

EVALUATION DES FINANZHAUSHALTS DES KANTONS AARGAU

Studie im Auftrag der Abteilung Finanzen des Kantons Aargau

EXECUTIVE SUMMARY

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".

Einleitende Bemerkungen

Ausgangslage

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. Ungünstige strukturelle Trends auf der Ausgabenseite sowie temporär negative konjunkturelle Effekte auf der Ertragsseite dürften dazu führen, dass die Haushaltslage auch in den kommenden Jahren angespannt bleibt. Ein Vergleich der Kantone zeigt, dass die Finanzkraft des Kantons Aargau aufgrund der Kombination eines unterdurchschnittlichen Ressourcenpotenzials und einer unterdurchschnittlichen Steueraus schöpfung limitiert wird und rund 20 Prozent unterhalb des Durchschnitts aller Kantone liegt.

Zielsetzung der Finanzhaushaltsevaluation

BAKBASEL nimmt in Zusammenarbeit mit der Abteilung Finanzen eine Überprüfung der Staatsaufgaben des Kantons Aargau vor. Der Fokus der vorliegenden Studie liegt also auf der Analyse der Ausgabenseite. Langfristig müssen die Ausgaben mit entsprechenden Mitteln auf der Einnahmenseite finanziert werden können. Entsprechend stellt die strukturell bedingte Finanzkraft eine wichtige Rahmenbedingung dar, die aber nicht selbst Gegenstand der vorliegenden Analyse ist.

Ziel der Evaluation ist es, Potenzial zu nachhaltigen Kostensenkungen zu identifizieren und dabei eine unangemessene Senkung des Leistungsniveaus zu vermeiden. Hierfür wird ein interkantonaies Benchmarking der öffentlichen Kosten auf Grundlage der Finanzstatistik der Eidgenössischen Finanzverwaltung nach über 30 Aufgabenfeldern (aus den Bereichen Allgemeine Verwaltung, Bildung, Soziale Sicherheit, Öffentliche Sicherheit, Verkehr, etc.) durchgeführt. Der Kanton erhält damit wichtige Informationen im Hinblick auf die Evaluation möglicher Massnahmen zur Entlastung des Finanzhaushalts.

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 zeitweilig oder dauerhaft gerechtfertigt sein können.

Kernergebnisse des interkantonalen Benchmarkings

Aufgabenteilung im interkantonalen Vergleich:

Unterdurchschnittliches finanzielles Engagement des Kantons gegenüber seinen Gemeinden im Vergleich zur Schweiz

- 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 Aargau in den Aufgabenfeldern 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 (STK):

Kosten pro Einwohner um 15 Prozent unter dem Schweizer Durchschnitt

- Insgesamt weisen nur 2 der 32 Aufgabenfelder überdurchschnittliche Standardkosten auf. Der Standardkostenindex gibt wieder, um wieviel Prozent die Nettoausgaben pro Einwohner von den durchschnittlichen Nettoausgaben pro Einwohner der übrigen 25 Kantone abweichen.
- Über alle 32 untersuchten Aufgabenfelder hinweg ergibt sich ein durchschnittlicher Index von 85 gegenüber 25 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 (ST):

Der Kanton profitiert von tiefen strukturell bedingten Lasten

- Ziel der Korrektur um Strukturkosten ist es, strukturelle (also nicht beeinflussbare) Kostenkomponenten zu identifizieren und aus dem interkantonalen Benchmarking auszuschliessen, so dass lediglich die (für Leistungsüberprüfungen relevanten) beeinflussbaren Fallkosten gebenchmarkt werden.
- Der globale Strukturkostenindex beträgt 92. Dieser deutet darauf hin, dass im Kanton Aargau (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, Prämienverbilligungen, 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 (FK):

Globaler Fallkostenindex auf unterdurchschnittlichem Niveau

- Durch die Bereinigung der Standardkosten um strukturell bedingte Kosten ergeben sich die Fallkosten. Überdurchschnittliche Fallkosten können Effekte eventueller Ineffizienzen und / oder eines überdurchschnittlich hohen Leistungsniveaus sein. Sowohl Ineffizienzen als auch ein hohes Leistungsniveau sind als politisch beeinflussbare Kostentreiber anzusehen. Sie sind damit im Kontext von Leistungsüberprüfungen besonders relevant.
- Der globale Fallkostenindex über alle Aufgabenfelder beträgt 93. Die Nettoausgaben im Kanton liegen somit um 7 Prozent tiefer als diejenigen der Vergleichsgruppen. Von den 32 Aufgabenfeldern weisen 6 überdurchschnittliche Fallkosten auf.
- Die Aufgabenfelder Strafvollzug, Volksschule inklusive Sonderschulung, Spitäler, Sozialhilfe, Arten- und Landschaftsschutz und Tourismus weisen einen überdurchschnittlichen Fallkostenindex auf.

Kostendifferenziale (KD) 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 (Zielniveau 100) auch ein unterdurchschnittliches, ambitionierteres Kostenniveau angestrebt werden. Als Referenzniveau wird der Zielwert 90 gewählt. Dieser Referenzwert ergibt sich unter der Nebenbedingung eines ausgeglichenen Finanzhaushalts durch die vorgegebene Finanzkraft und unter Berücksichtigung der Bedarfsstrukturen.
- ber sämtliche Aufgabenfelder hinweg entsteht ein globales Kostendifferenzial von 288.6 Mio. CHF. Für Leistungsüberprüfungen rücken solche Aufgabenfelder in den Fokus, die zugleich ein hohes Kostendifferenzial sowie einen hohen Kantonsanteil aufweisen. Für diese Aufgabenfelder wird ein Kostendifferenzial von 175.3 Mio. CHF berechnet. Dabei fallen rund 85 Prozent des Kostendifferenzials auf die beiden Aufgabenfelder Volksschule inkl. Sonderschulung sowie Spitäler.

Potenzielle Handlungsfelder

- Die Aufgabenfelder **Volksschule inklusive Sonderschulung, Allgemeinbildende Schulen, Universitäre Hochschulen** und **Spitäler** sind für die Leistungsüberprüfung im Kanton Aargau nach Einschätzung von BAKBASEL von besonderer Bedeutung. Im erweiterten Feld sind darüber hinaus die Aufgabenfelder **Berufsbildung und öffentlicher Verkehr** zu nennen

Ergebnistabelle

Aufgabenfeld	NA	NA	Kantons- anteil AG	STKI	SKI	FKI	KD	KD
	Kanton	Kt & Gem		[%]	[Idx]		[Idx]	ZW = 90 Kt & Gem
	[Mio. CHI]	[Mio. CHF]		[Idx]	[Idx]	[Idx]	[Mio. CHF]	[Mio. CHF]
TOTAL	2'621	3'812	69%	85	92	93	288.6	175.3
01 Legislative	4.3	4.3	100%	62	73	85	-	-
02 Exekutive	2.8	2.8	100%	50	53	94	0.1	0.1
03 Allgemeine Verwaltung	133.7	133.7	100%	59	100	59	-	-
04 Polizei	91.9	118.2	78%	56	76	73	-	-
05 Strafvollzug	48.3	48.3	100%	85	76	113	0.2	0.2
06 Volksschule inkl. Sonderschulung	814.4	1'279.4	64%	111	110	101	135.4	86.2
07 Berufsbildung	108.0	161.4	67%	84	87	96	10.2	6.8
08 Allgemeinbildende Schulen	125.2	131.0	96%	80	83	96	8.0	8.0
09 Universitäre Hochschulen	69.6	69.6	100%	39	39	98	5.7	5.7
10 Pädagogische und Fachhochschulen	124.7	124.7	100%	82	97	85	-	-
11 Kultur	40.5	70.3	58%	50	59	86	-	-
12 Denkmalpflege und Heimatschutz	13.7	14.4	95%	95	102	93	0.5	0.5
13 Sport und Freizeit	5.4	48.7	11%	59	67	88	-	-
14 Spitäler	365.6	479.8	76%	96	92	103	62.4	62.4
15 Psychiatrische Kliniken	50.7	50.7	100%	66	95	69	-	-
16 Alter	89.9	196.2	46%	51	93	55	-	-
17 Gesundheitsprävention	11.8	14.9	79%	43	77	56	-	-
18 Prämienverbilligungen	111.4	111.4	100%	67	79	85	-	-
19 Invalidität	157.1	215.1	73%	79	94	84	-	-
20 Familie und Jugend	7.8	54.4	14%	35	52	67	-	-
21 Arbeitslosigkeit	11.1	11.2	99%	43	79	54	-	-
22 Sozialhilfe	36.1	191.8	19%	60	47	127	56.3	-
23 Öffentlicher Verkehr	80.9	139.2	58%	81	86	94	5.6	3.3
24 Gewässerverbauungen	7.6	11.4	66%	116	167	70	-	-
25 Arten- und Landschaftsschutz	6.9	9.0	77%	89	87	102	1.1	0.8
26 Raumordnung	5.6	11.9	47%	64	98	65	-	-
27 Landwirtschaft	8.8	12.9	68%	69	76	90	0.0	0.01
28 Forstwirtschaft	7.8	4.5	*	28	71	39	-	-
29 Tourismus	1.1	6.1	17%	76	59	129	1.8	-
30 Industrie, Gewerbe, Handel	5.9	6.8	86%	39	154	25	-	-
31 Rechtsprechung	68.0	68.0	100%	76	83	92	1.4	1.4
32 Asylwesen	4.5	9.6	47%	89	100	89	-	-

Anmerkung: Kt = Kanton, Gem = Gemeinden, NA = Nettoausgaben 2013, STKI = Standardkostenindex, SKI = Strukturkostenindex, FKI = Fallkostenindex, Idx = Index, KD = Kostendifferenzial, ZW = Zielwert, *: Aufgrund der Nettoeinnahmen bei den Gemeinden kann kein sinnvoller Wert ermittelt werden.
Quelle: EFV, BAKBASEL

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

www.bakbasel.com