes untersucht. Für die Aufschlüsselung der Kostenstruktur werden die Ausgaben pro Schüler in die Komponenten Personal-, Sach- und übriger Betriebsaufwand sowie Transferaufwand aufgeteilt.

Abb. 4-1 Ausgaben pro Schüler nach Aufwandsarten 2013



Anmerkung: In CHF, VG = Vergleichsgruppe; Die Kantone SO, BL, TG und SG wurden in einem Mehrstufigen Analyseverfahren aufgrund der Indikatoren Erreichbarkeit, Siedlungsstruktur, Bevölkerungsdichte, Sonderlasten der Kernstädte und Ausländerintegration ausgewählt.

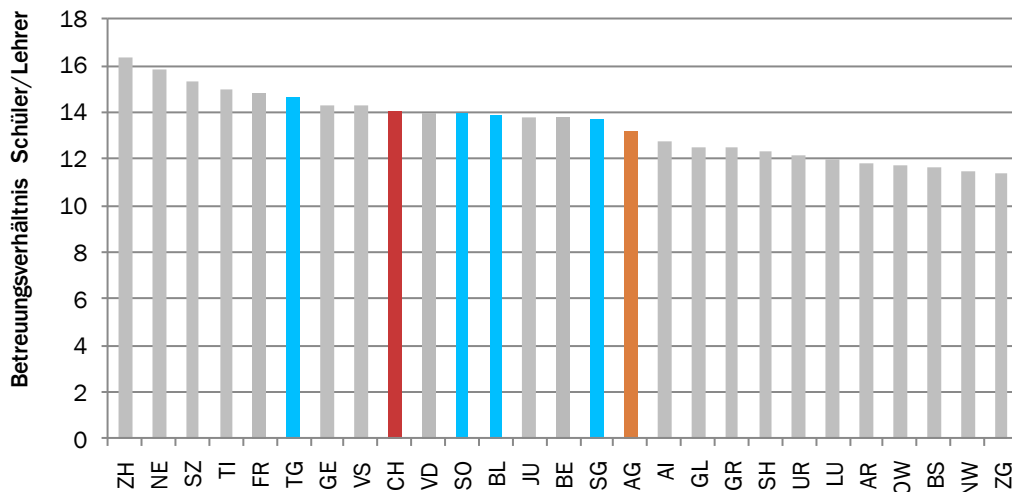
Quelle: EFV, BFS: Statistik der Bevölkerung und Haushalte, BAKBASEL

Vorangehende Abbildung zeigt, dass die Personalausgaben pro Schüler im Kanton Aargau sowohl über dem Durchschnittswert der Schweiz als auch einer Gruppe strukturähnlicher Kantone liegt. Dies kann unter anderem daraus folgen, dass die kantonalen Lehrerlöhne auf einem höheren Niveau liegen oder aber dass das Betreuungsverhältnis, also die von einer Lehrperson betreute Anzahl Schüler, unterdurchschnittlich ist. Weiter werden die Personalausgaben von der Altersstruktur der Lehrerschaft, von den Regelungen zur Altersentlastung, von der Lektionendotation der Klassen (Stundentafel), von Zusatzressourcen aufgrund der sozialen Belastung oder von der Höhe des Normalpensums (Lektionenverpflichtung für eine Vollzeitstelle) beeinflusst.

Ein wichtiger Einflussfaktor auf die Personalkosten ist das Betreuungsverhältnis. Das Betreuungsverhältnis gibt theoretisch einen Eindruck darüber, wieviel Zeit eine Lehrperson pro Schüler aufwenden kann und stellt somit einen Indikator für die Unterrichtsbedingungen dar. Gleichzeitig kann ein schülerfreundliches Betreuungsverhältnis ein Kostentreiber sein. Der Umfang der integrativen Schulformen erhöht das Betreuungsverhältnis in der Volksschule inklusive Sonderschulung, da das Unterfeld Sonderschulung in der Berechnung des Betreuungsverhältnisses nicht berücksichtigt ist. Die folgende Abbildung stellt das Betreuungsverhältnis in der Volksschule nach

Kantone dar, wobei diese Betrachtung das Unterfeld Sonderschulung nicht einschliesst.

Abb. 4-2 Betreuungsverhältnis Schüler pro Lehrer 2013



Anmerkung: Nur Volksschule, Durchschnitt der Schuljahre 2012/13 und 2013/14.
Quelle: BFS: Statistik der Schüler und Studierenden, BAKBASEL

Der Kanton Aargau weist ein im Vergleich mit der Schweiz aber auch mit einer Gruppe strukturähnlicher Kantone ein unterdurchschnittliches Betreuungsverhältnis in der Volksschule auf. Es zeigt sich also, dass im Kanton Aargau relativ wenig Schüler auf einen Lehrer fallen. Dieses finanziell nachteilhafte Betreuungsverhältnis dürfte ein Erklärungsgrund für die leicht überdurchschnittlichen Fallkosten sein.

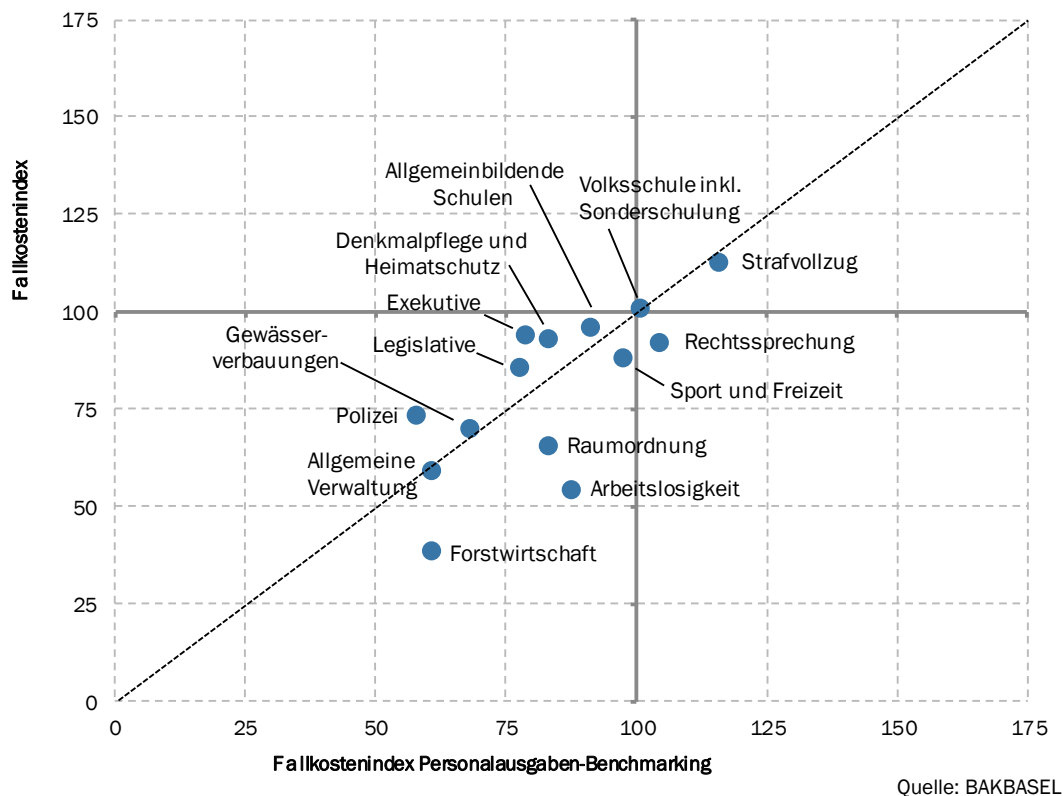
Ein unterdurchschnittliches Betreuungsverhältnis kann verschiedenen Ursprungs sein. Einerseits beeinflussen die Altersentlastung, die Lektionendotation und das Normalpensum das Betreuungsverhältnis. Andererseits können nachteilige, kaum beeinflussbare Strukturen für kleine Klassen verantwortlich sein. Weist ein Kanton viele kleine Gemeinden auf, welche die einzelnen Schulhäuser nur ungenügend mit Schülern auslasten können, nimmt das Betreuungsverhältnis zwingend ab. Dem kann bis zu einem gewissen Masse entgegengewirkt werden, indem einzelne Klassen oder ganze Schulen zusammengelegt werden. Oftmals schränken aber weite Distanzen, welche vor allem von jüngeren Schülern schwer zu bewältigen sind, den Handlungsspielraum ein. Zusätzlich kämpfen periphere Gebiete oft mit dem demographischen Wandel, welcher zu schwindenden Schülerzahlen in kleineren Gemeinden führt.

Kleinere Klassen können auch politisch gewollt sein. Je weniger Schüler pro Lehrperson anfallen, desto mehr Zeit hat diese tendenziell, einzelne Kinder zu betreuen. Weiter erhöht auch die Integration von Kindern mit speziellen Bedürfnissen in Regelklassen die Anzahl Lehrpersonen pro Schüler, da diese Schüler eine intensivere Betreuung benötigen.

Synthese Nettoausgaben- und Personalausgaben-Benchmarking

Um die Ergebnisse des Personalausgaben-Benchmarkings besser einordnen zu können, werden die Indexwerte des Personal-Benchmarkings mit den Indexwerten des Benchmarkings der Nettoausgaben verglichen. Aufgrund der Vorbehalte (vgl. S. 28) ist der Vergleich jedoch mit Vorsicht zu interpretieren. Die untenstehende Abbildung zeigt jeweils die Fallkostenindexwerte des Kantons Aargau der Benchmarkings anhand der Personalausgaben (X-Achse) bzw. Nettoausgaben (Y-Achse).

Abb. 4-3 Fallkostenindexwerte Nettoausgaben- und Personalausgaben-Benchmarking



Die Abbildung ist in vier Quadranten aufgeteilt, anhand derer sich die Ergebnisse interpretieren lassen. So sind im links unten liegenden Quadranten sowohl die Nettoausgaben als auch Personalausgaben der betreffenden Aufgabenfelder unterdurchschnittlich (Bspw. Forstwirtschaft). Im rechts oben liegenden Quadranten weisen hingegen die Aufgabenfelder sowohl beim Benchmarking der Nettoausgaben, wie auch beim Benchmarking der Personalausgaben, überdurchschnittliche Fallkosten auf (Strafvollzug). Die überdurchschnittlichen Personalausgaben dürften in diesen Aufgabengebieten das überdurchschnittliche Nettoausgabenniveau zumindest miterklären. Wenn der Indexwert der Personalausgaben rechts von der diagonal verlaufenden gestrichelten Linie liegt, sind die Personalausgaben der stärkste Kostentreiber im entsprechenden Aufgabenfeld: Der Fallkostenindexwert der Personalausgaben ist grösser als der Fallkostenindexwert der Nettoausgaben. Im Gegensatz dazu gilt für diejenigen Aufgabenfelder, welche links von der diagonal verlaufenden gestrichelten Linie liegen, dass die Personalausgaben in der Regel *nicht* die stärksten Kostentreiber sind, sondern andere Sachgruppen (Transferausgaben, Sach- und Betriebsausgaben, Einnahmen) das Ergebnis prägen.

5 Synthese

5.1 Kernergebnisse des interkantonalen Benchmarkings

Aufgabenteilung im interkantonalen Vergleich:

Unterdurchschnittliches finanzielles Engagement des Kantons gegenüber seinen Gemeinden

- In der Gesamtbetrachtung über alle Aufgabenfelder trägt der Kanton Aargau 69 Prozent der Kosten – 31 Prozent fallen bei den Gemeinden an. Damit liegt die Beteiligung der Kantonsverwaltung Aargau an der gesamtkantonalen Finanzierung unter dem Durchschnitt der Schweizer Kantone (74%).
- Auffällig ist hingegen die hohe Kantonsbeteiligung im finanziell gewichtigen Aufgabenfeld Volksschule inklusive Sonderschulung (1'279.4 Mio. CHF). Hier liegt der Anteil (64%) 20 Prozentpunkte über dem Durchschnitt (44%).
- Gleiches gilt für die Aufgabenfelder Arbeitslosigkeit, Gesundheitsprävention und Kultur. Deutlich weniger stark als der Schweizer Durchschnitt beteiligt sich der Kanton in den Aufgabenfeldern Asylwesen, Familie und Jugend, Sozialhilfe, Berufsbildung, Spitäler und Tourismus.
- Verglichen mit der aufgabenfeldspezifischen Vergleichsgruppe und somit mit strukturähnlichen Kantonen beteiligt sich der Kanton Aargau aber um 2 Prozentpunkte stärker an der Finanzierung des gesamtkantonalen Leistungsangebots.

Benchmarking der Standardkosten:

Kosten pro Einwohner um 15 Prozent unter dem Schweizer Durchschnitt

- Insgesamt weisen nur 2 der 32 Aufgabenfelder überdurchschnittliche Standardkosten auf. Über alle 32 untersuchten Aufgabenfelder hinweg ergibt sich ein durchschnittlicher Index von 85 gegenüber den 25 übrigen Kantonen. Der Kanton Aargau weist dementsprechend ein um 15 Prozent tieferes Nettoausgabenniveau pro Einwohner auf.
- Die um 15 Prozent unterdurchschnittlichen Standardkosten sind sowohl auf unterdurchschnittliche Fall- als auch Strukturkosten zurückzuführen.

Schätzung der Strukturkosten:

Der Kanton profitiert von tiefen strukturell bedingten Lasten

- Der globale Strukturkostenindex beträgt 92. Dies deutet darauf hin, dass in dem Kanton (auch bei durchschnittlich effizienter Bereitstellung) auf Dauer um 8 Prozent geringere Kosten anfallen, um den Einwohnern ein durchschnittliches Leistungsniveau zu gewähren.
- Tiefe Strukturkosten im Gesundheits- und Sozialbereich wirken sich günstig auf die Kantonsfinanzen aus. Für die sieben Aufgabenfelder Spitäler, Psychiatrische Kliniken, Alter, Gesundheitsprävention, Prämienvorbilligungen, Invalidität, Familie und Jugend, Sozialhilfe sowie Arbeitslosigkeit werden ausnahmslos unterdurchschnittliche Strukturkosten identifiziert.

- Demgegenüber bringt ein hoher Anteil Kinder an der Bevölkerung hohe Kosten in der Volksschule inklusive Sonderschulung mit sich.

Benchmarking der Fallkosten:

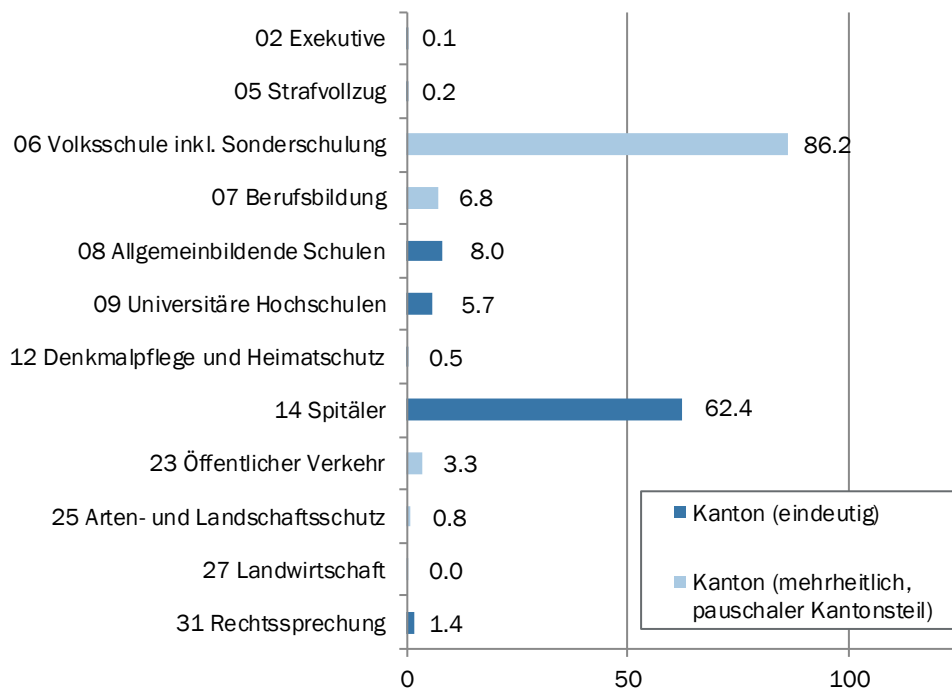
Globaler Fallkostenindex auf unterdurchschnittlichem Niveau

- Nachdem die Standardkosten um strukturell bedingte Kosten bereinigt wurden, ergeben sich die Fallkosten. Von den 32 Aufgabenfeldern weisen 6 überdurchschnittliche Fallkosten auf.
- Der globale Fallkostenindex über alle Aufgabenfelder beträgt 93. Die Nettoausgaben im Kanton liegen somit um 7 Prozent tiefer als diejenigen der Vergleichsgruppen.
- Die Aufgabenfelder Strafvollzug, Volksschule inklusive Sonderschulung, Spitäler, Sozialhilfe, Arten- und Landschaftsschutz und Tourismus weisen einen überdurchschnittlichen Fallkostenindex auf.

Kostendifferenziale nach Aufgabenfeldern:

Transformation der Fallkostenindizes in monetäre Grössen

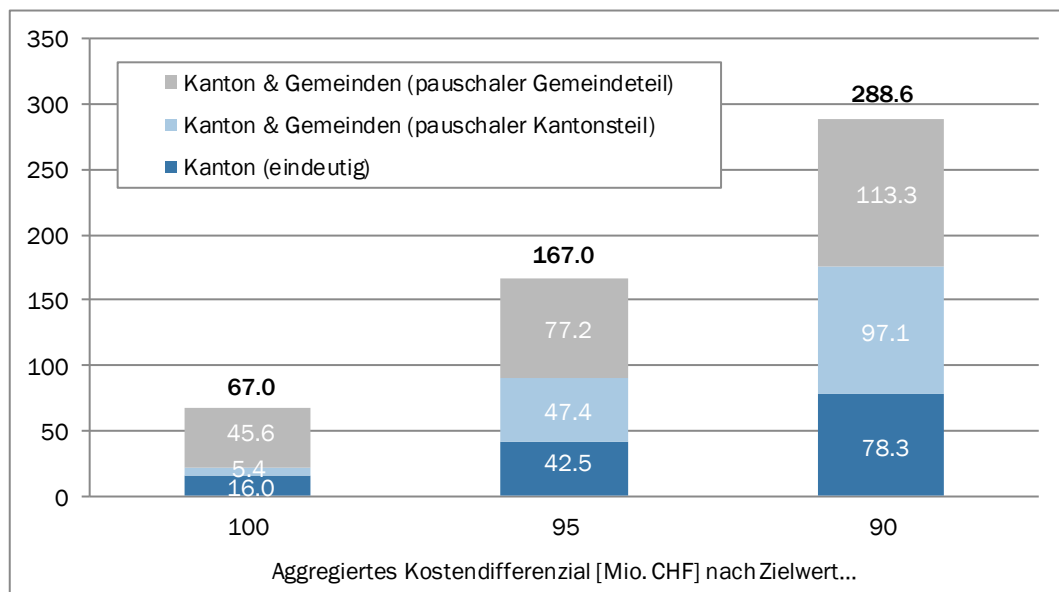
- Der Fallkostenindex jedes Aufgabenfelds kann in eine monetäre Grösse transferiert werden – das Kostendifferenzial. Es drückt aus, um welchen monetären Betrag die Kosten im betrachteten Aufgabenfeld gesenkt werden müssten, um sie auf die durchschnittlichen Fallkosten der relevanten Vergleichsgruppen abzusenken.
- Aufgrund der guten strukturellen Voraussetzungen des Kantons Aargau kann statt dem Durchschnitt der Vergleichsgruppen (dem Zielniveau 100) auch ein unterdurchschnittliches, ambitionierteres Kostenniveau angestrebt werden. Als Referenzniveau wird der Zielwert 90 gewählt.
- Für Leistungsüberprüfungen rücken solche Aufgabenfelder in den Fokus, die zugleich ein hohes Kostendifferenzial sowie einen hohen Kantonsanteil aufweisen. Die Aufgabenfelder Volksschule inklusive Sonderschulung, Berufsbildung, Allgemeinbildende Schulen, Universitäre Hochschulen, Spitäler, Öffentlicher Verkehr und Rechtssprechung sind in dieser Perspektive von besonderer Bedeutung. Der Kanton finanziert diese Aufgabenfelder mehrheitlich und sie verursachen bei einem Zielwert von 90 ein Kostendifferenzial von 173.7 Mio. CHF. Dabei fallen rund 85 Prozent des Kostendifferenzials auf die beiden Aufgabenfelder Volksschule inklusive Sonderschulung sowie Spitäler.

Abb. 5-1 Kostendifferenziale nach Aufgabenfeldern (Zielwert 90)

Anmerkung: In Mio. CHF.
Quelle: BAKBASEL

Globales Kostendifferenzial nach Zielwert 90

- Die aufgabenfeldspezifischen Kostendifferenziale ergeben aufsummiert das globale Kostendifferenzial.
- Über alle Aufgabenfelder summiert ergibt sich für den Kanton Aargau und seiner Gemeinden für den Zielwert 90 ein globales Kostendifferenzial von 288.6 Mio. CHF. Das globale Kostendifferenzial gibt somit das maximale Gesamtpotenzial für etwaige Ausgabenreformen an, das sich aus dem Benchmarking ergibt.
- Für die Aufgabenfelder, die einem sehr hohen Kantonsanteil (über 90 Prozent) aufweisen, resultiert ein Kostendifferenzial von 78.3 Mio. CHF, das eindeutig dem Kanton zuzuordnen ist.
- Werden diejenigen Aufgabenfelder betrachtet, welche mehrheitlich vom Kanton finanziert werden (Kantonsanteil zwischen 55 und 95 Prozent), und dabei das Kostendifferenzial mit dem Finanzierungsanteil des Kantons gewichtet wird, entsteht ein Kostendifferenzial von zusätzlich 97.1 Mio. CHF. Diese Zuteilung ist allerdings als approximativ zu verstehen, da es sich um eine pauschale Zuweisung handelt. Über die effektive Aufteilung des entsprechenden Kostendifferenzials zwischen Kanton und Gemeinden kann keine abschliessende Aussage gemacht werden.

Abb. 5-2 Globale Kostendifferenziale *inklusive* Gemeinden nach Zielwert

Anmerkung: In Mio. CHF; ZW = Zielwert; Eindeutig kantonales Kostendifferenzial: der Kanton trägt mindestens einen Anteil von 90 Prozent an den konsolidierten Nettoausgaben; Kantonsteil: Kostendifferenzial Kanton und Gemeinden gewichtet mit dem Kantonsanteil sofern dieser mehr als 55 Prozent beträgt.
Quelle: BAKBASEL

5.2 Bereits ergriffene und geplante Massnahmen

Für eine sachgerechte Herleitung von potenziellen Handlungsfeldern müssen die bereits ergriffenen und geplanten Massnahmen beachtet werden, die im Benchmarking keine Beachtung fanden. Folgende Tabelle fasst die bereits ergriffenen und geplanten Massnahmen des Kantons Aargau zur Entlastung des kantonalen Finanzhaushalts zusammen. Bei den vom Regierungsrat beschlossenen Massnahmen handelt es sich um die Massnahmen der Leistungsanalyse (Aufgaben- und Finanzplan 2015-2018), der Entlastungsmassnahmen 2016 (Aufgaben- und Finanzplan 2016-2019) und der Sanierungsmassnahmen 2017 (Aufgaben- und Finanzplan 2017-2020). Die Massnahmen der Leistungsanalyse sind vom Grossen Rat resp. vom Volk beschlossen resp. teilweise abgelehnt worden. Die Entlastungsmassnahmen 2016 in der Kompetenz des Grossen Rats werden in zweiter Lesung beraten. Die Beratung der Sanierungsmassnahmen 2017 startet im Parlament im Herbst 2016.

Einordnung

Die bereits beschlossenen Massnahmen der Leistungsanalyse, der Entlastungsmassnahmen 2016 und der Sanierungsmassnahmen 2017 führen nicht automatisch zu einem tieferen Ausgabenniveau, sondern bremsen in der Regel lediglich die Nettoausgabendynamik. Um die Wirkung im Vergleich zu anderen Kantonen zu schätzen, müsste die Benchmark-Studie über die Folgejahre erweitert und gleichzeitig die Massnahmen der Vergleichskantone berücksichtigt werden. Solche Abschätzungen können in einer anschliessenden Projektphase im Rahmen von vertiefenden Analysen, nicht aber im Rahmen der vorliegenden Studie erstellt werden.

Das in nachfolgender Tabelle aufgeführte Entlastungspotenzial kann somit das Kostendifferenzial entsprechend reduzieren, sofern der Benchmark pro Aufgabenbereich konstant geblieben ist. Sofern die Vergleichskantone Massnahmen im gleichen Umfang wie der Kanton Aargau ergriffen haben, bleibt das Kostendifferenzial unverändert. Eine solche Annahme wird als wahrscheinlicher eingeschätzt als die Annahme, dass die übrigen Kantone keine Massnahmen ergriffen haben. Die meisten Kantone sind ähnlich wie der Kanton Aargau von der schwierigen Wirtschaftslage und der Aufwandsdynamik betroffen. Die Tabelle zeigt somit die im Kanton Aargau ergriffenen und geplanten Massnahmen und keinen Vergleich mit anderen Kantonen und erlaubt damit keine abschliessenden Schlussfolgerungen auf die resultierenden relativen Kostendifferenziale.

Tab. 5-1 Bereits ergriffene und geplante Massnahmen 2015- 2019

Aufgabenfeld	2015	2016	2017	2018	2019
01 Legislative	-	-	-	-	-
02 Exekutive	-	0.1	0.3	0.3	0.3
03 Allgemeine Verwaltung	10.5	18.8	41.9	27.5	30.5
04 Polizei	0.1	1.8	5.8	5.7	5.7
05 Strafvollzug	0.1	1.1	0.8	1.0	1.0
06 Volksschule inkl. Sonderschulung	5.4	25.3	45.5	59.9	59.9
07 Berufsbildung	1.3	3.4	11.9	16.4	17.2
08 Allgemeinbildende Schulen	0.1	1.2	3.8	5.1	5.5
09 Universitäre Hochschulen	-	-	-	-	-
10 Pädagogische und Fachhochschulen	2.8	2.9	2.9	3.0	3.0
11 Kultur	2.4	3.2	3.4	2.7	2.4
12 Denkmalpflege und Heimatschutz	0.7	1.0	1.4	1.5	1.2
13 Sport und Freizeit	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
14 Spitäler	2.0	28.7	31.9	33.4	31.4
15 Psychiatrische Kliniken	-	-	-	-	-
16 Alter	-	0.5	10.2	9.3	8.7
17 Gesundheitsprävention	0.8	1.4	1.6	2.6	2.6
18 Prämienverbilligungen	9.6	9.8	19.4	25.9	25.9
19 Invalidität	1.9	6.7	11.9	10.6	9.4
20 Familie und Jugend	-	0.1	0.1	0.1	0.1
21 Arbeitslosigkeit	0.2	0.4	0.4	0.4	0.4
22 Sozialhilfe	-	0.3	0.9	1.1	1.1
23 Öffentlicher Verkehr	1.5	5.8	12.0	14.9	10.3
24 Gewässerverbauungen	0.3	0.3	0.4	0.4	-
25 Arten- und Landschaftsschutz	1.6	1.7	2.0	1.4	1.4
26 Raumordnung	0.1	0.1	0.3	1.0	1.0
27 Landwirtschaft	0.4	1.4	2.3	2.2	2.2
28 Forstwirtschaft	0.0	0.5	0.2	0.4	0.4
29 Tourismus	-	-	-	-	-
30 Industrie, Gewerbe, Handel	1.0	2.8	4.6	2.8	2.7
31 Rechtssprechung	3.7	4.8	5.5	5.1	5.1
32 Asylwesen	-	0.9	2.2	2.0	2.0
TOTAL	46.7	125.2	223.7	236.7	231.5

Anmerkung: In Mio. CHF.
Quelle: Unterlagen Abteilung Finanzen Kanton Aargau, BAKBASEL

5.3 Potenzielle Handlungsfelder

Das finanzielle Gewicht eines Aufgabenfeldes im kantonalen Finanzhaushalt, die Höhe der Kostendifferenziale (Zielwert 90) sowie ein hoher kantonaler Anteil an den Nettoausgaben des jeweiligen Aufgabenfeldes bestimmen, ob ein Aufgabenfeld in den Fokus von etwaigen Leistungsüberprüfungen rückt. Die Aufgabenfelder Volksschule inklusive Sonderschulung, Allgemeinbildende Schulen, Universitäre Hochschulen und Spitäler sind in dieser Perspektive von besonderer Bedeutung. Im erweiterten Feld sind darüber hinaus die Aufgabenfelder Berufsbildung und Öffentlicher Verkehr zu nennen.

Zur Frage, ob ein Aufgabenfeld auch aktuell ein Handlungsfeld ist, muss zudem geklärt werden, ob bereits beschlossene Massnahmen, das kalkulierte Kostendifferenzial reduzieren oder sogar voll abbauen. In einzelnen dieser Aufgabenfelder unternimmt der Kanton Aargau bereits erste Massnahmen zur Entlastung des kantonalen Finanzhaushalts (vgl. Tab. 5-1). Das in der Tabelle aufgeführte Entlastungspotenzial kann das Kostendifferenzial aber nur reduzieren, sofern die Vergleichskantone selber keine Entlastungsmassnahmen beschlossen haben und die Basis 2013 pro Aufgabenbereich konstant geblieben ist (kein Aufwandwachstum). Senken die bereits beschlossenen Massnahmen lediglich das Kostenwachstum, ist das Ziel der Senkung des Kostenniveaus nicht erreicht. Nachfolgend werden die Handlungsfelder und die allenfalls erfolgten Massnahmen kurz kommentiert:

Volksschule inklusive Sonderschulung

Der Kanton Aargau trägt 64 Prozent der Kosten in diesem Aufgabenfeld. Damit beteiligt er sich deutlich stärker an der Finanzierung als der Durchschnitt der Vergleichsgruppe (42%). Der Kantonsteil des Kostendifferenzials, welcher aus dem Fallkostenindex von 101 resultiert, beträgt 86.2 Mio. CHF. Das Personalbenchmarking zeigt, dass im Kanton Aargau relativ wenig Schüler auf einen Lehrer fallen.

Dieses finanziell nachteilhafte Betreuungsverhältnis dürfte ein Erklärungsgrund für die leicht überdurchschnittlichen Fallkosten im Personalbenchmarking (Index: 101) sein. Weiter werden die Personalausgaben aber auch von der Altersstruktur der Lehrerschaft, von den Regelungen zur Altersentlastung, von der Lektionendotation der Klassen (Studentafel), von Zusatzressourcen aufgrund der sozialen Belastung oder von der Höhe des Normalpensums (Lektionenverpflichtung für eine Vollzeitstelle) beeinflusst.

Der Kanton Aargau hat bereits verschiedene Massnahmen getroffen und wird in den kommenden Jahren jährlich bis zu 59.9 Mio. CHF einsparen. Diese Massnahmen dürften hauptsächlich das Kostenwachstum bremsen und nicht das absolute Kostenniveau senken. Sofern die Schülerzahlen stärker ansteigen als die Kosten, sinken damit zwar auch die Fallkosten. Inwieweit das Kostendifferenzial im Vergleich zu den anderen Kantonen dadurch ebenfalls sinkt, hängt allerdings davon ab, wie sich der Aufwand und die Schülerzahlen in diesen Vergleichskantonen entwickeln. Entsprechend sollte eine kritische Überprüfung der oben genannten Parameter (Erwartete Entwicklung des Aufwands und der Schülerzahlen in allen Vergleichskantonen) erfolgen.

Allgemeinbildende Schulen

Der Kanton trägt an diesem Aufgabenfeld 96 Prozent der Kosten und weist bei einem Referenzniveau von 90 ein Kostendifferenzial von 8.0 Mio. CHF aus (FKI 96). Der Kanton Aargau hat bereits einzelne Massnahmen getroffen und wird unter anderem durch eine Erhöhung der Pflichtpensen der Lehrpersonen in den kommenden Jahren jährlich bis zu 5.5 Mio. CHF einsparen. Verglichen mit dem Kostendifferenzial dürfte die Höhe dieser Einsparungen zu tief liegen.

Spitäler

Der Kanton trägt an diesem Aufgabenfeld 76 Prozent der Kosten und weist ein Fallkostenindex von 103 auf. Seit 2014 ist die Spitalfinanzierung vollständig kantonalisiert. Für die Erarbeitung von Entlastungsmassnahmen ist deshalb das vollständige Kostendifferenzial von 62.4 Mio. CHF ausschlaggebend. Der Kanton Aargau hat bereits einzelne Massnahmen getroffen und wird unter anderem durch die Entlastung der akutsomatischen Spitalfinanzierung in den kommenden Jahren durchschnittlich 33.4 Mio. CHF einsparen. Verglichen mit dem Kostendifferenzial dürfte die Höhe dieser Einsparungen zu tief liegen.

Berufsbildung

Der Kanton trägt an diesem Aufgabenfeld 66 Prozent der Kosten und der Kantonsteil des Kostendifferenzials beträgt 6.8 Mio. CHF (FKI 94). Der Kanton Aargau hat im Aufgabenfeld Berufsbildung bereits eine Vielzahl an Massnahmen für Kostensenkungen vorgesehen und reduziert die Kosten in den kommenden Jahren um bis zu 17.2 Mio. CHF. Sofern es sich bei der Reduktion der Kosten um eine Niveausenkung handelt und nicht um eine Eindämmung des Kostenwachstums, besteht aufgrund des Benchmarkingergebnisses im Aufgabenfeld Berufsbildung keine Möglichkeit für grössere Reduktionen.

Universitäre Hochschulen

Der Kanton trägt an diesem Aufgabenfeld 100 Prozent der Kosten und weist ein Kostendifferenzial von 5.7 Mio. CHF aus (FKI 98). Ein Teil dieses Kostendifferenzials dürfte durch den Kanton Aargau nicht steuerbar sein, da es sich um vom Gesetz vorgegebene Pauschalbeiträge pro Studierenden an Universitäten handelt. Die unterschiedliche Studentenzusammensetzung und die daraus resultierenden höheren Kosten können vom Kanton nicht beeinflusst werden. Ein Benchmarking der Stipendien zeigt aber, dass ein Kostendifferenzial von 1.6 Mio CHF entsteht (FKI 123), wenn nur die Ausbildungsbeiträge pro Stipendienbezüger berücksichtigt werden. Die Ausbildungsbeiträge sind im Rahmen der Mitgliedschaft im Stipendienkonkordat teilweise durch den Kanton steuerbar. Somit besteht aufgrund des Benchmarkingergebnisses im Aufgabenfeld Universitäre Hochschulen die Möglichkeit für Reduktionen.

Öffentlicher Verkehr

Der Kanton trägt an diesem Aufgabenfeld 58 Prozent der Kosten und der Kantonsteil des Kostendifferenzials beträgt 3.3 Mio. CHF (FKI 94). Der Kanton Aargau hat bereits einzelne Massnahmen getroffen und wird vor allem durch Effizienzsteigerungen im Verkehrsangebot und eine Verzögerung der Angebotsverbesserung jährlich bis zu 14.9 Mio. CHF einsparen. Sofern es sich bei der Reduktion der Kosten um eine Niveausenkung handelt und nicht um eine Eindämmung des Kostenwachstums, besteht aufgrund des Benchmarking-Ergebnisses im Aufgabenfeld Öffentlicher Verkehr keine Möglichkeit für grössere Reduktionen.

5.4 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 (BAKBASEL 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.

BAKBASEL steht als unabhängiges Wirtschaftsforschungsinstitut seit über 35 Jahren für die Kombination von wissenschaftlich fundierter empirischer Analyse und deren praxisnaher Umsetzung.

www.bakbasel.com