

Telefon +41 (0)52 632 73 61
Fax +41 (0)52 632 72 00
staatskanzlei@ktsh.ch

An die Medien

Medienmitteilung

Entlastungsprogramm 2014 – Schlussbericht BAKBASEL

Als Folge des strukturellen Defizits im Staatshaushalt in der Höhe von über 40 Mio. Franken beauftragte die Regierung im September 2013 die BAKBASEL Economics AG mit einem «Benchmarking» sämtlicher staatlicher Ausgaben. Die Untersuchung hatte zum Ziel, die Leistungen des Kantons Schaffhausen und seiner Gemeinden objektiv und systematisch zu denjenigen anderer Kantone in Bezug zu setzen und mit diesen zu vergleichen. Der Schlussbericht liegt nun vor und zeigt, dass Kostenunterschiede im Vergleich mit anderen Kantonen bestehen. Ob diese Differenziale auch tatsächlich Entlastungspotenzial enthalten, soll nun in weiteren Schritten geprüft werden.

Die Wirtschaftskrise und die damit einhergehenden Einnahmehausfälle führten zu notwendigen Entlastungen des Staatshaushaltes. Ein erstes Sparprogramm (ESH3) führte zu Einsparungen von knapp 20 Mio. Franken, deren Wirkung jedoch nicht ausreichte, um den Staatshaushalt im zusätzlich verschlechterten Finanzumfeld zu sanieren. Reduzierte Erträge des Kantons aus der AXPO-Beteiligung und an der Schweizerischen Nationalbank (16 Mio. Franken), der Rückgang des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer (19 Mio. Franken) sowie der Wechsel des Kantons im interkantonalen Finanzausgleich vom Nehmer- zum Geberkanton (15 Mio. Franken) führten zu einem Fehlbetrag von insgesamt 50 Mio. Franken. Der Regierungsrat beschloss deshalb, die Sparbemühungen fortzusetzen und setzte ein Entlastungsziel von 40 Mio. Franken, bestehend aus einem Leistungsabbau im Ausmass von 20 Mio. Franken sowie Mehreinnahmen im Umfang von ebenfalls 20 Mio. Franken (Entlastungsprogramm 2014). Nachdem der Kantonsrat den Antrag auf Steuererhöhungen nicht stützte und die Schweizerische Nationalbank im Jahr 2014 keine Gewinne ausschütten wird (dem Kanton Schaffhausen entgehen so knapp 6.5 Mio. Franken), kommt dem Entlastungsprogramm 2014 umso grössere Bedeutung zu. Nach wie vor schreibt die Kantonsverfassung die mittelfristige Sanierung des Staatshaushaltes zwingend vor.

Schlussbericht BAKBASEL

Grundlage für das Entlastungsprogramm bildet der Vergleich sämtlicher Staatsausgaben (Kanton und Gemeinden) mit Kantonen ähnlicher Struktur (sog. «Peer Group») in insgesamt 37 Aufgabenfeldern. Das «Benchmarking» stützt sich auf die Zahlen der Harmonisierten Finanzstatistik 2011 der Eidgenössischen Finanzverwaltung. Der Schlussbericht zeigt auf, ob und wenn ja in welcher Höhe die Ausgaben des Kantons Schaffhausen und seiner Gemeinden im Vergleich zur «Peer Group» abweichen (sog. Differenzial). Dabei unterscheidet der Bericht zwischen Fall- und Strukturkostendifferenzialen. Letztere stellen Ausgaben im Zusammenhang mit der Struktur des Kantons dar, die durch Entlastungsmassnahmen grundsätzlich nicht beeinflusst werden können (z.B. Überalterung der Bevölkerung). Im Ergebnis stellt die Studie fest, dass der Kanton Schaffhausen im Vergleich mit der «Peer Group» über ein aggregiertes bewertetes Fallkostendifferenzial der kantonalen Nettoausgaben von rund 60 Mio. Franken verfügt. Dieses Differenzial stellt jedoch **explizit kein Sparpotenzial** dar, sondern deckt lediglich auf, in welchen Bereichen der Kanton Schaffhausen höhere Fallkosten aufweist als vergleichbare andere Kantone. Ob dieses Differenzial auch tatsächlich Entlastungspotenzial enthält, ist nun in weiteren Schritten zu prüfen. Die Vergleichszahlen sind somit wichtige Grundlage für das weitere Vorgehen im Entlastungsprogramm 2014. Neben den Kostendifferenzialen hält die Studie zudem fest, in welcher Höhe die Gemeinden anteilmässig an den Nettoausgaben beteiligt sind.

Plausibilisierung der Ergebnisse

In einem ersten Schritt sollen die Zahlen des Schlussberichtes plausibilisiert und damit nachvollziehbar gemacht werden. Da die Eidgenössische Finanzverwaltung für ihre Statistik die von den Kantonen zur Verfügung gestellten Zahlen harmonisiert, können sich bei der Ausgabenzuweisung Verschiebungen ergeben. Diese gilt es in der Plausibilisierungsphase zu erkennen und zu korrigieren, so dass die Nettoausgaben jedes einzelnen Bereichs ein realistisches Bild der tatsächlichen Kosten ergeben. Ebenso sind die im Kanton Schaffhausen seit 2011 eingetretenen Entwicklungen (z.B. Volksabstimmung über die Krankenkassen-Prämienverbilligung, ESH3) noch zu berücksichtigen.

Bestimmung des Entlastungsumfangs

Nach der Plausibilisierung der Vergleichszahlen steht dem Regierungsrat eine statistisch abgestützte und damit objektive Datenbasis zur Verfügung. Sie ermöglicht es, vorhandenes Entlastungspotenzial zu erkennen. Gestützt darauf wird die Regierung die Höhe der Entlastungen festlegen und entsprechende Aufträge an die Departemente erteilen können. Wie hoch diese Entlastungen ausfallen werden, lässt sich gestützt auf die Zahlen des Schlussberichtes noch nicht sagen und hängt vom Ergebnis der Plausibilisierungen sowie der Evaluation des Entlastungspotenzials ab. Der Regierungsrat wird diese Beschlüsse Anfang Mai 2014 fassen.

Ausarbeitung der Massnahmen

Zwischen Mai und August 2014 erarbeiten die Departemente gestützt auf die Beschlüsse des Regierungsrates Entlastungsmassnahmen. Diese Arbeiten werden in ein Massnahmenpaket münden und sollen Ende September 2014 zuhänden des Kantonsrates verabschiedet werden. Es ist davon auszugehen, dass die ersten Entlastungen bereits mit Beginn des Jahres 2015 wirksam werden. Bis Ende Januar 2015 werden die detaillierten Gesetzesvorlagen zuhänden des Kantonsrates verabschiedet.

Betriebswirtschaftliche Untersuchungen

Parallel zu den Arbeiten an den Entlastungsmassnahmen sollen ergänzende betriebswirtschaftliche Untersuchungen Ineffizienzen in der Verwaltung aufdecken und so Verbesserungs- und weiteres mögliches Entlastungspotenzial offenlegen. Die betriebswirtschaftlichen Untersuchungen werden vom Projektausschuss beschlossen, dem neben dem Regierungsrat auch fünf Vertreter der Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrates sowie ein Vertreter der Personalkommission angehören. Zusammen mit den von den Departementen ausgearbeiteten Entlastungsmassnahmen soll damit das Sanierungsziel in der Höhe von mindestens 40 Mio. Franken und so auch die mittelfristige Sanierung des Staatshaushaltes erreicht werden.

Schaffhausen, 19. Februar 2014

Staatskanzlei Schaffhausen

Einordnung Ergebnisse Benchmarking:

Der Benchmark, also der Vergleich einerseits mit ausgewählten Kantonen und andererseits mit allen Kantonen der Schweiz, beruht auf verschiedenen Vorbedingungen. So wurden für die Berechnung die Nettoausgaben sowohl des Kantons als auch der Schaffhauser Gemeinden herangezogen. Vollständig verfügbar waren die Zahlen aus dem Jahr 2011, nicht aber diejenigen des Jahres 2012. Die BAKBASEL Economics AG weist ausdrücklich darauf hin, dass aus ihren Zahlen nicht 1:1 Sparpotenziale abgeleitet werden können, sondern dass das Benchmarking in erster Linie Hilfsmittel und Wegweiser sein soll.

Beilagen:

- *Präsentation Medienkonferenz*
- *Schlussbericht BAKBASEL vom 19. Februar 2014 (auf dem Internet:*
http://www.sh.ch/fileadmin/Redaktoren/Dokumente/Medienmitteilungen/2014/2014-02-19_BAK-Bericht.pdf*)*

Auskunft erteilt:

*Regierungsrätin Rosmarie Widmer Gysel, Tel. +41 52 632 72 50
(am 19. Februar 2014 zwischen 12.30 und 13.30 Uhr)*



Schlussbericht BAKBASEL

Entlastungsprogramm 2014

Medieninformation 19. Februar 2014

Agenda

Entlastungsprogramm 2014



- | | |
|---|---|
| 1. Ausgangslage | R. Widmer Gysel |
| 2. Projektstand | R. Widmer Gysel |
| 3. Methodik | Prof. Dr. U. Müller |
| 4. Ergebnisse des Benchmarking (BAKBASEL) | Prof. Dr. U. Müller |
| 5. Nächste Phasen | R. Widmer Gysel |
| 6. Ihre Fragen - unsere Antworten | Prof. Dr. U. Müller
M. Künnemann
B. Müller
R. Widmer Gysel |

Ausgangslage

Entlastungsprogramm 2014



- **Strukturelles Defizit von 40 Mio. Franken** (unter Einschluss ESH3), entspricht rund 16 Steuerprozent oder 6% der jährlichen Ausgaben.
(Vgl. Ratsprotokoll Kantonsrat 2013, S. 405 ff.)
- **Ursachen der Fehlbeträge:**
 - **Ausgaben:** Demografie-bedingte Ausgaben überproportional gestiegene (und steigende) Kosten im Gesundheits- und Sozialbereich, die mit den Bildungskosten 60% der Kantonsausgaben ausmachen.
 - **Einnahmen:**

Erträge aus Beteiligungen AXPO / SNB	-16 Mio. Franken
Anteil direkte Bundessteuer	-19 Mio. Franken
NFA (vom Bezüger zum Zahler)	<u>-15 Mio. Franken</u>
Total	-50 Mio. Franken

Kanton Schaffhausen Medieninformation 19. Februar 2014
Finanzdepartement / Regierungsrätin Rosmarie Widmer Gysel

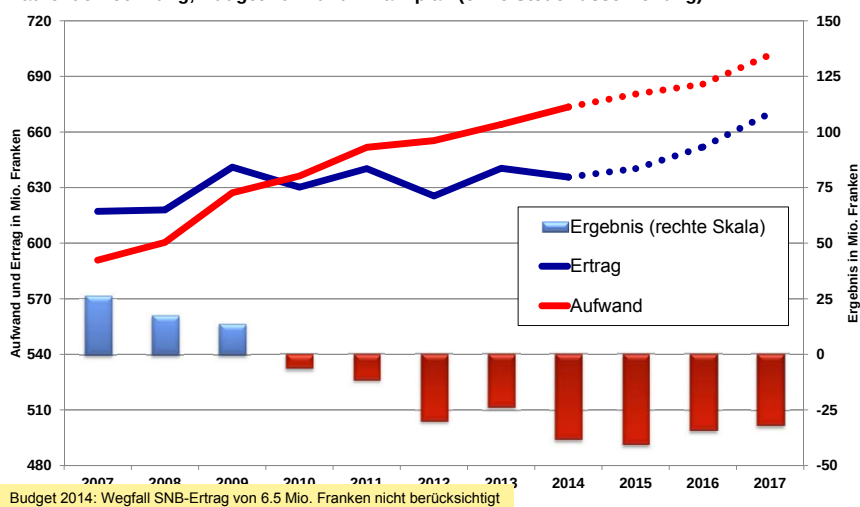
Seite 2

Ausgangslage

Entlastungsprogramm 2014

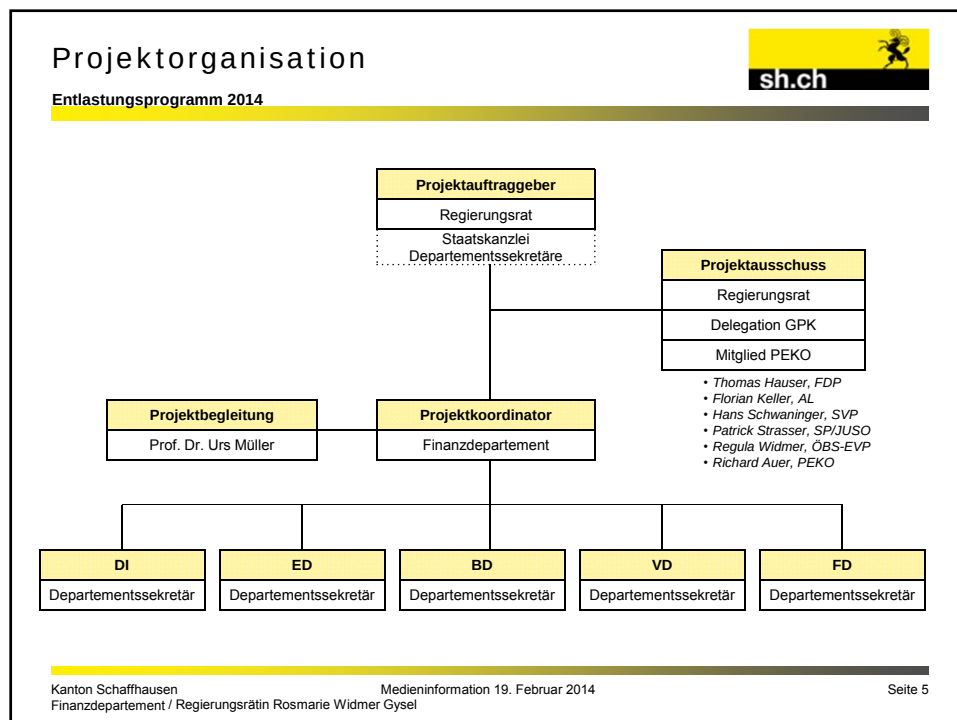
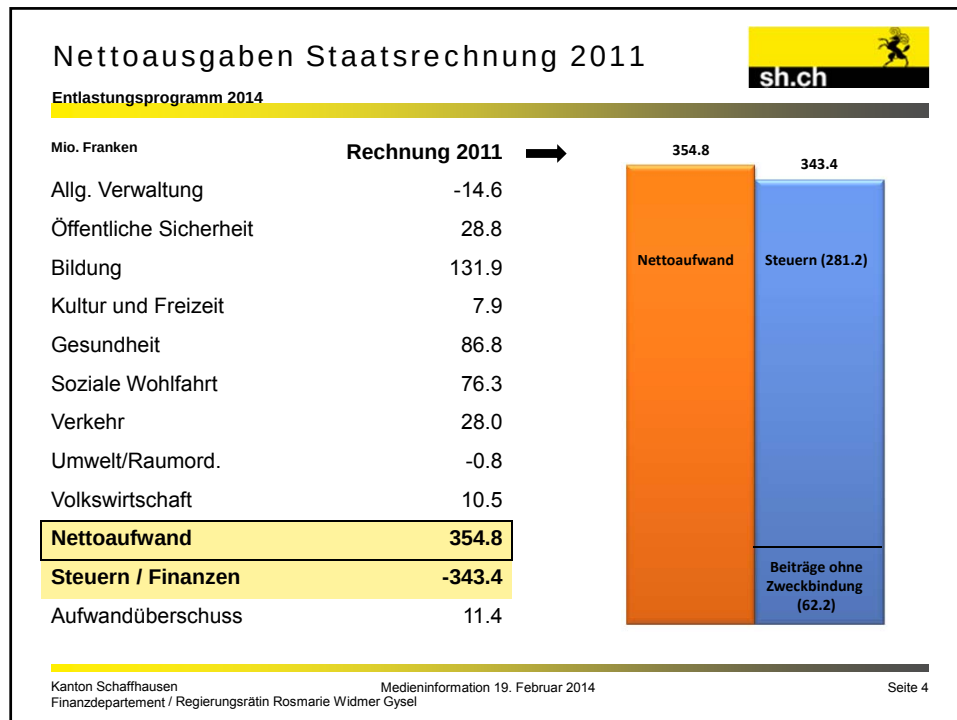


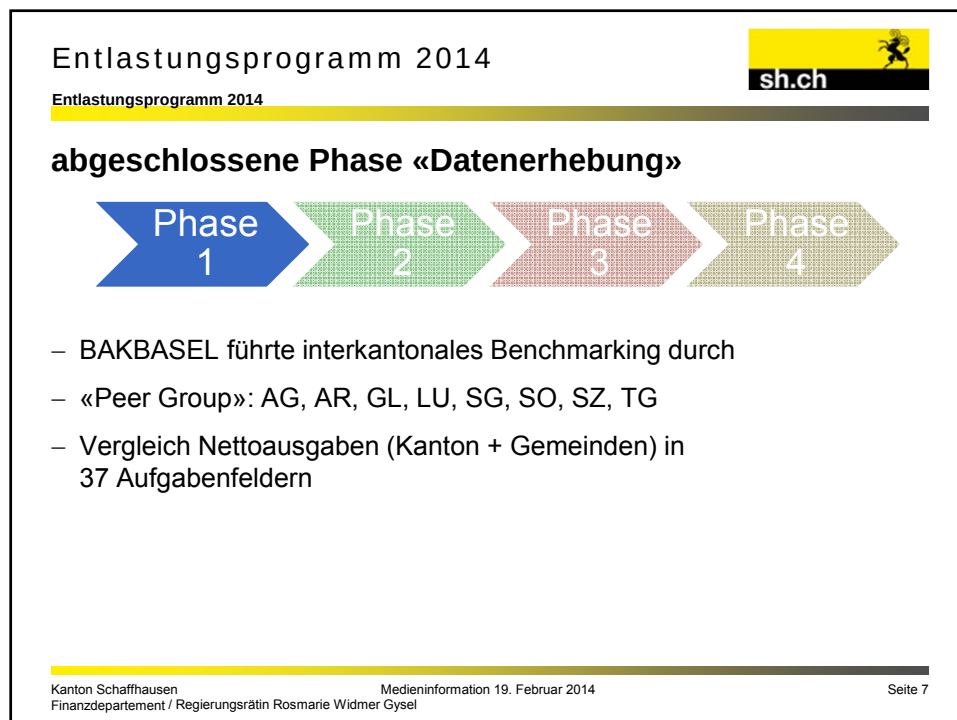
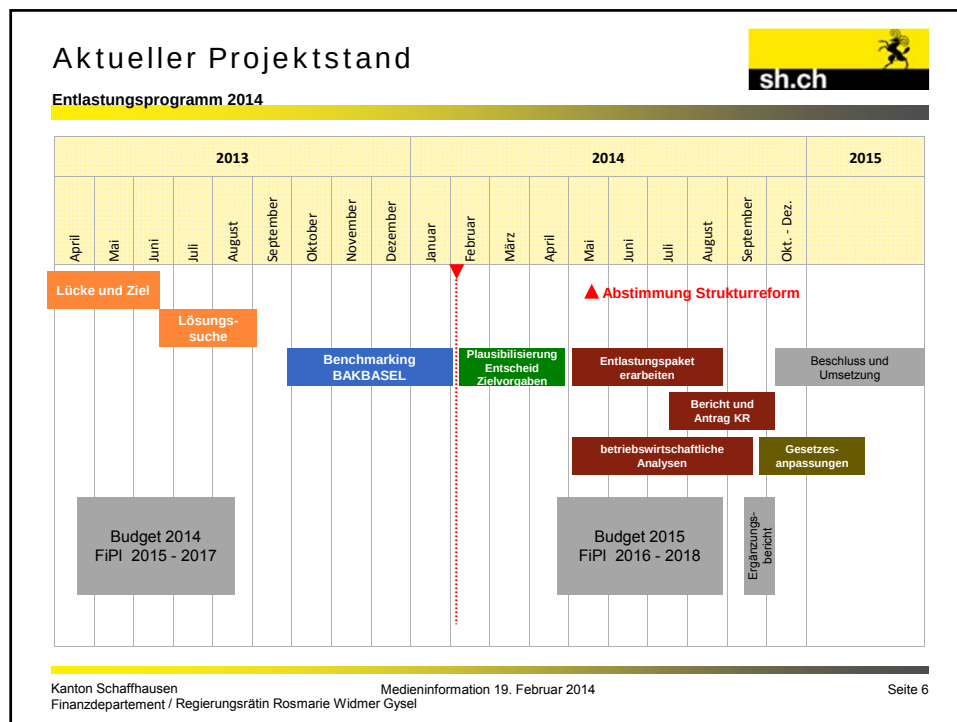
Laufende Rechnung, Budget 2014 und Finanzplan (ohne Steuerfusserhöhung)



Kanton Schaffhausen Medieninformation 19. Februar 2014
Finanzdepartement / Regierungsrätin Rosmarie Widmer Gysel

Seite 3





Benchmarking Schaffhausen

Zusammenfassung des Berichts von BAKBASEL

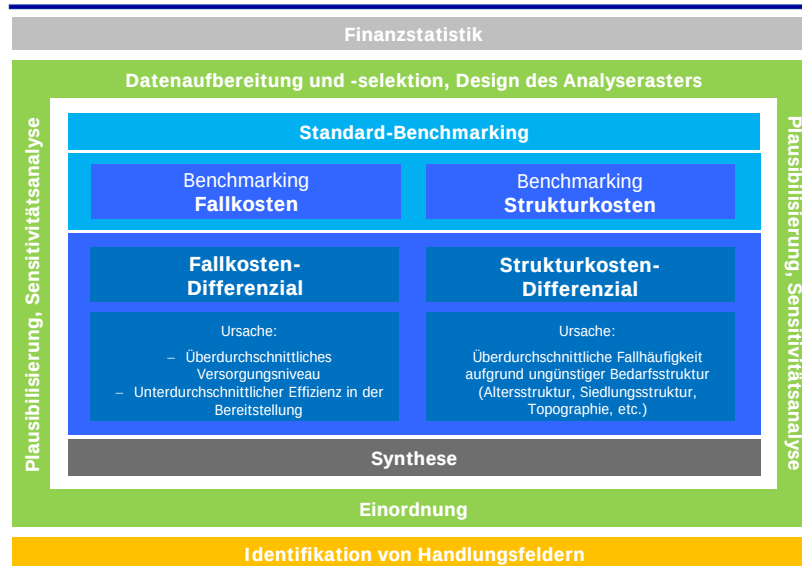
Schaffhausen, 19. Februar 2014

Prof. Dr. Urs Müller

Methodische Vorbemerkungen

- **Vorgehen**
 - Interkantonaler Vergleich des gesamten Finanzhaushalts entlang der funktionalen Gliederung
 - Spezifisches Analyseraster: Analyse der im Kanton SH relevanten Aufgabenfelder
 - Identifikation von Aufgabenfeldern mit überdurchschnittlicher Kostenkonstellation in SH
 - Analyse der Ursachen überdurchschnittlicher Kosten in SH
 - Transformation der Ergebnisse in monetäre Grössen:
Um wie viel CHF könnten die Kosten in SH unter gewissen Annahmen gesenkt werden?
- **Methodische Aspekte**
 - Peer Group $\equiv$ AG, AR, GL, LU, SG, SO, SZ, TG
 - Kosten $\equiv$ Nettoausgaben
 $\Leftrightarrow$ Fokus auf die effektive finanzielle Belastung, nicht nominale Ausgaben
 - Konsolidierte Finanzen Kanton und Gemeinden
 $\Leftrightarrow$ trägt unterschiedlicher Aufgabenverteilung Kanton/Gemeinden Rechnung
 - Analyse der laufenden Ausgaben: Korrektur um Nettoinvestitionen
 $\Leftrightarrow$ schaltet Einfluss unterschiedlicher Investitionszyklen und Extremwerteffekten aus
 - Analyseperiode 2011 (aktueller Rand der EFV Finanzstatistik)
 $\Leftrightarrow$ Seit 2011 bereits vollzogene Massnahmen müssen noch berücksichtigt werden

Analysebausteine



10. 02. 2014

Prof. Dr. Urs Müller

BAKBASEL 10

Analyseraster: 37 Aufgabenfelder

Nr	Aufgabenfeld	EFV-Code	Nr	Aufgabenfeld	EFV-Code
Parlament & Regierung			Erziehungsdepartement		
1	Legislative	011	20	Obligatorische Schule & Sonderschule	21 & 22
2	Exekutive	012	21	Berufliche Grundbildung & Höhere Berufsbildung	23 & 26
Baudepartement			22	Allgemeinbildende Schulen	25
3	Denkmalpflege und Heimatschutz	312	23	Universitäre Hochschulen	271
4	Strassenverkehr	61	24	Pädagogische Hochschulen & Fachhochschulen	272 & 273
5	Öffentlicher Verkehr	62	25	Kultur & Medien	311, 32 & 33
6	Gewässerverbauungen	741	26	Sport und Freizeit	34
7	Umweltschutz & Raumordnung	75, 76, 77 & 79	27	Kirchen und religiöse Angelegenheiten	35
8	Forstwirtschaft	82	Finanzdepartement		
Departement des Innern			28	Polizei & Verkehrssicherheit	111 & 112
9	Spitäler, Psychiatrische Kliniken & Rettungsdienste	411, 413 & 422	29	Verteidigung	16
10	Gesundheitsprävention	43	30	Leistungen an Pensionierte	533
11	Gesundheitswesen n.a.g.	49	Volkswirtschaftsdepartement		
12	Prämienvorbildungen (inkl. Kranken- & Unfallversicherung)	51	31	Rechtssprechung	12
13	Ergänzungsleistungen IV	522	32	Strafvollzug	13
14	Invaldität (ohne Ergänzungsleistungen IV)	521, 523 & 524	33	Arbeitslosigkeit	55
15	Übriger Altersbereich	531 & 535	34	Landwirtschaft	81
16	Ergänzungsleistungen AHV	532	35	Tourismus	84
17	Heime und ambulante Pflege	412, 421 & 534	36	Industrie, Gewerbe, Handel	85
18	Familie und Jugend	54	Nicht zuteilbar		
19	Sozialhilfe und Asylwesen	57	37	Verwaltung (Allgemeine Dienste und Bildung)	021, 022 & 291

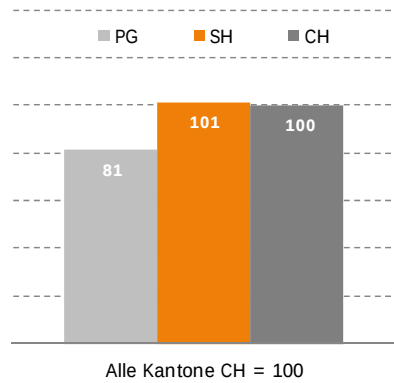
10. 02. 2014

Prof. Dr. Urs Müller

BAKBASEL 11

Ergebnisse Interkantonaies Benchmarking (CH)

Standardkostenindex mit Peer Group bzw. Schweiz als Referenzgruppe, Referenzniveau 100



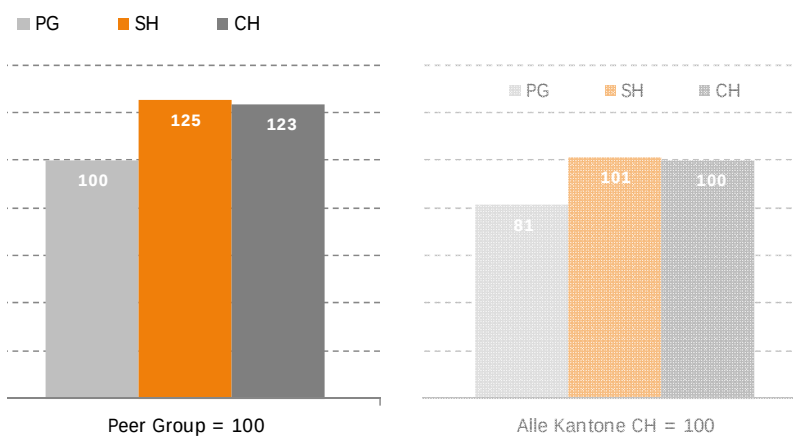
10. 02. 2014

Prof. Dr. Urs Müller

BAKBASEL 12

Ergebnisse Interkantonaies Benchmarking (Peer)

Standardkostenindex mit Peer Group bzw. Schweiz als Referenzgruppe, Referenzniveau 100



10. 02. 2014

Prof. Dr. Urs Müller

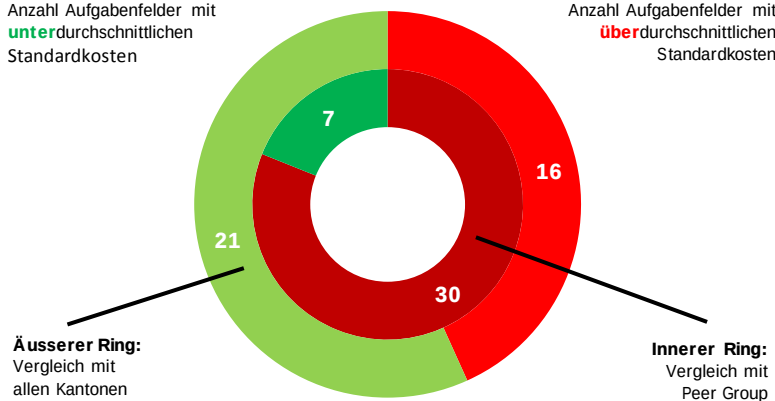
BAKBASEL 13

Ergebnisse Interkantonaies Benchmarking (Anteile)

Standard-Benchmarking: Zahlreiche Aufgabenfelder mit überdurchschnittlichen Kosten

Anzahl Aufgabenfelder mit
unterdurchschnittlichen
Standardkosten

Anzahl Aufgabenfelder mit
überdurchschnittlichen
Standardkosten



10. 02. 2014

Prof. Dr. Urs Müller

BAKBASEL 14

Zerlegung in Fallkostenindex und Strukturkostenindex

Die Kosten sollen (so weit als möglich) in eine Preis- und in eine Mengenkompente zerlegt werden:

1. Fallkostenindex (Preis)

- drückt die Nettoausgaben pro Bedarfseinheit/Versorgungseinheit relativ zur Vergleichsgruppe aus.
- Bsp.: Durchschnittliche Kosten pro Schüler, durchschnittliche Kosten pro Bezüger von Sozialleistungen
- Ist oft gut beeinflussbar (Effizienz, Angebot, Gebühren)

2. Strukturkostenindex (Menge)

- misst den Einfluss unterschiedlicher Bedarfsstrukturen auf die Fallhäufigkeit (Fallhäufigkeit : Anzahl Bedarfseinheiten pro 1'000 Einwohner)
- Bsp.: Schülerdichte, Sozialleistungsbezügerdichte (relativ zur Bevölkerung)
- Ist meistens schlecht beeinflussbar (exogen)

10. 02. 2014

Prof. Dr. Urs Müller

BAKBASEL 15

Beispiele für Ursachenanalyse

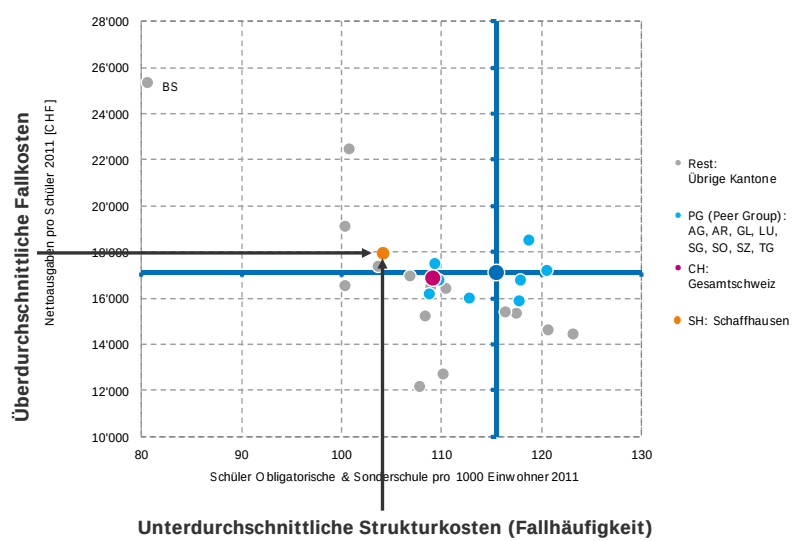
		Obligatorische & Sonderschule
Nettoausgaben [Mio. CHF]	SH PG	143.8 4'405.6
Nettoausgaben pro Einwohner [CHF]	SH PG	1'864 1'973
Standardkostenindex (Nettoausgaben Einwohner, PG=100)	SH PG	94 100

10. 02. 2014

Prof. Dr. Urs Müller

BAKBASEL 16

Beispiel: Obligatorische Schule & Sonderschulen



10. 02. 2014

Prof. Dr. Urs Müller

BAKBASEL 17

Beispiele Ursachenanalyse

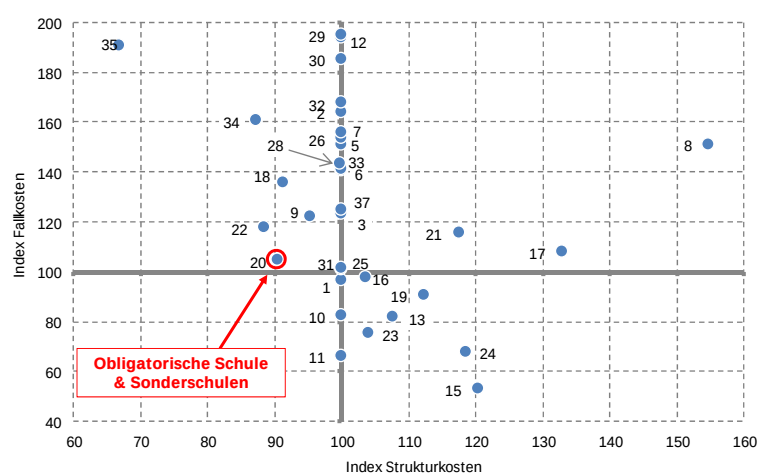
	Obligatorische Schule & Sonderschulen
Standardkostenindex (Nettoausgaben pro Einwohner, PG=100)	94
Fallkostenindex (Nettoausgaben pro Schüler, PG=100)	105
Strukturkostenindex (Schüler pro Einwohner, PG=100)	90

10. 02. 2014

Prof. Dr. Urs Müller

BAKBASEL 18

Ergebnis Ursachenanalyse: Fallkostenindex und Strukturkostenindex



10. 02. 2014

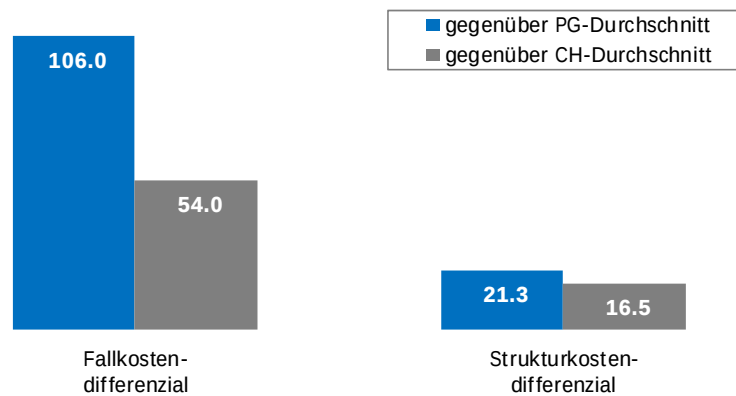
Prof. Dr. Urs Müller

BAKBASEL 19

Finanzielle Kostendifferenziale

Aggregiertes finanzielles Fallkosten- und Strukturkostendifferenzial in Mio. CHF

Referenzniveau 100 | [PG=100] bzw. 100 | [CH=100]



10. 02. 2014

Prof. Dr. Urs Müller

BAKBASEL 20

Kostendifferenziale nach Hauptaufgaben

Referenzniveau 100 | [PG=100] bzw. 100 | [CH=100]

Institutionelle Einheiten	Nettoausgaben			Kostendifferenziale, PG = 100		Kostendifferenziale, CH = 100	
	Kanton & Gem.	Kanton	Kantons-anteil	Fall-kosten	Struktur-kosten	Fall-kosten	Struktur-kosten
Parlament & Regierung	8.5	2.6	30.5%	2.7	-	2.8	-
Baudepartement	50.5	21.9	43.5%	13.4	7.2	9.0	6.4
Departement des Innern	197.8	149.1	75.4%	43.6	7.8	19.2	3.0
Erziehungsdepartement	232.3	137.9	59.4%	19.0	6.2	16.2	6.8
Finanzdepartement	28.5	21.8	76.3%	9.3	-	2.1	-
Volkswirtschaftsdepartement	26.2	24.0	91.4%	9.0	-	4.8	0.3
Nicht zuteilbar	45.2	22.5	49.7%	9.0	-	-	-
TOTAL	589.0	379.8	64.5%	106.0	21.3	54.0	16.5

10. 02. 2014

Prof. Dr. Urs Müller

BAKBASEL 21

Fazit

- Der Staatshaushalt verschlechtert sich strukturell
- Handlungsbedarf: Verbesserung um rund 40 Mio. CHF bis 2017

- Benchmark: SH 1% über Schweiz und sogar 25% über Peergroup
- Also gibt es auch Sparpotenzial

- Das aggregierte Fallkostendifferenzial liegt gegenüber der Peer Group bei 106 Mio. CHF, gegenüber der Schweiz bei 54 Mio. CHF.
- Also sind Reduktionen realistisch

10. 02. 2014

Prof. Dr. Urs Müller

 BAKBASEL 22

Abschliessende Bemerkungen

- Aber: Nicht jedes Fallkostendifferenzial kann umgesetzt werden

- Das Potenzial liegt teilweise bei den Gemeinden
- Das von BAKBASEL bewertete Fallkostendifferenzial beträgt rund 60 Mio. CHF

- Die Ergebnisse müssen noch mit den Departementen plausibilisiert werden
 - Buchhaltung
 - unfaire Vergleiche (Ausreisser, Spezialsituation)

- Die Massnahmen aus den vergangenen beiden Jahren (ESH3) müssen noch berücksichtigt werden

Das effektive Sparpotenzial liegt entsprechend tiefer

10. 02. 2014

Prof. Dr. Urs Müller

 BAKBASEL 23

Entlastungsprogramm 2014



Entlastungsprogramm 2014

Phase «Plausibilisierung und Festlegen Zielvorgaben»



10.2.-6.5.

- Plausibilisierung = Nachvollziehbarkeit der Nettoausgaben (Vergleich eigene Nettoausgaben mit Angaben im Bericht)
- Berücksichtigung von:
 - Einsparungen in ESH3
 - (Kantonale) Gesetzesänderungen mit Auswirkungen nach 2011
- = **objektive Datenbasis als Grundlage für das**
 - **Festlegen der Höhe der Entlastungen durch Regierungsrat und Aufträge an die Departemente.**
 - **Festlegen der Bereiche für Effizienzanalysen**

Kanton Schaffhausen
Finanzdepartement / Regierungsrätin Rosmarie Widmer Gysel

Medieninformation 19. Februar 2014

Seite 24

Entlastungsprogramm 2014



Entlastungsprogramm 2014

Phase «Ausarbeitung Entlastungsmassnahmen»



7.5.-23.9.

- Information über Höhe der Entlastungen und erteilte Aufträge sowie durchzuführende Effizienzanalysen
- **Mai bis August:**
 - Erarbeiten der Entlastungsmassnahmen durch die Departemente
 - Effizienzanalysen
- **Ende August 2014:** - Schnüren Entlastungspaket durch Regierungsrat
- Aufträge zur Erarbeitung der Gesetzesvorlagen
- **23.9.14** Verabschiedung Bericht und Antrag an den Kantonsrat

Kanton Schaffhausen
Finanzdepartement / Regierungsrätin Rosmarie Widmer Gysel

Medieninformation 19. Februar 2014

Seite 25

Entlastungsprogramm 2014

Entlastungsprogramm 2014



Phase «Umsetzung der Entlastungsmassnahmen»



- **ab 24.9.14: Gesetzgebungsarbeiten im Detail**
 - Änderung von Gesetzen / Dekreten: Sammelvorlage
 - Änderung von Verordnungen etc.
- **Januar 2015:** Sammelvorlage geht an Kantonsrat
- **2015:** Parlamentarische Beratungen, Volksabstimmungen

Entlastungsprogramm 2014



Ihre Fragen

Evaluation des Finanzhaushalts des Kantons Schaffhausen

**Studie im Auftrag des
Finanzdepartements Kanton Schaffhausen**

Schlussbericht (überarbeitet)

19. Februar 2014



Herausgeber

BAKBASEL

Projektleitung

Michael Grass

T +41 61 279 97 23

michael.grass@bakbasel.com

Projektbearbeitung

Andreas Eberli

Simon Fry

Michael Grass

Max Künnemann

Adresse

BAK Basel Economics AG

Güterstrasse 82

CH-4053 Basel

T +41 61 279 97 00

F +41 61 279 97 2

info@bakbasel.com

<http://www.bakbasel.com>

© 2014 by BAK Basel Economics AG

Das Copyright liegt bei BAK Basel Economics AG. Der Abonnent, die Abonnentin verpflichtet sich, dieses Produkt weder teilweise noch vollständig zu kopieren oder in anderer Form zu reproduzieren, um es so an Dritte kostenlos oder gegen Vergütung weiterzugeben.

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

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage.....	7
2	Methodischer Ansatz	13
3	Interkantonaies Benchmarking	21
3.1	Aufgabenfelder	21
3.2	Indexwerte	25
3.3	Fazit.....	32
4	Finanzielle Kostendifferenziale	35
4.1	Methodische Vorbemerkung	35
4.2	Gesamtergebnisse im Überblick	36
4.3	Ergebnisse nach institutionellen Einheiten.....	38
4.4	Ergebnisse nach Aufgabenfeldern	39
4.5	Benchmarking Personalaufwand	40
4.6	Benchmarking Nettoinvestitionen.....	41
4.7	Fazit.....	42
5	Ableitung von Handlungsfeldern.....	45
5.1	Plausibilisierungsanalyse	46
5.2	Bewertete Kostendifferenziale	82
6	Zusammenfassung.....	87
7	Anhang: Ergebnistabellen	95

Tabellenverzeichnis

Tab. 3-1	Definition der Aufgabenfelder	22
Tab. 3-2	Intrakantonale Aufgabenteilung und Bedeutung der Aufgabenfelder: Nettoausgaben des Kantons Schaffhausen und der Gemeinden 2011 in Mio. CHF	23
Tab. 3-3	Benchmarking Personalaufwand: Indexwerte und Kostendifferenziale nach ausgewählten Aufgabenfeldern - Referenzniveau 100	29
Tab. 3-4	Benchmarking Nettoinvestitionen: Indexwerte und Kostendifferenziale nach ausgewählten Aufgabenfeldern - Referenzniveau 100	31
Tab. 4-1	Kostendifferenziale nach institutionellen Einheiten in Mio. CHF	38
Tab. 4-2	Benchmarking Personalaufwand: Indexwerte und Kostendifferenziale nach ausgewählten Aufgabenfeldern - Referenzniveau 100	40
Tab. 4-3	Benchmarking Nettoinvestitionen: Indexwerte und Kostendifferenziale nach ausgewählten Aufgabenfeldern - Referenzniveau 100	41
Tab. 5-1	Bewertete Kostendifferenziale bei verschiedenen Referenzniveaus	82
Tab. 7-1	Nettoausgaben und Indexwerte nach Aufgabenfeldern	96
Tab. 7-2	Kostendifferenziale nach Aufgabenfeldern in Mio. CHF - Referenzniveau 100	98
Tab. 7-3	Kostendifferenziale nach Aufgabenfeldern in Mio. CHF - Referenzniveau 95	99
Tab. 7-4	Kostendifferenziale nach Aufgabenfeldern in Mio. CHF - Referenzniveau 90	100

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1-1	Ausgangslage des Kantons Schaffhausen: Defizit in der Laufenden Rechnung.....	7
Abb. 1-2	Ressourcen und Fiskalerträge pro Kopf im Jahr 2011.....	8
Abb. 1-3	Ressourcen und Nettoausgaben pro Kopf im Jahr 2011.....	9
Abb. 2-1	Konzeption des interkantonalen Benchmarkings.....	13
Abb. 3-1	Indexwerte des Standard-Benchmarkings gegenüber Peer Group und Gesamtschweiz.....	26
Abb. 3-2	Indexwerte des Benchmarkings Fall- und Strukturkosten gegenüber der Peer Group.....	28
Abb. 4-1	Kostendifferenziale im Vergleich mit der Peer Group sowie Gesamtschweiz in Mio. CHF.....	36
Abb. 4-2	Fallkostendifferenziale nach Referenzniveau in Mio. CHF.....	37
Abb. 4-3	Fallkostendifferenziale nach institutionellen Einheiten in Mio. CHF.....	38
Abb. 4-4	Fallkostendifferenziale nach Aufgabenfeldern im Vergleich mit der Peer Group sowie Gesamtschweiz in Mio. CHF.....	39
Abb. 5-1	Exekutive: Nettoausgaben pro Kopf der Kantone und Gemeinden im interkantonalen Vergleich.....	46
Abb. 5-2	Exekutive: Nettoausgaben pro Kopf der Kantone im interkantonalen Vergleich.....	47
Abb. 5-3	Öffentlicher Verkehr: Beteiligung des Bundes an den Kosten des Regionalverkehrs.....	49
Abb. 5-4	Spitäler, Psychiatrische Kliniken & Rettungsdienste: Nettoausgaben pro Hospitalisierung im interkantonalen Vergleich.....	51
Abb. 5-5	Spitäler, Psychiatrische Kliniken & Rettungsdienste: Vergleich der Anteile von Subventionen an den Gesamterträgen zwischen Akutspitälern.....	53
Abb. 5-6	Prämienverbilligungen: Interkantonaler Vergleich der kantonalen Durchschnittsprämien 2011 [CHF].....	55
Abb. 5-7	Prämienverbilligungen: Nettoausgaben pro Bezüger im interkantonalen Vergleich.....	56
Abb. 5-8	Invalidität: Nettoausgaben pro Klient im interkantonalen Vergleich.....	58
Abb. 5-9	Invalidenheime: Betriebskosten pro Betreuungstag 2011 im interkantonalen Vergleich in CHF.....	59
Abb. 5-10	Invalidität inkl. EL IV: Nettoausgaben pro Bedarfseinheit im interkantonalen Vergleich.....	60
Abb. 5-11	Obligatorische Schule & Sonderschulen: Fall- und Strukturkosten im interkantonalen Vergleich.....	61
Abb. 5-12	Obligatorische Schule & Sonderschulen: Einnahmen und Ausgaben pro Schüler 2011 nach Arten.....	62
Abb. 5-13	Obligatorische Schule: Betreuungsverhältnis nach Schulkanton 2011/12.....	63
Abb. 5-14	Berufsbildung: Fall- und Strukturkosten im interkantonalen Vergleich.....	64
Abb. 5-15	Berufsbildung: Einnahmen und Ausgaben pro Schüler 2011 nach Arten.....	65
Abb. 5-16	Allgemeinbildende Schulen: Fall- und Strukturkosten im interkantonalen Vergleich.....	66
Abb. 5-17	Allgemeinbildende Schulen: Einnahmen und Ausgaben pro Schüler 2011 nach Arten.....	67
Abb. 5-18	Kirchen und religiöse Angelegenheiten: Nettoausgaben pro Kopf im interkantonalen Vergleich.....	69
Abb. 5-19	Polizei & Verkehrssicherheit: Interkantonaler Vergleich mittels Zerlegungsfaktor Straftaten 2011.....	72
Abb. 5-20	Polizei & Verkehrssicherheit: Vergleich der Ausgaben nach Art.....	73
Abb. 5-21	Polizei & Verkehrssicherheit: Benchmarking des Personalaufwands.....	73
Abb. 5-22	Verteidigung: Nettoausgaben pro Kopf der Kantone und Gemeinden im interkantonalen Vergleich.....	75
Abb. 5-23	Strafvollzug: Durchschnittliche Anzahl Verurteilungen zu Freiheitsstrafe der Jahre 2008 bis 2011 relativ zur Wohnbevölkerung im interkantonalen Vergleich.....	77
Abb. 5-24	Industrie, Gewerbe, Handel: Aufschlüsselung der Nettoausgaben nach Arten.....	79
Abb. 5-25	Aggregiertes bewertetes Kostendifferenzial nach Referenzniveau.....	83
Abb. 6-1	Indexwerte des Benchmarkings Fall- und Strukturkosten gegenüber der Peer Group.....	88
Abb. 6-2	Kostendifferenziale im Vergleich mit der Peer Group sowie Gesamtschweiz in Mio. CHF.....	89
Abb. 6-3	Aggregiertes bewertetes Kostendifferenzial nach Referenzniveau.....	90

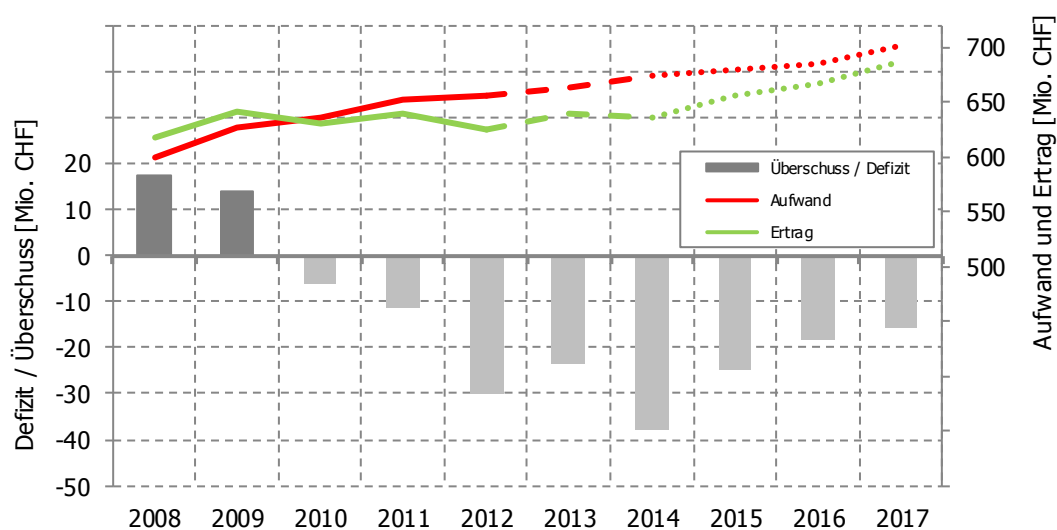
1 AUSGANGSLAGE

1 Ausgangslage

Strukturelles Defizit im kantonalen Finanzhaushalt

In den vergangenen Jahren kam es im Kanton Schaffhausen zu einer kontinuierlichen Verschlechterung der Finanzlage. Zwischen 2008 und 2012 wuchs der Aufwand nominal mit 1.8 Prozent p.a., während die Einnahmen um lediglich 0.2 Prozent p.a. zunahmen. Die Laufende Rechnung wies im Jahr 2010 erstmals ein Defizit von 6.1 Mio. CHF aus. Auch für die Rechnungen 2011 und 2012 sowie die Planjahre 2013-2017 werden Defizite in der Laufenden Rechnung erwartet. Für die Jahre 2013-2017 kumuliert sich der Aufwandsüberschuss auf 120.4 Mio. CHF.

Abb. 1-1 Ausgangslage des Kantons Schaffhausen: Defizit in der Laufenden Rechnung



Anmerkung: 2008-2012 Rechnung, 2013-2014 Voranschlag, 2015-2017 Finanzplan
Quelle: SH, BAKBASEL

Konsolidierungsmassnahmen

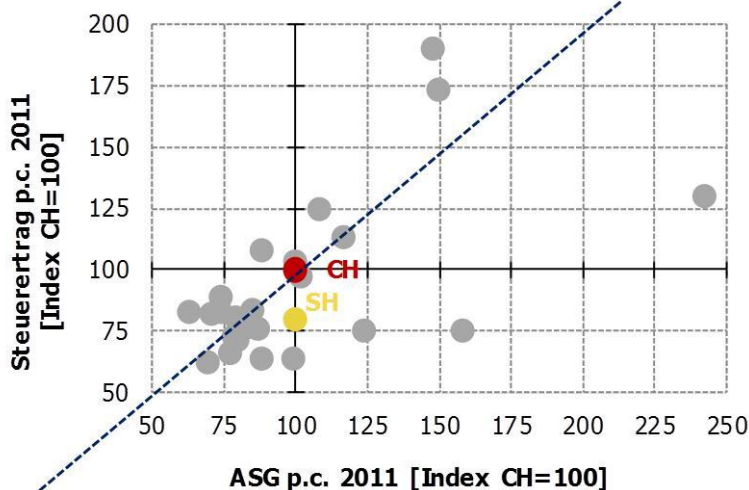
Im Rahmen des Projektes ESH3 wurde ein Paket von 101 Massnahmen definiert, mit welchem durch Effizienzsteigerungen, Leistungsanpassungen, Subventionskürzungen und zusätzliche Einnahmen der Staatshaushalt bis 2016 saniert werden sollte. Die vorgeschlagenen Massnahmen sollten zu jährlichen Entlastungen von rund 20 Mio. CHF führen, konnten aber nicht im beabsichtigten Umfang durchgesetzt werden. Der Finanzplan weist in allen Perioden ein Defizit aus. Hinzu kommt, dass die beabsichtigte Steuerfusserhöhung um 6 Prozentpunkte für den Voranschlag 2014 abgelehnt wurde. Der Finanzplan 2015-2017 basiert weiterhin auf der Annahme einer Erhöhung des Steuerfusses. Das strukturelle Defizit wird gegenwärtig von Seiten des Kantons auf rund 40 Mio. CHF geschätzt.

Überblick über die Einnahmeseite

Gemessen an der Aggregierten Steuerbemessungsgrundlage (ASG) der Direkten Bundessteuer liegt das Ressourcenpotenzial des Kantons Schaffhausen im Jahr 2011 bei einem Indexwert von 100 (CH=100) und somit genau im Schweizer Durchschnitt. Gleichzeitig schöpft der Kanton Schaffhausen, der über ein sehr wettbewerbsfähiges Steuersystem verfügt, einen deutlich geringeren Anteil seines Ressourcenpotenzials aus als andere Kantone. Werden die Fiskalerträge von Kanton und Gemeinden ins Verhältnis zur ASG gesetzt, wird für den Kanton Schaffhausen ein Indexwert von 80 (CH=100) berechnet.

Nachfolgende Abbildung kombiniert das Ressourcenpotenzial (horizontale Achse) mit dem tatsächlichen Fiskalertrag (vertikale Achse) für das Jahr 2011 in einem Scatterplot.

Abb. 1-2 Ressourcen und Fiskalerträge pro Kopf im Jahr 2011



Quelle: EFV, BAKBASEL

Entwicklungen im Ressourcenausgleich

Da die Berechnung des Ressourcenindex¹ als Grundlage des Ausgleichsmechanismus² des interkantonalen Ressourcenausgleichs auf den um vier bis sechs Perioden verzögerten Werten der Bemessungsgrundlage basiert, wirkt sich das in der obigen Abbildung dargestellte Ressourcenpotenzial von etwa 100 erst in den Dotierungen der Jahre 2015-2017 aus. Gegenwärtig (2014) basiert der Ressourcenausgleich auf den Perioden 2008-2010, in denen das Ressourcenpotenzial des Kantons Schaffhausen einen überdurchschnittlichen Wert erreicht hatte. Betrug der Ressourcenindex im ersten Jahr des NFA 2008 noch 96.1, stieg dieser in den Folgejahren auf 103.9 an.

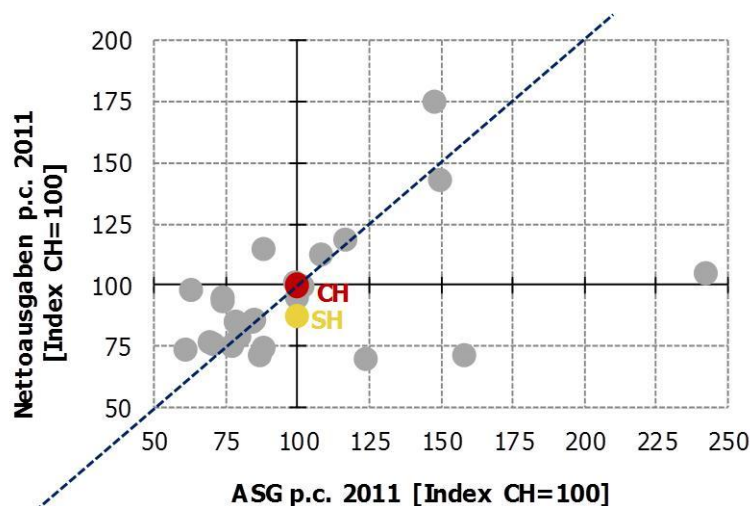
Erhielt der Kanton Schaffhausen zwischen 2008 und 2011 noch nennenswerte Erträge aus dem Ressourcenausgleich, lagen diese 2012 fast bei null, und im Jahr 2013 zählte der Kanton Schaffhausen erstmals zu den Gebern und musste einzahlen. Durch die zeitliche Verzögerung, mit der sich wirtschaftliche Entwicklungen im Mechanismus des Ressourcenausgleichs auf die Ausgleichszahlungen auswirken, kam es im Kanton Schaffhausen ausgerechnet parallel zur Verschlechterung der wirtschaftlichen Entwicklung und den damit verbundenen negativen Effekten bei den Steuererträgen zu einem Einnahmefall beim Ressourcenausgleich. Insgesamt kam es beim NFA (Ressourcen-, Härte- und Lastenausgleich) im Jahr 2012 gegenüber dem Durchschnitt der Periode zwischen 2008 und 2011 zu einer Verschlechterung um rund 12 Mio. CHF.

In der Finanzplanperiode bis 2017 ist nicht mit einer grundlegenden Verbesserung dieser Situation zu rechnen. Auf Basis der Modellberechnungen von BAKBASEL pendelt sich der Ressourcenindex von Schaffhausen bei einem Wert um 100 ein. Damit kann man keine nennenswerten Einzahlungen (aber auch keine nennenswerte Belastung) aus dem interkantonalen Ressourcenausgleich erwarten.

Überblick über die Ausgabenseite

Für eine erste Einordnung der Ausgabenseite des Finanzhaushalts des Kantons Schaffhausen im interkantonalen Kontext können die Nettoausgaben pro Kopf betrachtet werden. Der Kanton Schaffhausen weist bei diesem Vergleich über alle Aufgabenfelder einen Indexwert von etwa 87 auf, d.h. das standardisierte Nettoausgabenniveau liegt 13 Prozentpunkte unterhalb des Durchschnitts aller Kantone.

Abb. 1-3 Ressourcen und Nettoausgaben pro Kopf im Jahr 2011



Quelle: EFV, BAKBASEL

Die oben vorgestellte vereinfachte und pauschale Analyse der Nettoausgaben pro Kopf lässt allerdings ausser Acht, dass die sozio-demographischen, geographischen und topographischen Rahmenbedingungen der Kantone sehr unterschiedlich sind. Insbesondere die Kosten im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich werden sehr stark von strukturellen Faktoren mitbestimmt. Im Extremfall sind einzelne Aufgabenfelder in einigen Kantonen sehr kostenintensiv, in anderen Kantonen wiederum gar nicht relevant. Ein Beispiel hierfür sind Aufwendungen im Bereich Lawinenverbauungen, die im Kanton Graubünden relevant sind, in Schaffhausen hingegen überhaupt keine Rolle spielen.

Wird der Finanzhaushalt des Kantons Schaffhausen im Hinblick auf das Ausgabenniveau evaluiert, sollten deshalb solche strukturellen Unterschiede in den Ausgaben korrigiert werden. Diese Korrektur erfolgt im Rahmen der vorliegenden Studie auf zwei Stufen:

Spezifisches Analyseraster: Erstens konzentriert sich ein auf den Kanton Schaffhausen zugeschnittenes Benchmarking auf die Aufgabenfelder, welche aus seiner Sicht überhaupt relevant sind. Aufgabenfelder, welche keine Ausgaben aufweisen oder welche vollständig durch die Gemeinden finanziert werden, bleiben unberücksichtigt (Standard-Benchmarking).

Ursachenanalyse: Zweitens wird für jedes Aufgabengebiet versucht, den Einfluss struktureller Rahmenbedingungen herauszufiltern (Identifikation von Strukturkosten).

Für das Standard-Benchmarking, bei dem lediglich die relevanten Aufgabenfelder berücksichtigt werden, ergibt sich für den Kanton Schaffhausen in Bezug auf die Nettoausgaben pro Kopf ein Gesamtindex von 101 Punkten (CH=100). Das Ausgabenniveau ist damit zwar nur minim über 100, aber deutlich höher als es auf den ersten, undifferenzierten Blick erscheint.

Fazit

In der vergangenen Dekade profitierte der Kanton Schaffhausen von der guten Wirtschaftslage und die Staatsrechnung konnte mit Überschüssen abgeschlossen werden. Mit der Finanzkrise 2008/2009 trübten sich die Aussichten jedoch zusehends ein, was dazu führte, dass das Haushaltsgleichgewicht jüngst nicht mehr gewährleistet werden konnte. Die einfachen Kennzahlen zum Ressourcenpotenzial, der Steueraus-schöpfung und den Nettoausgaben pro Kopf im Jahr 2011 legen nahe, dass ein höherer Anteil des Res-sourcenpotenzials ausgegeben als fiskalisch abgeschöpft wird. Können die sonstigen nicht-ausgabenspezifischen Einnahmen wie bspw. die Einnahmen aus dem NFA diese Differenz nicht kompensie-ren, kommt es zu einem ungünstigen Ungleichgewicht im Finanzhaushalt. Dass diese Situation eingetreten ist, ist auf eine Kombination verschiedener Entwicklungen zurückzuführen:

- Die zunehmende Verschlechterung der Finanzlage des Kantons Schaffhausen kann auf der Ausgaben-seite auf steigende, vor allem demographiebedingte Ausgaben im Sozial- und Gesundheitswesen zu-rückgeführt werden, welche das Budget überproportional belasten. In den Bereichen Soziale Sicherheit und Gesundheit wird es auch in Zukunft ein stärkeres Mengenwachstum geben als in der Vergangen-heit.
- Auf der Einnahmenseite machten sich die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise spürbar ne-gativ bei den Fiskalerträgen bemerkbar. Hinzu kamen die Mindererträge aus den vorgenommenen Steuersenkungen.
- Im interkantonalen Ressourcenausgleich gehört der Kanton Schaffhausen seit 2013 zu den Geberkan-tonen. Im laufenden Jahr liegen aufgrund dieser Entwicklung die Erträge aus dem gesamten Finanz-ausgleich (Ressourcen-, Lasen- und Härteausgleich) um rund 16 Mio. CHF niedriger als 2011. Ab 2016 wird sich diese Situation wieder entschärfen. Nennenswerte Einnahmen wie in den ersten Jahren des NFA sind allerdings in der Finanzplanperiode nicht mehr zu erwarten.
- Auf der Einnahmenseite machen sich zudem niedrigere Erträge aus der AXPO-Beteiligung sowie (im laufenden Jahr 2014) der Ausfall der Einnahmen aus der Gewinnausschüttung der Schweizerischen Na-tionalbank negativ bemerkbar.

Für die künftige Entwicklung müssen zudem folgende Trends berücksichtigt werden:

- Im Hinblick auf die künftige Entwicklung sind die Erträge aus den Gewinnausschüttungen der National-bank zudem mit grosser Unsicherheit behaftet. Der Wegfall der Gewinnausschüttungen der SNB für das Jahr 2014 führt im Kanton Schaffhausen zu einem Minderertrag von 6.4 Mio. CHF.
- Der Finanzplan enthält für die Jahre 2015, 2016 und 2017 weiterhin Mehreinnahmen aus der geplanten Steuerfusserhöhung in Höhe von 15-16 Mio. CHF. Hier könnte es also zu einer zusätzlichen Belastung kommen. Allerdings muss man hinsichtlich der Steuererträge festhalten, dass für diese im Finanzplan eher verhaltene Wachstumsraten unterstellt wurden. Angesichts einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate des kantonalen nominalen BIPs um 3.4 Prozent und der Primäreinkommen um 3.3 Prozent besteht für die Jahre 2015-2017 bei der im Finanzplan (vor Berücksichtigung der einge-planten Steuerfusserhöhung) unterstellten Steigerung der direkten Steuern natürlicher Personen (+2.5%) und juristischer Personen (+1.2%) insgesamt eher ein positives Prognoserisiko.
- Vor dem Hintergrund der erwarteten strukturellen Trends (Mengenwachstum in wichtigen Aufgaben-gebieten) sowie der konjunkturellen Einschätzung für die Entwicklung der Erträge (insbes. NFA) er-scheinen weitere Konsolidierungsmassnahmen dringend erforderlich.

Die vorliegende Analyse von BAKBASEL soll Erkenntnisse über mögliche zusätzliche Effizienzsteigerungen und Kostensenkungen liefern. Anhand eines interkantonalen Benchmarkings wird aufgezeigt, in welchen Aufgabengebieten der Kanton Schaffhausen überdurchschnittliche Kosten aufweist und auf welche Fakto-ren diese zurückzuführen sind. In einer Synthese wird dargestellt, wie stark die Nettoausgaben gesenkt werden könnten, wenn die Kosten in allen Aufgabenfeldern mindestens auf das Niveau der relevanten Vergleichsgruppe gesenkt werden würden.

2 METHODISCHER ANSATZ

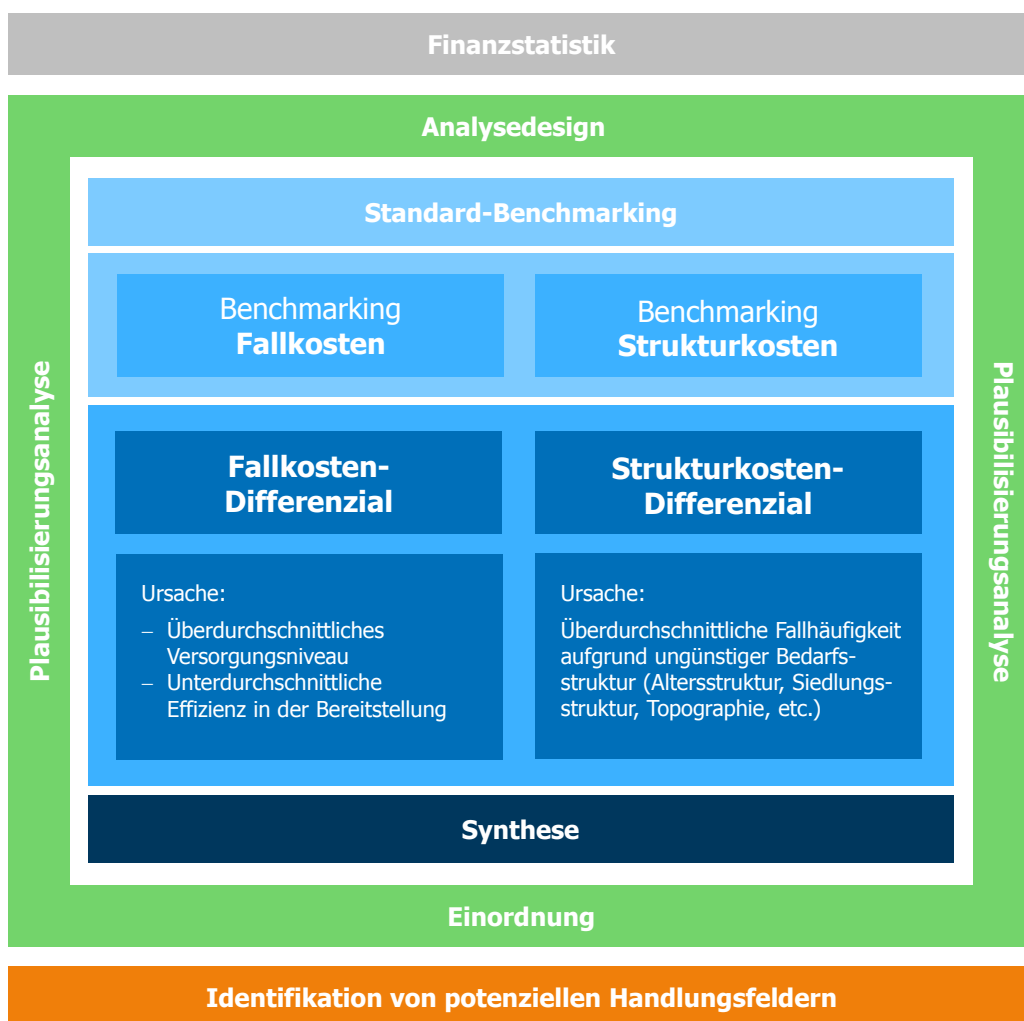
2 Methodischer Ansatz

Untersuchungsansatz

Das interkantonale Benchmarking des Finanzhaushalts ist eine erschöpfende interkantonale Einordnung des Niveaus der öffentlichen (Netto-)Ausgaben im Kanton Schaffhausen. Es wird dabei eine „100-Prozent-Optik“ über sämtliche Politikfelder des Finanzhaushalts eingenommen und eine objektive Bewertung von über 30 funktionalen Aufgabenfeldern erstellt. Ziel ist es, aus diesen Aufgabenfeldern solche Felder zu identifizieren, welche im Hinblick auf die Erarbeitung von Kostensenkungsmassnahmen Potenzial aufweisen.

Das interkantonale Benchmarking wird dabei in ein System komplementärer Analysen eingebettet. Hierzu gehören bspw. die Datenaufbereitung und -selektion oder das Design des Analyserasters sowie Plausibilisierungsanalysen (mit Sekundärdaten, Ergebnissen aus der Literatur, etc.) und Sensitivitätsanalysen entlang des Benchmarking-Prozesses. Damit soll sichergestellt werden, dass die Ergebnisse im Hinblick auf ihre Relevanz bei der operationalen Umsetzung sinnvoll eingeordnet werden können und keine Schnellschlüsse gezogen werden.

Abb. 2-1 Konzeption des interkantonalen Benchmarkings



Quelle: BAKBASEL

Datenbasis

Die Harmonisierte Finanzstatistik 2011 der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) stellt den zentralen Datensatz für die Analyse der kantonalen Finanzströme dar. Hierbei werden Haushaltsdaten aller 26 Kantone durch die EFV gemäss den Richtlinien des harmonisierten Rechnungsmodells 2 (HRM2) aufbereitet und für den interkantonalen Vergleich harmonisiert. Neben der Finanzstatistik kommen v.a. Daten des Bundesamts für Statistik (BFS) zum Einsatz, u.a. verschiedene sozio-demographische Statistiken, Medizinische Statistik der Krankenhäuser, Statistik der Bildungsinstitutionen, etc. Schliesslich stehen umfangreiche Indikatoren aus den verschiedenen regionalwirtschaftlichen Datenbanken von BAKBASEL zur Verfügung.

Analysedesign

Datenaufbereitung

Im Rahmen der Datenaufbereitung werden die Investitionsausgaben von den laufenden Ausgaben separiert. Dies ist aus zwei Gründen sinnvoll: Erstens sind die Investitionsausgaben (v.a. auf desaggregiertem Niveau) im Zeitverlauf nicht stabil und die Investitionszyklen der Kantone nicht unbedingt synchron, so dass der Vergleich der Investitionsausgaben in einem bestimmten (Benchmark-)Jahr zu Verzerrungen der Ergebnisse führen kann. Zweitens kann es im politischen Prozess bei der Erarbeitung von Sparprogrammen vorteilhaft sein, wenn man laufende Ausgaben und Investitionsausgaben getrennt voneinander angehen kann. Bei grossen Investitionsprojekten handelt es sich teilweise um Projekte, die nicht rückgängig gemacht werden können oder die aufgrund ihrer (funktionalen) Bedeutung nicht «weggespart» werden sollen. Aus diesem Grund werden die Nettoinvestitionen einem separaten interkantonalen Benchmarking unterzogen.

Datenselektion

Die Datenselektion soll sicherstellen, dass jene Aufgabenfelder, bei denen es sich um Sonderfälle handelt, von der Analyse ausgeschlossen werden. Hierbei kann es sich um Aufgabenfelder handeln,

- die im Hinblick auf die Erarbeitung von Sparmassnahmen nicht relevant sind (bspw. weil kantonale Beteiligungserträge an Energieversorgern oder Kantonalbanken das Ergebnis bestimmen),
- die (in allen Kantonen) zu 100 Prozent von den Gemeinden finanziert werden,
- bei welchen sich aufgrund buchhalterischer Inkonsistenzen keine sinnvollen Aussagen ableiten lassen,
- welche nur in Kantonen mit exzeptionellen Bedarfsstrukturen relevant sind (bspw. Lawinenverbauungen).

Analytischer Ansatz

Kernstück der Analyse ist das interkantonale Benchmarking. Ziel des Benchmarkings ist die Identifikation und Quantifizierung von Kostendifferenzialen im Vergleich zu einer definierten Referenzgruppe sowie die Erklärung der überdurchschnittlichen (Netto-)Ausgaben des Kantons. Da sich der Modus der Aufgabenverteilung zwischen den 26 Kantonen und ihren jeweiligen Gemeinden teils erheblich unterscheidet, wäre ein direkter Vergleich der Nettoausgaben der Kantone in seiner Aussagekraft stark eingeschränkt. Dem wird entgegengewirkt, indem die Analyse anhand der konsolidierten Nettoausgaben der Kantone inklusive ihrer Gemeinden durchgeführt wird. Der methodische Ansatz besteht aus 4 Teilen: Standard-Benchmarking, Identifikation von Fallkosten und Strukturkosten, Berechnung von Kostendifferenzialen und Synthese der Ergebnisse über alle Aufgabenfelder.

Standard-Benchmarking

Das Standard-Benchmarking beinhaltet für jedes Aufgabenfeld einen einfachen interkantonalen Vergleich der Nettoausgaben. Für die Einordnung der Versorgung im interkantonalen Kontext wird eine Normierung der Nettoausgaben vorgenommen. Diese Normierung erfolgt für jedes Aufgabengebiet anhand der ständigen Wohnbevölkerung. Auf Basis der standardisierten Nettoausgaben wird für jedes Aufgabenfeld ein Index ermittelt, der angibt, wie hoch diese im Kanton Schaffhausen im Vergleich zu allen anderen Kantonen (oder einer Peer Group) ausfallen.

Identifikation von überdurchschnittlichen Fallkosten und Strukturkosten

Mittels einer vertiefenden Benchmarking-Analyse soll der Frage nachgegangen werden, inwieweit eine festgestellte überdurchschnittliche nominale Versorgung (Index > 100) das Ergebnis eines ineffizienten Angebots oder einer räumlichen Überversorgung ist, oder auf andere strukturelle Unterschiede zurückzuführen ist. Mit der vorgenommenen Differenzierung kann der Index aus dem Standard-Benchmarking in zwei Teilkomponenten zerlegt werden:

(1) Fallkostenindex: eine Komponente, welche anhand der Fallkosten pro Versorgungseinheit die Effekte eventueller Ineffizienzen, Grössennachteile oder eines überdurchschnittlich hohen Leistungsniveaus pro Versorgungseinheit auffängt.

(2) Strukturkostenindex: eine strukturelle Komponente, welche die Bedarfsstruktur im Kanton im Vergleich zu anderen Kantonen abbildet.

Berechnung von finanziellen Kostendifferenzialen

In einem dritten Schritt erfolgt die Ermittlung eines finanziellen Kostendifferenzials, welches auf überdurchschnittliche Fallkosten oder Strukturkosten zurückgeführt werden kann.

(1) Fallkostendifferenzial:

- Drückt aus, wie stark die Nettoausgaben (bei vorgegebenem Referenzniveau) c.p. sinken würden, wenn man die Fallkosten der Referenzgruppe (CH, Peer Group) unterstellt.
- Drückt den Betrag aus, um den die Kosten aufgrund unterdurchschnittlicher Effizienz oder überdurchschnittlichem Leistungsniveau höher sind als in der Referenzgruppe.

(2) Strukturkostendifferenzial:

- Drückt aus, wie stark die Nettoausgaben (bei vorgegebenem Referenzniveau) c.p. sinken würden, wenn man dieselbe Fallhäufigkeit wie in der Referenzgruppe (CH, Peer Group) unterstellt.
- Drückt den Betrag aus, um den die Kosten aufgrund ungünstigerer Bedarfsstrukturen höher sind als in der Referenzgruppe.
- Unterschiedliche Bedarfsstrukturen sind in der Regel das Ergebnis struktureller Faktoren, bspw. wenn ungünstigere demographische Strukturen vorliegen als in anderen Kantonen. Auch topographische und geographische Faktoren (Siedlungsstruktur, etc.) können hier eine Rolle spielen.

Die detaillierten Ergebnisse des Benchmarkings inkl. aller Indexwerte und Kostendifferenziale finden sich im Anhang der Studie.

Referenzniveaus und Vergleichsgruppen

Die Höhe des ermittelten Kostendifferenzials hängt davon ab, welches relative staatliche Versorgungsniveau sowie welche Vergleichsgruppe in der Analyse als Referenzpunkte unterstellt werden. Als Vergleichsgruppen dienen einerseits der Durchschnitt aller 26 Kantone sowie der Durchschnitt einer zuvor definierten Gruppe von Kantonen, die Peer Group. Der Standardfall ist der Vergleich mit dem Durchschnitt der Peer Group (Referenzniveau: 100; Referenzgruppe: PG).

Bei der Definition des Versorgungsniveaus werden neben dem Standardfall (Mittelwerts der jeweiligen Vergleichsgruppe) in der Analyse Abstufungen vorgenommen und das Versorgungsniveau des Kantons Schaffhausen auch mit den 95- und 90-Prozent-Werten der Vergleichsgruppen verglichen.

Einordnung von Fallkosten- und Strukturkostendifferenzial

Im Hinblick auf die Ableitung von Sparpotenzialen ergeben sich je nach Ursache eines Kostendifferenzials sehr unterschiedliche Schlussfolgerungen: Weist ein Aufgabenfeld zwar ein Strukturkostendifferenzial, aber kein Fallkostendifferenzial auf, kann das Kostenniveau i.d.R. in diesem Aufgabenfeld nur gesenkt werden

- durch Senkung des Leistungsniveaus auf ein unterdurchschnittliches Niveau
- oder durch die überproportionale Steigerung der Effizienz auf ein überdurchschnittliches Niveau.

Sofern ein Aufgabenfeld jedoch ein Fallkostendifferenzial aufweist, kann eine Senkung des Kostenniveaus i.d.R. erreicht werden

- durch Ausschöpfung bestehender Effizienzpotenziale (ohne effektiven Leistungsabbau), d.h. Erreichen eines durchschnittlichen Effizienzgrades
- bzw. durch verträglichen Leistungsabbau (wenn Versorgung überdurchschnittlich hoch).

Für die Erarbeitung von Massnahmen sollten folglich jene Aufgabenfelder priorisiert werden, welche ein Fallkostendifferenzial aufweisen. Als zusätzliche Bedingungen ist zu beachten, dass der Kanton über den entsprechenden Handlungsspielraum für wirksame Massnahmen verfügt. Deshalb stellt der Finanzierungsanteil des Kantons an den gesamten Nettoaussgaben ein weiteres Kriterium für die Auswahl von Handlungsfeldern dar.

Des Weiteren könnte der Handlungsspielraum auch durch institutionelle Rahmenbedingungen beschnitten werden. So ist beispielsweise zu berücksichtigen, dass das vorliegende Benchmarking den Zustand aus dem Jahr 2011 widerspiegelt. Sollten seit 2011 bereits (in höherem Ausmass als in anderen Kantonen) Sparmassnahmen umgesetzt worden sein, ist das identifizierte Kostendifferenzial im jeweiligen Aufgabenfeld entsprechend niedriger anzusetzen.

Plausibilisierungsanalyse und bewertete Kostendifferenziale

Die Befunde des Benchmarkings und insbesondere die (Fall-)Kostendifferenziale werden anschliessend plausibilisiert. Dabei werden bspw. Hinweise auf Auffälligkeiten in der Kosten- oder Angebotsstruktur geprüft, die geeignetere (oder statistisch ermittelte) Vergleichsgruppe bestimmt oder die Bedarfsstruktur mit einer alternativen Variablen bestimmt. In diesem Zuge können Sensitivitätsanalysen durchgeführt werden, die die Robustheit der (Fall-)Kostendifferenziale testen. Wo möglich werden auch Erkenntnisse aus der Literatur und Sekundärdaten hinzugezogen.

Unter Berücksichtigung der Plausibilisierungsanalysen und unter Verwendung des Finanzierungsanteils des Kantons im jeweiligen Aufgabenfeld werden bewertete Fallkostendifferenziale abgeleitet. Sie stellen das Hauptergebnis der Evaluation des Finanzhaushalts dar.

Benchmarking des Personalaufwands

In einem ergänzenden Analyseschritt können auch bedeutende Sachgruppen einem interkantonalen Vergleich unterzogen werden. Dies geschieht für den Personalaufwand, der in Bezug auf ausgewählte Aufgabenfelder separat gebenchmarkt wird.

Erstens ist der Personalaufwand die bedeutendste Sachgruppe in den öffentlichen Haushalten der Schweiz. Zweitens zeichnen sich die Personalaufwendungen 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 ein solches Benchmarking im Kontext von Sparbemühungen besonders relevant.

Benchmarking der Nettoinvestitionen

Die Nettoinvestitionen werden ebenfalls einem separaten interkantonalen Benchmarking unterzogen.

Im politischen Prozess ist es für die Erarbeitung von Sparprogrammen vorteilhaft, Investitionsausgaben und laufende Ausgaben getrennt voneinander zu betrachten. Bei grossen Investitionsprojekten handelt es sich teilweise um Projekte, die nicht rückgängig gemacht werden können oder die aufgrund ihrer (funktionalen) Bedeutung nicht «weggespart» werden sollten. Zusätzlich unterscheiden sich Investitionen von anderen Sachgruppen des Finanzhaushalts selbstverständlich auch dadurch, dass sie langfristigen Zyklen unterliegen.

Einordnung in den Kontext des Gesamtprojekts

Es ist an dieser Stelle hervorzuheben, dass die im Benchmarking ermittelten Kostendifferenziale nicht mit einem tatsächlichen Einsparpotenzial gleichzusetzen sind. Schlussfolgerungen im Hinblick auf das Einspar-

potenzial müssen unbedingt unter zusätzlicher Berücksichtigung institutioneller und politischer Rahmenbedingungen gezogen werden. Auf Basis der Plausibilisierungsanalysen sowie mithilfe von Informationen zu institutionellen Details können die Ergebnisse zu den Kostendifferenzialen im Hinblick auf ihre Relevanz für den Sparprozess besser eingeordnet werden.

3 INTERKANTONALES BENCHMARKING

3 Interkantionales Benchmarking

3.1 Aufgabenfelder

3.1.1 Definition Aufgabenfelder

Das Grundgerüst für die Definition der Aufgabenfelder für das interkantonale Benchmarking bildet die funktionale Gliederung der EFV-Finanzstatistik gemäss Harmonisiertem Rechnungslegungsmodell 2. Diese Datenbasis enthält über 100 Funktionen auf Zwei- bzw. Dreisteller-Ebene der Bereiche „Allgemeine Verwaltung“, „Öffentliche Ordnung und Sicherheit“, „Bildung“, „Kultur, Sport und Freizeit, Kirche“, „Gesundheit“, „Soziale Sicherheit“, „Verkehr“, „Umweltschutz und Raumordnung“, „Volkswirtschaft“ sowie „Finanzen und Steuern“.

Bei der Auswahl der Aufgabenfelder gilt es grundsätzlich zu beachten, dass sich nur eine beschränkte Anzahl dieser Funktionen für einen interkantonalen Vergleich eignet. Erstens ist insbesondere in kleinen Funktionen auf Dreisteller-Ebene der Harmonisierungsgrad der Daten für ein aussagekräftiges interkantonales Benchmarking oft als ungenügend einzustufen. Zweitens existieren Systeme und Institutionen, die Aufgaben verschiedener Funktionen vereinen, wobei einerseits die anfallenden Kosten nicht auf die verschiedenen Funktionen aufgeteilt werden können und andererseits sich die interkantonalen Angebotsstrukturen stark unterscheiden. Als Beispiel dafür dienen die Zweisteller-Funktionen Obligatorische Schule und Sonderschulen. Die Kantone unterscheiden sich hinsichtlich des Entwicklungsstands des integrativen Unterrichts in Regelklassen, wobei separate Analysen der beiden Funktionen aufgrund dieser systemischen Unterschiede verzerrte Ergebnisse liefern würden. Um trotzdem aussagekräftige Resultate zu erhalten, können die beiden Funktionen im Aggregat betrachtet werden.

Darüber hinaus liefern vor dem Hintergrund des Gesamtprojekts, wonach das Potenzial für Aufwandsenkungen im Finanzhaushalt des Kantons Schaffhausen ermittelt werden soll, die Benchmarkings diverser Funktionen keine wertvollen Ergebnisse für den weiteren Projektprozess. Hierzu gehören beispielsweise alle Funktionen des Bereichs Finanzen und Steuern sowie weitere einnahmeseitig geprägte Bereiche wie die gebührenfinanzierten Aufgaben der Wasserversorgung und Abfallwirtschaft. Offensichtlich ebenfalls nicht von Interesse sind alle Funktionen, die im Kanton Schaffhausen durch die Gemeinden finanziert werden und keine Ausgaben im Finanzhaushalt des Kantons verursachen.

Unter Berücksichtigung der oben genannten Aspekte erfolgte in Abstimmung mit dem Auftraggeber die Auswahl der Aufgabenfelder für das interkantonale Benchmarking. Insgesamt resultieren 37 Aufgabenfelder, die gemäss der Departementsstruktur des Kantons Schaffhausen gegliedert sind. Die Tabelle auf der nachfolgenden Seite enthält alle 37 Aufgabenfelder mit den dazugehörigen Codes der funktionalen Gliederung der EFV-Finanzstatistik sowie den verantwortlichen institutionellen Einheiten des Kantons Schaffhausen.

Tab. 3-1 Definition der Aufgabenfelder

Lfd. Nr.	Aufgabenfeld	EFV-Code
Parlament & Regierung		
1	Legislative	011
2	Exekutive	012
Baudepartement		
3	Denkmalpflege und Heimatschutz	312
4	Strassenverkehr	61
5	Öffentlicher Verkehr	62
6	Gewässerverbauungen	741
7	Umweltschutz & Raumordnung	75, 76, 77 & 79
8	Forstwirtschaft	82
Departement des Innern		
9	Spitäler, Psychiatrische Kliniken & Rettungsdienste	411, 413 & 422
10	Gesundheitsprävention	43
11	Gesundheitswesen n.a.g.	49
12	Prämienvverbilligungen (inkl. Kranken- & Unfallversicherung)	51
13	Ergänzungsleistungen IV	522
14	Invalidität (ohne Ergänzungsleistungen IV)	521, 523 & 524
15	Übriger Altersbereich	531 & 535
16	Ergänzungsleistungen AHV	532
17	Heime und ambulante Pflege	412, 421 & 534
18	Familie und Jugend	54
19	Sozialhilfe und Asylwesen	57
Erziehungsdepartement		
20	Obligatorische Schule & Sonderschule	21 & 22
21	Berufliche Grundbildung & Höhere Berufsbildung	23 & 26
22	Allgemeinbildende Schulen	25
23	Universitäre Hochschulen	271
24	Pädagogische Hochschulen & Fachhochschulen	272 & 273
25	Kultur & Medien	311, 32 & 33
26	Sport und Freizeit	34
27	Kirchen und religiöse Angelegenheiten	35
Finanzdepartement		
28	Polizei & Verkehrssicherheit	111 & 112
29	Verteidigung	16
30	Leistungen an Pensionierte	533
Volkswirtschaftsdepartement		
31	Rechtssprechung	12
32	Strafvollzug	13
33	Arbeitslosigkeit	55
34	Landwirtschaft	81
35	Tourismus	84
36	Industrie, Gewerbe, Handel	85
Nicht zuteilbar		
37	Verwaltung (Allgemeine Dienste und Bildung)	021, 022 & 291

Anmerkungen: EFV-Code = Nummer des jeweiligen Aufgabenfelds gemäss Kontenrahmen des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells HRM2 der Finanzstatistik.

Quelle: EFV, BAKBASEL

3.1.2 Intrakantonale Aufgabenteilung und Bedeutung der Aufgabenfelder

Die Benchmarking-Analysen der oben definierten Aufgabenfelder erfolgen anhand der konsolidierten Finanzhaushalte der Kantone und ihrer jeweiligen Gemeinden. Die konsolidierte Betrachtung gewährleistet, dass die Zahlen der verschiedenen Kantone miteinander vergleichbar sind und die Ergebnisse der Benchmarkings nicht durch unterschiedliche Ausgestaltungen der Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden verzerrt werden.

Um einen Überblick über die Umfänge der Aufgabenfelder auf kantonaler und kommunaler bzw. konsolidierter Ebene zu erhalten, sind in der nachfolgenden Tabelle für jedes Aufgabenfeld die Nettoausgaben des Kantons Schaffhausen und der Schaffhauser Gemeinden aufgelistet. Dadurch wird gleichzeitig vermittelt, wie stark der Kanton in der Finanzierung des betreffenden Aufgabenfelds involviert ist. Zum Vergleich werden zusätzlich für alle Aufgabenfelder die gewichteten Durchschnitte der kantonalen Finanzierungsanteile in allen Kantonen (CH) bzw. den Peer-Group-Kantonen (AG, AR, GL, LU, SG, SO, SZ, TG) aufgeführt.

**Tab. 3-2 Intrakantonale Aufgabenteilung und Bedeutung der Aufgabenfelder:
Nettoausgaben des Kantons Schaffhausen und der Gemeinden 2011 in Mio. CHF**

Nr. Aufgabenfeld	Nettoausgaben Schaffhausen			CH	PG
	Kanton	Gemeinden	Anteil Kanton	Ø-Anteil Kantone	Ø-Anteil Kantone
Parlament & Regierung	2.6	5.9	31%	24%	20%
1 Legislative	0.7	0.8	48%	42%	41%
2 Exekutive	1.9	5.1	27%	15%	12%
Baudepartement	21.9	28.5	43%	46%	41%
3 Denkmalpflege und Heimatschutz	1.5	0.3	82%	88%	85%
4 Strassenverkehr	0.9	9.2	9%	7%	a)
5 Öffentlicher Verkehr	12.3	12.0	51%	63%	57%
6 Gewässerverbauungen	1.5	0.2	88%	62%	64%
7 Umweltschutz & Raumordnung	4.0	5.1	44%	54%	42%
8 Forstwirtschaft	1.7	1.7	50%	77%	87%
Departement des Innern	149.1	48.6	75%	74%	69%
9 Spitäler, Psychiatrische Kliniken & Rettungsdienste	70.2	0.0	100%	95%	95%
10 Gesundheitsprävention	1.8	0.4	83%	67%	67%
11 Gesundheitswesen n.a.g.	1.0	0.0	97%	77%	98%
12 Prämienverbilligungen (inkl. Kranken- & Unfallversicherung)	11.0	15.2	42%	91%	84%
13 Ergänzungsleistungen IV	10.2	-	100%	66%	68%
14 Invalidität (ohne Ergänzungsleistungen IV)	25.9	0.1	100%	89%	89%
15 Übriger Altersbereich	0.3	0.4	47%	30%	47%
16 Ergänzungsleistungen AHV	15.0	0.0	100%	66%	77%
17 Heime und ambulante Pflege	7.4	9.1	45%	52%	19%
18 Familie und Jugend	1.0	7.0	12%	49%	22%
19 Sozialhilfe und Asylwesen	5.3	16.4	24%	48%	5%

Fortsetzung nächste Seite

Fortsetzung

Nr.	Aufgabenfeld	Nettoausgaben			CH	PG
		Schaffhausen				
		Kanton	Gemeinden	Anteil Kanton	Ø-Anteil Kantone	Ø-Anteil Kantone
Erziehungsdepartement		137.9	94.4	59%	61%	50%
20	Obligatorische Schule & Sonderschule	64.7	79.1	45%	46%	33%
21	Berufliche Grundbildung & Höhere Berufsbildung	26.4	-0.0	100%	95%	91%
22	Allgemeinbildende Schulen	19.2	-	100%	96%	91%
23	Universitäre Hochschulen	7.5	-	100%	100%	100%
24	Pädagogische Hochschulen & Fachhochschulen	13.0	0.0	100%	100%	b)
25	Kultur & Medien	2.2	7.1	24%	44%	53%
26	Sport und Freizeit	0.7	7.8	8%	6%	2%
27	Kirchen und religiöse Angelegenheiten	4.1	0.4	92%	82%	98%
Finanzdepartement		21.8	6.8	76%	72%	82%
28	Polizei & Verkehrssicherheit	17.7	5.1	78%	73%	86%
29	Verteidigung	3.0	0.1	97%	60%	73%
30	Leistungen an Pensionierte	1.1	1.6	39%	66%	49%
Volkswirtschaftsdepartement		24.0	2.2	91%	89%	90%
31	Rechtssprechung	7.7	0.0	100%	99%	98%
32	Strafvollzug	7.8	-	100%	100%	100%
33	Arbeitslosigkeit	1.3	0.8	61%	68%	77%
34	Landwirtschaft	2.2	0.7	75%	85%	78%
35	Tourismus	0.6	0.4	61%	32%	30%
36	Industrie, Gewerbe, Handel	4.4	0.3	93%	88%	73%
Nicht zuteilbar		22.5	22.7	50%	69%	49%
37	Verwaltung (Allgemeine Dienste und Bildung)	22.5	22.7	50%	69%	49%
TOTAL		379.8	209.2	64%	67%	58%

Anmerkung: Anteil Kanton = Anteil der Nettoausgaben des Kantons an den Nettoausgaben des Kantons inkl. der Gemeinden. Für einige Aufgabenfelder kann kein sinnvoller Wert ermittelt werden, da entweder der Kanton [a)], die Gemeinden [b)] oder der Kanton und die Gemeinden [c)] negative Nettoausgaben aufweisen.

PG = Peer Group (AG, AR, GL, LU, SG, SO, SZ, TG).

Quelle: EFV, BAKBASEL

3.2 Indexwerte

3.2.1 Standard-Benchmarking

Das interkantonale Benchmarking des Finanzhaushalts ist eine erschöpfende interkantonale Einordnung des Niveaus der öffentlichen (Netto-)Ausgaben im Kanton Schaffhausen. Das Standard-Benchmarking, das gewissermassen den ersten und einfachsten Schritt der Analyse darstellt, ermöglicht es dabei die Gesamtheit der betrachteten Aufgabenfelder standardisiert zu vergleichen. Somit kann auf dieser Grundlage eine „100-Prozent-Optik“ über sämtliche Komponenten des Finanzhaushalts eingenommen und eine erste objektive Bewertung jedes einzelnen Aufgabenfeldes unabhängig von dessen totalen finanziellen Gewicht im Finanzhaushalt vorgenommen werden.

Für diese standardisierte Betrachtung werden zunächst je Aufgabenfeld die Nettoausgaben pro Einwohner des Kantons Schaffhausen den durchschnittlichen Nettoausgaben pro Einwohner in den Vergleichsgruppen (Peer Group, Gesamtschweiz) gegenübergestellt. Das Ergebnis dieser Rechnung ergibt den Indexwert des Standard-Benchmarkings, der angibt, wie stark die Nettoausgaben pro Einwohner im Kanton Schaffhausen prozentual von den Nettoausgaben pro Einwohner der jeweiligen Vergleichsgruppe abweichen.

Ergebnisse

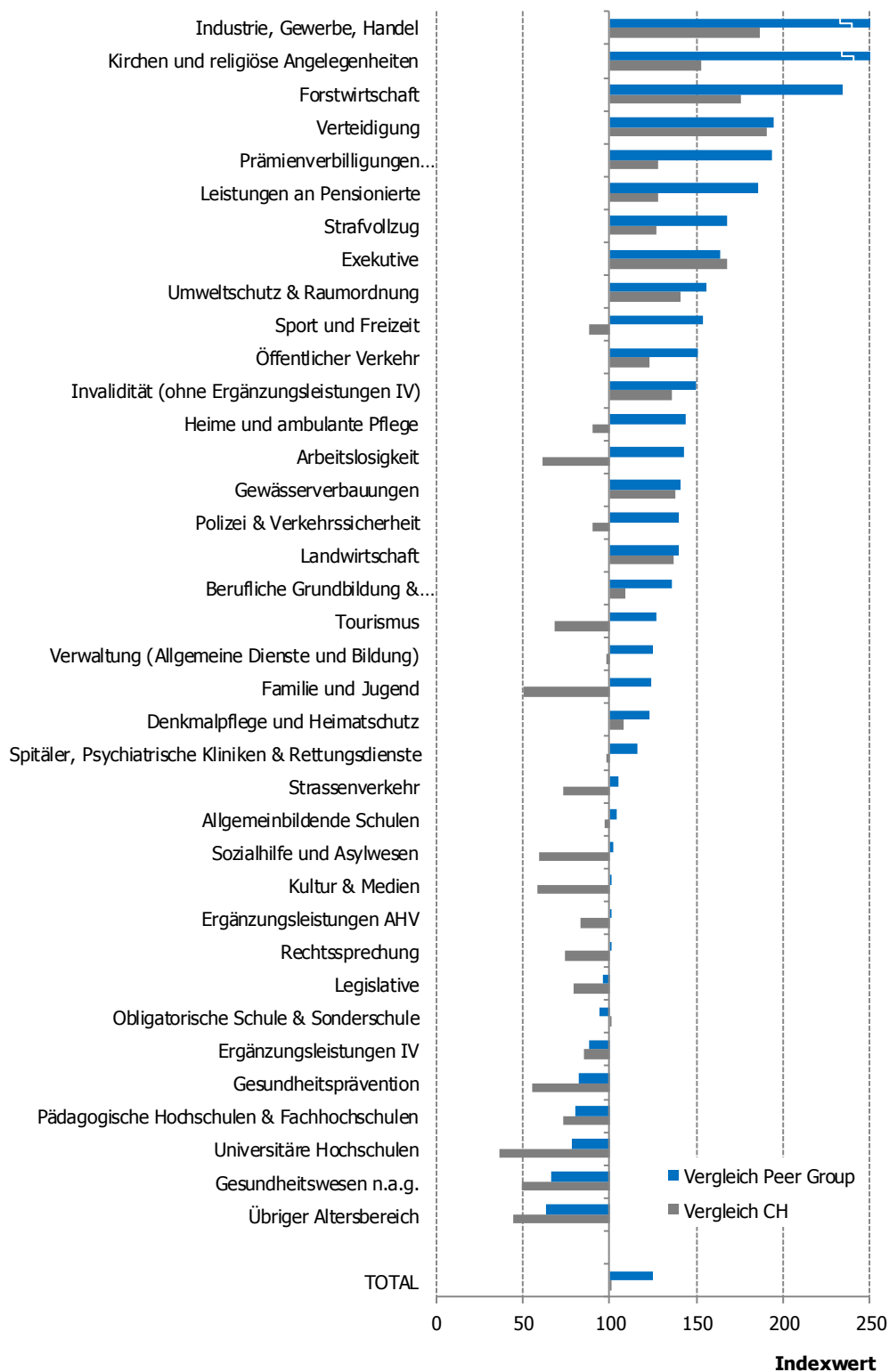
Der Indexwert kann auch für das Aggregat der 37 untersuchten Aufgabenfelder hergeleitet werden. Als nettoausgabengewichteter Mittelwert der Indexwerte der einzelnen Aufgabenfelder beträgt er 125 bzw. 101 gegenüber der Peer Group bzw. der Gesamtschweiz. Die Balken der einzelnen Aufgabenfelder sind im übrigen Teil der Abbildung nach den Indexwerten des Kantons Schaffhausen gegenüber den Durchschnitts- und der Peer Group geordnet. Das Aufgabenfeld Industrie, Gewerbe, Handel weist den höchsten Indexwert im Peer-Group-Vergleich auf, das Aufgabenfeld Übriger Altersbereich den niedrigsten. Das Aufgabenfeld Allgemeinbildende Schulen weicht hingegen kaum vom Durchschnitt der Peer Group ab.

Insgesamt sind die Nettoausgaben pro Einwohner von 29 Aufgabenfeldern gegenüber der Peer Group überdurchschnittlich, gegenüber der Gesamtschweiz von insgesamt 17. Diese Aufgabenfelder entstammen unterschiedlichsten Politikbereichen, so etwa dem Gesundheitsbereich (Spitäler, Psychiatrische Kliniken & Rettungsdienste), Sozialbereich (Invalidität), wie auch der Exekutive (gleichnamiges Feld). Zugleich ist festzustellen, dass diese Aufgabenfelder sehr unterschiedliche totale Niveaus an Nettoausgaben haben, wie dem Kapitel Bedeutung der Aufgabenfelder und intrakantonale Aufgabenteilung zu entnehmen ist. Es zeigt sich somit bereits an dieser Stelle, dass die 100-Prozent-Optik auf den Finanzhaushalt eine objektive und differenzierte Grundlage für Sparmassnahmen und politische Ausgabenreformen bietet.

Der Vergleich der Nettoausgaben pro Einwohner dürfte jedoch in einigen Aufgabenfeldern zu kurz greifen. So wird der Bedarf in der Bevölkerung Schaffhausens an Allgemeinbildende Schulen nicht und nur ungenau durch die Wohnbevölkerung bestimmt. Vielmehr spielt hier die Anzahl Schüler eine Rolle, die diese Schulform besucht. Da sich die Anzahl Schüler in Allgemeinbildenden Schulen interkantonale nicht proportional zu den Wohnbevölkerungen der 26 Kantone verhält, ist eine Bedarfsmessung anhand der Schülerzahlen präziser und gerechter hinsichtlich einer Bewertung des Nettoausgabenniveaus des Kantons Schaffhausen.

Dies motiviert den zweiten, verfeinerten Schritt des interkantonalen Benchmarkings im Folgekapitel, für das in den relevanten Aufgabenfeldern (so etwa Allgemeinbildende Schulen) die Fallkosten- und Strukturkostenindexwerte kalkuliert werden.

Abb. 3-1 Indexwerte des Standard-Benchmarks gegenüber Peer Group und Gesamtschweiz



Anmerkung: PG = Peer Group (AG, AR, GL, LU, SG, SO, SZ, TG); Die extremen Indexwerte der Aufgabenfelder Industrie, Gewerbe, Handel sowie Kirche und religiöse Angelegenheiten wurden zwecks Wahrung der Übersichtlichkeit nicht vollständig dargestellt.
Quelle: BAKBASEL

3.2.2 Benchmarking Fall- und Strukturkosten

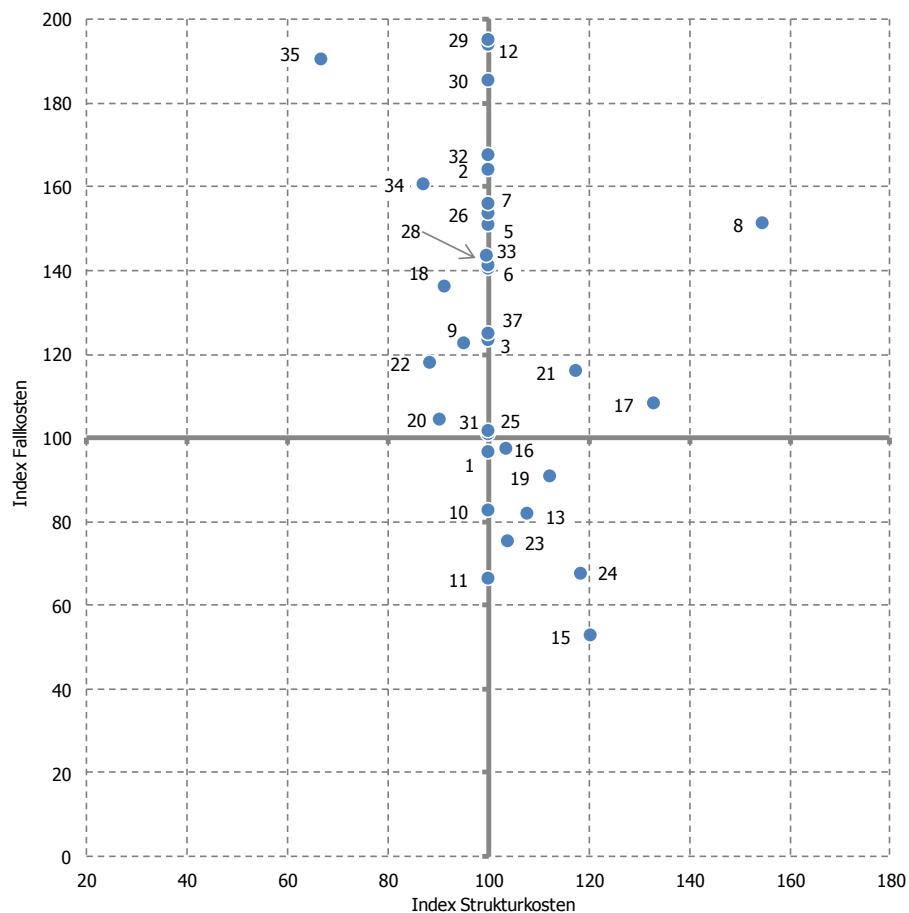
Das Benchmarking der Fall- und Strukturkosten stellt eine Erweiterung und Verfeinerung des Standard-Benchmarkings dar. Für diejenigen Aufgabenfelder, für die ein präziserer Bedarfsindikator (als die Wohnbevölkerung) benutzt werden sollte, wie etwa die Zahl der Lernenden im Bildungsbereich, wird im Folgenden nach Fall- und Strukturkosten unterschieden. So sind die Fallkosten das Ergebnis des interkantonalen Vergleichs der Nettoausgaben pro Bedarfseinheit und die Strukturkosten das Ergebnis des interkantonalen Vergleichs der Anzahl Bedarfseinheiten in Relation zur Wohnbevölkerung. Wiederum werden die Indexwerte der Fallkosten und der Strukturkosten in einer nun zweidimensionalen Darstellung abgebildet. Die Darstellung beschränkt sich auf den Vergleich zur Peer Group, was der Übersichtlichkeit dienlich ist.

Ergebnisse

In der folgenden Abbildung sind die Fallkostenindexwerte auf der Ordinate und die Strukturkostenindexwerte auf der Abszisse abzulesen. Das Achsenkreuz, das wiederum bei den Indexwerten 100 gezogen wird, spannt vier Quadranten auf. Die Lage der Punkte in einem Quadranten gibt damit Ausschlag darüber, ob überdurchschnittliche Fall- und / oder Strukturkosten bzw. keinerlei überdurchschnittliche Kosten in einem Aufgabenfeld auftreten. Entstehen beispielsweise sowohl überschüssige Fall- als auch Strukturkosten liegt das Aufgabenfeld im rechten, oberen Quadranten, so etwa das Feld 21 Berufsbildung. Entstehen Fallkosten, aber keinerlei Strukturkosten liegt das Aufgabenfeld im linken, oberen Quadranten, so etwa das Feld 22 Allgemeinbildende Schulen. Diejenigen Felder, für die die Wohnbevölkerung der präziseste Bedarfsindikator ist, finden sich auf der vertikalen Achse wieder: Ihr Strukturkostenindexwert beträgt per Definition 100.

Der Mehrwert der Zerlegung in Fall- und Strukturkostenindex besteht insbesondere in der Identifikation der Quelle überdurchschnittlicher Kosten. In den meisten Fällen dürften die Fallkosten (bspw. Kosten für den Bewohner eines Krankenpflege- oder Altersheims) nämlich aufgrund ihrer politischen Beeinflussbarkeit auch die höhere Relevanz für etwaige Sparmassnahmen als die Strukturkosten bzw. Bedarfsstrukturen (demographische Struktur der Bevölkerung, Topographie eines Kantons, etc.) haben.

So stellt für diesen Gedanken das Aufgabenfeld 17 Heime und ambulante Pflege ein hilfreiches Beispiel dar: In der vorangegangenen Abbildung wird gezeigt, dass die Standardkosten um über 44 Prozent, die der Peer Group überschreiten. In der folgenden Abbildung wird dieses Ergebnis präzisiert. Der Fallkostenindexwert ist deutlich kleiner und beträgt nur 108, der Strukturkostenindexwert hingegen 133. Die überdurchschnittlichen Kosten entstehen im Kanton Schaffhausen also vor allem aus den Bedarfsstrukturen: Der Kanton Schaffhausen hat einen hohen Anteil betagter Bevölkerung. Diese kostenintensive demographische Zusammensetzung der Bevölkerung ist jedoch nicht zu beeinflussen. Aus finanzieller Sicht werden betagte Schaffhauser, technisch formuliert, zwar zu leicht überdurchschnittlichen Fallkosten mit Pflegeleistungen versorgt. Würden aber Sparmassnahmen auf den Fallkostendurchschnitt der Peer Group angestrebt, wäre letztlich ein viel kleinerer Betrag einzusparen, als er gemäss Standard-Benchmarking suggeriert wird. Analog zum Aufgabenfeld Heime und ambulante Pflege kann so die Quelle überdurchschnittlicher Kosten für jedes einzelne Aufgabenfeld identifiziert werden (sofern eine Zerlegung möglich ist).

Abb. 3-2 Indexwerte des Benchmarkings Fall- und Strukturkosten gegenüber der Peer Group

1	Legislative	11	Gesundheitswesen n.a.g.	21	Berufliche Grundbildung & Höhere Berufsbildung	31	Rechtssprechung
2	Exekutive	12	Prämienvverbilligungen (inkl. Kranken- & Unfallversicherung)	22	Allgemeinbildende Schulen	32	Strafvollzug
3	Denkmalpflege und Heimatschutz	13	Ergänzungs- leistungen IV	23	Universitäre Hochschulen	33	Arbeitslosigkeit
4	Strassenverkehr	14	Invalidität (ohne Ergänzungs- leistungen IV)	24	Pädagogische Hochschulen & Fachhochschulen	34	Landwirtschaft
5	Öffentlicher Verkehr	15	Übriger Altersbereich	25	Kultur & Medien	35	Tourismus
6	Gewässer- verbauungen	16	Ergänzungs- leistungen AHV	26	Sport und Freizeit	36	Industrie, Gewerbe, Handel
7	Umweltschutz & Raumordnung	17	Heime und ambulante Pflege	27	Kirchen und religiöse Angelegenheiten	37	Verwaltung (Allgemeine Dienste und Bildung)
8	Forstwirtschaft	18	Familie und Jugend	28	Polizei & Verkehrssicherheit		
9	Spitäler, Psychiatrische Kliniken & Rettungsdienste	19	Sozialhilfe und Asylwesen	29	Verteidigung		
10	Gesundheits- prävention	20	Obligatorische Schule & Sonderschule	30	Leistungen an Pensionierte		

Anmerkung: PG = Peer Group (AG, AR, GL, LU, SG, SO, SZ, TG); Die Aufgabenfelder 4 Strassenverkehr, 27 Kirche und religiöse Angelegenheiten sowie 36 Industrie, Gewerbe, Handel sind aufgrund der extremen Indexwerte bei den Strukturkosten (4) bzw. den Fallkosten (27, 36) zwecks Bewahrung der Übersichtlichkeit nicht angezeigt.

Quelle: BAKBASEL

3.2.3 Benchmarking Personalaufwand

In einem ergänzenden Analyseschritt können auch bedeutende Sachgruppen einem interkantonalen Vergleich unterzogen werden. Im Folgenden soll dies für den Personalaufwand je Aufgabenfeld geschehen.

Erstens ist der Personalaufwand die bedeutendste Sachgruppe in den öffentlichen Haushalten der Schweiz. Zweitens zeichnen sich die Personalaufwendungen 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 Sparbemühungen besonders relevant.

Allerdings kann ein Benchmarking des Personalaufwands nicht sinnvoll für alle Felder erstellt werden. So stellt es vor allem eine wertvolle Zusatzinformation in verwaltungsintensiveren Bereichen dar. Ausserdem fallen insbesondere im Bereich Soziale Sicherheit, der durch Beiträge an private Haushalte dominiert wird, teils kaum Personalaufwendungen an. Die Liste der verglichenen Aufgabenfelder ist dementsprechend verkürzt und begrenzt sich auf ausgewählte Aufgabenfelder. Im Falle des Kantons Schaffhausen umfassen Aufwendungen für das Personal über alle betrachteten 37 Aufgabenfelder insgesamt 289 Mio. CHF. Dies entspricht 35.9 Prozent der Gesamtaufwendungen in diesen Aufgabenfeldern. Im folgenden Benchmarking werden mittels der ausgewählten Felder hiervon rund 257 Mio. CHF der Aufwendungen für das Personal genauer betrachtet.

Tab. 3-3 Benchmarking Personalaufwand: Indexwerte und Kostendifferenziale nach ausgewählten Aufgabenfeldern - Referenzniveau 100

Nr. Aufgabenfeld	Personal- aufwand (PA) in Mio. CHF	Aufwand total in Mio. CHF	Personal- aufwand in %	PG =100	CH = 100
				Indexwerte PA pro Fall	Indexwerte PA pro Fall
1 Legislative	1.1	1.7	65.5%	97	89
2 Exekutive	6.8	7.5	90.9%	148	181
4 Strassenverkehr	10.5	28.7	36.5%	46	31
7 Umweltschutz & Raumordnung	4.3	12.1	35.1%	128	108
10 Gesundheitsprävention	2.1	5.0	41.8%	138	88
20 Obligatorische Schule & Sonderschule	106.5	145.9	73.0%	98	98
21 Berufsbildung	16.2	39.2	41.3%	87	67
22 Allgemeinbildende Schulen	15.5	20.9	74.5%	111	139
25 Kultur & Medien	5.1	12.9	40.0%	221	107
26 Sport und Freizeit	5.9	12.5	47.1%	162	93
28 Polizei & Verkehrssicherheit	26.7	32.5	82.1%	149	95
29 Verteidigung	2.3	3.6	63.3%	113	122
31 Rechtssprechung	10.0	13.7	73.0%	117	93
32 Strafvollzug	1.8	8.3	21.3%	46	37
33 Arbeitslosigkeit	5.1	12.6	40.6%	122	128
37 Verwaltung (Allgemeine Dienste und Bildung)	37.3	55.8	66.8%	111	94
TOTAL	257.2	412.9	62.3%		

Anmerkung: PA: Personalaufwand.
Quelle: BAKBASEL

Um den Personalaufwand interkantonal zu standardisieren, wird je Aufgabenfeld der Personalaufwand wiederum mit den Bedarfsindikatoren normiert. Somit fungieren beispielsweise die Schülerzahlen als Normierungsgrösse im Feld Allgemeinbildende Schulen. Das Benchmarking folgt insofern der Idee des Fallkostenbenchmarkings.

Es muss bei der Interpretation der Ergebnisse beachtet werden, dass es sich um eine partielle Betrachtung der Aufwandsseite handelt. Es werden also nicht, wie im Falle der Nettoausgaben, (Erträge oder) Einnahmen abgezogen. Demzufolge ist ein direkter Vergleich der Indexwerte und Kostendifferenziale beider Benchmarkings nicht zulässig: So wäre es etwa theoretisch möglich, dass der Personalaufwand in einem Aufgabenfeld grösser ausfällt als die Nettoausgaben desselben Aufgabenfeldes. Auch ist ein Kantonsanteil nicht kalkulierbar. Da Transfers zwischen Kanton und Gemeinden eine eigene Sachgruppe konstituieren und sich nicht dem Personalaufwand, Sachaufwand oder übrigen Sachgruppen zuordnen lassen, kann der Kantonsanteil am Personalaufwand nicht separat berechnet werden.

Die Indexwerte gegenüber Peer Group und Gesamtschweiz lassen nun zu, das Niveau des Personalaufwandes pro Bedarfseinheit für die gelisteten Aufgabenfelder einzuordnen. Überdurchschnittliche Personalaufwendungen pro Bedarfseinheit ergeben sich wiederum in allen Politikbereichen (so etwa Bildung und Öffentliche Sicherheit), mit besonders auffälligen Indexwerten in den Aufgabenfeldern Exekutive, Kultur & Medien sowie Polizei & Verkehrssicherheit.

Die daraus abzuleitenden Kostendifferenziale werden in Kapitel 4 dargestellt.

3.2.4 Benchmarking Nettoinvestitionen

In einem weiteren ergänzenden Schritt kann ein interkantonaler Vergleich auch anhand der Nettoinvestitionen der Investitionsrechnung durchgeführt werden. Das Benchmarking der Nettoinvestitionen erfolgt analog zum Vorgehen des Standard-Benchmarkings gemäss Untersuchungsansatz, wobei anstelle der Nettoausgaben der Laufenden Rechnung die Nettoinvestitionen der Investitionsrechnung als zentrale Finanzgrösse des Benchmarkings fungieren. Um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass Investitionen häufig unregelmässig getätigt werden und sich die Investitionszyklen der einzelnen Kantone unterscheiden, werden für das Benchmarking anstelle des Referenzjahres 2011 die durchschnittlichen Nettoinvestitionen der Periode von 2002 bis 2011 herangezogen. Als Normierungsgrösse dient für alle Aufgabenfelder die ständige Wohnbevölkerung der Kantone.

Da die Investitionsrechnung in vielen Aufgabenfeldern kaum von Bedeutung ist, beschränkt sich die Auflistung der Ergebnisse auf alle Aufgabengebiete mit verhältnismässig grossem Investitionsanteil. Die unten stehende Tabelle zeigt in den ersten beiden Ergebnisspalten für die Jahre 2002 bis 2011 die Summen der Nettoinvestitionen und der gesamten Nettoausgaben der Laufenden Rechnung sowie Investitionsrechnung. Die hinteren Spalten beinhalten die Resultate des Benchmarkings.

Dabei bedeutet ein Indexwert von 115, wie beispielsweise im Aufgabenfeld Spitäler, Psychiatrische Kliniken & Rettungsdienste, dass die Nettoinvestitionen pro Kopf des Kantons Schaffhausen in der Periode von 2002 bis 2011 um 15 Prozent höher lagen als im Peer-Group-Durchschnitt. Die daraus abzuleitenden Kostendifferenziale werden in Kapitel 4 dargestellt.

Tab. 3-4 Benchmarking Nettoinvestitionen: Indexwerte und Kostendifferenziale nach ausgewählten Aufgabenfeldern - Referenzniveau 100

Nr. Aufgabenfeld	Netto- investitionen (NI) 2002-2011 in Mio. CHF	Netto- ausgaben total (NA) 2002-2011 in Mio. CHF	Anteil NI an NA in %	Benchmarking Nettoinvestitionen 2002-2011	
				PG = 100	CH = 100
				Index NI pro Kopf	Index NI pro Kopf
3 Denkmalpflege und Heimatschutz	1.8	16.8	10.9%	46	36
4 Strassenverkehr	120.7	248.0	48.7%	61	62
5 Öffentlicher Verkehr	3.9	189.6	2.1%	26	9
6 Gewässerverbauungen	1.0	8.9	11.7%	6	8
7 Umweltschutz & Raumordnung	6.8	59.0	11.6%	48	47
8 Forstwirtschaft	2.3	44.8	5.2%	48	40
9 Spitäler, Psychiatrische Kliniken & Rettungsdienste	45.9	745.2	6.2%	115	60
17 Heime und ambulante Pflege	60.8	174.4	34.9%	251	244
20 Obligatorische Schule & Sonderschule	136.1	1'303.5	10.4%	110	109
22 Allgemeinbildende Schulen	34.4	208.6	16.5%	236	247
25 Kultur & Medien	15.8	96.4	16.4%	168	110
26 Sport und Freizeit	27.6	111.1	24.9%	78	62
27 Kirchen und religiöse Angelegenheiten	2.3	45.2	5.1%	843	357
28 Polizei & Verkehrssicherheit	8.7	201.1	4.3%	88	76
34 Landwirtschaft	4.0	30.5	13.2%	42	34
37 Verwaltung (Allgemeine Dienste und Bildung)	20.0	416.8	4.8%	68	66
TOTAL	492.4	3'900.0	12.6%	123	112

Anmerkung: NI = Nettoinvestitionen. NA = Nettoausgaben (Laufende Rechnung + Investitionsrechnung).

PG = Peer Group (AG, AR, GL, LU, SG, SO, SZ, TG).

Quelle: EFV, BAKBASEL

3.3 Fazit

- Der Kanton Schaffhausen weist über alle Aufgabenfelder hinweg gemäss Standard-Benchmarking sowohl im Vergleich mit der Peer Group wie im gesamtschweizerischen Vergleich ein überdurchschnittliches Nettoausgabenniveau auf. Allerdings ist dieses Ergebnis besonders deutlich in Bezug auf die Peer Group. Die Nettoausgaben pro Kopf des Kantons Schaffhausen liegen insgesamt bei 125 Prozent des Peer-Group-Niveaus (bzw. 101 Prozent des gesamtschweizerischen Niveaus).
- In einer Mehrzahl der Aufgabenfelder befinden sich Schaffhausens Nettoausgaben pro Kopf über den Durchschnittswerten der Vergleichsgruppen. So sind gegenüber der Peer Group in insgesamt 29 Aufgabenfeldern die Nettoausgaben pro Kopf des Kantons Schaffhausen überdurchschnittlich. Gegenüber der Gesamtschweiz beträgt die entsprechende Anzahl 17 Aufgabenfelder. Diese Aufgabenfelder entstammen unterschiedlichsten Politikbereichen, so etwa dem Gesundheitsbereich (Spitäler, Psychiatrische Kliniken & Rettungsdienste), Sozialbereich (Invalidität), wie auch der Exekutive (gleichnamiges Feld).
- Das Standard-Benchmarking, das die Nettoausgaben stets ins Verhältnis zur Bevölkerung stellt, greift allerdings in einigen Aufgabenbereichen zu kurz. Für diejenigen Aufgabenfelder, für die ein präziserer Bedarfsindikator benutzt werden sollte, wie etwa die Zahl der Lernenden im Bildungsbereich, wird nach Fall- und Strukturkosten unterschieden. Es ist auffällig, dass in 27 bzw. 18 Aufgabenfeldern gegenüber der Peer Group und der Gesamtschweiz Fallkostenindexwerte über 100 festgestellt werden können, während nur wenige Aufgabenfelder (10 bzw. 8) Strukturkostenindexwerte über 100 aufweisen.

4 FINANZIELLE KOSTENDIFFERENZIALE

4 Finanzielle Kostendifferenziale

4.1 Methodische Vorbemerkung

Transformation der Benchmarking-Indizes in monetäre Grössen

Basierend auf den Ergebnissen des Benchmarkings werden die dort berechneten Indexwerte je Aufgabenfeld in monetäre Grössen transformiert. Konkret werden zwei Ausprägungen von finanziellen Kostendifferenzialen berechnet, die ausdrücken, wie stark die Nettoaussgaben c.p. sinken würden, wenn man bei gegebenem Referenzniveau die Fallkosten bzw. die Strukturkosten der vorgegebenen Referenzgruppe unterstellt. Die entsprechenden finanziellen Kostendifferenziale werden Fallkostendifferenzial und Strukturkostendifferenzial genannt. Strukturkostendifferenziale sind in der Regel das Ergebnis ungünstiger Bedarfsstrukturen. Diese bestehen bspw. wenn ungünstigere demographische Strukturen vorliegen als in anderen Kantonen. Auch topographische und geographische Faktoren (Siedlungsstruktur, etc.) können hier eine Rolle spielen. Die detaillierten Ergebnisse aller Ebenen des Benchmarkings finden sich im Anhang der Studie.

Interpretation der finanziellen Kostendifferenziale

Im Hinblick auf die Ableitung von Sparpotenzialen ergeben sich je nach Ursache eines Kostendifferenzials sehr unterschiedliche Schlussfolgerungen: Weist ein Aufgabenfeld zwar ein Strukturkostendifferenzial, aber kein Fallkostendifferenzial auf, kann das Kostenniveau i.d.R. in diesem Aufgabenfeld nur gesenkt werden

- durch Senkung des Leistungsniveaus auf ein unterdurchschnittliches Niveau
- oder durch die überproportionale Steigerung der Effizienz auf ein überdurchschnittliches Niveau.

Sofern ein Aufgabenfeld jedoch ein Fallkostendifferenzial aufweist, kann eine Senkung des Kostenniveaus i.d.R. erreicht werden

- durch Ausschöpfung bestehender Effizienzpotenziale (ohne effektiven Leistungsabbau), d.h. Erreichen eines durchschnittlichen Effizienzgrades
- bzw. durch verträglichen Leistungsabbau (wenn Versorgung überdurchschnittlich hoch).

Entsprechend spielen für die Erarbeitung von Entlastungsmassnahmen jene Aufgabenfelder mit einem Fallkostendifferenzial eine wichtigere Rolle als solche mit einem Strukturkostendifferenzial.

Wichtige Parameter der Berechnung: Vergleichsgruppe und Referenzniveau

Die Höhe des Kostendifferenzials eines Aufgabenfelds hängt von der Auswahl der Vergleichsgruppe sowie des Referenzniveaus ab. Als Vergleichsgruppen dienen stets eine Peer Group bestehend aus den Kantonen Aargau, Appenzell-Ausserrhoden, Glarus, Luzern, Sankt Gallen, Solothurn, Schwyz und Thurgau einerseits sowie die Gesamtschweiz andererseits. Als Referenzniveaus fungieren in einer ersten Übersicht jeweils die Mittelwerte der beiden Vergleichsgruppen (100 [PG=100], 100 [CH=100]). Die Kostendifferenziale sind entsprechend dem Untersuchungsansatz in Fallkosten- und Strukturkostendifferenziale aufgeschlüsselt.

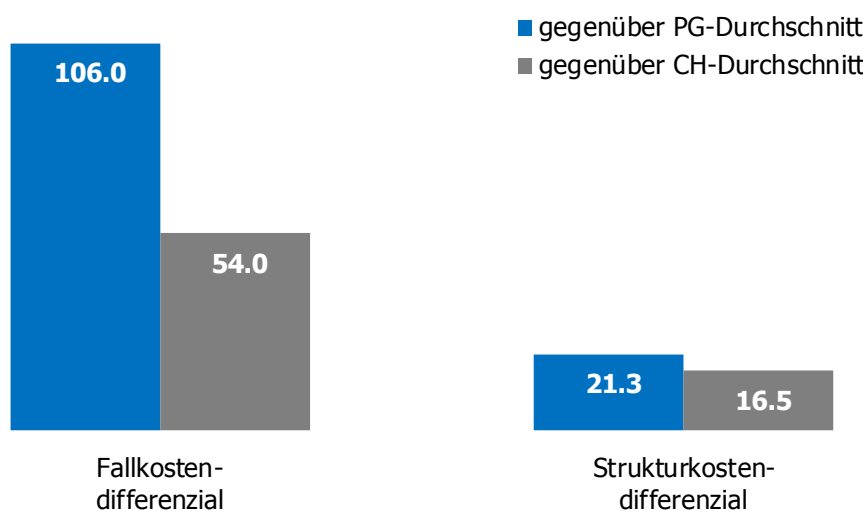
Aggregation der einzelnen Aufgabenfelder

Die auf Basis der Benchmarkings der einzelnen Aufgabenfelder ermittelten Kostendifferenziale können für den gesamten Finanzhaushalt zusammengefasst werden. Hierbei werden nur jene Aufgabenfelder berücksichtigt, bei denen der entsprechende Index im Benchmarking über dem Referenzniveau der Vergleichsgruppe liegt. Aufgabenfelder, bei denen der Kanton Schaffhausen unterdurchschnittliche Kosten aufweist, bleiben in der Aggregation unberücksichtigt. Befinden sich die Fall- bzw. Strukturkosten unter dem vorgegebenen Referenzniveau, leiten sich daraus keine negativen Kostendifferenziale ab. Die entsprechenden Kostendifferenziale betragen Null. Eine aggregierte Betrachtung der Kostendifferenziale weist dementsprechend die Summe aller positiven Kostendifferenziale auf. Es werden also nicht positive und negative Abweichungen miteinander saldiert.

4.2 Gesamtergebnisse im Überblick

Die aggregierten Fallkostendifferenziale des Kantons Schaffhausen betragen bezogen auf die durchschnittlichen Fallkostenniveaus der Peer-Group-Kantone insgesamt 106.0 Mio. CHF. Das bedeutet, dass die Nettoaussgaben im Kanton Schaffhausen c.p. um 106.0 Mio. CHF niedriger ausfallen würden, wenn man bei allen Aufgabenfeldern mit (gegenüber der Peer Group) überdurchschnittlichen Fallkosten das Fallkostenniveau der Peer Group unterstellt. Die entsprechenden Strukturkostendifferenziale summieren sich gegenüber dem Peer-Group-Durchschnitt über alle Aufgabenbereiche hinweg auf 21.3 Mio. CHF. Überdurchschnittliche Fallkosten tragen also deutlich mehr zum überdurchschnittlichen Nettoaussgabenniveau bei als ungünstige Bedarfsstrukturen.

Abb. 4-1 Kostendifferenziale im Vergleich mit der Peer Group sowie Gesamtschweiz in Mio. CHF



Anmerkung: PG = Peer Group (AG, AR, GL, LU, SG, SO, SZ, TG).
Quelle: BAKBASEL

Im Vergleich mit der Gesamtheit aller Kantone (CH-Durchschnitt) fallen die Kostendifferenziale des Kantons Schaffhausen etwas geringer aus, wobei das Verhältnis des Fallkostendifferenzials (54.0 Mio. CHF) zum Strukturkostendifferenzial (16.5 Mio. CHF) die gleiche Tendenz zugunsten des Fallkostendifferenzials aufweist wie im Peer-Group-Vergleich.

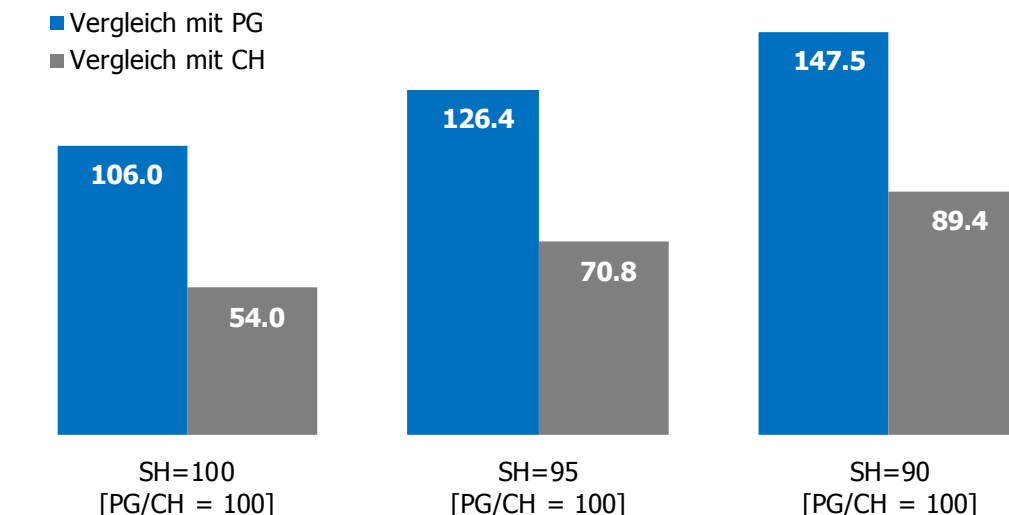
Ergebnisse bei Variation des unterstellten Referenzniveaus

Nebst der Auswahl der Vergleichsgruppe hängt die Höhe der Kostendifferenziale auch davon ab, welches relative staatliche Versorgungsniveau zum Vergleich herangezogen werden soll. Anstelle der Mittelwerte der Vergleichsgruppen kann beispielsweise ein Niveau von 95 Prozent der Durchschnittswerte der Vergleichsgruppen als Referenzniveau herangezogen werden. Hier wird also unterstellt, dass bei allen Aufgabenfeldern die Fallkosten oder Strukturkosten mindestens auf 95 Prozent des Niveaus der Vergleichsgruppe gesenkt werden können.

Nachfolgende Abbildung stellt die Entwicklung der Fallkostendifferenziale gegenüber der Peer Group sowie der Gesamtschweiz bei verschiedenen Referenzniveaus dar. Erwartungsgemäss steigen die Fallkostendifferenziale bei einer Senkung des Referenzniveaus. Hierzu tragen zwei Effekte bei. Einerseits steigt das Kostendifferenzial bei den schon auf höherem Referenzniveau berücksichtigten Aufgabenfeldern, andererseits kommen weitere Aufgabenfelder hinzu, weil ihr Benchmarking-Index dann den gesenkten Schwellenwert unterschreitet.

Wird das 95-Prozent-Niveau des durchschnittlichen Fallkostenniveaus der Peer Group als Vergleichsgrösse definiert, beträgt das Fallkostendifferenzial des Kantons Schaffhausen beispielsweise 126.4 Mio. CHF. Bei einem Vergleich mit einem Niveau von 90 Prozent des Peer-Group-Durchschnitts ergeben sich über alle Aufgabenfelder hinweg Fallkostendifferenziale von 147.5 Mio. CHF.

Abb. 4-2 Fallkostendifferenziale nach Referenzniveau in Mio. CHF



Anmerkung: PG = Peer Group (AG, AR, GL, LU, SG, SO, SZ, TG).
Quelle: BAKBASEL

4.3 Ergebnisse nach institutionellen Einheiten

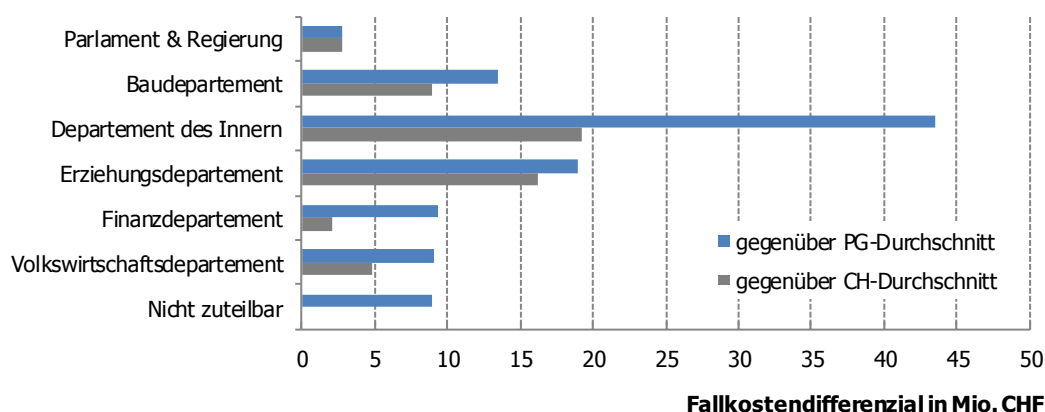
In der nachfolgenden Tabelle sind die Ergebnisse entlang der fünf Departemente und der Legislative und Exekutive dargestellt, wobei die Durchschnittsniveaus der beiden Vergleichsgruppen (100 [PG=100], 100 [CH=100]) die Referenzwerte für die Fall- und Strukturkostendifferenziale des Kantons Schaffhausen bilden.

In Bezug auf das umfangreiche aggregierte Fallkostendifferenzial fällt die grösste Summe im Departement des Innern an. Dort summieren sich hohe überdurchschnittliche Leistungen vor allem in den Aufgabenfeldern Spitäler, Psych. Kliniken & Rettungsdienste, sowie Invalidität (Invalidenheime) und Prämienverbilligungen. Im Erziehungsdepartement verteilt sich das Fallkostendifferenzial auf diverse Aufgabenfelder. Die Obligatorischen und Sonderschulen fallen hinsichtlich ihres Kostendifferenzials am stärksten auf.

Tab. 4-1 Kostendifferenziale nach institutionellen Einheiten in Mio. CHF

Institutionelle Einheiten	Nettoausgaben			Kostendifferenziale, PG = 100		Kostendifferenziale, CH = 100	
	Kanton & Gem.	Kanton	Kantonsanteil	Fallkosten	Strukturkosten	Fallkosten	Strukturkosten
Parlament & Regierung	8.5	2.6	30.5%	2.7	-	2.8	-
Baudepartement	50.5	21.9	43.5%	13.4	7.2	9.0	6.4
Departement des Innern	197.8	149.1	75.4%	43.6	7.8	19.2	3.0
Erziehungsdepartement	232.3	137.9	59.4%	19.0	6.2	16.2	6.8
Finanzdepartement	28.5	21.8	76.3%	9.3	-	2.1	-
Volkswirtschaftsdepartement	26.2	24.0	91.4%	9.0	-	4.8	0.3
Nicht zuteilbar	45.2	22.5	49.7%	9.0	-	-	-
TOTAL	589.0	379.8	64.5%	106.0	21.3	54.0	16.5

Abb. 4-3 Fallkostendifferenziale nach institutionellen Einheiten in Mio. CHF



Anmerkung: Anteil Kanton = Anteil der Nettoausgaben des Kantons an den Nettoausgaben des Kantons inkl. der Gemeinden.

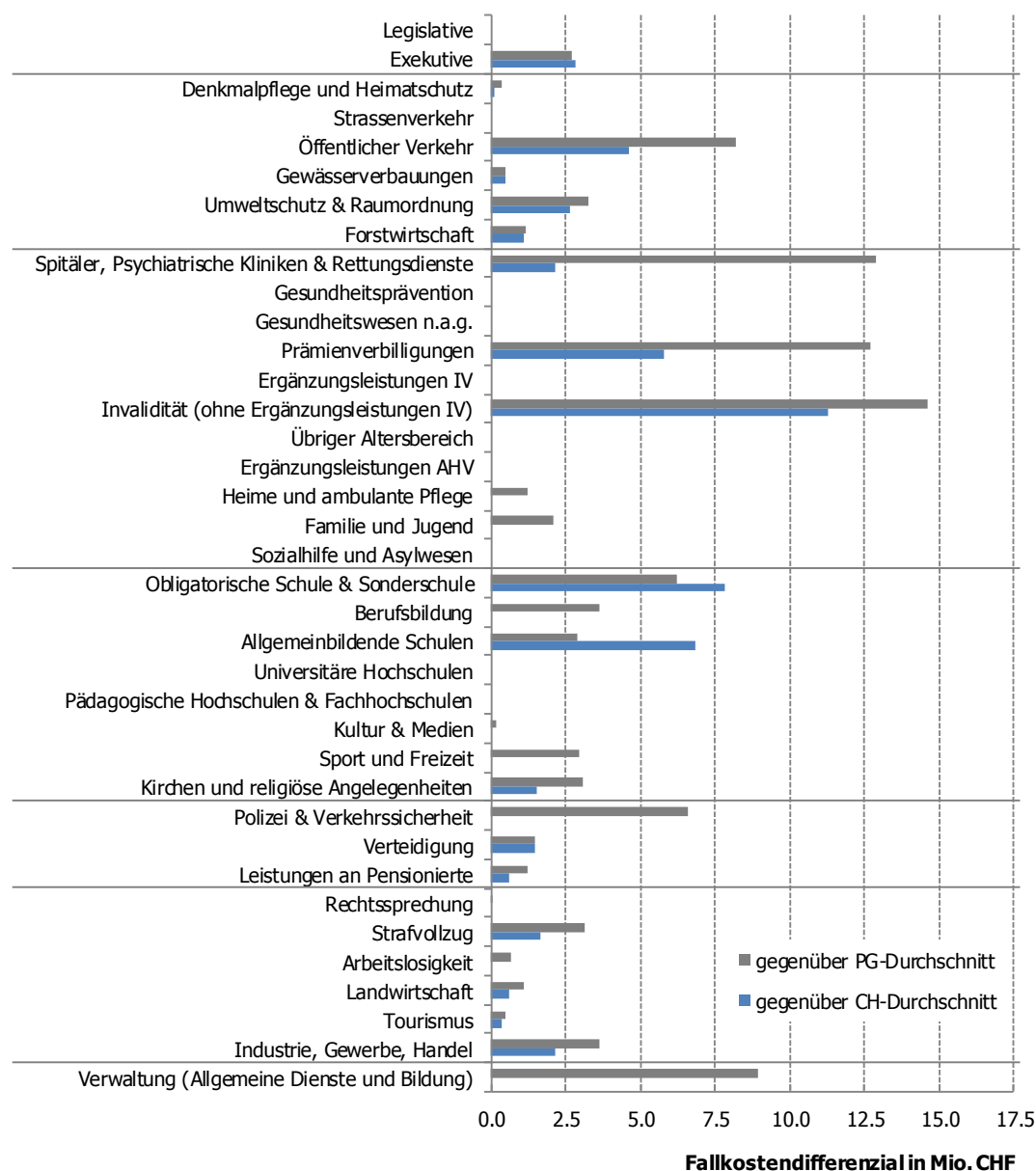
PG = Peer Group (AG, AR, GL, LU, SG, SO, SZ, TG).

Quelle: EFV, BAKBASEL

4.4 Ergebnisse nach Aufgabenfeldern

Während die Fallkostendifferenziale nach institutionellen Einheiten aufzeigen, in welchen weitergefassten Politikbereichen allenfalls Handlungsbedarf existieren könnte, kann nun eine Aufschlüsselung dieser Aggregate nach den einzelnen Aufgabenfeldern unternommen werden. In der folgenden Abbildung grenzen die horizontalen Linien die institutionellen Einheiten voneinander ab. Aufgabenfelder, in denen überdurchschnittliche Fallkosten vorliegen, sind bereits im Kapitel Indexwerte mittels der Fallkostenindexwerte identifiziert worden. Die nun dargestellten Fallkostendifferenziale der betreffenden Aufgabenfelder sind als die dazugehörigen Geldbeträge zu interpretieren, die eingespart werden müssten, um den Indexwert dieser Aufgabenfelder auf genau 100 abzusenken.

Abb. 4-4 Fallkostendifferenziale nach Aufgabenfeldern im Vergleich mit der Peer Group sowie Gesamtschweiz in Mio. CHF



Anmerkung: PG = Peer Group (AG, AR, GL, LU, SG, SO, SZ, TG).
Quelle: BAKBASEL

4.5 Benchmarking Personalaufwand

In der Tabelle sind die Kostendifferenziale des Personalbenchmankings eingetragen. Letztere ergeben sich vereinfacht aus einer Verrechnung der Indexwerte grösser 100 mit den totalen Personalaufwendungen der jeweiligen Aufgabenfelder. Sie bestimmen sich somit, anders als der Indexwert, auch aus der Grösse des Aufgabenfeldes. Die Kostendifferenziale nehmen damit insbesondere in den grossen Aufgabenfeldern wie dem Aufgabenfeld Polizei & Verkehrssicherheit hohe Beträge an.

Tab. 4-2 Benchmarking Personalaufwand: Indexwerte und Kostendifferenziale nach ausgewählten Aufgabenfeldern - Referenzniveau 100

Nr. Aufgabenfeld	Personal- aufwand (PA) in Mio. CHF	Aufwand total in Mio. CHF	Personal- aufwand in %	PG = 100		CH = 100	
				Indexwerte PA pro Fall	Kosten- differenziale in Mio. CHF	Indexwerte PA pro Fall	Kosten- differenziale in Mio. CHF
1 Legislative	1.1	1.7	65.5%	97	-	89	-
2 Exekutive	6.8	7.5	90.9%	148	2.2	181	3.1
4 Strassenverkehr	10.5	28.7	36.5%	46	-	31	-
7 Umweltschutz & Raumordnung	4.3	12.1	35.1%	128	2.0	108	0.7
10 Gesundheitsprävention	2.1	5.0	41.8%	138	0.6	88	-
20 Obligatorische Schule & Sonderschule	106.5	145.9	73.0%	98	-	98	-
21 Berufsbildung	16.2	39.2	41.3%	87	-	67	-
22 Allgemeinbildende Schulen	15.5	20.9	74.5%	111	1.9	139	5.4
25 Kultur & Medien	5.1	12.9	40.0%	221	5.1	107	0.6
26 Sport und Freizeit	5.9	12.5	47.1%	162	3.3	93	-
28 Polizei & Verkehrssicherheit	26.7	32.5	82.1%	149	7.5	95	-
29 Verteidigung	2.3	3.6	63.3%	113	0.3	122	0.5
31 Rechtssprechung	10.0	13.7	73.0%	117	1.1	93	-
32 Strafvollzug	1.8	8.3	21.3%	46	-	37	-
33 Arbeitslosigkeit	5.1	12.6	40.6%	122	0.4	128	0.5
37 Verwaltung (Allgemeine Dienste und Bildung)	37.3	55.8	66.8%	111	4.4	94	-
TOTAL	257.2	412.9	62.3%		28.8		10.9

Anmerkung: PA: Personalaufwand.
Quelle: BAKBASEL

Es zeigt sich, dass neben Polizei & Verkehrssicherheit auch das Aufgabenfeld Kultur & Medien durch ein hohes Personalkostendifferenzial im Vergleich mit der Peer Group auffällt. Im Vergleich zur Peer Group summiert sich über die untersuchten Aufgabenfelder (mit Indexwert grösser 100) ein aggregiertes Personalkostendifferenzial von 28.8 Mio. CHF im Jahr 2011.

Die Erkenntnisse des Benchmarkings des Personalaufwands erhalten Eingang in die Plausibilisierung der Kostendifferenziale im Kapitel Plausibilisierungsanalysen.

4.6 Benchmarking Nettoinvestitionen

Die hinteren Spalten beinhalten die Kostendifferenziale des Benchmarkings. Dabei bedeutet ein Indexwert von 115, wie beispielsweise im Aufgabenfeld Spitäler, Psychiatrische Kliniken & Rettungsdienste, dass die Nettoinvestitionen pro Kopf des Kantons Schaffhausen in der Periode von 2002 bis 2011 um 15 Prozent höher lagen als im Peer-Group-Durchschnitt. Total wurden im Kanton Schaffhausen in diesem Zeitraum 6 Mio. CHF mehr investiert in diesem Bereich als im durchschnittlichen Peer-Group-Kanton.

Tab. 4-3 Benchmarking Nettoinvestitionen: Indexwerte und Kostendifferenziale nach ausgewählten Aufgabenfeldern - Referenzniveau 100

Nr. Aufgabenfeld				Benchmarking Nettoinvestitionen 2002-2011			
	Nettoinvestitionen (NI)	Nettoausgaben total (NA)	Anteil NI an NA	PG = 100	Kosten- differenziale	CH = 100	Kosten- differenziale
	2002-2011 in Mio. CHF	2002-2011 in Mio. CHF	in %	Index NI pro Kopf	in Mio. CHF	Index NI pro Kopf	in Mio. CHF
3 Denkmalpflege und Heimatschutz	1.8	16.8	10.9%	46	-	36	-
4 Strassenverkehr	120.7	248.0	48.7%	61	-	62	-
5 Öffentlicher Verkehr	3.9	189.6	2.1%	26	-	9	-
6 Gewässerverbauungen	1.0	8.9	11.7%	6	-	8	-
7 Umweltschutz & Raumordnung	6.8	59.0	11.6%	48	-	47	-
8 Forstwirtschaft	2.3	44.8	5.2%	48	-	40	-
9 Spitäler, Psychiatrische Kliniken & Rettungsdienste	45.9	745.2	6.2%	115	6.0	60	-
17 Heime und ambulante Pflege	60.8	174.4	34.9%	251	36.6	244	35.9
20 Obligatorische Schule & Sonderschule	136.1	1'303.5	10.4%	110	12.1	109	11.7
22 Allgemeinbildende Schulen	34.4	208.6	16.5%	236	19.8	247	20.5
25 Kultur & Medien	15.8	96.4	16.4%	168	6.4	110	1.4
26 Sport und Freizeit	27.6	111.1	24.9%	78	-	62	-
27 Kirchen und religiöse Angelegenheiten	2.3	45.2	5.1%	843	2.0	357	1.6
28 Polizei & Verkehrssicherheit	8.7	201.1	4.3%	88	-	76	-
34 Landwirtschaft	4.0	30.5	13.2%	42	-	34	-
37 Verwaltung (Allgemeine Dienste und Bildung)	20.0	416.8	4.8%	68	-	66	-
TOTAL	492.4	3'900.0	12.6%	123	83.0	112	71.1

Anmerkung: NI = Nettoinvestitionen. NA = Nettoausgaben (Laufende Rechnung + Investitionsrechnung).

PG = Peer Group (AG, AR, GL, LU, SG, SO, SZ, TG).

Quelle: EFV, BAKBASEL

Insgesamt zeigt sich, dass der Kanton Schaffhausen in den relevanten Aufgabenfeldern in der Periode von 2002 bis 2011 total 83 Mio. CHF höhere Nettoinvestitionen aufweist als die Peer-Group-Kantone im Durchschnitt. Die grössten Beiträge zu diesem Kostendifferenzial leisten die Aufgabenfelder Heime und ambulante Pflege sowie Allgemeinbildende Schulen.

4.7 Fazit

Aus der bisherigen Synthese lassen sich erste wichtige Schlussfolgerungen ableiten:

- Sowohl im Vergleich mit der Peer Group wie mit der Gesamtschweiz liegt das Fallkostendifferenzial des Kantons Schaffhausen deutlich über dem Strukturkostendifferenzial. Der Preiseffekt, der ein höheres Versorgungsniveau oder eine tiefere Effizienz widerspiegelt, leistet somit einen grösseren Beitrag zum gesamten Kostendifferenzial als der Mengeneffekt, der vorwiegend mit Unterschieden in der Bedarfsstruktur und damit mit strukturellen Faktoren zusammenhängt. Tendenziell entsteht aus dieser Ausgangslage eine grosse potenzielle Summe, die für Ausgabenreformen infrage kommt, da überschüssige Fallkosten in der Regel mehr Spielraum für Ausgabenenkungen bieten als Strukturkosten.

Mit einer Senkung aller aufgabenfeldspezifischen Fallkosten, die im Hinblick auf die Ableitung von Sparpotenzialen prioritär zu behandeln sind, auf das Durchschnittsniveau der Peer Group käme der Kanton Schaffhausen – in Bezug auf das Jahr 2011 *ceteris paribus* – auf ein um 106 Mio. CHF tieferes Nettoausgabenniveau.

- Dabei gilt es allerdings zu bedenken, dass sich das Benchmarking und damit die oben abgebildeten Kostendifferenziale auf den konsolidierten Finanzhaushalt des Kantons Schaffhausen und der Schaffhauser Gemeinden beziehen, wobei keine Aussage über die Anteile an der Verursachung der Kostendifferenziale getroffen werden können. Es muss jedoch davon ausgegangen werden, dass das auf kantonalen Ebene verursachte Fallkostendifferenzial deutlich unterhalb von 106 Mio. CHF einzustufen ist.
- Grundsätzlich sind die gemäss standardisiertem Untersuchungsansatz ermittelten Kostendifferenziale als Wegweiser für die Ableitung von Handlungsfeldern bzw. für den gesamten weiteren Prozess zu verstehen. Für den Sparprozess ist an dieser Stelle hervorzuheben, dass die Kostendifferenziale keinesfalls mit dem tatsächlichen Einsparpotenzial gleichzusetzen sind.

Schlussfolgerungen im Hinblick auf das Einsparpotenzial müssen unbedingt unter zusätzlicher Berücksichtigung institutioneller und politischer Rahmenbedingungen gezogen werden. Für wichtige Aufgabenfelder werden die Höhe und Robustheit der Kostendifferenziale der einzelnen Aufgabenfelder ausserdem mittels Sensitivitäts- und Spezialanalysen eingeordnet. Für die relevantesten Aufgabenfelder sind diese Plausibilisierungsanalysen im folgenden Kapitel dargestellt.

5 ABLEITUNG VON HANDLUNGSFELDERN

5 Ableitung von Handlungsfeldern

Die Fallkostendifferenziale sind die zentralen Ergebnisse des interkantonalen Benchmarkings und dienen als Ausgangspunkt für die Ableitung von Sparpotenzialen. Aufgabenfelder mit hohen Fallkostendifferenzialen und hohen Finanzierungsanteil des Kantons stehen dabei im Zentrum des Interesses. Zwecks Einordnung der Kostendifferenziale und Strukturen der betreffenden Aufgabenfelder werden in diesem Kapitel die Benchmarking-Ergebnisse anhand von aufgabenspezifischen Informationen oder Daten mittels Sensitivitäts- und Spezialanalysen plausibilisiert.

In einem zweiten Schritt werden die finanziellen Kostendifferenziale der technischen Analyse auf Basis der Ergebnisse der Plausibilisierungsanalysen bewertet und unter Verwendung der Finanzierungsstruktur (Anteile Kanton und Gemeinden) im jeweiligen Aufgabenfeld auf den Kanton heruntergebrochen. Der Fokus liegt hierbei zunächst auf den Aufgabenfeldern mit Fallkostendifferenzialen, da dort der kantonale Spielraum in der Regel höher ist. Daraus ergeben sich Hinweise über mögliche zu priorisierende Handlungsfelder sowie das unter der Annahme eines angestrebten Entlastungspotenzials benötigte Referenzniveau.

5.1 Plausibilisierungsanalyse

5.1.1 Exekutive

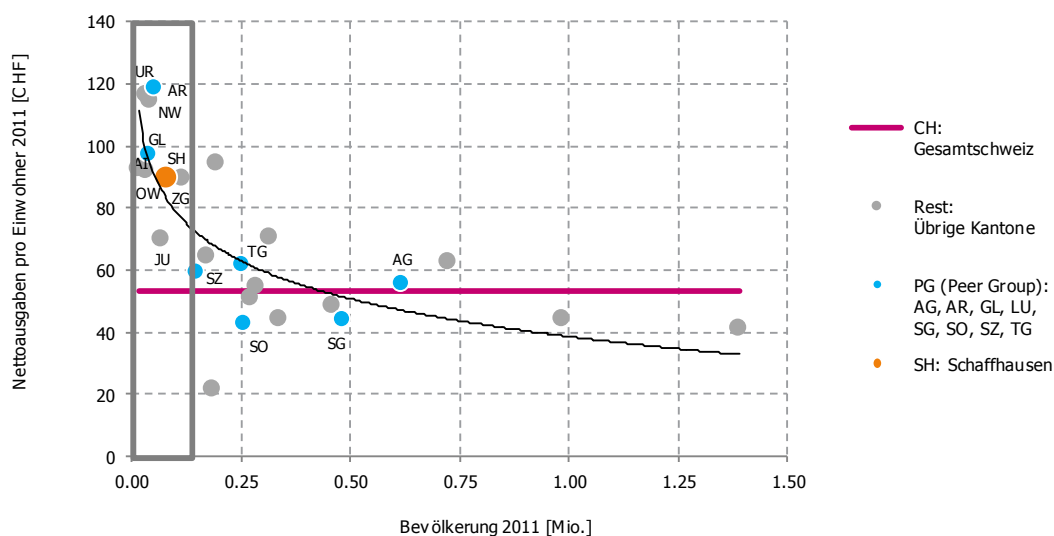
Ergebnisse Benchmarking

Das standardmässige Benchmarking des Aufgabenfelds Exekutive weist darauf hin, dass sich die Nettoausgaben des Kantons Schaffhausen und der Schaffhauser Gemeinden deutlich über den Durchschnittsniveaus der Gesamtschweiz sowie der Peer Group befinden. Im Vergleich der Nettoausgaben pro Kopf resultieren Fallkostendifferenziale von 2.7 Mio. CHF gegenüber dem Peer-Group-Mittelwert bzw. 2.8 Mio. CHF gegenüber dem gesamtschweizerischen Durchschnitt.

Grössenvorteile haben starken Einfluss auf das Ergebnis

Eine zusätzliche Analyse des Aufgabenbereichs Exekutive zeigt, dass in der Finanzierung dieses Aufgabenfelds Grössenvorteile bestehen. Wie der nachfolgenden Grafik zu entnehmen ist, liegen die Nettoausgaben pro Kopf der einwohnerarmen Kantone im Durchschnitt deutlich höher als die Nettoausgaben pro Kopf der einwohnerstarken Kantone. Die Grössenvorteile dürften sich dadurch erklären, dass die Regierungen bevölkerungsärmerer Kantone nicht notwendigerweise kleiner sind bzw. nur unwesentlich weniger Kosten verursachen als in den grossen Kantonen.

Abb. 5-1 Exekutive: Nettoausgaben pro Kopf der Kantone und Gemeinden im interkantonalen Vergleich



Anmerkung: Ohne LU (Dateninkonsistenz in der Finanzstatistik).
Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

Plausibilisierung: Wahl der Vergleichsgruppe

Für das interkantonale Benchmarking bedeutet dies, dass der Auswahl der Vergleichsgruppe eine besondere Bedeutung zukommt. Ein Vergleich der Nettoausgaben pro Kopf eines kleinen Kantons mit dem gesamtschweizerischen Durchschnitt ergibt kein aussagekräftiges Ergebnis, da das Resultat der Gesamtschweiz stark durch die einwohnerstarken Kantone geprägt ist. Überdies erweist sich in diesem Aufgabenfeld die Auswahl der Kantone in der Peer Group für einen Vergleich mit dem Kanton Schaffhausen als nicht ideal. Da mit Thurgau, Solothurn, St. Gallen und Aargau vier deutlich einwohnerkräftigere Kantone in der Peer Group vorhanden sind, werden Schaffhausens relative Fallkosten im Peer-Group-Vergleich überschätzt.

Anstelle eines Vergleichs mit der Gesamtschweiz oder einer standardmässig definierten Peer Group drängt sich in diesem Aufgabenfeld ein Benchmarking mit ähnlich einwohnerstarken Kantonen auf. Zu diesem Zweck kann eine Vergleichsgruppe gebildet werden mit denjenigen acht Kantonen, die Schaffhausen bezüglich Einwohnerzahl am ähnlichsten sind (AI, AR, GL, GR, JU, NW, OW, UR, ZG).

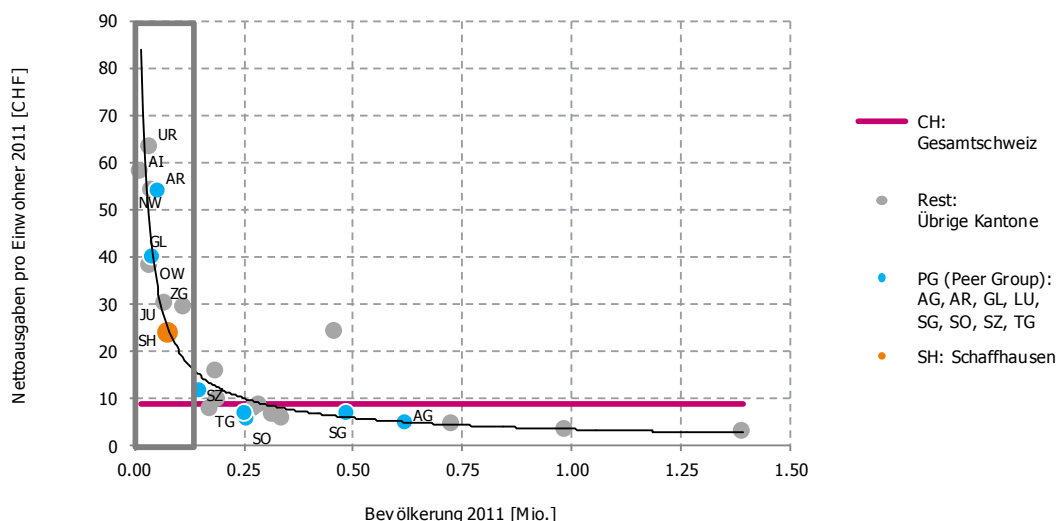
Der Vergleich der Nettoausgaben pro Kopf mit dieser aufgabenspezifischen Peer Group bestehend aus den acht einwohnermässig kleinsten Kantonen der Schweiz weist für den Kanton Schaffhausen ein leicht unterdurchschnittliches Leistungsniveau aus. Schaffhausens Nettoausgaben pro Kopf liegen bei einem Indexwert von 94 dieser aufgabenspezifischen Peer Group. Es ergibt sich dementsprechend kein Fallkostendifferenzial.

Allerdings gehört Schaffhausen im Vergleich mit den acht ähnlichsten Kantonen zu den einwohnerstärkeren Kantonen und dürfte somit selbst von Grössenvorteilen profitieren. Die in der Grafik auf der obigen Seite eingefügte Regressionslinie zeigt den nicht-linearen negativen Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Nettoausgaben pro Kopf. Schaffhausens Position leicht oberhalb der Linie deutet an, dass die Nettoausgaben pro Kopf des Kantons Schaffhausen gemessen an der Einwohnerzahl recht hoch liegen.

Plausibilisierung: Kanton ohne Gemeinden

Bei der Betrachtung des Aufgabenfelds Exekutive gilt es überdies zu beachten, dass ein grosser Teil der konsolidierten Nettoausgaben in den Rechnungen der Gemeinden anfällt. In Schaffhausen trägt der Kanton 27 Prozent zur Finanzierung dieses Aufgabenfelds bei. Dementsprechend dürfte beim Benchmarking anhand der konsolidierten Nettoausgaben dem Ausmass der regionalen Fragmentierung innerhalb der Kantone eine hohe Bedeutung zukommen. Da andererseits die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden in diesem Bereich in allen Kantonen recht ähnlich ausgestaltet ist, kann zwecks Plausibilisierung der Ergebnisse ein interkantonaler Vergleich auch unter Ausschluss der Gemeindedaten durchgeführt werden. Die folgende Grafik zeigt die Nettoausgaben pro Kopf der Kantone (ohne Gemeinden) im Aufgabenfeld Exekutive.

Abb. 5-2 Exekutive: Nettoausgaben pro Kopf der Kantone im interkantonalen Vergleich



Die Darstellung zeigt, dass sich der oben angesprochene Zusammenhang zwischen der Höhe der Fallkosten und der Grösse des Kantons noch deutlicher nachvollziehen lässt. Jeder Kanton verfügt über eine Kantonsregierung, die in absoluten Beträgen ungefähr gleich hohe Kosten verursacht und dementsprechend ausgeprägt sind die Grössenvorteile in diesem Bereich. Schaffhausen weist im erneuten Vergleich mit den acht kleinsten Kantonen die tiefsten Nettoausgaben pro Kopf auf.

Fazit

Aufgrund von Grössenvorteilen in der Finanzierung des Aufgabenbereichs Exekutive erweisen sich die Vergleiche des Kantons Schaffhausen mit der Gesamtschweiz sowie der standardmässig definierten Peer Group bestehend aus vergleichsweise einwohnerstarken Kantonen als wenig aussagekräftig. Plausible Resultate liefert ein Vergleich mit Kantonen, die Schaffhausen bezüglich Bevölkerung ähnlich sind. Gegenüber dem Durchschnitt dieser aufgabenspezifischen Vergleichsgruppe bestehend aus den acht kleinsten Kantonen der Schweiz liegen Schaffhausens Nettoausgaben pro Kopf auf einem Niveau von 94 Prozent. Die Vergleiche mit der Peer Group sowie der Gesamtschweiz überschätzen Schaffhausens Fallkosten dementsprechend deutlich. Gegenüber den ähnlich kleinen Kantonen weist Schaffhausen kein Kostendifferenzial auf. Diese Ergebnisse gelten verstärkt bei einer Sensitivitätsanalyse, die auf den Einbezug der Gemeindedaten verzichtet.

5.1.2 Öffentlicher Verkehr

Ergebnisse Benchmarking

Im Aufgabenfeld Öffentlicher Verkehr liegen die Fallkosten des Kantons Schaffhausen in Form der Nettoausgaben pro Kopf gemäss Standard-Benchmarking deutlich über dem Durchschnitt der Peer-Group-Kantone (Indexwert: 151). Im gesamtschweizerischen Vergleich befinden sich Fallkosten des Kantons Schaffhausen bei einem Indexwert von 123 etwas weniger stark, aber immer noch deutlich über dem Durchschnitt. Dadurch entstehen Fallkostendifferenziale gegenüber der Peer Group und der Gesamtschweiz von 8.2 Mio. CHF bzw. 4.6 Mio. CHF.

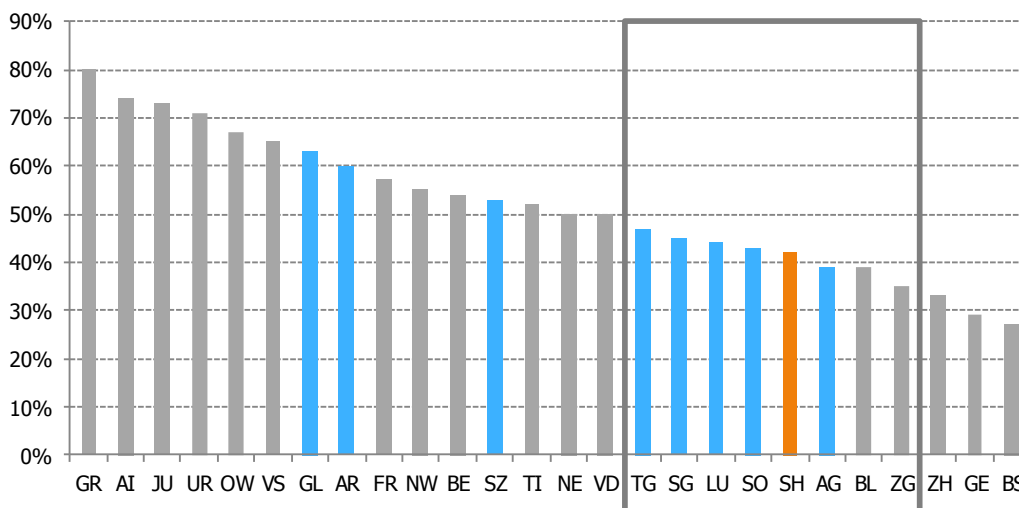
Plausibilisierung: Wahl der Vergleichsgruppe

Im Aufgabenfeld Öffentlicher Verkehr ist der Wahl der Vergleichsgruppe aufgrund der unterschiedlichen strukturellen Voraussetzungen der Kantone besondere Beachtung zu schenken. Dabei ist die bedeutende Rolle des Bundes in der Finanzierung des Regionalverkehrs, welcher insgesamt 81.1 Prozent der gesamten Nettoausgaben des Kantons Schaffhausen und seiner Gemeinden in Höhe von 24.4 Mio. CHF im Bereich Öffentlicher Verkehr ausmacht, nicht zu vernachlässigen.

Im Detail werden die ungedeckten Kosten des bestellten Leistungsangebotes im Regionalverkehr prozentual zwischen Bund und Kanton aufgeteilt. Der jeweilige Anteil wird dabei mithilfe einer Formel berechnet, welche von den Strukturmerkmalen Bevölkerungsdichte und Privatbahnlänge der Kantone abhängt. Der Bund beteiligt sich bei Kantonen mit einer geringen Bevölkerungsdichte und/oder einer grossen Privatbahn aufgrund ihrer strukturellen Benachteiligung stärker an den Kosten (Bsp. GR: 80%) als bei Kantonen mit günstigeren Voraussetzungen (Bsp. BS: 27%).

Die folgende Abbildung zeigt die Beteiligung des Bundes an den Kosten des Regionalverkehrs.

Abb. 5-3 Öffentlicher Verkehr: Beteiligung des Bundes an den Kosten des Regionalverkehrs



Quelle: Verordnung über die Anteile der Kantone an den Abgeltungen und Finanzhilfen im Regionalverkehr, BAKBASEL

In obiger Abbildung wird deutlich, dass sich die Schweiz aufgrund der grösseren Streuung weniger als Vergleichsgruppe eignet als die Peer Group. Vor allem die grossen Peer-Group-Kantone (AG, LU, SG, SO, TG), welche den gewichteten Durchschnitt dieser Vergleichsgruppe prägen, weisen eine ähnliche Beteiligung des Bundes auf wie der Kanton Schaffhausen. Allerdings werden die Kantone GL, AR und SZ, welche ebenfalls der Peer Group angehören, deutlich stärker durch den Bund unterstützt. Aus diesem Grund kann

zur Plausibilisierung der Peer Group als Vergleichsgruppe eine aufgabenspezifische Peer Group gebildet werden, welche die Kostenbeteiligung des Bundes als wichtiges strukturelles Merkmal beinhaltet.

Im Sinne einer Sensitivitätsanalyse der Ergebnisse des Standard-Benchmarkings werden die Nettoausgaben pro Kopf des Kantons Schaffhausens auch mit einer Gruppe von Kantonen verglichen, welche ähnlich stark vom Bund an den Kosten des Regionalverkehrs unterstützt werden. Diese aufgabenspezifische Peer Group besteht aus den Kantonen, bei denen die Beteiligung des Bundes im Intervall einer Standardabweichung um den Beteiligungswert Schaffhausens liegt (AG, BL, LU, SG, SO, TG, ZG). Schaffhausens Fallkosten liegen bei 145 Prozent dieser Vergleichsgruppe. Dieser Wert liegt nur leicht unter dem Fallkostenindexwert der Peer Group. Somit wird das Ergebnis des Benchmarkings in Bezug auf die Peer Group durch diese Sensitivitätsanalyse bestätigt.

Fazit

Die Peer Group eignet sich in diesem Aufgabenfeld besser als Vergleichsgruppe als die Gesamtschweiz. Im Vergleich zur Peer Group liegen Schaffhausens Nettoausgaben pro Einwohner mit einem Fallkostenindex von 151 deutlich über dem Durchschnittswert und somit ergibt sich ein Kostendifferenzial von 8.2 Mio. CHF. Dieses Ergebnis des Standard-Benchmarkings wird in Bezug auf die Peer Group durch eine Sensitivitätsanalyse bestätigt.

5.1.3 Spitäler, Psychiatrische Kliniken & Rettungsdienste

Vorbemerkung

Die Bereiche Spitäler, Psychiatrische Kliniken & Rettungsdienste werden gemeinsam in einem Aufgabenfeld betrachtet, da die Aufwendungen der Kantone für Spitäler, Psychiatrische Kliniken und Rettungsdienste in den Staatsrechnungen der Kantone teilweise nicht aufgeschlüsselt sind und damit in der EFV-Finanzstatistik nicht getrennt ausgewiesen werden können.

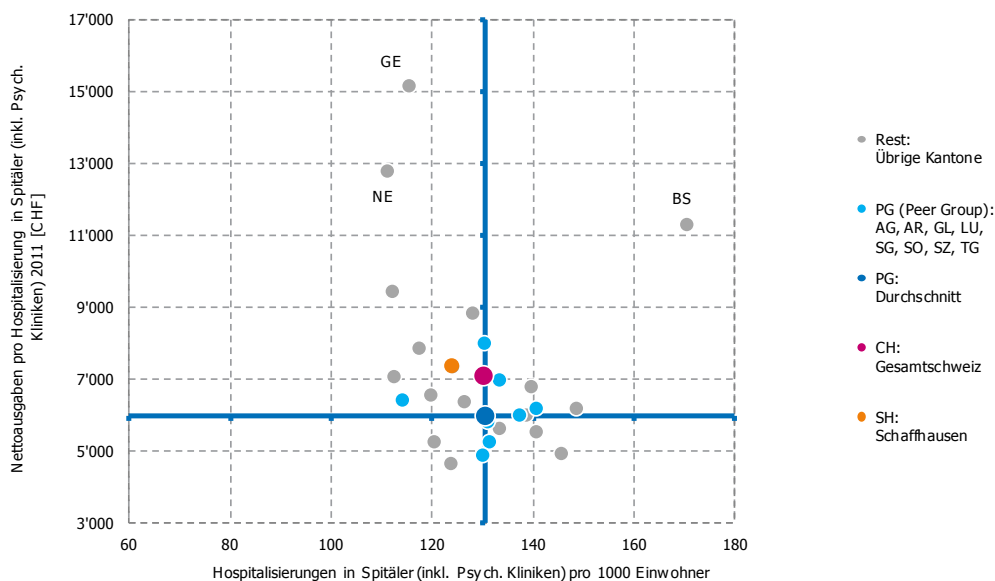
Ergebnisse Benchmarking

Das Aufgabenfeld Spitäler, Psychiatrische Kliniken & Rettungsdienste ist mit Nettoaussgaben in Höhe von 70.2 Mio. CHF eines der grossten im Haushalt des Kantons Schaffhausen. Der Anteil des Kantons an den Nettoaussgaben ist zugleich 100 Prozent, die Gemeinden leisten somit keinen finanziellen Beitrag. Das interkantonale Benchmarking des Aufgabenfeldes Spitäler, Psychiatrische Kliniken und Rettungsdienste für das Jahr 2011 hat ergeben, dass die Nettoaussgaben pro Einwohner insbesondere im Vergleich mit der Peer Group überdurchschnittlich sind. Die (Fall-)Kosten pro Hospitalisierung liegen deutlich über dem Durchschnitt der Peer-Group-Kantone. In Bezug auf die Peer Group weist der Fallkosten-Indexwert eine Abweichung von 40 Prozent aus. In Bezug auf die Gesamtschweiz weist der Fallkosten-Indexwert eine Abweichung von lediglich 3 Prozent auf. Dies schlagt sich in Fallkostendifferenzialen von 12.9 (PG) bzw. 2.2 Mio. CHF (CH) nieder. Die Fallhäufigkeit im Kanton Schaffhausen 2011 ist in Bezug auf beide Vergleichsgruppen unterdurchschnittlich.

Plausibilisierung: Wahl der Vergleichsgruppe

Ein Teil der Plausibilisierungsanalyse dieses Aufgabenfeldes gilt der Überprüfung der Eignung der verschiedenen Vergleichsgruppen. Zu diesem Zweck stellt die folgende Grafik das Ergebnis des Benchmarkings der Fall- und Strukturkosten dar. Die Aufteilung der Nettoaussgaben pro Kopf in eine Mengen- sowie Preiskomponente erfolgt im Aufgabenfeld Spitäler, Psychiatrische Kliniken & Rettungsdienste anhand der Hospitalisierungen nach Wohnkanton des Patienten. Die Anzahl der Hospitalisierungen der Patienten nach Wohnkanton im Verhältnis zur Bevölkerung des betreffenden Kantons stellt somit die Fallhäufigkeit dar, während die Fallkosten durch die Nettoaussgaben pro Hospitalisierung bestimmt werden.

**Abb. 5-4 Spitäler, Psychiatrische Kliniken & Rettungsdienste:
Nettoaussgaben pro Hospitalisierung im interkantonalen Vergleich**



Bemerkung: Hospitalisierungen = stationäre Fälle in allen Krankenhäusern und Psychiatrischen Kliniken nach Wohnkanton des Patienten.
Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

Die Nettoausgaben pro Hospitalisierung des Kantons Schaffhausens liegen insbesondere deutlich über dem Durchschnitt der Peer-Group-Kantone, hingegen nur leicht über dem Durchschnitt der Gesamtschweiz. Gleichzeitig ist die Bedarfsstruktur in Form der Hospitalisierungsquote leicht unterdurchschnittlich. Insgesamt präsentiert sich die Bedarfsstruktur interkantonal als recht homogen. In dieser Hinsicht erweisen sich also Peer Group und Gesamtschweiz beide als geeignete Vergleichsgruppen.

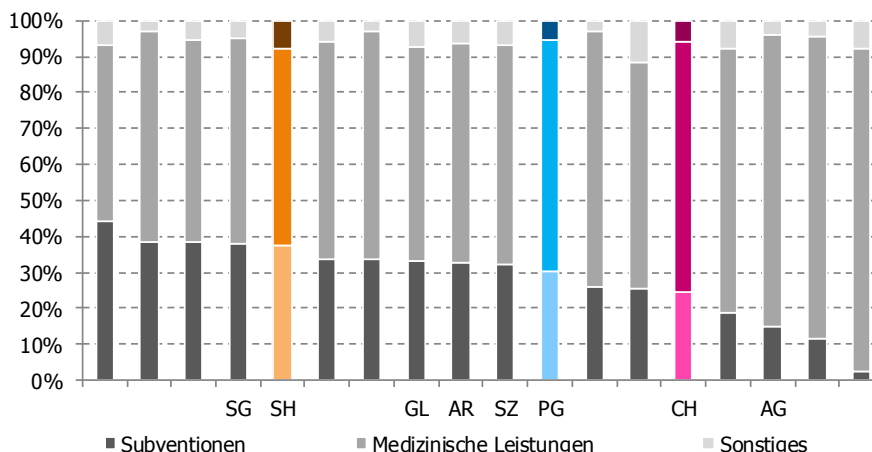
Jedoch kann auch ein Blick auf die Streuung der Fallkosten geworfen werden. Denn auch Ausreisser in dieser Dimension können das Ergebnis stark prägen. Hinsichtlich dieser Prüfung drängt sich eher der Vergleich mit der von weniger Streuung betroffenen Peer Group auf, da die Westschweizer Kantone Genf und Neuenburg sowie der Kanton Basel-Stadt die Gesamtschweizer Fallkosten als Ausreisser deutlich nach oben ziehen.

Plausibilisierung: Ertragsstruktur der Spitäler Schaffhausen

Der dominierende Teil der Nettoausgaben im Aufgabenfeld Spitäler, Psychiatrische Kliniken und Rettungsdienste entsteht aus Betriebsbeiträgen, die an Spitäler und Psychiatrische Kliniken fliessen. Dies gilt für alle Kantone. Die Nettoausgaben des Kantons Schaffhausen sind grösstenteils Beiträge an die kantonalen „Spitäler Schaffhausen“ (66.8 Mio. CHF). Die Statistik „Kennzahlen der Schweizer Spitäler 2011“ des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) ermöglicht einen interkantonalen Vergleich einzelner Spitalunternehmen. Sie bietet die Möglichkeit die Finanzierungsstruktur der einzelnen Spitäler zu beleuchten und diese Struktur interkantonal zu vergleichen.

Die Spitäler erhalten im Jahr 2011 öffentliche Subventionen von den Kantonen. Somit kann der Anteil der Subventionen an den Gesamterträgen der Spitäler in der Schweiz beurteilt werden, indem der Grad der Abhängigkeit der Spitäler Schaffhausen mit dem weiterer ausgewählter Spitäler anderer Kantone verglichen wird (folgende Abbildung). Bei dieser ertragsseitigen Betrachtung würde eine überdurchschnittliche Subventionsabhängigkeit der Spitäler Schaffhausen auf ein relativ hohes finanzielles Engagement des Kantons Schaffhausen im Vergleich zu den weiteren Kantonen hindeuten (wenn auch beachtet werden muss, dass in den Subventionserträgen teils Mittel aus anderen Kantonen enthalten sind).

Für den Vergleich werden Spitäler herangezogen, die mit den Spitälern Schaffhausen eine hohe Vergleichbarkeit aufweisen: So werden lediglich öffentliche Akutspitäler der Grundversorgung mit ähnlichen Fallzahlen (nach Standortkanton aggregiert) verglichen. Allerdings unterscheiden sich diese Aggregate weiterhin in ihrer fachlichen Ausrichtung. So enthält die Aufstellung weiterhin auch den psychiatrischen Teil der Schaffhauser Klinik, während Aggregate anderer Kantone teils keine vergleichbare Fachabteilung umfassen.

Abb. 5-5 Spitäler, Psychiatrische Kliniken & Rettungsdienste: Vergleich der Anteile von Subventionen an den Gesamterträgen zwischen Akutspitälern

Anmerkung: Vergleich mit öffentlichen Akutspitälern der Grundversorgung (Fallzahlen: Niveaus 1 und 2) nach Standortkanton gemäss Statistik „Kennzahlen der Schweizer Spitäler 2011“ des Bundesamtes für Gesundheit; Es sind lediglich solche Kantone im interkantonalen Vergleich enthalten, die vergleichbare Spitäler (im Sinne der genannten Kriterien) zu den Spitälern Schaffhausen haben.
Quelle: BAG, BAKBASEL

Die Abbildung zeigt, dass die Abhängigkeit der Spitäler Schaffhausen (37.4 Prozent) im Jahr 2011 über den gewichteten Durchschnitt der Gesamtschweiz und der Peer Group liegt (24.6 Prozent). Lediglich die Spitäler eines Peer Group Kantons (Sankt Gallen) weisen eine etwas höhere Abhängigkeit auf (37.7 Prozent), die Spitäler der übrigen Peer-Group-Kantone zeigen einen niedrigeren Grad von Subventionsabhängigkeit. Diese Differenzen könnten einen gewissen Teil der überdurchschnittlichen Fallkosten des Jahres 2011 im Kanton Schaffhausen erklären.

Einordnung: Neue Spitalfinanzierung seit 2012

Das interkantonale Benchmarking der Nettoausgaben für Spitäler, Psychiatrische Kliniken & Rettungsdienste wurde anhand der Daten des Jahres 2011 durchgeführt. Eingangs ist darauf hinzuweisen, dass die Ergebnisse des interkantonalen Benchmarkings für das Jahr 2011 mit Vorsicht in Bezug auf laufende Sparprozesse anzuwenden sind. Zum 01. Januar 2012 wurde die Neue Spitalfinanzierung eingeführt, die wesentliche Änderungen mit sich bringt und die Vergleichbarkeit der Situation des Jahres 2011 mit der heutigen einschränkt.

Unter anderem sind folgende Reformen von Bedeutung:

- **Fallpauschalen:** Im Falle der Spitäler (nicht aber im Falle Psychiatrischer Kliniken) geschieht ein Wechsel von der Kostenvergütung zur leistungsbezogenen Finanzierung. Die Abgeltung erfolgt nicht mehr nach Spitalaufenthaltstagen sondern nach Fallpauschalen.
- **Einheitlicher Verteilschlüssel:** Für das interkantonale Benchmarking ist insbesondere die Bestimmung eines einheitlichen Verteilschlüssel für die Spitalfinanzierung von Bedeutung: Demnach werden ab dem Jahr 2017 mindestens 55% der Fallpauschalen von den Kantonen, das heisst über Steuern, und höchstens 45% von den Krankenversicherern finanziert, das heisst über Prämien.
- **Gleichbehandlung von öffentlichen und privaten Spitälern:** Private Spitäler können sich als Listenspital in den Kantonen bewerben. Sie werden infolge gleichberechtigt wie ein öffentliches Spital behandelt.
- **Einbezug der Investitionskosten in OKP:** Die Investitionskosten werden fortan in die Tarife der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) einbezogen.
- **Freie Spitalwahl:** Die ausserkantonale Hospitalisierung wird vereinfacht.

Die Neue Spitalfinanzierung hat damit einschneidende Neuerungen gebracht. Der höhere Wettbewerb und die allgemein stark veränderte unternehmerische Anreizsituation dürften Veränderungen der organisatorischen Strukturen wie auch der medizinischen Ausrichtung in den Spitälern mit sich bringen. Gerade die Einführung des einheitlichen Verteilungsschlüssels stellt einen direkten Eingriff in die Finanzen der Kantone dar.

Kurzfristige Handlungsoption: Verteilschlüssel in der stationären Spitalfinanzierung

Die Neue Spitalfinanzierung ist am 1. Januar 2012 in Kraft getreten. Wie bereits genannt, legt das neue Gesetz einen einheitlichen Verteilschlüssel für die Finanzierung stationärer Spitalbehandlungen fest. Während der Übergangsfrist zwischen 2012 und 2017 können Kantone mit einem im schweizerischen Vergleich unterdurchschnittlichen Prämienniveau den Finanzierungsanteil auf 45% senken. Pro Jahr darf der Anteil um maximal 2% angepasst werden, was bedeutet, dass im Jahr 2013 der Mindestanteil 47 Prozent, im Jahr 2014 49 Prozent usw. beträgt, bis er schliesslich im Jahre 2017 auf 55 Prozent angestiegen ist. Dies entspricht dann dem minimalen Anteil der Kantone an den Spitalfinanzierungskosten.

Der Kanton Schaffhausen hat wie auch 13 weitere Kantone bis zum Jahr 2017 Handlungsspielraum in der Festlegung des sogenannten Kostenteilers. Der Kanton Schaffhausen weist gemäss Informationen der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) für die gesamte Übergangsphase einen vergleichsweise hohen durchschnittlichen Kostenteiler auf und hat im interkantonalen Vergleich für das Jahr 2012 den höchsten „Startwert“ mit 53 Prozent gewählt. Dieser Wert wird nach derzeitiger Planung bis ins Jahr 2016 beibehalten und in den Folge einmalig erhöht.

Zum Zeitpunkt der Einreichung dieses Berichts wäre eine Absenkung des Kostenteilers auf das Jahr 2015 auf 51 Prozent möglich. Allerdings setzen die Kantone jeweils bis spätestens Ende März den für das nächste Kalenderjahr geltenden kantonalen Finanzierungsanteil fest.

Fazit

Die Peer Group dürfte hinsichtlich der robusten Fallkostenstruktur die geeignetere Vergleichsgruppe darstellen. Im Jahr 2011 fallen gegenüber der Peer Group erheblich überdurchschnittliche Nettoausgaben pro Hospitalisierung (Fallkosten) im Kanton Schaffhausen an. Der Indexwert beträgt 122, was ein Fallkostendifferenzial von 12.9 Mio. CHF ergibt. Die überdurchschnittliche Abhängigkeit des Spitalunternehmens Spitäler Schaffhausen von Subventionen gegenüber vergleichbaren Spitälern anderer Kantone unterstützt dieses Ergebnis.

Das interkantonale Benchmarking anhand der Daten des Jahres 2011 ist jedoch in seiner Aussagekraft eingeschränkt. Die zum 1. Januar 2012 eingeführte Neue Spitalfinanzierung erschwert eine Ableitung von Handlungsempfehlungen für aktuelle Sparbemühungen, weshalb die Ergebnisse eher als indikativ zu betrachten sind und mit aktuelleren Zahlen nachgeprüft werden sollten.

Eine kurzfristige Handlungsoption für konkrete Sparmassnahmen würde die Absenkung des Kostenteilers um zwei Prozentpunkte darstellen. Dies müsste allerdings bereits bis zum März des laufenden Jahres 2014 beschlossen werden.

5.1.4 Prämienvverbilligungen

Vorbemerkung

Die Aufgabenfelder Prämienvverbilligungen sowie Kranken- und Unfallversicherung werden gemeinsam betrachtet, um dem Engagement der Kantone bei der Kranken- oder Unfallversicherung gerecht zu werden. Die Prämienvverbilligungen sind im betrachteten Feld sehr dominant. Sie repräsentieren 98.2 Prozent der Gesamtnettoausgaben über alle Kantone.

Ergebnisse Benchmarking

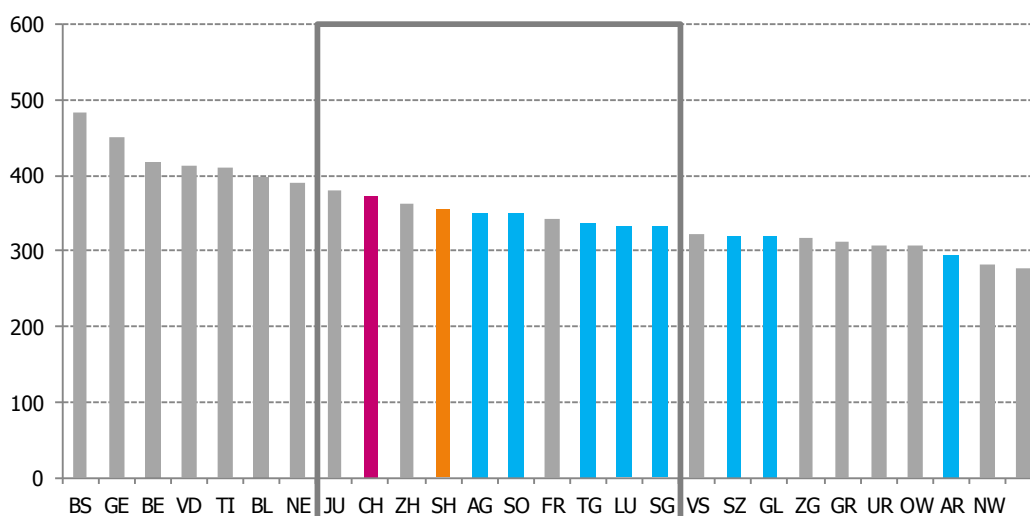
Gemessen an den Nettoausgaben pro Kopf liegen Schaffhausens Fallkosten deutlich über den Durchschnittswerten der Gesamtschweiz sowie der Peer Group. Im Vergleich mit der Gesamtheit aller Kantone resultiert ein Fallkostendifferenzial von 5.8 Mio. CHF (Indexwert: 128). Gegenüber dem durchschnittlichen Fallkostenniveau der Peer-Group-Kantone ergibt sich gar ein Fallkostendifferenzial von 12.7 Mio. CHF (Indexwert: 194).

Plausibilisierung: Wahl der Vergleichsgruppe

Der erste Teil der Plausibilisierung in diesem Aufgabenbereich dient dazu, mögliche Erklärungen für die unterschiedlichen Fallkostenniveaus der Peer Group und der Gesamtschweiz zu finden und in diesem Sinne die Eignung der verschiedenen Vergleichsgruppen zu überprüfen.

Ein wichtiges Strukturmerkmal für die Nachfrage nach Prämienvverbilligungen stellen die Krankenkassenprämien dar. Verschiedene Einflussfaktoren wirken hierbei auf die Höhe der Krankenkassenprämien und führen zu kantonalen Unterschieden. Das Prämienniveau wird einerseits durch eine Preis-, andererseits durch eine Mengenkomponekte beeinflusst. So tragen die teureren Arztkonsultationen in der Stadt ebenso zu den unterschiedlichen Krankenkassenprämien bei, wie die geringere Anzahl an Untersuchungen in ländlicheren Kantonen. Weitere wichtige Einflussfaktoren sind die Fachärztdichte, die Medikamentenpreise und die Bevölkerungszusammensetzung. Näherungsweise kann von einem linearen Zusammenhang zwischen den Krankenkassenprämien und den Gesundheitskosten ausgegangen werden. Die folgende Abbildung zeigt die Durchschnittsprämien der Kantone und gibt einen Hinweis auf die Höhe der Gesundheitskosten bzw. die Nachfrage nach Prämienvverbilligungen.

Abb. 5-6 Prämienvverbilligungen:
Interkantonaler Vergleich der kantonalen Durchschnittsprämien 2011 [CHF]



Anmerkung: Kantonale Durchschnittsprämien für Erwachsene ab 26 Jahren.
Quelle: BAG, BAKBASEL

Die höchsten Krankenkassenprämien müssen im Kanton Basel-Stadt sowie im Kanton Genf bezahlt werden. Generell befinden sich die Prämien in der Westschweiz auf höherem Niveau als in der Deutschschweiz. Im Kanton Schaffhausen liegen die Krankenkassenprämien unterhalb des schweizerischen Durchschnitts, jedoch auf vergleichsweise hohem Niveau gegenüber den Deutschschweizer Kantonen. Aufgrund dieser vergleichsweise kostspieligen Gesundheitsversorgung des Kantons Schaffhausen im Deutschschweizer Vergleich dürfte auch die Nachfrage nach Prämienverbilligungen tendenziell höher ausfallen. Die aus kleinen bis mittelgrossen Deutschschweizer Kantonen bestehende Peer Group widerspiegelt die Bedarfsstruktur des Kantons Schaffhausen dementsprechend nur begrenzt. Im Vergleich des Nettoausgabenniveaus von Schaffhausen mit der Peer Group wird die Bedarfsstruktur Schaffhausens unterschätzt und damit die Fallkosten überschätzt. Gegenüber der Gesamtheit aller Kantone gilt die gegenteilige Aussage, wonach Schaffhausens Bedarfsstruktur angesichts des unterdurchschnittlichen Prämienniveaus überschätzt, die Fallkosten jedoch unterschätzt sind.

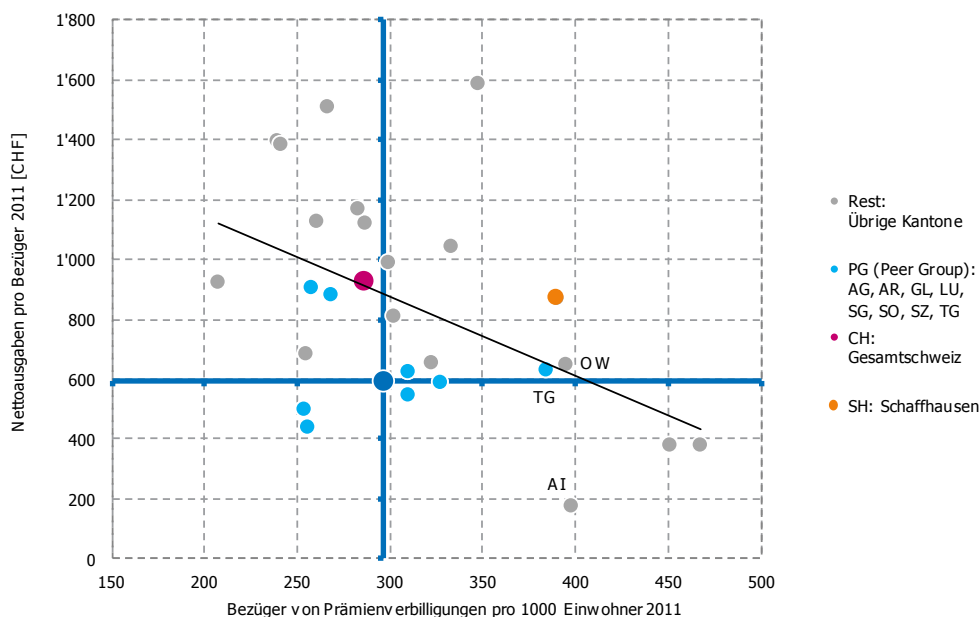
Zwecks Plausibilisierung der Ergebnisse kann eine Vergleichsgruppe gebildet werden, die Schaffhausens Bedarfsstruktur möglichst gut abbildet. Dazu werden diejenigen acht Kantone ausgewählt, deren Prämienniveaus am wenigsten stark von Schaffhausens durchschnittlichen Krankenkassenprämien abweichen. Diese acht Kantone sind in der Abbildung auf der vorherigen Seite grau eingerahmt. Gegenüber dieser aufgabenspezifischen Vergleichsgruppe liegen die Nettoausgaben pro Kopf des Kantons Schaffhausen auf einem Niveau von 158 Prozent. Das entspricht einem Fallkostendifferenzial von 9.6 Mio. CHF.

Zusatzanalyse: Angebotsstruktur

Die Plausibilisierung der Angebotsstruktur ist losgelöst von der Überprüfung der Robustheit der Kostendifferenziale im Sinne einer Zusatzanalyse zu verstehen. Während das Leistungsniveau eines Kantons insgesamt durch die Höhe der Nettoausgaben pro Einwohner determiniert wird und damit im Rahmen des Standard-Benchmarkings zum Ausdruck kommt, lassen sich mithilfe der Anzahl an Bezüglern von Prämienverbilligungen zwei Komponenten des Leistungsangebots aufschlüsseln.

Indem die Anzahl an Bezüglern ins Verhältnis zur Gesamtbevölkerung gesetzt wird, kann erstens eine Mengenkomponekte des Leistungsangebots ermittelt werden. Die Ermittlung der Nettoausgaben pro Bezüglern zeigt zweitens die Preiskomponekte des Leistungsangebots. Diese Aufteilung der Nettoausgaben pro Kopf in eine Bezugsquote sowie einen Beitrag pro Bezüglern ist in der Abbildung dargestellt.

Abb. 5-7 Prämienvverbilligungen: Nettoausgaben pro Bezüglern im interkantonalen Vergleich



Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

Die Abbildung macht deutlich, dass sich die Kantone hinsichtlich der Gestaltung des Leistungsangebots recht stark unterscheiden. Für die gesamte Schweiz gilt tendenziell: Kantone mit einer hohen Bezugsquote leisten kleinere Beiträge pro Bezüger. Der Kanton Schaffhausen weist sowohl gegenüber der Gesamtschweiz wie auch der Peer Group eine sehr hohe Bezugsquote auf. Angesichts der hohen Bezugsquote liegen die Nettoausgaben pro Bezüger auf recht hohem Niveau. Bei einem allfälligen Leistungsabbau im Bereich Prämienvverbilligungen bieten sich dementsprechend sowohl eine Reduktion der Bezugsquote, also der Mengenkomponekte, als auch eine Kürzung der Beiträge pro Bezüger (Preiskomponekte) an.

Fazit

Die Bedarfsstruktur eines Kantons hängt im Aufgabenfeld Prämienvverbilligungen massgeblich mit dem entsprechenden Krankenkassenprämienniveau zusammen. Die Peer Group bestehend aus kleinen bis mittelgrossen Deutschschweizer Kantonen mit vergleichsweise tiefem Prämienniveau unterschätzt die Bedarfsstruktur des Kantons Schaffhausen. Dementsprechend stellt das Fallkostendifferenzial des Kantons Schaffhausen gegenüber der standardmässig definierten Peer Group (12.7 Mio. CHF) die obere Grenze eines plausiblen Resultats dar. Demgegenüber wird Schaffhausens Bedarfsstruktur beim Vergleich mit der Gesamtschweiz unterschätzt. Das Fallkostendifferenzial gegenüber der Gesamtschweiz (5.8 Mio. CHF) kann als untere Grenze betrachtet werden. Den verlässlichsten Vergleich bietet eine aufgabenspezifisch definierte Peer Group bestehend aus Kantonen mit ähnlich hohen Prämienniveaus. Gegenüber dieser Gruppe von Kantonen liegen Schaffhausens Fallkosten auf einem Niveau von 158 Prozent. Das entspricht einem Fallkostendifferenzial von 9.6 Mio. CHF.

5.1.5 Invalidität (ohne Ergänzungsleistungen IV)

Vorbemerkung

Die Aufgabenfelder Invalidenheime und Leistungen an Invalide werden gemeinsam betrachtet. Das Feld Invalidenheime ist hierin mit 96.2 Prozent schweizweiten Anteil sehr dominant. Die Leistungen an Invalide wurden ebenfalls in die Betrachtungen integriert, um etwaigen Engagement der Kantone in diesem Bereich gerecht zu werden.

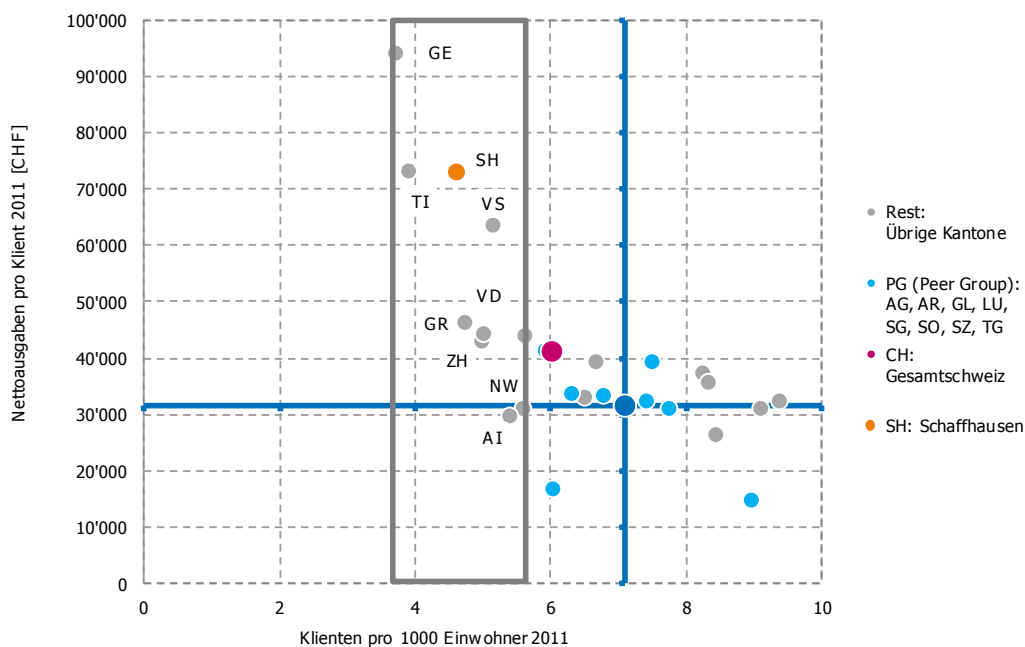
Ergebnisse Benchmarking

Im Aufgabenfeld Invalidenheime weist der Kanton Schaffhausen ein Fallkostendifferenzial von 14.6 Mio. CHF (Indexwert: 229) gegenüber dem Peer-Group-Durchschnitt und von 11.3 Mio. CHF auf (Indexwert: 177) gegenüber dem schweizerischen Durchschnitt. Überschüssige Strukturkosten fallen hingegen nicht an (Indexwert: 65 bzw. 77). Hierbei ist auffällig, dass die Indexwerte von Fallkosten und Strukturkosten jeweils stark vom Durchschnittsindexwert 100 abweichen. Eine Plausibilisierung des Ergebnisses ist daher angebracht, auch hinsichtlich des Kantonsanteils von nahezu 100 Prozent.

Plausibilisierung: Wahl der Vergleichsgruppe

Die Aufteilung der Nettoausgaben pro Kopf zur Ermittlung der Fall- und Strukturkosten erfolgt im Aufgabenfeld Invalidität anhand der Klienten der Institutionen für Menschen mit Behinderung, Suchtproblemen und psychosozialen Problemen nach Herkunftskanton. Die Anzahl der Klienten im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung bildet die Strukturkosten, während die Fallkosten durch die Nettoausgaben pro Klient bestimmt werden. Bei der Interpretation der Ergebnisse in diesem Kapitel gilt es zu beachten, dass die Kosten für Betreuungsplätze je nach benötigtem Betreuungsgrad des Klienten stark variieren können und daher zusätzlich eine kostenmässige Einordnung aller Klienten notwendig wäre.

Abb. 5-8 Invalidität: Nettoausgaben pro Klient im interkantonalen Vergleich



Anmerkung: Ohne BE (Dateninkonsistenz). Klient = Klient in Institutionen für Menschen mit Behinderung, Suchtproblemen und psychosozialen Problemen nach Herkunftskanton gemäss Statistik der sozialmedizinischen Institutionen.
Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

Die Abbildung zeigt, dass der Vergleich des Kantons Schaffhausen mit der Gesamtheit aller Kantone aufgrund der heterogenen Bedarfsstrukturen nur bedingt ein aussagekräftiges Ergebnis liefert. Das Verhältnis der Klienten zur Gesamtbevölkerung präsentiert sich in den einzelnen Kantonen sehr unterschiedlich, wo-

bei Kantone mit geringer Fallhäufigkeit weit überdurchschnittliche Fallkosten aufweisen, so auch der Kanton Schaffhausen. Im Diagramm zeigt sich die exponierte Lage des Kantons Schaffhausen deutlich. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass in diesen Kantonen nur wenige bzw. besonders pflegebedürftige Menschen mit Behinderungen in Heimen untergebracht sind. Folglich wären in dieser Situation die Fallhäufigkeit niedrig und die Fallkosten hoch.

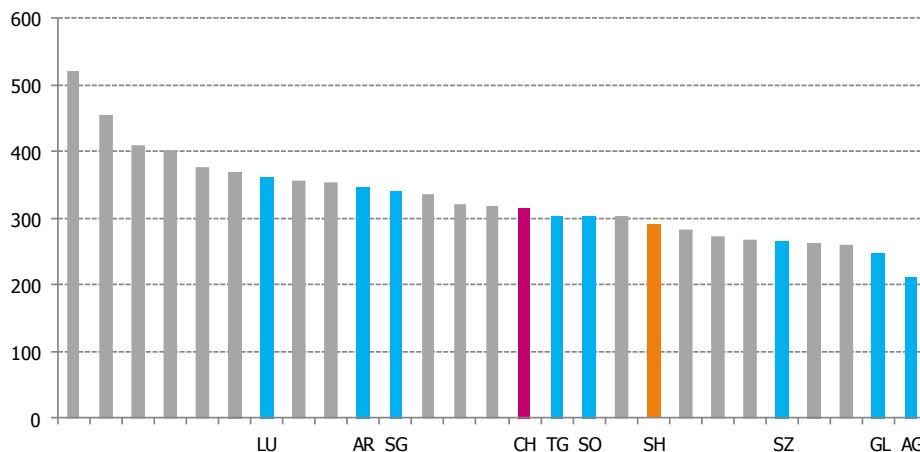
Für das interkantonale Benchmarking bedeutet dies, dass der Auswahl der Vergleichsgruppe eine besondere Bedeutung zukommt. Anstelle eines Vergleichs mit der Gesamtschweiz oder der Peer Group drängt sich in diesem Aufgabenfeld ein Benchmarking mit strukturähnlichen Kantonen auf. Zu diesem Zweck wird eine Vergleichsgruppe aus ähnlichen Kantonen gebildet. Diese Gruppe ist in der Abbildung durch ein graues Rechteck markiert.

Der Indexwert für die Fallkosten beträgt für dieses Benchmarking 138 (während der Strukturkostenindexwert aus der Spezifikation der Berechnung heraus nahe 100 liegt). Hieraus berechnet sich ein Fallkostendifferenzial von 7.1 Mio. CHF. Im Vergleich zu dieser Gruppe verbleibt der Indexwert also weiterhin auf hohem Niveau, die überschüssigen Kosten fallen aber kleiner aus.

Plausibilisierung: Betriebskosten von Invalidenheimen

Um eine weitere Einschätzung über das Versorgungsniveau bzw. die Effizienz des Bereichs Invalidenheime im Kanton Schaffhausen zu erhalten, können anstelle der Finanzstatistik der öffentlichen Hand die Betriebskosten der Schaffhauser sozialen Einrichtungen betrachtet werden. Schliesslich bestehen die Ausgaben der Kantone für Invalidenheime hauptsächlich aus Beiträgen an eigene oder ausserkantonale Institutionen. Um einen Hinweis auf die Positionierung der Schaffhauser Einrichtungen im interkantonalen Vergleich zu erhalten, können mithilfe der BFS-Statistik der sozialmedizinischen Institutionen die Betriebskosten der Einrichtungen für Menschen mit Behinderung, Suchtproblemen und psychosozialen Problemen verglichen werden.

**Abb. 5-9 Invalidenheime:
Betriebskosten pro Betreuungstag 2011 im interkantonalen Vergleich in CHF**



Anmerkungen: Berücksichtigt sind alle Einrichtungen vom Typ Heim und Wohnheim mit Beschäftigung.
Quelle: BFS, BAKBASEL

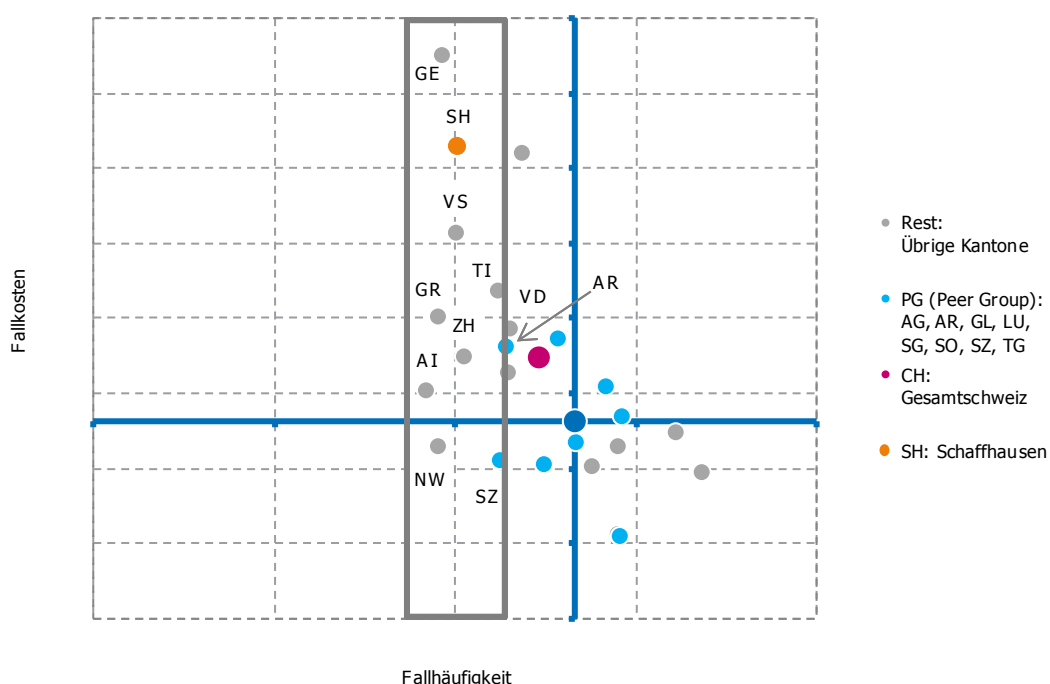
Die Abbildung auf der nachfolgenden Seite zeigt die Betriebskosten pro Betreuungstag in den Einrichtungen vom Typ Heim und Wohnheim mit Beschäftigung. Die Betriebskosten pro Betreuungstrag der Schaffhauser Einrichtungen liegen eher unter den Durchschnittswerten der Peer-Group-Kantone sowie der Gesamtschweiz, wobei die Kosten für Betreuungsplätze wie eingangs erwähnt stark vom benötigten Betreuungsgrad der Klienten abhängen können. Damit lassen sich in dieser betriebswirtschaftlichen Perspektive keine Ursachen für die hohen Indexwerte im Kanton Schaffhausen finden.

[EXKURS] Plausibilisierung: Aggregation mit Ergänzungsleistungen IV

Es kann sinnvoll sein, die Ergänzungsleistungen zur Invalidenversicherung in die Betrachtung einzubeziehen, da Finanzierungsinstrumente der Leistungen für Menschen mit Behinderungen teilweise substitutiv sind: So kann ein Kanton entscheiden, nur wenig objektbasierte Beiträge an die Institutionen zu leisten. Hierdurch wird jedoch nahezu automatisch die Bedürftigkeit in der Subjektfinanzierung – bei den Ergänzungsleistungen – steigen, die Personen mit unzureichenden finanziellen Ressourcen den Heimaufenthalt ermöglicht. In der nachfolgenden Abbildung werden deshalb das interkantonale Benchmarking der Invalidenheime inklusive der Ergänzungsleistungen IV betrachtet.

Dabei werden die Nettoausgaben mittels eines synthetischen Bedarfsindikators zerlegt. Dieser ist ein gewichtetes Mittel der Anzahl Klienten in Invalidenheimen und der Anzahl der Bezüger von Ergänzungsleistungen IV. Hierdurch sind die konkreten Werte der Fallkosten (Ordinate) und Fallhäufigkeit (Abszisse) jedoch nicht mehr interpretierbar, weshalb keine Werte ausgewiesen werden.

Abb. 5-10 Invalidität inkl. EL IV: Nettoausgaben pro Bedarfseinheit im interkantonalen Vergleich



Anmerkung: Ohne BE (Dateninkonsistenz).
Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

Auch im Benchmarking des gesamten Invaliditätsbereichs (inkl. der Ergänzungsleistungen IV) behält der Kanton Schaffhausen eine exponierte Lage. Es lohnt sich hinsichtlich der weiterhin erkennbaren Strukturunterschiede nochmals den Vergleich mit strukturähnlichen Kantonen anzustellen (graues Rechteck). Dieses Benchmarking ergibt ein Fallkostenindexwert von 127 und ein Fallkostendifferenzial in Bezug auf das erweiterte Aggregat von 7.6 Mio. CHF.

Fazit

Aufgrund heterogener Bedarfsstrukturen in den einzelnen Kantonen liefert der Vergleich des Kantons Schaffhausen mit der Peer Group und der Gesamtheit aller Kantone möglicherweise keine aussagekräftigen Resultate. Plausiblere Ergebnisse dürften hingegen beim Vergleich des Kantons Schaffhausen mit Kantonen resultieren, die ähnliche Fallhäufigkeiten aufweisen. Dieses Benchmarking ergibt für den Kanton Schaffhausen einen Indexwert von 138 und ein Fallkostendifferenzial in der Höhe von etwa 7.1 Mio. CHF.

5.1.6 Obligatorische Schule & Sonderschulen

Vorbemerkung

Die Aufgabenbereiche Obligatorische Schule und Sonderschulen werden gemeinsam betrachtet, da die Angebotsstruktur im Bereich der Sonderschulung interkantonale stark variiert. So unterscheiden sich die Kantone massgeblich hinsichtlich des Entwicklungsstands bei der Einführung des integrativen Unterrichts, wodurch separate Betrachtungen der Obligatorischen Schule einerseits und Sonderschulen andererseits zu wenig aussagekräftigen Ergebnissen führen.

Ergebnisse Benchmarking

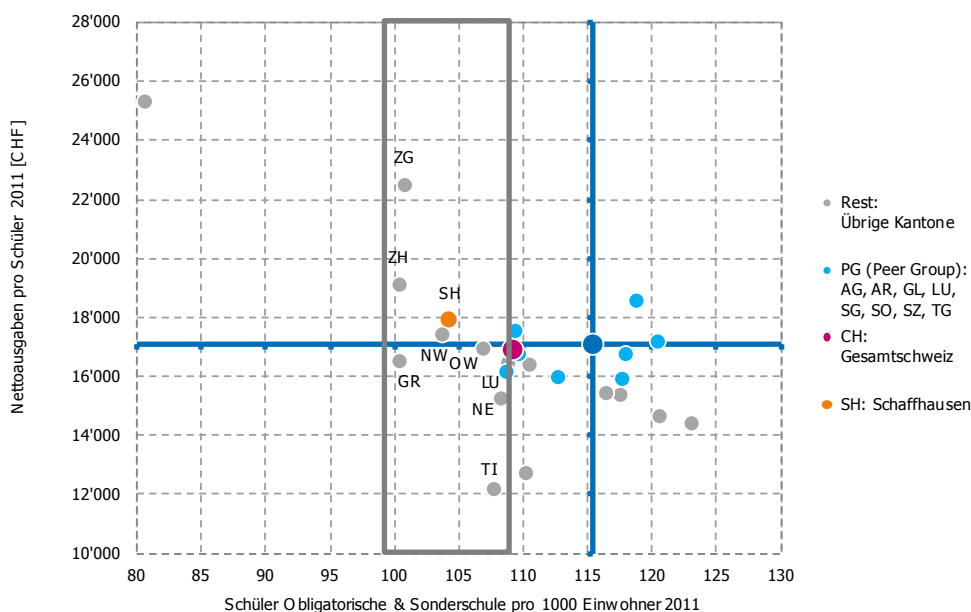
Das Nettoausgabenniveau des Kantons Schaffhausen liegt im Bereich Obligatorische Schule und Sonderschulen gemäss Benchmarking der Fallkosten anhand der Nettoausgaben pro Schüler leicht über den Durchschnittswerten der Peer-Group-Kantone (Indexwert: 105) sowie der Gesamtheit aller Kantone (Indexwert: 106). Im Vergleich mit dem Peer-Group-Mittelwert resultiert ein Fallkostendifferenzial von 6.2 Mio. CHF. Gegenüber der Gesamtschweiz beträgt Schaffhauser Fallkostendifferenzial 7.8 Mio. CHF.

Plausibilisierung: Wahl der Vergleichsgruppe

Die Plausibilisierung des umfangreichen Aufgabenfelds Obligatorische Schule und Sonderschulen besteht hauptsächlich aus der Aufschlüsselung der Kostenstruktur und der Betrachtung einzelner Kostentreiber. Vorab wird im folgenden Abschnitt das Vorgehen beim Benchmarking der Fallkosten beschrieben und die Eignung der Vergleichsgruppe überprüft.

Für die Ermittlung der Fallkosten werden die Nettoausgaben durch die Schülerzahl geteilt. Die Schülerzahlen basieren auf dem Durchschnittswert der Schuljahre 2010/11 und 2011/12, wobei die Schüler ihrem jeweiligen Wohnortkanton zugewiesen sind. Diese Schülerzahlen des BFS beinhalten auf Stufe Obligatorische Schule auch Schüler der 7. bis 9. Klasse, die bereits in diesem Alter eine gymnasiale Ausbildung begonnen haben. Da die Kosten dieser Schüler in der Finanzstatistik grösstenteils auf Stufe Allgemeinbildende Schulen anfallen, werden sie nicht in die Analyse dieses Aufgabenfelds einbezogen und stattdessen den Schülern der Stufe Allgemeinbildende Schulen zugeordnet.

**Abb. 5-11 Obligatorische Schule & Sonderschulen:
Fall- und Strukturkosten im interkantonalen Vergleich**



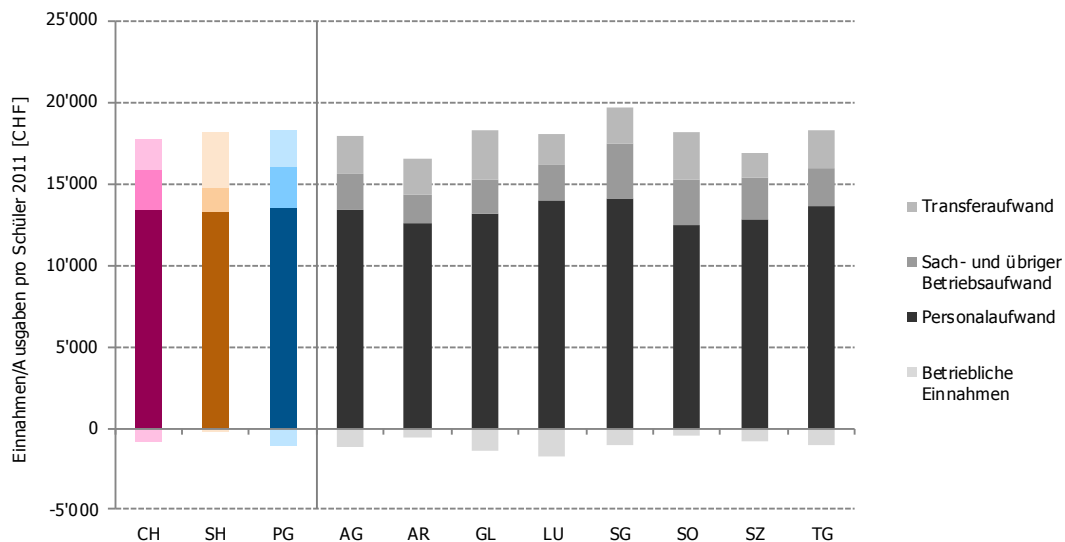
Anmerkung: Schülerzahlen = Durchschnittswerte der Schuljahre 2010/11 und 2011/12 nach Wohnkanton inkl. Privatschulen.
Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

Voranstehende Abbildung zeigt auf der horizontalen Achse, dass die Anzahl der Schüler pro 1000 Einwohner im Kanton Schaffhausen tiefer liegt als in den Peer-Group-Kantonen. Dies ist unter anderem auf eine vergleichsweise alte Bevölkerungsstruktur des Kantons Schaffhausen zurückzuführen. Allerdings sind die Abweichungen in der Bedarfsstruktur recht gering, so dass grundsätzlich davon ausgegangen werden kann, dass sämtliche Vergleichsgruppen aussagekräftige Resultate liefern. Eine Vergleichsgruppe gebildet aus den acht strukturähnlichsten Kantonen im grauen Rahmen bietet sich nicht als primäre Vergleichsgruppe an, zumal die Fallkosten der betreffenden Kantone stark schwanken. Gegenüber den strukturähnlichen Kantonen liegen Schaffhausens Nettoausgaben pro Schüler auf einem Niveau von 103 Prozent.

Plausibilisierung: Kostentreiber

Im Folgenden wird die Kostenstruktur näher betrachtet. Die gesamten Nettoausgaben pro Schüler werden dafür in Einnahmen und Ausgaben aufgeschlüsselt und ausgabenseitig sodann in die Komponenten Personal-, Sach- und übriger Betriebsaufwand sowie Transferaufwand aufgeteilt.

**Abb. 5-12 Obligatorische Schule & Sonderschulen:
Einnahmen und Ausgaben pro Schüler 2011 nach Arten**



Anmerkung: Schülerzahlen = Durchschnittswerte der Schuljahre 2010/11 und 2011/12 nach Wohnkanton inkl. Privatschulen.
Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

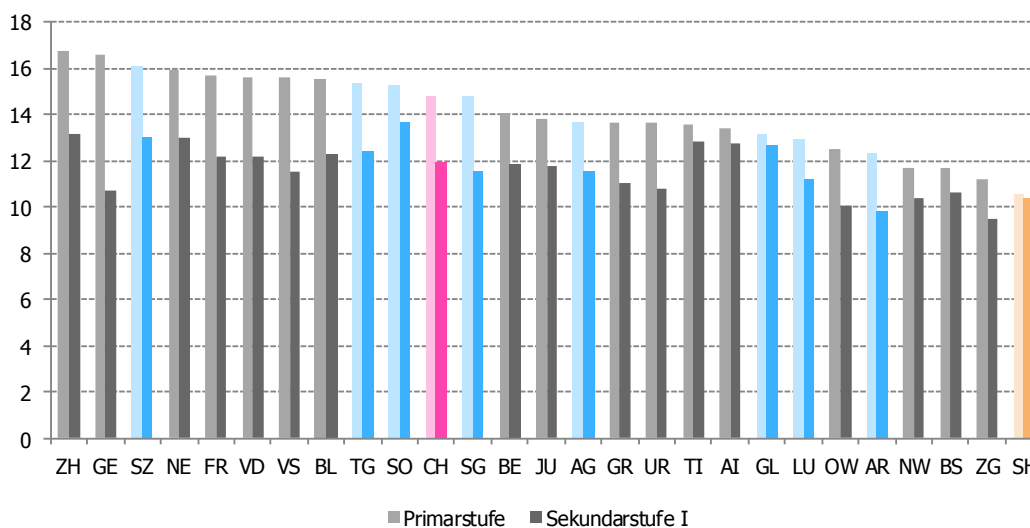
Obige Grafik zeigt, dass die Ausgaben pro Schüler des Kantons Schaffhausen über dem Durchschnittswert der Gesamtschweiz, jedoch unter dem Peer-Group-Mittelwert liegen. Die Tatsache, dass die Fallkosten der Nettoausgaben pro Schüler im standardmässigen Benchmarking überdurchschnittlich ausfallen, erklärt sich durch die niedrigeren Einnahmen pro Schüler des Kantons Schaffhausen. Ausgabenseitig zeigt sich die Sachgruppe Transferaufwand als auffälligste Position. Demgegenüber befindet sich der Personalaufwand auf einem leicht unterdurchschnittlichen Niveau.

Plausibilisierung: Betreuungsverhältnis

Ein Einflussfaktor auf die Personalkosten ist das Betreuungsverhältnis. Das Betreuungsverhältnis, also die von einer Lehrperson betreute Anzahl Schüler, gibt einen Eindruck darüber, wieviel Zeit eine Lehrperson pro Schüler theoretisch aufwenden kann und stellt somit ein Indikator für die Unterrichtsbedingungen dar. Gleichzeitig kann ein gutes Betreuungsverhältnis als Indikator für ein kostenintensives Bildungssystem interpretiert werden. Die Grafik auf der folgenden Seite stellt das Betreuungsverhältnis auf Primar- und Sekundarstufe I nach Kantonen dar, wobei diese Betrachtung den Bereich Sonderschulen nicht einschliesst. Dementsprechend muss bei der Interpretation der Resultate berücksichtigt werden, dass die integrative Förderung in Regelklassen der Obligatorischen Schulen nicht in allen Kantonen gleich stark

ausgeprägt ist. Zur Berechnung des Betreuungsverhältnisses werden nur Angaben von öffentlichen Bildungsinstitutionen miteinbezogen.

Abb. 5-13 Obligatorische Schule: Betreuungsverhältnis nach Schulkanton 2011/12



Anmerkung: Betreuungsverhältnis = Anzahl Schülerinnen und Schüler pro Vollzeitäquivalent einer Lehrkraft in öffentlichen Bildungsinstitutionen des Schuljahres 2011/12.
Quelle: BFS, BAKBASEL

Im Kanton Schaffhausen betreut eine Lehrkraft auf Primarstufe weniger Schüler als in allen anderen Kantonen. Auch auf Sekundarstufe I weist Schaffhausen ein sehr schülerfreundliches, aber tendenziell kostenintensives Betreuungsverhältnis auf.

Fazit

Sowohl die Gesamtschweiz als auch die Peer Group erweisen sich in der Plausibilisierung als aussagekräftige Vergleichsgruppen für den Kanton Schaffhausen. Die Fallkosten in Form der Nettoausgaben pro Schüler liegen im Kanton Schaffhausen um gut 5 Prozent über den Durchschnittswerten der Vergleichsgruppen.

Die Aufschlüsselung der Nettoausgaben in einzelne Komponenten zeigt, dass unterdurchschnittliche Einnahmen pro Schüler dieses Ergebnis treiben. Beim Vergleich der Bruttoausgaben pro Schüler weist der Kanton Schaffhausen insbesondere gegenüber der Peer Group kein auffällig hohes Niveau auf. Andererseits deutet sich in der Plausibilisierung an, dass das Betreuungsverhältnis tendenziell kostenintensiv sein dürfte, wobei sich dies nicht in überdurchschnittlichem Personalaufwand niederschlägt.

5.1.7 Berufsbildung

Vorbemerkung

Die Aufgabenbereiche Berufliche Grundbildung und Höhere Berufsbildung werden gemeinsam betrachtet, da die Angebotsstruktur im Bereich der Berufsbildung interkantonal stark variiert und die Ausgaben in der Finanzstatistik teilweise nicht aufgeschlüsselt dargestellt werden können. Separate Betrachtungen der Beruflichen Grundbildung einerseits und der Höheren Berufsbildung andererseits würden zu wenig aussagekräftigen Ergebnissen führen.

Ergebnisse Benchmarking

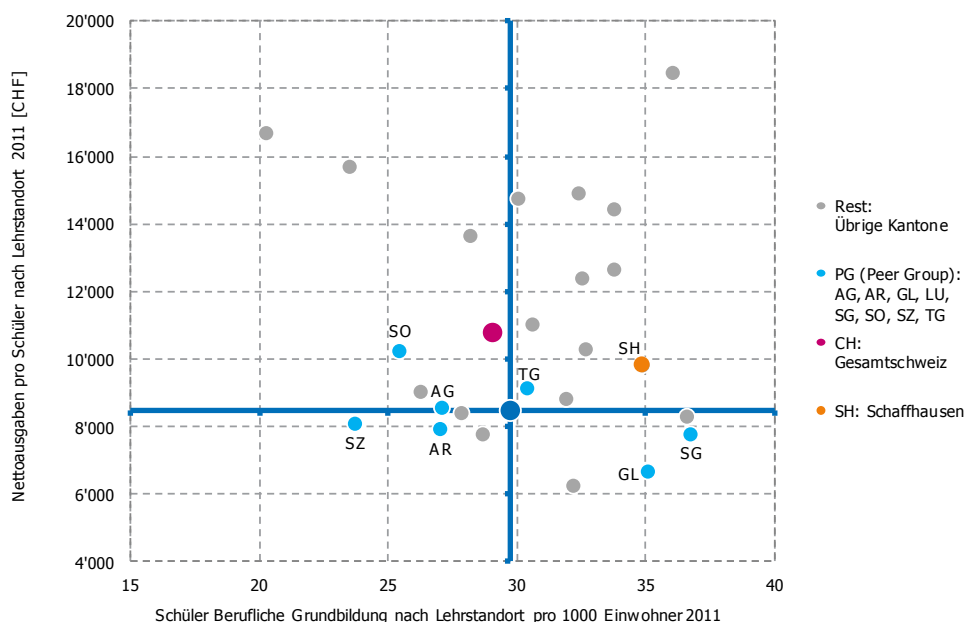
Die Fallkosten in Form der Nettoausgaben pro Schüler des Kantons Schaffhausen liegen im Bereich Berufsbildung unter dem gesamtschweizerischen Durchschnitt (Indexwert: 91), jedoch über dem Peer-Group-Mittelwert (Indexwert: 116). Gegenüber der Peer Group besteht ein Fallkostendifferenzial von 3.6 Mio. CHF.

Plausibilisierung: Wahl der Vergleichsgruppe

Analog zum Aufgabenfeld Obligatorische Schule besteht die Plausibilisierung des Aufgabengebiets Berufsbildung hauptsächlich aus der Überprüfung der Eignung der Vergleichsgruppen sowie der Aufschlüsselung der Kostenstruktur.

Für die Ermittlung der Fallkosten werden die Nettoausgaben durch die Schülerzahl des Bereichs Berufliche Grundbildung geteilt. Massgebend für die Zuordnung eines Lernenden zu einem Kanton ist der Standort des Lehrbetriebes. Die Beschränkung auf die Schülerzahlen des Bereichs Berufliche Grundbildung sollte keine grosse Verzerrung mit sich bringen, da sich die Anzahl der Lernenden im Bereich Höhere Berufsbildung proportional aus der Anzahl der Schüler im Bereich Berufliche Grundbildung bestimmt.

Abb. 5-14 Berufsbildung: Fall- und Strukturkosten im interkantonalen Vergleich



Anmerkung: Ohne LU (Dateninkonsistenz in der Finanzstatistik).
Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

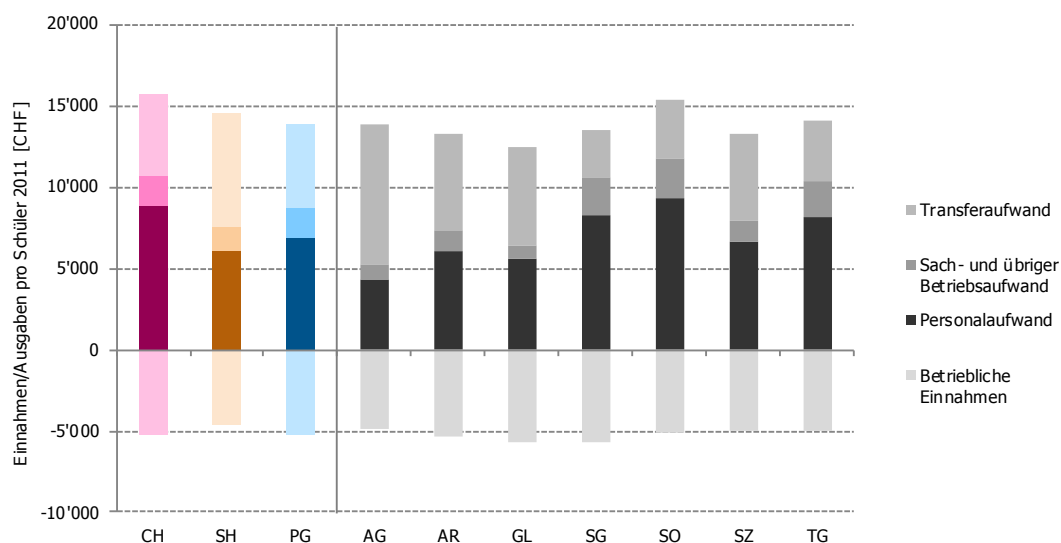
Voranstehende Abbildung macht deutlich, dass der Kanton Schaffhausen im Bereich Berufsbildung über eine ausgeprägte Bedarfsstruktur verfügt. Die Anzahl der Berufsschüler nach Lehrstandort im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung des Kantons liegt deutlich über den Mittelwerten der Gesamtschweiz sowie der

Peer Group. Da keine Grössenvor- oder -nachteile erkennbar sind und die Fallkosten der Kantone mit ausgeprägter Bedarfsstruktur stark schwanken, scheint der Vergleich mit einer Gruppe strukturähnlicher Kantone dem Vergleich mit der standardmässig definierten Peer Group nicht vorzuziehen. Es ist davon auszugehen, dass die standardmässig definierte Peer Group eine aussagekräftige Vergleichsgruppe darstellt, zumal die Fallkosten der Peer-Group-Kantone keine hohe Variation aufweisen.

Plausibilisierung: Kostentreiber

Im Folgenden wird die Kostenstruktur näher betrachtet. Die gesamten Nettoausgaben pro Schüler werden dafür in Einnahmen und Ausgaben aufgeschlüsselt und ausgabenseitig sodann in die Komponenten Personalaufwand, Sach- und übriger Betriebsaufwand sowie Transferaufwand aufgeteilt.

Abb. 5-15 Berufsbildung: Einnahmen und Ausgaben pro Schüler 2011 nach Arten



Anmerkung: Ohne LU (Dateninkonsistenz in der Finanzstatistik).
Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

Obige Grafik zeigt, dass der Kanton Schaffhausen im Vergleich mit der Gesamtschweiz sowie der Peer Group leicht geringere Einnahmen pro Schüler erzielt. Allerdings erweist sich in diesem Aufgabenfeld die Ausgabenseite als massgeblicher Treiber für die Ergebnisse der Benchmarkings anhand der Nettoausgaben. Schaffhausens Ausgaben pro Schüler liegen unter dem schweizerischen Durchschnitt, jedoch über dem Mittelwert der Peer Group. Die klar auffälligste Ausgabenart stellt der Transferaufwand dar. Demgegenüber befindet sich beispielsweise der Personalaufwand des Kantons Schaffhausen im Bereich Berufsbildung auf vergleichsweise tiefem Niveau.

Fazit

Die standardmässig definierte Peer Group erweist sich in der Plausibilisierung als aussagekräftigste Vergleichsgruppe für den Kanton Schaffhausen im Aufgabenfeld Berufsbildung. Das Fallkostendifferenzial des Kantons Schaffhausen beträgt gegenüber den Peer-Group-Kantonen 3.6 Mio. CHF.

Die Aufschlüsselung der Nettoausgaben in einzelne Komponenten zeigt, dass einerseits leicht unterdurchschnittliche Einnahmen und insbesondere ein hoher Transferaufwand für dieses Ergebnis verantwortlich zeichnen.

5.1.8 Allgemeinbildende Schulen

Ergebnisse Benchmarking

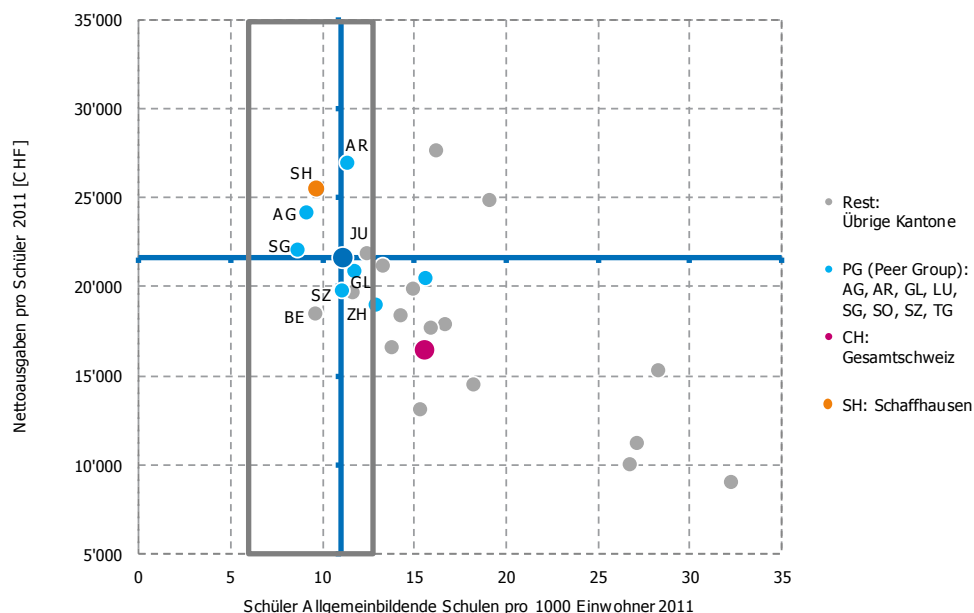
Die Fallkosten des Kantons Schaffhausen liegen gemäss Benchmarking der Nettoausgaben pro Schüler über dem Durchschnittswert der Peer-Group-Kantone (Indexwert: 118). Gegenüber der Gesamtschweiz befinden sich Schaffhausens Fallkosten bei einem Indexwert von 155 gar auf deutlich überdurchschnittlichem Niveau.

Zerlegung von Fall- und Strukturkosten

Im Zentrum der Plausibilisierungsanalyse dieses Aufgabenfelds steht zunächst die Erklärung der je nach Vergleichsgruppe unterschiedlich hoch ausfallenden Kostendifferenziale des Kantons Schaffhausen. Die Angebotsstrukturen im Bereich Allgemeinbildende Schulen unterscheiden sich in den einzelnen Kantonen in Form von Kurz- und Langzeitgymnasien, grundsätzlich abweichender Ausbildungsdauer sowie des Verhältnisses von öffentlichen und privaten Schulen. Als Folge davon variieren auch die Schülerzahlen, so dass die Anteile der Gymnasialschüler im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung recht stark streuen. Als dementsprechend wichtig erweist sich die Aufteilung der Nettoausgaben pro Einwohner in Fall- und Strukturkosten, wobei wegen der heterogenen Angebotsstrukturen auch die Auswahl der Vergleichsgruppe von zentraler Bedeutung ist.

Für das in der folgenden Abbildung dargestellte Benchmarking der Fall- und Strukturkosten werden die Nettoausgaben durch die Schülerzahl geteilt. Die Schülerzahlen basieren auf dem Durchschnittswert der Schuljahre 2010/11 und 2011/12, wobei die Schüler ihrem jeweiligen Wohnortkanton zugewiesen sind. Diese Schülerzahlen des BFS beinhalten auf Stufe Allgemeinbildende Schulen jedoch nicht die Schüler der 7. bis 9. Klasse, die bereits in diesem Alter eine gymnasiale Ausbildung begonnen haben. Da die Kosten dieser Schüler in der Finanzstatistik grösstenteils auf Stufe Allgemeinbildende Schulen anfallen, werden sie für die Analyse dieses Aufgabenfelds ebenfalls berücksichtigt.

Abb. 5-16 Allgemeinbildende Schulen: Fall- und Strukturkosten im interkantonalen Vergleich



Anmerkung: Schülerzahlen = Durchschnittswerte der Schuljahre 2010/11 und 2011/12 nach Wohnkanton inkl. Privatschulen. Ohne TG (Dateninkonsistenz in der Finanzstatistik).
Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

Plausibilisierung: Wahl der Vergleichsgruppe

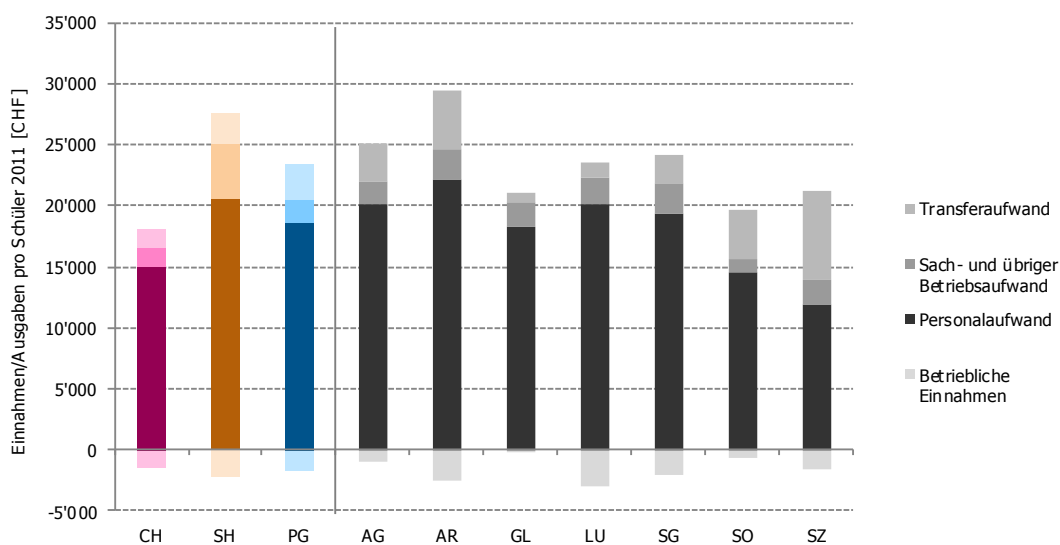
Die Grafik auf der vorangehenden Seite zeigt, dass die auf der horizontalen Achse abgebildeten Strukturkosten aus oben genannten Gründen interkantonal sehr heterogen sind und Kantone mit vielen Schülern in dieser Betrachtung über Grössenvorteile zu verfügen scheinen. Da der schweizerische Mittelwert stark von den Kantonen mit sehr hoher Bedarfsstruktur geprägt ist, liefert ein Vergleich beispielsweise des Kantons Schaffhausen mit der Gesamtschweiz dementsprechend kaum aussagekräftige Ergebnisse. Die standardmässig definierte Peer Group erweist sich demgegenüber in diesem Aufgabenfeld als recht gut geeignet für einen Vergleich mit dem Kanton Schaffhausen. Die Peer-Group-Kantone weisen insgesamt eine sehr ähnliche Bedarfsstruktur auf wie Schaffhausen.

Ein Vergleich mit den acht strukturähnlichsten Kantonen im grau eingefärbten Rahmen drängt sich deshalb nicht auf. Zwecks Sensitivitätsanalyse wurde das Benchmarking der Fallkosten jedoch auch mit den strukturähnlichen Kantonen als Vergleichsgruppe durchgeführt. Die Nettoausgaben pro Schüler des Kantons Schaffhausen liegen bei 125 Prozent der Vergleichsgruppe.

Plausibilisierung: Kostentreiber

Analog zu den vorangehenden Bildungsbereichen wird im Folgenden die Kostenstruktur näher betrachtet. Die gesamten Nettoausgaben pro Schüler werden dafür in Einnahmen und Ausgaben aufgeschlüsselt und ausgabenseitig sodann in die Komponenten Personal-, Sach- und übriger Betriebsaufwand sowie Transferaufwand aufgeteilt.

Abb. 5-17 Allgemeinbildende Schulen: Einnahmen und Ausgaben pro Schüler 2011 nach Arten



Anmerkung: Ohne TG (Dateninkonsistenz in der Finanzstatistik).
Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

Obige Grafik zeigt, dass die Einnahmen pro Schüler des Kantons Schaffhausen etwa auf dem gleichen Niveau liegen wie die Einnahmen der Peer-Group sowie Schweiz-Mittelwerte. Die überdurchschnittlichen Nettoausgaben pro Schüler gemäss Fallkosten-Benchmarking werden insbesondere durch die Ausgaben-seite getrieben. Dabei weist Schaffhausen beim Personalaufwand sowie insbesondere beim Sach- und übrigen Betriebsaufwand überdurchschnittliche Ausgaben pro Schüler auf.

Fazit

Die Peer Group erweist sich in der Plausibilisierung aufgrund ähnlicher Bedarfsstruktur als aussagekräftigste Vergleichsgruppe für das Benchmarking des Aufgabenfelds Allgemeinbildende Schulen. Der Vergleich des Kantons Schaffhausen mit der Gesamtschweiz ergibt demgegenüber keine aussagekräftigen Resultate.

Das Fallkostendifferenzial des Kantons Schaffhausen gegenüber der Peer Group beträgt 2.9 Mio. CHF. Die weitere Analyse legt zudem nahe, dass ein Grossteil des Fallkostendifferenzials auf überdurchschnittlichen Personalaufwand sowie sehr hohen Sach- und übrigen Betriebsaufwand zurückzuführen ist.

5.1.9 Kirchen und religiöse Angelegenheiten

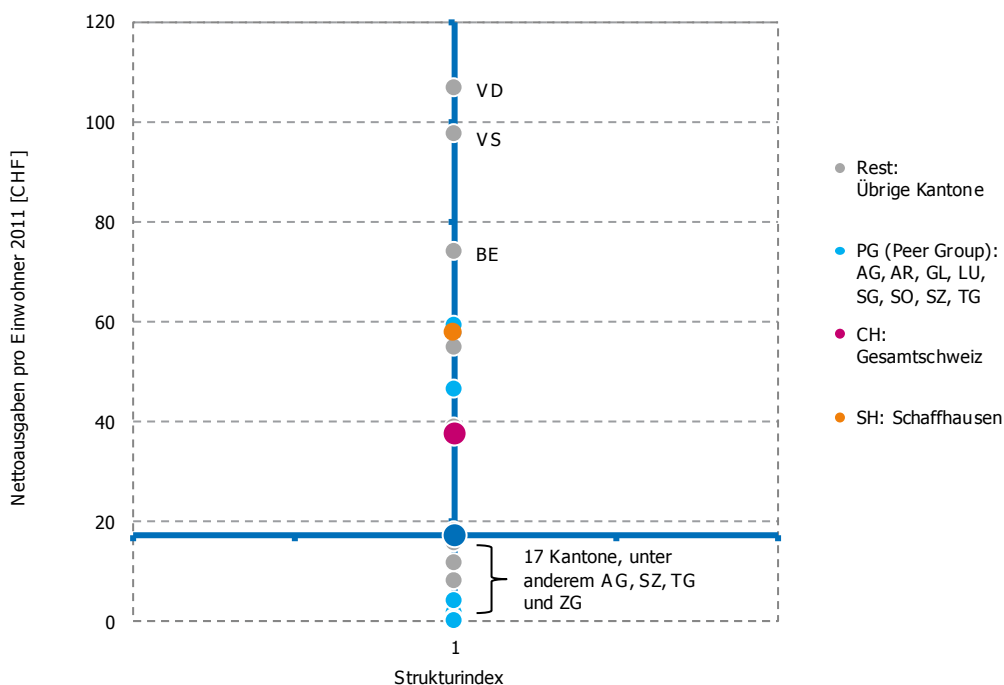
Ergebnisse Benchmarking

Im Aufgabenfeld Kirchen und religiöse Angelegenheiten liegen die Fallkosten stark über dem Niveau der Peer Group (Indexwert=331) und deutlich über dem Wert der Schweiz (Indexwert=153). Der Kanton Schaffhausen weist gegenüber der Peer Group und der Gesamtschweiz ein Fallkostendifferenzial von 3.1 Mio. CHF bzw. 1.5 Mio. CHF auf.

Einordnung des Standard-Benchmarkings

Die unten stehende Abbildung zeigt das Ergebnis des Standard-Benchmarkings. Zwischen den Kantonen variieren die Nettoausgaben pro Einwohner stark, was auf die unterschiedliche Ausübung des Bundesrechts zurückzuführen ist. Aus diesem Grund wird zur Einordnung der Ergebnisse ein Blick auf die Gestaltung der Kirchenfinanzierung einzelner Kantone geworfen.

Abb. 5-18 Kirchen und religiöse Angelegenheiten: Nettoausgaben pro Kopf im interkantonalen Vergleich



Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

Die Kantone Waadt und Wallis weisen die höchsten Nettoausgaben pro Einwohner auf. Im Kanton Waadt ist dies darauf zurückzuführen, dass der Kanton keine Kirchensteuern erhebt und die Finanzierung ganzheitlich über die Kantonssteuern verläuft. Im Kanton Wallis erheben nur 6 Gemeinden eine Kirchensteuer, die restliche Finanzierung erfolgt über die Gemeindesteuern. Die überdurchschnittlichen Fallkosten des Kantons Bern stammen daher, dass der Kanton Bern als einziger Kanton die Pfarrerlöhne aus allgemeinen Steuergeldern bezahlt. In anderen Kantonen (bspw. AG, SZ, TG, ZG) werden die Kirchen nicht durch die Kantone subventioniert und somit fallen auch kaum Ausgaben für die Kantone in diesem Aufgabenfeld an.

Die Einnahmen der Kirchgemeinden des Kantons Schaffhausens setzen sich im Jahr 2011 einerseits aus den Kirchensteuern, andererseits aus den Anteilen einer Jahrespauschale zusammen, welche vom Kanton Schaffhausen an die Kirchgemeinden überwiesen wird. Dieser Beitrag, welcher in anderen Kantonen nicht ausbezahlt wird, erklärt die überdurchschnittlichen Fallkosten des Kantons Schaffhausens.

Fazit

Das Aufgabenfeld Kirchen und religiöse Angelegenheiten ist stark durch die föderalistische Gestaltung der Kirchenfinanzierung geprägt. De facto gibt es in der Schweiz 26 Gestaltungsformen, bei der sich keine Regelung vollständig mit der anderen deckt. Der interkantonale Vergleich und somit die Ergebnisse des Standard-Benchmarkings können aber mit Rücksicht auf die kantonalen Differenzen in der Kirchenfinanzierung erklärt werden.

5.1.10 Polizei & Verkehrssicherheit

Vorbemerkung

Die Aufgabenfelder Polizei und Verkehrssicherheit werden aggregiert betrachtet. Die enge personelle Verzahnung dieser Aufgabenfelder verunmöglicht eine sachgerechte Zuteilung der Nettoausgaben auf die Unterfelder. Die Zusammenlegung wirkt diesem Einwand entgegen.

Ergebnisse Benchmarking

Im Aufgabenfeld Polizei und Verkehrssicherheit werden die Nettoausgaben anhand der Wohnbevölkerung der Kantone standardisiert. Die Indexwerte weisen keine überdurchschnittlichen Fallkosten gegenüber der Gesamtschweiz, jedoch gegenüber der Peer Group aus (Indexwerte: 90 bzw. 140). Dies resultiert in einem Fallkostendifferenzial von 6.6 Mio. CHF gegenüber der Peer Group.

Plausibilisierung: Einfluss der gewählten Vergleichsgruppe

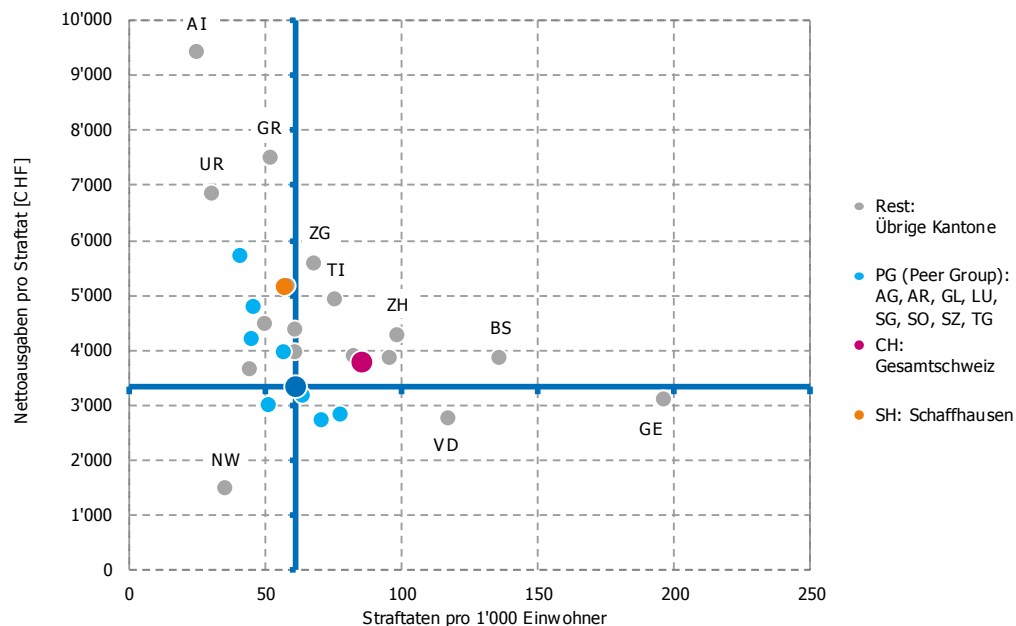
Der grosse Unterschied zwischen den Ergebnissen im Vergleich zur Peer Group bzw. der Gesamtschweiz macht eine nähere Analyse sinnvoll. Zunächst kann festgehalten werden, dass der Bedarf an polizeilicher Arbeit nicht ideal durch die Wohnbevölkerung abgebildet wird. Dies hängt zum Beispiel damit zusammen, dass in städtisch geprägten Kantonen durch die höhere Kriminalitätsrate und die grössere Anzahl an Grossveranstaltungen der Bedarf an polizeilicher Arbeit überproportional höher ist als in ländlicheren Kantonen.

Im Ergebnis des Standard-Benchmarkings deutet sich dies an, indem die Kantone Basel-Stadt, Genf sowie Waadt und Zürich die höchsten Nettoausgaben pro Einwohner aufweisen. Der Durchschnitt der Gesamtschweiz als Vergleichsgruppe wird zugleich deutlich durch diese Kantone geprägt, was bei der Interpretation des Ergebnisses beachtet werden muss. Somit dürfte die Peer Group in diesem Falle die überlegene Vergleichsgruppe darstellen.

Plausibilisierung: Sensitivitätsanalyse

Zwecks weiterer Plausibilisierung kann das Benchmarking anhand der Anzahl registrierter Straftaten im Jahr 2011 in eine Fallkosten- und eine Strukturkostenkomponente zerlegt werden. Grundsätzlich ist zu beachten, dass sich beispielsweise der Schweregrad der Kriminalität zwischen den Kantonen unterscheidet und somit eine Gewichtung hilfreich wäre. Dieser Umstand bleibt bei diesem Zerlegungsindikator jedoch unbeachtet.

**Abb. 5-19 Polizei & Verkehrssicherheit:
Interkantonaler Vergleich mittels Zerlegungsfaktor Straftaten 2011**



Anmerkung: Registrierte Straftaten = Total der versuchten und vollendeten Straftaten gemäss Strafgesetzbuch (StGB), Betäubungsmittelgesetz (BetmG) und Ausländergesetz (AuG) nach Kanton.

Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

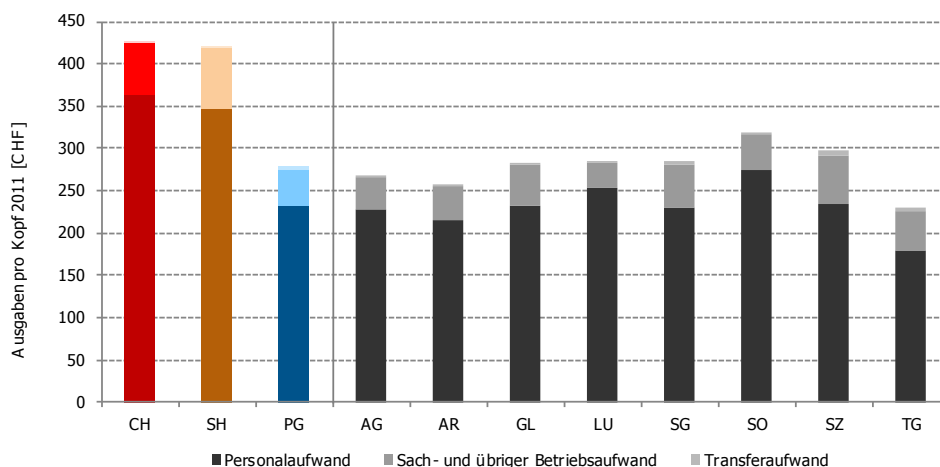
Die Anzahl registrierter Straftaten pro Einwohner als Indikator der Bedarfsstruktur weist ebenfalls darauf hin, dass für das Aufgabenfeld Polizei & Verkehrssicherheit die Peer Group als Vergleichsgruppe geeigneter ist als die Gesamtschweiz. Der schweizerische Durchschnitt ist stark durch die städtisch geprägten Kantone Zürich, Basel-Stadt, Waadt und Genf dominiert, wo es vergleichsweise viele Straftaten gibt. Schaffhausen gleicht in diesem Kriterium deutlich der eher ländlicheren Peer Group.

Der Fallkostenindexwert beträgt mit dem alternativen Bedarfsindikator 154 und das entsprechende Fallkostendifferenzial 8.0 Mio. CHF. Das Ergebnis des Standard-Benchmarkings erweist sich somit als recht aussagekräftig.

Plausibilisierung: Interkantonaler Vergleich des Personalaufwands

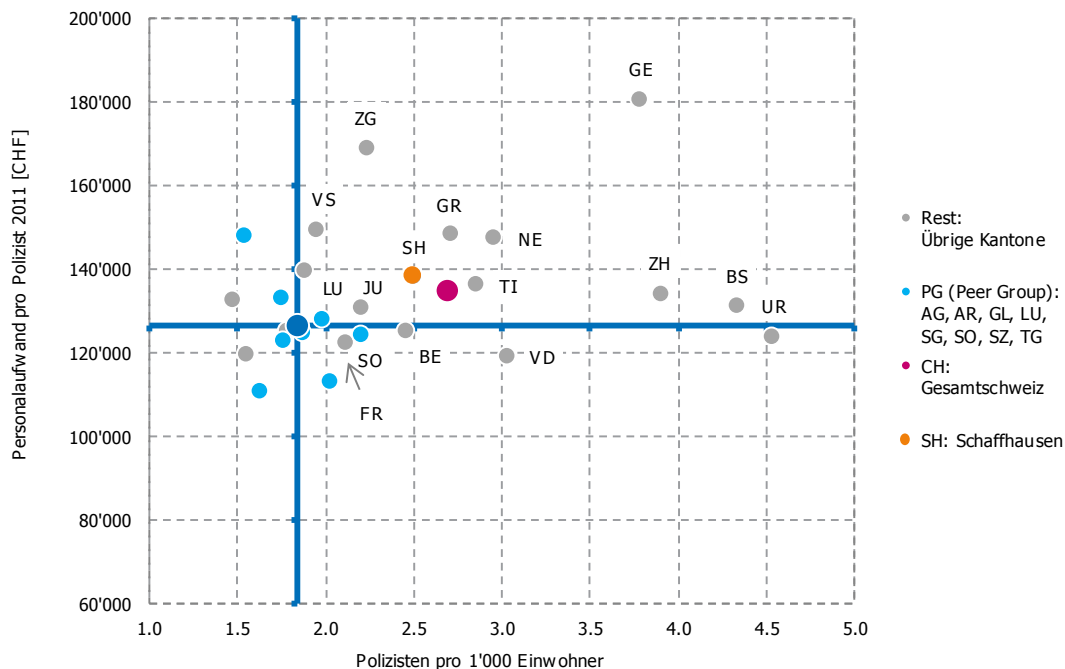
Zwecks Plausibilisierung der Daten und als Hinweis auf mögliche Kostentreiber wird in diesem Abschnitt die Ausgabenstruktur im Aufgabenfeld Polizei & Verkehrssicherheit betrachtet, wobei für diese Betrachtung wieder auf die konsolidierten Daten der Kantone und Gemeinden zurückgegriffen wird.

Die Aufschlüsselung der Ausgaben nach Arten in der folgenden Abbildung zeigt, dass der Personalaufwand den grössten Anteil am Gesamtaufwand aufweist. Zugleich ist unmittelbar ersichtlich, dass die Ausgaben pro Einwohner weit über denen der Peer Group und eher auf dem Niveau der Gesamtschweiz liegen.

Abb. 5-20 Polizei & Verkehrssicherheit: Vergleich der Ausgaben nach Art

Quelle: EFV, BAKBASEL

Um insbesondere eine bessere Einordnung des Personalaufwandes leisten zu können, wird im Folgenden ein spezifiziertes Benchmarking durchgeführt. Hierin wird der Personalaufwand mittels der Anzahl Mitarbeitende der Polizei standardisiert. Darüber hinaus ist auf der Abszisse die Polizeidichte abzulesen: Die Anzahl Polizisten pro 1'000 Einwohner. Die Anzahl Polizisten entspricht dabei der Summe der Polizisten des jeweiligen Kantons inkl. seiner Gemeinden. Dieser interkantonale Vergleich ermöglicht es also wiederum Fallkosten (Personalaufwand pro Polizist) und Fallhäufigkeit (Polizeidichte) zu unterscheiden. Dabei sind sowohl die Fallkosten wie auch die Fallhäufigkeit politisch direkt durch den Kanton beeinflussbar.

Abb. 5-21 Polizei & Verkehrssicherheit: Benchmarking des Personalaufwands

Quelle: EFV, KKPKS, BAKBASEL

Obige Grafik zeigt, dass die Personalaufwendungen pro Polizist im Kanton Schaffhausen auf überdurchschnittlichem Niveau liegen. Dies gilt sowohl für den Vergleich zur Peer Group wie auch für den Vergleich

zur Gesamtschweiz (Indexwerte: 109 bzw. 102). Zugleich ist die Polizeidichte gerade gegenüber der Peer Group auffällig hoch, während sie im Vergleich zur Gesamtschweiz unterdurchschnittlich ist.

Fazit

Im Aufgabenfeld Polizei & Verkehrssicherheit ist die Peer Group als Vergleichsgruppe besser geeignet als die Gesamtschweiz. Der Fallkostenindexwert gegenüber der Peer Group beträgt 140 und spiegelt sich in einem Fallkostendifferenzial von 6.6 Mio. CHF wider. Diese Werte werden in der Sensitivitätsanalyse bestätigt. Das Benchmarking des Personalaufwands zeigt, dass insbesondere der Personalaufwand pro Polizist hoch ist und diese einen Teil der überdurchschnittlichen Fallkosten mitverursachen dürften.

5.1.11 Verteidigung

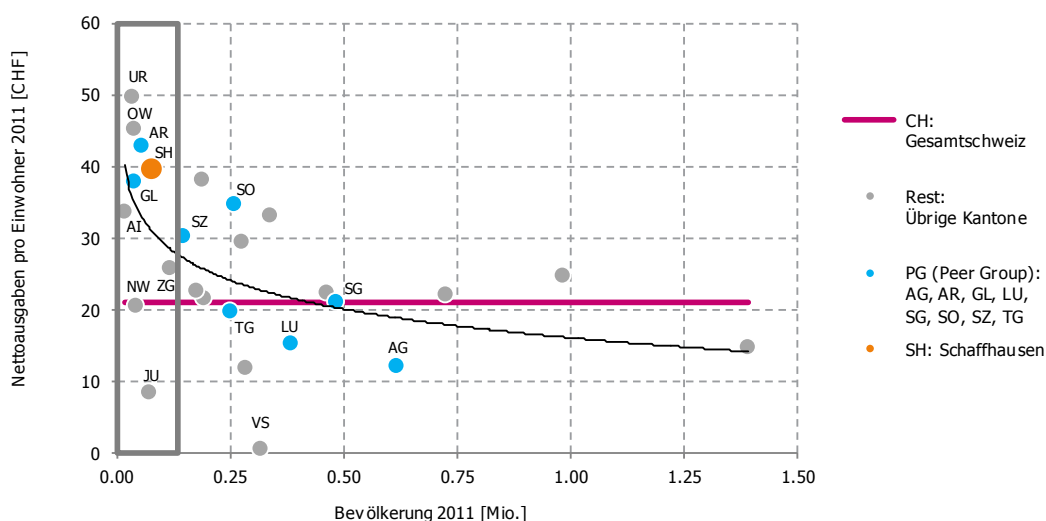
Ergebnisse Benchmarking

Gemäss standardmässigem Benchmarking des Aufgabenfelds Verteidigung weist der Kanton Schaffhausen im Vergleich mit der Peer Group sowie der Gesamtschweiz ein deutlich überdurchschnittliches Nettoausgabenniveau auf. Die Fallkosten in Form der Nettoausgaben pro Kopf liegen bei 195 Prozent des Peer-Group-Durchschnitts bzw. 190 Prozent der Gesamtheit aller Kantone. Es resultieren Fallkostendifferenziale von jeweils 1.5 Mio. CHF gegenüber beiden Vergleichsgruppen.

Grössenvorteile haben Einfluss auf das Ergebnis

Die Betrachtung der Ergebnisse des Benchmarkings zeigt, dass in der Finanzierung des Aufgabenfelds Verteidigung Grössenvorteile bestehen. Wie der nachfolgenden Grafik zu entnehmen ist, liegen die Nettoausgaben pro Kopf der einwohnerarmen Kantone im Durchschnitt deutlich höher als die Nettoausgaben pro Kopf der einwohnerstarken Kantone. Die Nettoausgaben pro Kopf der mittelgrossen Kantone schwanken recht stark.

Abb. 5-22 Verteidigung:
Nettoausgaben pro Kopf der Kantone und Gemeinden im interkantonalen Vergleich



Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

Plausibilisierung: Wahl der Vergleichsgruppe

Ähnlich wie im Aufgabengebiet Exekutive bedeutet dies für das interkantonale Benchmarking, dass der Auswahl der Vergleichsgruppe eine besondere Bedeutung zukommt. Ein Vergleich der Nettoausgaben pro Kopf eines kleinen Kantons mit dem gesamtschweizerischen Durchschnitt ergibt kein aussagekräftiges Ergebnis, da das Resultat der Gesamtschweiz stark durch die einwohnerstarken Kantone geprägt ist. Überdies erweist sich in diesem Aufgabenfeld die Auswahl der Peer Group mit den vergleichsweise einwohnerstarken Kantonen Thurgau, Solothurn, Luzern, St. Gallen und Aargau als nicht ideal.

Anstelle eines Vergleichs mit der Gesamtschweiz oder einer standardmässig definierten Peer Group drängt sich in diesem Aufgabenfeld ein Benchmarking mit ähnlich einwohnerstarken Kantonen auf. Zu diesem Zweck kann eine Vergleichsgruppe gebildet werden mit denjenigen acht Kantonen, die Schaffhausen bezüglich Einwohnerzahl am ähnlichsten sind.

Die Nettoausgaben pro Kopf des Kantons Schaffhausen liegen im Vergleich mit dem durchschnittlichen Niveau dieser aufgabenspezifischen Peer Group bestehend aus den acht einwohnermässig kleinsten Kan-

tonen der Schweiz bei 130 Prozent. In diese Analyse miteinbezogen ist der Kanton Jura, der ausgesprochen tiefe Nettoausgaben aufweist und den Durchschnitt der Vergleichsgruppe nach unten zieht. Ohne Berücksichtigung des Kantons Jura liegen Schaffhausens Nettoausgaben gegenüber den restlichen sieben Kantonen dieser aufgabenspezifischen Peer Group bei 113 Prozent.

Fazit

Aufgrund von Grössenvorteilen in der Finanzierung des Aufgabenbereichs Verteidigung sind die Vergleiche des Kantons Schaffhausen mit der Gesamtschweiz sowie der standardmässig definierten Peer Group bestehend aus vergleichsweise einwohnerstarken Kantonen nur beschränkt aussagekräftig. Die Fallkostendifferenziale des Kantons Schaffhausen in der Höhe von jeweils 1.5 Mio. CHF gegenüber diesen beiden Vergleichsgruppen dürften deutlich überschätzt sein.

Plausiblere Resultate liefert ein Vergleich mit Kantonen, die Schaffhausen bezüglich Bevölkerung ähnlich sind. Gegenüber dem Durchschnitt dieser aufgabenspezifischen Vergleichsgruppe bestehend aus den acht kleinsten Kantonen der Schweiz liegen Schaffhausens Nettoausgaben pro Kopf auf einem Niveau von 130 Prozent. Dies entspricht einem Fallkostendifferenzial von 0.7 Mio. CHF.

5.1.12 Strafvollzug

Ergebnisse Benchmarking

Im Aufgabenfeld Strafvollzug zeigt das Standard-Benchmarking, dass die Nettoausgaben pro Kopf des Kantons Schaffhausen über den Durchschnitten der Peer Group wie auch der Gesamtschweiz liegen (Indexwerte: 168 bzw. 127). Dies führt zu Fallkostendifferenzen von 3.1 bzw. 1.7 Mio. CHF.

Plausibilisierung: Einfluss der gewählten Vergleichsgruppe

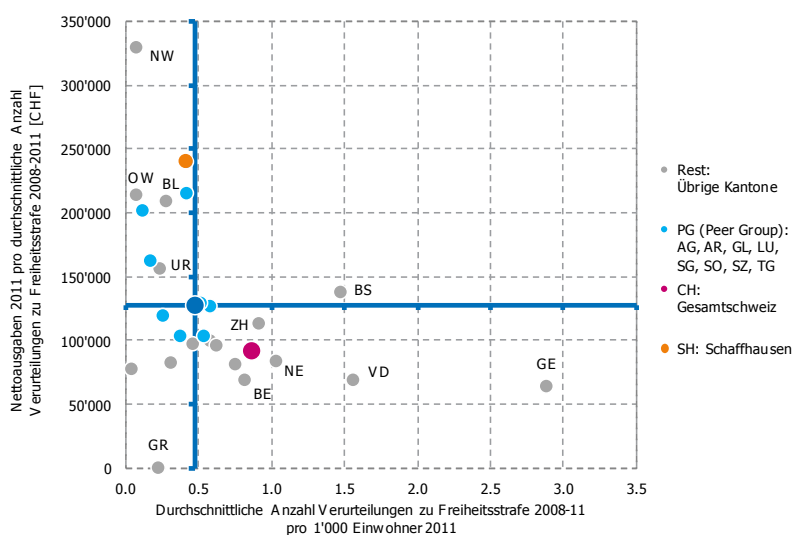
Um einen Hinweis auf die Gründe für die grossen Unterschiede der Ergebnisse je nach Auswahl der Vergleichsgruppe zu finden, wird das Aufgabenfeld einer vertieften Analyse unterzogen. Da im Bereich Strafvollzug der Ort der Straftat den Kostenträger determiniert und sich in einem Kanton die Anzahl der Straftaten bzw. Freiheitsstrafen nicht proportional zur Anzahl der Einwohner verhalten, stellt die ständige Wohnbevölkerung für die Ermittlung der Fallkosten keine optimale Bezugsgrösse dar.

Bei der Betrachtung der Resultate fällt auf, dass insbesondere dicht besiedelte bzw. städtisch geprägte Kantone Basel-Stadt, Genf sowie Waadt und Zürich besonders hohe Nettoausgaben pro Kopf aufweisen. Dies erklärt sich mit der höheren Kriminalität in Städten und muss bei der Interpretation eines Vergleichs der Nettoausgaben pro Kopf des Kantons Schaffhausen mit dem gewichteten Mittelwert der Gesamtschweiz beachtet werden. Vor diesem Hintergrund erweist sich die Peer Group als besser geeignete Vergleichsgruppe für dieses Aufgabenfeld.

Plausibilisierung: Sensitivitätsanalyse

Zwecks Plausibilisierung der Eignung der Vergleichsgruppe sowie des Kostendifferenzials kann das Benchmarking anstelle der Wohnbevölkerung anhand der Anzahl der Verurteilungen zu Freiheitsstrafen (unbedingt und teilbedingt) im Jahr 2011 durchgeführt werden.

Abb. 5-23 Strafvollzug: Durchschnittliche Anzahl Verurteilungen zu Freiheitsstrafe der Jahre 2008 bis 2011 relativ zur Wohnbevölkerung im interkantonalen Vergleich



Anmerkung: Da die Anzahl Verurteilungen in kleinen, ländlich geprägten Kantonen teils sehr klein sind, wird die durchschnittliche Anzahl Verurteilungen der Jahre 2008 bis 2011 verwendet. Dies macht das Ergebnis robuster gegen schwankende Jahreswerte.

Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

Voranstehende Grafik zeigt, dass im Kanton Schaffhausen das Verhältnis der Verurteilungen zu Freiheitsstrafen zur gesamten Wohnbevölkerung etwa gleich ist wie im Peer-Group-Durchschnitt. Im gesamtschweizerischen Durchschnitt liegt diese Quote aufgrund der städtisch geprägten Kantone etwas höher bzw. bezogen auf die Grafik etwas weiter rechts. Es bestätigt sich somit die Einschätzung, wonach die

Peer Group eine gute Vergleichsgruppe darstellt und in jedem Fall der Vergleichsgruppe Schweiz vorzuziehen ist.

Die alternative Ermittlung der Fallkosten in Form der Nettoausgaben pro Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe anstelle der Nettoausgaben pro Kopf kommt im Vergleich zum Standard-Benchmarking zu einem deutlicheren Ergebnis: Der Indexwert der Fallkosten gegenüber der Peer Group beträgt 187. Im vorliegenden Fall werden damit die Ergebnisse des Standard-Benchmarkings annäherungsweise bestätigt.

Fazit

Die Peer Group erweist sich für das Aufgabenfeld Strafvollzug aufgrund ähnlicherer Strukturen als geeignete Vergleichsgruppe für den Kanton Schaffhausen. Im vorliegenden Fall werden damit die Ergebnisse des Standard-Benchmarkings annäherungsweise bestätigt. Der Fallkostenindexwert beträgt 168, der in einem Fallkostendifferenzial von 3.1 Mio. CHF mündet.

5.1.13 Industrie, Gewerbe, Handel

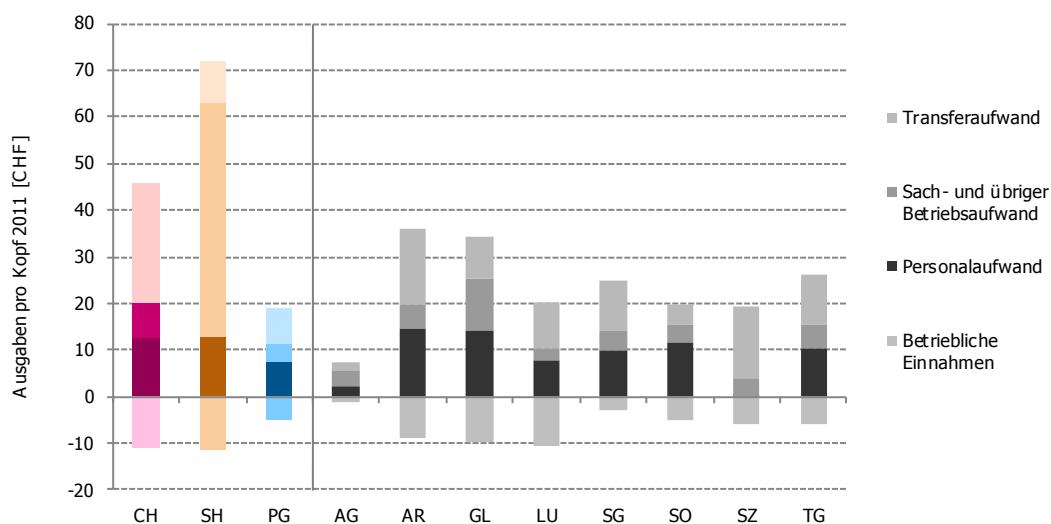
Ergebnisse Benchmarking

Das Aufgabenfeld Industrie, Gewerbe, Handel weist die höchsten Indexwerte unter den untersuchten Aufgabenfeldern des Benchmarkings auf. Der Indexwert gegenüber Peer Group und Gesamtschweiz beträgt 435 bzw. 187. Dies begründet die hohen Fallkostendifferenziale von 3.6 bzw. 2.2 Mio. CHF.

Plausibilisierung: Aufschlüsselung der Nettoausgaben nach Arten

Das Benchmarking des Aufgabenfeldes Industrie, Gewerbe, Handel zeigt eine hohe Variation der Nettoausgaben pro Einwohner. Eine Plausibilisierung ist hinsichtlich der hohen Handlungsfreiheit der Kantone insbesondere im Bereich der Wirtschaftsförderung und der resultierenden Heterogenität in diesem Aufgabenfeld recht schwierig. Diese Tatsache verdeutlicht sich in der folgenden Abbildung, in der die Ausgaben nach Arten sowie die Einnahmen dargestellt sind.

**Abb. 5-24 Industrie, Gewerbe, Handel:
Aufschlüsselung der Nettoausgaben nach Arten**



Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

Sowohl das Niveau der Nettoausgaben pro Einwohner wie auch die Zusammensetzung fallen im interkantonalen Vergleich unterschiedlich aus. In Bezug auf den Kanton Schaffhausen ist das hohe Niveau des Sach- und übrigen Betriebsaufwands auffällig.

Der Grund dafür liegt im schweizweiten Spezialfall, dass die Wirtschaftsförderungsstelle im Mandat eines privaten Unternehmens geführt wird. Die Zusammenarbeit ist in einer Leistungsvereinbarung geregelt. Der Erfolg wird hauptsächlich gemessen an der Anzahl angesiedelter Firmen, geschaffener Arbeitsplätze und des erzielten Steuersubstrats. Die Ausgaben für die Wirtschaftsförderung betragen 3.2 Mio. CHF und fließen vollumfänglich in den Sach- und Betriebsaufwand. Darin ist der Personalaufwand der Wirtschaftsförderungsstelle entsprechend enthalten.

Kleinere Beträge fließen an die Greater Zurich Area AG, die Imagekampagne Schaffhausen sowie den Betrieb des Arbeitsinspektorats. In den Staatsrechnungen der Jahre 2010 und 2012 ist der dominante Betrag an die Wirtschaftsförderungsstelle ähnlich gross wie im Jahr 2011 (jeweils 3.2 Mio. CHF), in den Jahren 2008 und 2009 hingegen tiefer (2.6 Mio. CHF).

Plausibilisierung: Benchmarking des Vierjahresdurchschnitts der Nettoausgaben

Um herauszufinden, ob das hohe Kostendifferenzial auch über die Zeit robust ist, wird mittels der EFV-Finanzstatistik ein Benchmarking der durchschnittlichen Nettoausgaben seit dem Jahr 2008 bis inkl. des Jahres 2011 durchgeführt. Es zeigt sich hierbei deutlich, dass die Nettoausgaben des Kantons Schaffhausen auch im Durchschnitt dieses länger gefassten Zeitraums hoch liegen. Die Indexwerte sind denen des Benchmarkings des Jahres 2011 ähnlich (PG: 395 bzw. CH: 188). Die Peer-Group-Kantone weisen in Gänze ein niedrigeres Kostenniveau in Bezug auf das Aufgabenfeld Industrie, Gewerbe, Handel auf.

Fazit

Eine Plausibilisierung ist hinsichtlich der hohen Handlungsfreiheit der Kantone insbesondere im Bereich der Wirtschaftsförderung und der folglich vorhandenen Heterogenität in diesem Aufgabenfeld schwierig. Dies verdeutlicht sich in der hohen Variation der Nettoausgaben pro Einwohner. Ein Benchmarking für die Jahre seit 2008 bis inkl. 2011 untermauert, dass die Indexwerte und mithin auch die Fallkostendifferenziale des Kantons Schaffhausen gegenüber der Peer Group und der Gesamtschweiz zumindest über die Zeit robust sind.

5.1.14 Allgemeine Verwaltung

Ergebnisse Benchmarking

Gemäss standardmässigem Benchmarking liegen die Nettoaussgaben pro Kopf des Kantons Schaffhausen im Aufgabenfeld Allgemeine Verwaltung bei einem Indexwert von 125 etwa im Durchschnitt der Peer-Group-Kantone. Im Vergleich mit dem gesamtschweizerischen Durchschnittsniveau bewegen sich Schaffhauser Standardkosten bei einem Indexwert von 98 auf leicht unterdurchschnittlichem Niveau.

Plausibilisierung

Die Datenlage im Bereich Allgemeine Verwaltung stellt das interkantonale Benchmarking dieses Aufgabenfelds vor eine besondere Herausforderung. Die massgebliche Plausibilisierungsarbeit erfolgte vorgängig bei der Definition des Aufgabenfelds und bei der Datenselektion. Die folgenden Abschnitte beschreiben den Umgang mit der besonderen Problematik dieses Aufgabenfelds.

In der funktionalen Gliederung der EFV-Finanzstatistik gemäss harmonisiertem Rechnungslegungsmodell 2 werden die Ausgaben einer Verwaltungseinheit einer bestimmten aufgabenspezifischen Funktion auf Zwei- oder Dreisteller-Ebene zugewiesen, wenn die betreffende Verwaltungseinheit **ausschliesslich** der entsprechenden Funktion zugehörige Verantwortlichkeiten trägt.

Fallen Zuständigkeiten einer Verwaltungseinheit auf verschiedene (3-Steller-) Aufgabenbereiche, wie beispielsweise in den Fällen einer Querschnittseinheit oder eines Generalsekretariats, werden die Ausgaben der betreffenden Verwaltungseinheit in der Funktion 02 Allgemeine Dienste verbucht. Ein Beispiel ist das Generalsekretariat des Departements für Bau, Umwelt und Verkehr, welches keinem 3-Steller-Aufgabenbereich ausschliesslich zugeordnet werden kann und dessen Ausgaben folglich unter der Funktion 02 Allgemeine Dienste verbucht werden.

Da sich der Aufbau der Verwaltungseinheiten in den einzelnen Kantonen unterscheidet, variieren auch die Anzahl und Umfänge der Verwaltungseinheiten mit Zuständigkeiten für spezifische bzw. verschiedene Aufgabenbereiche. Dementsprechend resultiert per Definition in der Funktion 02 Allgemeine Dienste der EFV-Finanzstatistik ein interkantonales heterogenes Aggregat von Verwaltungseinheiten. Entsprechend ist ein pauschaler Vergleich der Nettoaussgaben verschiedener Kantone im Aufgabenfeld 02 Allgemeine Dienste in vielen Fällen nicht aussagekräftig.

Die vorliegende Analyse versucht diesem Umstand entgegen zu wirken, indem drei Funktionen gemeinsam betrachtet werden. Zum Aufgabenfeld Allgemeine Verwaltung zählen demnach die Funktionen 021 Finanz- und Steuerverwaltung, 022 Allgemeine Dienste, übrige sowie 291 Verwaltung Bildung. Durch die Aggregation werden Verzerrungen durch unterschiedliche Verbuchungsformen der jeweiligen Verwaltungstätigkeiten aufgehoben.

Fazit

Gemäss indikativer Einschätzung liegen die Nettoaussgaben pro Einwohner im Kanton Schaffhausen etwa im Durchschnitt der Gesamtschweiz. Im Peer-Group-Vergleich befinden sich Schaffhausens Pro-Kopf-Nettoaussgaben auf überdurchschnittlichem Niveau. Die Ergebnisse müssen aber bei allen Bemühungen, Verzerrungen auszuschalten, dennoch mit Vorsicht interpretiert werden. Die Aussagekraft bleibt aufgrund potenziell nicht korrekter Verbuchungen von Verwaltungseinheiten in der Finanzstatistik anderer Kantone bzw. per Definition insbesondere des schwach definierten Aggregats 022 Allgemeine Dienste, übrige weiterhin eingeschränkt.

5.2 Bewertete Kostendifferenziale

5.2.1 Bewertete Kostendifferenziale nach Aufgabenfeldern

Die Plausibilisierungsanalysen haben in einigen Aufgabenfeldern zu einer Vertiefung der Ergebnisse der technischen Analyse geführt und lassen nun eine verbesserte Einordnung der entsprechenden Kostendifferenziale zu. Nachfolgende Abbildung zeigt die bewerteten finanziellen Kostendifferenziale, die sich unter Berücksichtigung der Plausibilisierungsanalysen und unter Verwendung des Finanzierungsanteils des Kantons im jeweiligen Aufgabenfeld ergeben.

Tab. 5-1 Bewertete Kostendifferenziale bei verschiedenen Referenzniveaus

Nr. Aufgabenfelder	NA Kt. & Gem. [Mio. CHF]	Anteil Kt. [in %]	Plausibili- sierungs- analysen	Bewertetes Kostendifferenzial		
				VG=100 [Mio. CHF]	VG=95 [Mio. CHF]	VG=90 [Mio. CHF]
Parlament & Regierung	8.5	30.5%		-	0.0	0.0 - 0.1
1 Legislative	1.5	47.8%		-	0.0	0.0
2 Exekutive	6.9	26.7%	(1), (4)	-	-	0.0 - 0.1
Baudepartement	50.5	43.5%		6.7 - 6.9	7.4 - 7.6	8.2 - 8.3
3 Denkmalpflege und Heimatsch	1.9	82.2%		0.3	0.4	0.4
4 Strassenverkehr	10.1	8.7%		-	-	-
5 Öffentlicher Verkehr	24.4	50.6%	(1), (4)	4.2	4.6	5.0
6 Gewässerverbauungen	1.7	88.4%	(2)	0.3 - 0.4	0.4 - 0.5	0.4 - 0.5
7 Umweltschutz & Raumordnun	9.0	44.0%		1.4	1.6	1.7
8 Forstwirtschaft	3.4	50.3%		0.5	0.6	0.7
Departement des Innern	197.8	75.4%		25.6 - 27.0	30.5 - 31.8	35.8 - 37.1
9 Spitäler, Psychiatrische Kliniken & Rettungsdienste	70.2	100.0%	(4)	12.9	15.7	18.6
10 Gesundheitsprävention	2.1	83.3%		-	-	-
11 Gesundheitswesen n.a.g.	1.1	96.6%		-	-	-
12 Prämienverbilligungen	26.2	42.1%	(1), (4)	4.8 - 6.2	5.1 - 6.5	5.4 - 6.7
13 Ergänzungsleistungen IV	10.2	100.0%		-	-	-
14 Invalidität (ohne EL IV)	26.0	99.6%	(1), (4)	7.1	8.1	9.0
15 Übriger Altersbereich	0.7	46.8%		-	-	-
16 Ergänzungsleistungen AHV	15.0	99.9%		-	0.4	1.2
17 Heime und ambulante Pflege	16.5	44.7%		0.6	0.9	1.2
18 Familie und Jugend	8.0	12.1%		0.3	0.3	0.3
19 Sozialhilfe und Asylwesen	21.7	24.5%		-	-	0.1
Erziehungsdepartement	232.3	59.4%		11.0 - 12.4	16.3 - 17.7	21.6 - 22.9
20 Obligatorische Schule & Sonderschule	143.8	45.0%	(1), (3), (4)	2.8	5.9	9.0
21 Berufsbildung	26.4	100.0%	(1), (3)	3.6	4.8	5.9
22 Allgemeinbildende Schulen	19.2	100.0%	(1), (3), (4)	2.9	3.7	4.5
23 Universitäre Hochschulen	7.5	100.0%		-	-	-
24 Pädagogische Hochschulen & Fachhochschulen	13.0	100.0%		-	-	-
25 Kultur & Medien	9.3	23.8%		0.0	0.1	0.3
26 Sport und Freizeit	8.5	8.4%		0.2	0.3	0.3
27 Kirchen und religiöse Angelegenheiten	4.4	91.7%	(4)	1.4 - 2.8	1.5 - 2.9	1.6 - 3.0
Finanzdepartement	28.5	76.3%		6.7	7.4	8.2
28 Polizei & Verkehrssicherheit	22.8	77.8%	(1), (2), (3)	5.5	6.1	6.7
29 Verteidigung	3.1	97.4%	(1), (4)	0.7	0.8	0.9
30 Leistungen an Pensionierte	2.7	39.2%		0.5	0.5	0.5
Volkswirtschaftsdepartement	26.2	91.4%		6.6 - 8.1	7.5 - 8.9	8.4 - 9.7
31 Rechtssprechung	7.7	99.9%		0.1	0.5	0.8
32 Strafvollzug	7.8	100.0%	(1), (2), (4)	3.1	3.4	3.6
33 Arbeitslosigkeit	2.1	61.3%		0.4	0.4	0.5
34 Landwirtschaft	3.0	75.3%		0.8	0.9	1.0
35 Tourismus	1.0	61.3%	(2)	0.1 - 0.3	0.1 - 0.3	0.2 - 0.3
36 Industrie, Gewerbe, Handel	4.7	93.5%	(4)	2.0 - 3.4	2.2 - 3.4	2.3 - 3.5
Nicht zuteilbar	45.2	49.7%		-	-	-
37 Verwaltung (Allgemeine Dienste und Bildung)	45.2	49.7%	(6)	-	-	-
TOTAL	589.0	64.5%		56.6 - 61.1	69.2 - 73.5	82.2 - 86.3

Fortsetzung auf nächster Seite

Fortsetzung

Legende zu Plausibilisierungsanalysen

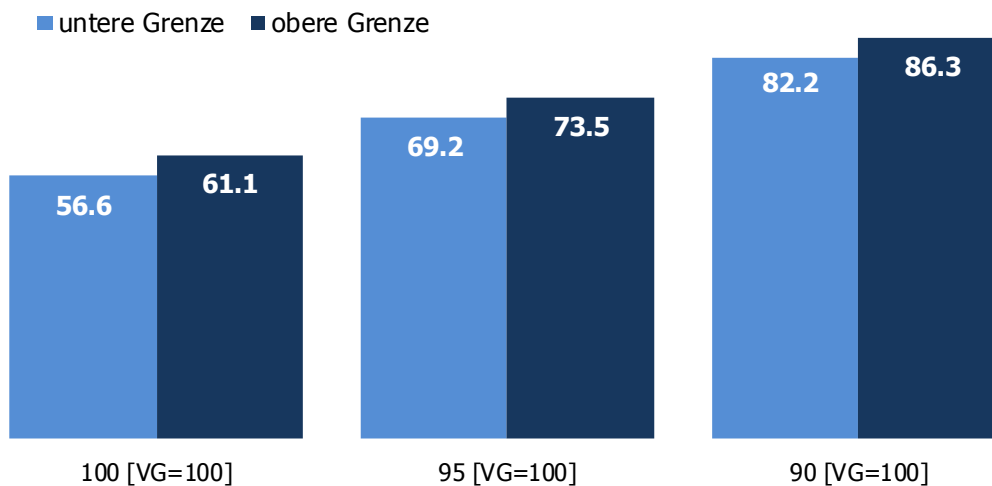
- 1 Bestimmung der adäquatesten Vergleichsgruppe
- 2 Benchmarking anhand alternativer Bestimmung der Bedarfsstruktur
- 3 Analyse der Sachgruppen
- 4 Analyse zusätzlicher Aspekte
- 5 Berücksichtigung Strukturkosten
- 6 Sonderfall

Quelle: EFV, BAKBASEL

5.2.2 Aggregiertes bewertetetes Kostendifferenzial

Gesamthaft kommt man zum Ergebnis, dass bei einer Senkung der Fallkosten auf das Niveau der relevanten Vergleichsgruppe (i.d.R. die Peer Group, in einigen Fällen aufgabenspezifische Vergleichsgruppen) die Nettoausgaben des Kantons c.p. insgesamt um zwischen 56.6 und 61.1 Mio. CHF sinken würden. Nachfolgende Abbildung stellt die aggregierten bewerteteten Fallkostendifferenziale gegenüber bei verschiedenen Referenzniveaus dar. Erwartungsgemäss steigen die bewerteteten Fallkostendifferenziale bei einer Senkung des Referenzniveaus an. Bei einem Referenzwert von 95 beträgt das bewertete Fallkostendifferenzial des Kantons Schaffhausen zwischen 69.2 und 73.5 Mio. CHF, bei einem Referenzniveau von 90 Prozent der relevanten Vergleichsgruppe ergeben sich über alle Aufgabenfelder hinweg bewertete Fallkostendifferenziale von zwischen 82.2 und 86.3 Mio. CHF.

Abb. 5-25 Aggregiertes bewertetetes Kostendifferenzial nach Referenzniveau



Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

6 ZUSAMMENFASSUNG

6 Zusammenfassung

Ausgangslage: Dringender Handlungsbedarf

- Der Kanton Schaffhausen verfügt im Jahr 2011 über ein hohes Ressourcenpotenzial im Durchschnitt der Schweiz. Gleichzeitig schöpft der Kanton Schaffhausen, der über ein sehr wettbewerbsfähiges Steuersystem verfügt, einen deutlich geringeren Anteil seines Ressourcenpotenzials aus als andere Kantone.
- Im Jahr 2009 konnte der Kanton zum letzten Mal schwarze Zahlen schreiben. Mit der Finanzkrise 2008/2009 trübten sich die Aussichten jedoch zusehends ein, was dazu führte, dass das Haushaltsgleichgewicht jüngst nicht mehr gewährleistet werden konnte. Diese ungünstige Entwicklung ist auf eine Kombination verschiedener Entwicklungen zurückzuführen:
 - Negative Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf die Steuererträge
 - Schrumpfende und unsichere Gewinnschüttungen der SNB
 - Steigende, vor allem demographiebedingte Ausgaben im Sozial- und Gesundheitswesen
 - Vorzeichenwechsel im NFA (Geberkanton im interkantonalen Ressourcenausgleich seit 2013)
 - Wichtige Komponenten des Sparpakets ESH3 nicht umgesetzt (Stichwort: Prämienverbilligungen)
- Das Ziel, den Staatshaushalt bis 2016 auszugleichen, konnte somit nicht erreicht werden. Damit ist nach wie vor dringender Handlungsbedarf gegeben.

Ergebnis über alle Aufgabenfelder hinweg:

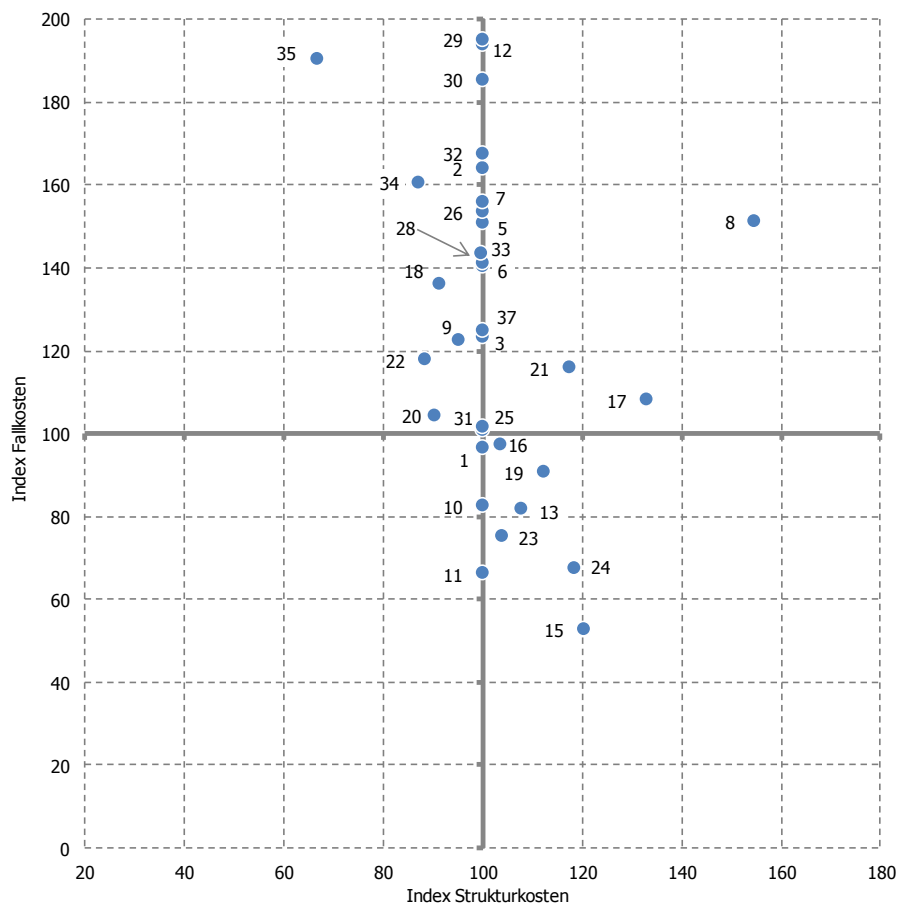
Überdurchschnittliches Nettoausgabenniveau gegenüber Peer Group

- Auf der ersten Ebene der Benchmarking-Analyse zeigt sich, dass der Kanton Schaffhausen über alle Aufgabenfelder hinweg im Vergleich mit der Peer Group ein überdurchschnittliches Nettoausgabenniveau aufweist. Die Nettoausgaben pro Kopf des Kantons Schaffhausen liegen gemäss Standard-Benchmarking insgesamt bei 125 Prozent des Peer-Group-Niveaus im Sinne des nettoausgabengewichteten Gesamtindexwerts. Gegenüber der Gesamtschweiz hingegen liegt dieser Indexwert bei nur 101 Prozent.

Kostentreiber:

Überdurchschnittliche Versorgung und Effizienzdefizite wichtiger als ungünstige Bedarfsstrukturen

- Nach Differenzierung in Fall- und Strukturkosten auf der zweiten Benchmarking-Ebene weist die aggregierte Betrachtung der Ergebnisse darauf hin, dass das Fallkostendifferenzial des Kantons Schaffhausen sowohl im Vergleich mit der Peer Group wie im gesamtschweizerischen Vergleich über dem Strukturkostendifferenzial liegt.
- Der aggregierte Fallkosteneffekt, der ein höheres Versorgungsniveau oder eine tiefere Effizienz widerspiegelt, leistet somit einen grösseren Beitrag zum gesamten Kostendifferenzial als der Struktur- bzw. Mengeneffekt, der vorwiegend mit Unterschieden in der Bedarfsstruktur und damit mit strukturellen Faktoren zusammenhängt. Tendenziell entsteht aus dieser Ausgangslage eine grosse potenzielle Summe, die für Ausgabenreformen infrage kommt, da überschüssige Fallkosten in der Regel mehr Spielraum für Ausgabenenkungen bieten als Strukturkosten.

Abb. 6-1 Indexwerte des Benchmarkings Fall- und Strukturkosten gegenüber der Peer Group

1	Legislative	11	Gesundheitswesen n.a.g.	21	Berufliche Grundbildung & Höhere Berufsbildung	31	Rechtssprechung
2	Exekutive	12	Prämienvverbilligungen (inkl. Kranken- & Unfallversicherung)	22	Allgemeinbildende Schulen	32	Strafvollzug
3	Denkmalpflege und Heimatschutz	13	Ergänzungs- leistungen IV	23	Universitäre Hochschulen	33	Arbeitslosigkeit
4	Strassenverkehr	14	Invalidität (ohne Ergänzungs- leistungen IV)	24	Pädagogische Hochschulen & Fachhochschulen	34	Landwirtschaft
5	Öffentlicher Verkehr	15	Übriger Altersbereich	25	Kultur & Medien	35	Tourismus
6	Gewässer- verbauungen	16	Ergänzungs- leistungen AHV	26	Sport und Freizeit	36	Industrie, Gewerbe, Handel
7	Umweltschutz & Raumordnung	17	Heime und ambulante Pflege	27	Kirchen und religiöse Angelegenheiten	37	Verwaltung (Allgemeine Dienste und Bildung)
8	Forstwirtschaft	18	Familie und Jugend	28	Polizei & Verkehrssicherheit		
9	Spitäler, Psychiatrische Kliniken & Rettungsdienste	19	Sozialhilfe und Asylwesen	29	Verteidigung		
10	Gesundheits- prävention	20	Obligatorische Schule & Sonderschule	30	Leistungen an Pensionierte		

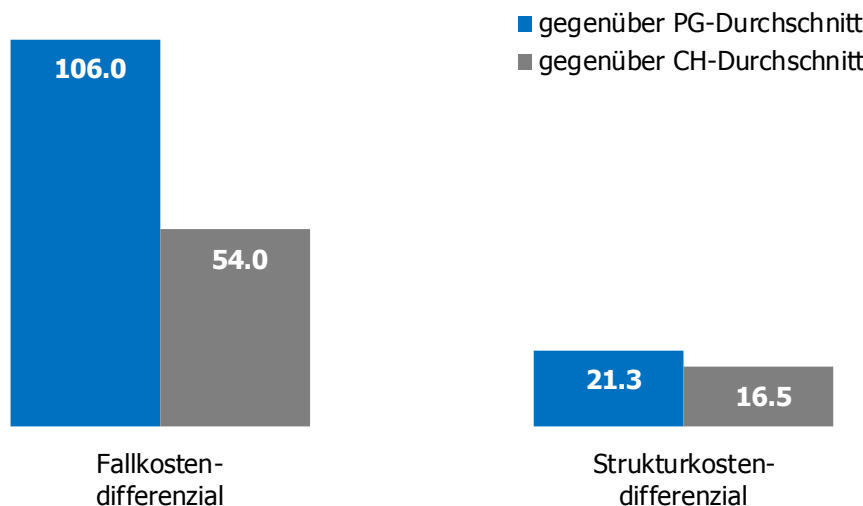
Anmerkung: PG = Peer Group (AG, AR, GL, LU, SG, SO, SZ, TG); Die Aufgabenfelder 4 Strassenverkehr, 27 Kirche und religiöse Angelegenheiten sowie 36 Industrie, Gewerbe, Handel sind aufgrund der extremen Indexwerte bei den Strukturkosten (4) bzw. den Fallkosten (27, 36) zwecks Bewahrung der Übersichtlichkeit nicht angezeigt.

Quelle: BAKBASEL

Aggregiertes Fallkostendifferenzial von 106 Mio. CHF (gegenüber Peer Group)

- Entsprechend gibt es zahlreiche Aufgabenfelder mit überdurchschnittlichen Fallkosten. Mit einer Senkung aller aufgabenfeldspezifischen Fallkosten, die im Hinblick auf die Ableitung von Sparpotenzialen prioritär zu behandeln sind, auf das Durchschnittsniveau der Peer Group käme der Kanton Schaffhausen – in Bezug auf das Jahr 2011 ceteris paribus – auf ein um 106 Mio. CHF tieferes Nettoausgabenniveau.
- Dabei gilt es allerdings zu bedenken, dass sich das Benchmarking und damit die oben abgebildeten Kostendifferenziale auf den konsolidierten Finanzhaushalt des Kantons Schaffhausen inkl. der Schaffhauser Gemeinden beziehen, wobei keine Aussage über die Anteile an der Verursachung der Kostendifferenziale getroffen werden können. Es muss jedoch davon ausgegangen werden, dass das auf kantonaler Ebene verursachte Fallkostendifferenzial deutlich unterhalb von 106 Mio. CHF einzustufen ist.

Abb. 6-2 Kostendifferenziale im Vergleich mit der Peer Group sowie Gesamtschweiz in Mio. CHF



Anmerkung: PG = Peer Group (AG, AR, GL, LU, SG, SO, SZ, TG).
Quelle: BAKBASEL

Benchmarking des Personalaufwands

Im Vergleich zur Peer Group summiert sich über die untersuchten ein aggregiertes Personalkostendifferenzial von 28.8 Mio. CHF im Jahr 2011. Es zeigt sich, dass die Aufgabenfelder Polizei & Verkehrssicherheit sowie Kultur & Medien durch ein hohes Personalkostendifferenzial im Vergleich mit der Peer Group auffallen.

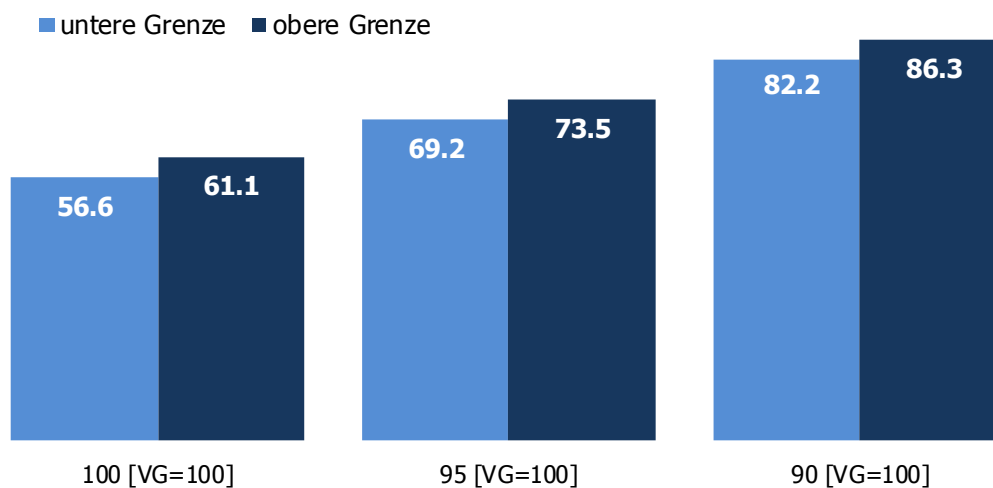
Benchmarking der Nettoinvestitionen

Insgesamt zeigt sich, dass der Kanton Schaffhausen in den relevanten Aufgabenfeldern in der Periode von 2002 bis 2011 total 83 Mio. CHF höhere Nettoinvestitionen aufweist als die Peer-Group-Kantone im Durchschnitt. Die grössten Beiträge zu diesem Kostendifferenzial leisten die Aufgabenfelder Heime und ambulante Pflege sowie Allgemeinbildende Schulen.

Plausibilisierung der Ergebnisse, Einordnung und Bewertung von Kostendifferenzialen

- Die Ergebnisse der technischen Analyse werden anhand verschiedener komplementärer Analysen (bspw. Sensitivitätsanalysen) auf ihre Robustheit überprüft und im Hinblick auf das Kostendifferenzial eingeordnet.
- In einem weiteren Schritt werden die finanziellen Kostendifferenziale der technischen Analyse auf Basis der Ergebnisse der Plausibilisierungsanalysen bewertet und unter Verwendung der Finanzierungsstruktur (Anteile Kanton und Gemeinden) im jeweiligen Aufgabenfeld auf den Kanton heruntergebrochen.
- Der Fokus liegt hierbei zunächst auf den Aufgabenfeldern mit Fallkostendifferenzialen, da dort der kantonale Spielraum in der Regel höher ist. Daraus ergeben sich Hinweise über mögliche zu priorisierende Handlungsfelder sowie das unter der Annahme eines angestrebten Entlastungspotenzials benötigte Referenzniveau.
- Gesamthaft kommt man zum Ergebnis, dass bei einer Senkung der Fallkosten auf das Niveau der relevanten Vergleichsgruppe (i.d.R. die Peer Group, in einigen Fällen aufgabenspezifische Vergleichsgruppen) die Nettoausgaben des Kantons c.p. insgesamt um zwischen 56.6 und 61.1 Mio. CHF sinken würden.
- Nachfolgende Abbildung stellt die aggregierten bewerteten Fallkostendifferenziale bei verschiedenen Referenzniveaus gegenüber. Erwartungsgemäss steigen die bewerteten Fallkostendifferenziale bei einer Senkung des Referenzniveaus an. Bei einem Referenzwert von 95 beträgt das bewertete Fallkostendifferenzial des Kantons Schaffhausen zwischen 69.2 und 73.5 Mio. CHF, bei einem Referenzniveau von 90 Prozent der relevanten Vergleichsgruppe ergeben sich über alle Aufgabenfelder hinweg bewertete Fallkostendifferenziale zwischen 82.2 und 86.3 Mio. CHF.

Abb. 6-3 Aggregiertes bewertetes Kostendifferenzial nach Referenzniveau



Quelle: EFV, BFS, BAKBASEL

Verwendung der Studienergebnisse

Das interkantonale Benchmarking von BAKBASEL stellt eine objektive und anerkannte Faktengrundlage dar. Mit der konsistenten Ausrichtung nach Funktionen wird ein nachvollziehbarer Zusammenhang zwischen den Ausgaben und Aufgaben des Kantons hergestellt. Allerdings stellen die hier vorliegenden Ergebnisse und Schlussfolgerungen nur eines von mehreren Instrumenten im Gesamtprojekt. Es werden explizit keine Sparpotenziale definiert und auch keine konkreten Massnahmen abgeleitet. Das Benchmarking soll Hilfsmittel und Wegweiser sein und die politischen Entscheidungsträger bei der Erarbeitung konkreter Sparmassnahmen unterstützen.

7 ANHANG: ERGEBNISTABELLEN

7 Anhang: Ergebnistabellen

Die nachfolgend tabellarisch aufgeführten Indexwerte und Kostendifferenziale sind **nicht bewertet**. Das heisst, dass in den Tabellen Ergebnisse aufgeführt sind, die erstens als **(rein technisch und) vor Plausibilisierung** zu interpretieren sind. Zweitens sind auch die Finanzierungsanteile des Kantons noch nicht in den Kostendifferenzialen berücksichtigt. Damit beziehen sich die aufgeführten Ergebnisse auf die Analyseschritte bis inkl. Kapitel 4. Die bewerteten Kostendifferenziale sind im Kapitel 5.2 zu finden.

Detaillierte Ergebnisse der Benchmarkings vor Plausibilisierung: Nettoausgaben und Indexwerte

Die Tabelle auf der nachfolgenden Seite zeigt in den ersten beiden Ergebnisspalten für alle 37 untersuchten Aufgabenfelder den Umfang der Nettoausgaben des Kantons Schaffhausen inkl. der Nettoausgaben der Gemeinden des Kantons Schaffhausen für das betreffende Aufgabengebiet im Jahr 2011 sowie den entsprechenden Anteil, den der Kanton leistet. Beispielsweise betragen in der Funktion Legislative die Nettoausgaben des Kantons inkl. der Gemeinden also 1.5 Mio. CHF, wobei der Kanton 48 Prozent davon beiträgt.

In den sechs hinteren Ergebnisspalten finden sich die Indexwerte der Analysen im Vergleich zur Peer Group respektive zur Gesamtschweiz unterteilt nach Benchmarking-Ebene [Fallkosten (FK), Strukturkosten (SK), Standardkosten (StK)]. Im Aufgabenfeld 20 Obligatorische Schule & Sonderschulen zum Beispiel beträgt das Niveau der Fallkosten des Kantons Schaffhausen 105 Prozent des Peer-Group-Mittelwerts. Die Fallhäufigkeit liegt im Kanton Schaffhausen im Aufgabenfeld Obligatorische Schule & Sonderschule bei 90 Prozent des Durchschnitts aller Peer-Group-Kantone, wobei die Bedarfsstruktur anhand der Schülerzahl im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung gemessen wurde.

Ein Indexwert von 94 gegenüber der Peer Group (Spalte „Standardkosten“ (StK)), wie beispielsweise im Aufgabengebiet Obligatorische Schule & Sonderschule, bedeutet, dass das Niveau der Pro-Kopf-Nettoausgaben im Kanton Schaffhausen im betreffenden Bereich bei 94 Prozent des Peer-Group-Durchschnitts liegt.

Tab. 7-1 Nettoausgaben und Indexwerte nach Aufgabenfeldern

Nr. Aufgabenfeld	Nettoausgaben			Indexwerte, PG = 100			Indexwerte, CH = 100		
	Kt. & Gem.	Kt.	Anteil Kt.	FK	SK	StK	FK	SK	StK
Parlament & Regierung	8.5	2.6	31%						
1 Legislative	1.5	0.7	48%	96	100	96	79	100	79
2 Exekutive	6.9	1.9	27%	164	100	164	168	100	168
Baudepartement	50.5	21.9	43%						
3 Denkmalpflege und Heimatschutz	1.9	1.5	82%	123	100	123	108	100	108
4 Strassenverkehr	10.1	0.9	9%	43	246	105	31	236	74
5 Öffentlicher Verkehr	24.4	12.3	51%	151	100	151	123	100	123
6 Gewässerverbauungen	1.7	1.5	88%	141	100	141	138	100	138
7 Umweltschutz & Raumordnung	9.0	4.0	44%	156	100	156	141	100	141
8 Forstwirtschaft	3.4	1.7	50%	151	155	234	147	119	175
Departement des Innern	197.8	149.1	75%						
9 Spitäler, Psychiatrische Kliniken & Rettungsdienste	70.2	70.2	100%	122	95	117	103	95	98
10 Gesundheitsprävention	2.1	1.8	83%	83	100	83	56	100	56
11 Gesundheitswesen n.a.g.	1.1	1.0	97%	66	100	66	50	100	50
12 Prämienvverbilligungen (inkl. Kranken- & Unfallversicherung)	26.2	11.0	42%	194	100	194	128	100	128
13 Ergänzungsleistungen IV	10.2	10.2	100%	82	108	88	86	100	86
14 Invalidität (ohne Ergänzungsleistungen IV)	26.0	25.9	100%	229	65	150	177	77	136
15 Übriger Altersbereich	0.7	0.3	47%	53	120	64	39	114	45
16 Ergänzungsleistungen AHV	15.0	15.0	100%	98	104	101	94	89	83
17 Heime und ambulante Pflege	16.5	7.4	45%	108	133	144	74	122	90
18 Familie und Jugend	8.0	1.0	12%	136	91	124	54	94	50
19 Sozialhilfe und Asylwesen	21.7	5.3	24%	91	112	102	79	76	60
Erziehungsdepartement	232.3	137.9	59%						
20 Obligatorische Schule & Sonderschule	143.8	64.7	45%	105	90	94	106	96	101
21 Berufliche Grundbildung & Höhere Berufsbildung	26.4	26.4	100%	116	117	136	91	120	110
22 Allgemeinbildende Schulen	19.2	19.2	100%	118	88	104	155	63	97
23 Universitäre Hochschulen	7.5	7.5	100%	75	104	78	41	88	36
24 Pädagogische Hochschulen & Fachhochschulen	13.0	13.0	100%	68	118	80	60	122	73
25 Kultur & Medien	9.3	2.2	24%	102	100	102	58	100	58
26 Sport und Freizeit	8.5	0.7	8%	154	100	154	89	100	89
27 Kirchen und religiöse Angelegenheiten	4.4	4.1	92%	331	100	331	153	100	153
Finanzdepartement	28.5	21.8	76%						
28 Polizei & Verkehrssicherheit	22.8	17.7	78%	140	100	140	90	100	90
29 Verteidigung	3.1	3.0	97%	195	100	195	190	100	190
30 Leistungen an Pensionierte	2.7	1.1	39%	185	100	185	129	100	129
Volkswirtschaftsdepartement	26.2	24.0	91%						
31 Rechtssprechung	7.7	7.7	100%	101	100	101	74	100	74
32 Strafvollzug	7.8	7.8	100%	168	100	168	127	100	127
33 Arbeitslosigkeit	2.1	1.3	61%	143	100	143	79	78	62
34 Landwirtschaft	3.0	2.2	75%	161	87	140	125	110	137
35 Tourismus	1.0	0.6	61%	190	67	127	158	43	68
36 Industrie, Gewerbe, Handel	4.7	4.4	93%	435	100	435	187	100	187
Nicht zuteilbar	45.2	22.5	50%						
37 Verwaltung (Allgemeine Dienste und Bildung)	45.2	22.5	50%	125	100	125	98	100	98
TOTAL	589.0	379.8	64%	125			101		

Anmerkung:

PG = Peer Group (AG, AR, GL, LU, SG, SO, SZ, TG); Kt. = Kanton; Gem. = Gemeinden; FK = Fallkosten; SK = Strukturkosten; StK = Standardkosten

Nettoausgaben:

Ausgaben abzüglich Einnahmen in Millionen Schweizer Franken gemäss EFV-Finanzstatistik 2011.

Anteil Kanton:

Anteil Kanton = Anteil der Nettoausgaben des Kantons an den Nettoausgaben des Kantons inkl. der Gemeinden.

Indexwert:

Niveau der Pro-Kopf-Nettoausgaben des Kantons Schaffhausen (inkl. Gemeinden) als Ergebnis der interkantonalen Benchmarking-Analyse.

Quelle: EFV, BAKBASEL

Detaillierte Ergebnisse der Benchmarkings vor Plausibilisierung: Kostendifferenziale

Die nachfolgend tabellarisch aufgeführten Kostendifferenziale sind **nicht bewertet**. Das heisst, dass in den Tabellen Ergebnisse aufgeführt sind, die erstens als **(rein technisch und) vor Plausibilisierung** zu interpretieren sind. Zweitens sind auch die Finanzierungsanteile des Kantons noch nicht in den Kostendifferenzialen berücksichtigt. Damit beziehen sich die aufgeführten Ergebnisse auf die Analyseschritte bis inkl. Kapitel 4. Die bewerteten Kostendifferenziale sind im Kapitel 5.2 zu finden.

Aus den auf der Vorseite aufgeführten Nettoausgaben und Indexwerten der 37 untersuchten Aufgabenfelder können gemäss Untersuchungsansatz die entsprechenden technisch ermittelten Kostendifferenziale ermittelt werden. In den Tabellen auf den nachfolgenden Seiten sind für alle Aufgabenfelder die entsprechend resultierenden Fall- und Strukturkosten aufgeführt. Im Bereich Denkmalpflege und Heimatschutz beispielsweise beträgt das Fallkostendifferenzial des Kantons Schaffhausen im Vergleich mit dem durchschnittlichen Niveau der Peer Group 0.4 Mio. CHF. Die nachfolgenden Tabellen zeigen die Kostendifferenziale für alle Aufgabenfelder bei den Referenzniveaus 100, 95 und 90 im Vergleich zur Peer Group sowie Gesamtschweiz.

Tab. 7-2 Kostendifferenziale nach Aufgabenfeldern in Mio. CHF - Referenzniveau 100

Nr.	Aufgabenfeld	Nettoausgaben			Kosten- differenziale, 100 [PG = 100]		Kosten- differenziale, 100 [CH = 100]	
		Kt. & Gem.	Kt.	Anteil Kt.	FK	SK	FK	SK
Parlament & Regierung		8.5	2.6	31%	2.7	-	2.8	-
	1 Legislative	1.5	0.7	48%	-	-	-	-
	2 Exekutive	6.9	1.9	27%	2.7	-	2.8	-
Baudepartement		50.5	21.9	43%	13.4	7.2	9.0	6.4
	3 Denkmalpflege und Heimatschutz	1.9	1.5	82%	0.4	-	0.1	-
	4 Strassenverkehr	10.1	0.9	9%	-	6.0	-	5.8
	5 Öffentlicher Verkehr	24.4	12.3	51%	8.2	-	4.6	-
	6 Gewässerverbauungen	1.7	1.5	88%	0.5	-	0.5	-
	7 Umweltschutz & Raumordnung	9.0	4.0	44%	3.2	-	2.6	-
	8 Forstwirtschaft	3.4	1.7	50%	1.1	1.2	1.1	0.5
Department des Innern		197.8	149.1	75%	43.6	7.8	19.2	3.0
	9 Spitäler, Psychiatrische Kliniken & Rettungsdienste	70.2	70.2	100%	12.9	-	2.2	-
	10 Gesundheitsprävention	2.1	1.8	83%	-	-	-	-
	11 Gesundheitswesen n.a.g.	1.1	1.0	97%	-	-	-	-
	12 Prämienverbilligungen (inkl. Kranken- & Unfallversicherung)	26.2	11.0	42%	12.7	-	5.8	-
	13 Ergänzungsleistungen IV	10.2	10.2	100%	-	0.7	-	0.0
	14 Invalidität (ohne Ergänzungsleistungen IV)	26.0	25.9	100%	14.6	-	11.3	-
	15 Übriger Altersbereich	0.7	0.3	47%	-	0.1	-	0.1
	16 Ergänzungsleistungen AHV	15.0	15.0	100%	-	0.5	-	-
	17 Heime und ambulante Pflege	16.5	7.4	45%	1.2	4.1	-	2.9
	18 Familie und Jugend	8.0	1.0	12%	2.1	-	-	-
	19 Sozialhilfe und Asylwesen	21.7	5.3	24%	-	2.4	-	-
Erziehungsdepartement		232.3	137.9	59%	19.0	6.2	16.2	6.8
	20 Obligatorische Schule & Sonderschule	143.8	64.7	45%	6.2	-	7.8	-
	21 Berufliche Grundbildung & Höhere Berufsbildung	26.4	26.4	100%	3.6	3.9	-	4.5
	22 Allgemeinbildende Schulen	19.2	19.2	100%	2.9	-	6.8	-
	23 Universitäre Hochschulen	7.5	7.5	100%	-	0.3	-	-
	24 Pädagogische Hochschulen & Fachhochschulen	13.0	13.0	100%	-	2.0	-	2.4
	25 Kultur & Medien	9.3	2.2	24%	0.2	-	-	-
	26 Sport und Freizeit	8.5	0.7	8%	3.0	-	-	-
	27 Kirchen und religiöse Angelegenheiten	4.4	4.1	92%	3.1	-	1.5	-
Finanzdepartement		28.5	21.8	76%	9.3	-	2.1	-
	28 Polizei & Verkehrssicherheit	22.8	17.7	78%	6.6	-	-	-
	29 Verteidigung	3.1	3.0	97%	1.5	-	1.5	-
	30 Leistungen an Pensionierte	2.7	1.1	39%	1.2	-	0.6	-
Volkswirtschaftsdepartement		26.2	24.0	91%	9.0	-	4.8	0.3
	31 Rechtssprechung	7.7	7.7	100%	0.1	-	-	-
	32 Strafvollzug	7.8	7.8	100%	3.1	-	1.7	-
	33 Arbeitslosigkeit	2.1	1.3	61%	0.6	-	-	-
	34 Landwirtschaft	3.0	2.2	75%	1.1	-	0.6	0.3
	35 Tourismus	1.0	0.6	61%	0.5	-	0.4	-
	36 Industrie, Gewerbe, Handel	4.7	4.4	93%	3.6	-	2.2	-
Nicht zuteilbar		45.2	22.5	50%	9.0	-	-	-
	37 Verwaltung (Allgemeine Dienste und Bildung)	45.2	22.5	50%	9.0	-	-	-
TOTAL		589.0	379.8	64%	106.0	21.3	54.0	16.5

Anmerkung:

PG = Peer Group (AG, AR, GL, SG, SO, SZ, TG); Kt. = Kanton; Gem. = Gemeinden; FK = Fallkosten; SK = Strukturkosten; StK = Standardkosten

Anteil Kanton:

Anteil Kanton = Anteil der Nettoausgaben des Kantons an den Nettoausgaben des Kantons inkl. der Gemeinden.

Quelle: EFV, BAKBASEL

Tab. 7-3 Kostendifferenziale nach Aufgabenfeldern in Mio. CHF - Referenzniveau 95

Nr.	Aufgabenfeld	Nettoausgaben			Kosten- differenziale, 95 [PG = 100]		Kosten- differenziale, 95 [CH = 100]	
		Kt. & Gem.	Kt.	Anteil Kt.	FK	SK	FK	SK
Parlament & Regierung		8.5	2.6	31%	2.9	0.4	3.0	0.4
1	Legislative	1.5	0.7	48%	0.0	0.1	-	0.1
2	Exekutive	6.9	1.9	27%	2.9	0.3	3.0	0.3
Baudepartement		50.5	21.9	43%	14.8	9.4	10.5	8.6
3	Denkmalpflege und Heimatschutz	1.9	1.5	82%	0.4	0.1	0.2	0.1
4	Strassenverkehr	10.1	0.9	9%	-	6.2	-	6.0
5	Öffentlicher Verkehr	24.4	12.3	51%	9.0	1.2	5.6	1.2
6	Gewässerverbauungen	1.7	1.5	88%	0.6	0.1	0.5	0.1
7	Umweltschutz & Raumordnung	9.0	4.0	44%	3.5	0.5	3.0	0.5
8	Forstwirtschaft	3.4	1.7	50%	1.3	1.3	1.2	0.7
Departement des Innern		197.8	149.1	75%	49.1	12.3	24.4	6.0
9	Spitäler, Psychiatrische Kliniken & Rettungsdienste	70.2	70.2	100%	15.7	0.2	5.6	0.3
10	Gesundheitsprävention	2.1	1.8	83%	-	0.1	-	0.1
11	Gesundheitswesen n.a.g.	1.1	1.0	97%	-	0.1	-	0.1
12	Prämienverbilligungen (inkl. Kranken- & Unfallversicherung)	26.2	11.0	42%	13.4	1.3	6.8	1.3
13	Ergänzungsleistungen IV	10.2	10.2	100%	-	1.2	-	0.5
14	Invalidität (ohne Ergänzungsleistungen IV)	26.0	25.9	100%	15.2	-	12.0	-
15	Übriger Altersbereich	0.7	0.3	47%	-	0.1	-	0.1
16	Ergänzungsleistungen AHV	15.0	15.0	100%	0.4	1.2	-	-
17	Heime und ambulante Pflege	16.5	7.4	45%	2.0	4.7	-	3.6
18	Familie und Jugend	8.0	1.0	12%	2.4	-	-	-
19	Sozialhilfe und Asylwesen	21.7	5.3	24%	-	3.3	-	-
Erziehungsdepartement		232.3	137.9	59%	28.6	9.4	23.8	10.5
20	Obligatorische Schule & Sonderschule	143.8	64.7	45%	13.1	-	14.6	0.9
21	Berufliche Grundbildung & Höhere Berufsbildung	26.4	26.4	100%	4.8	5.1	-	5.6
22	Allgemeinbildende Schulen	19.2	19.2	100%	3.7	-	7.4	-
23	Universitäre Hochschulen	7.5	7.5	100%	-	0.7	-	-
24	Pädagogische Hochschulen & Fachhochschulen	13.0	13.0	100%	-	2.6	-	2.9
25	Kultur & Medien	9.3	2.2	24%	0.6	0.5	-	0.5
26	Sport und Freizeit	8.5	0.7	8%	3.3	0.4	-	0.4
27	Kirchen und religiöse Angelegenheiten	4.4	4.1	92%	3.2	0.2	1.7	0.2
Finanzdepartement		28.5	21.8	76%	10.3	1.4	2.2	1.4
28	Polizei & Verkehrssicherheit	22.8	17.7	78%	7.4	1.1	-	1.1
29	Verteidigung	3.1	3.0	97%	1.6	0.2	1.5	0.2
30	Leistungen an Pensionierte	2.7	1.1	39%	1.3	0.1	0.7	0.1
Volkswirtschaftsdepartement		26.2	24.0	91%	9.9	1.1	5.4	1.4
31	Rechtssprechung	7.7	7.7	100%	0.5	0.4	-	0.4
32	Strafvollzug	7.8	7.8	100%	3.4	0.4	2.0	0.4
33	Arbeitslosigkeit	2.1	1.3	61%	0.7	0.1	-	-
34	Landwirtschaft	3.0	2.2	75%	1.2	-	0.7	0.4
35	Tourismus	1.0	0.6	61%	0.5	-	0.4	-
36	Industrie, Gewerbe, Handel	4.7	4.4	93%	3.7	0.2	2.3	0.2
Nicht zuteilbar		45.2	22.5	50%	10.8	2.3	1.5	2.3
37	Verwaltung (Allgemeine Dienste und Bildung)	45.2	22.5	50%	10.8	2.3	1.5	2.3
TOTAL		589.0	379.8	64%	126.4	36.3	70.8	30.6

Anmerkung:

PG = Peer Group (AG, AR, GL, LU, SG, SO, SZ, TG); Kt. = Kanton; Gem. = Gemeinden; FK = Fallkosten; SK = Strukturkosten; StK = Standardkosten

Anteil Kanton:

Anteil Kanton = Anteil der Nettoausgaben des Kantons an den Nettoausgaben des Kantons inkl. der Gemeinden..

Quelle: EFV, BAKBASEL

Tab. 7-4 Kostendifferenziale nach Aufgabenfeldern in Mio. CHF - Referenzniveau 90

Nr.	Aufgabenfeld	Nettoausgaben			Kosten- differenziale, 90 [PG = 100]		Kosten- differenziale, 90 [CH = 100]	
		Kt. & Gem.	Kt.	Anteil Kt.	FK	SK	FK	SK
Parlament & Regierung		8.5	2.6	31%	3.2	0.8	3.2	0.8
	1 Legislative	1.5	0.7	48%	0.1	0.2	-	0.2
	2 Exekutive	6.9	1.9	27%	3.1	0.7	3.2	0.7
Baudepartement		50.5	21.9	43%	16.1	11.5	12.1	10.8
	3 Denkmalpflege und Heimatschutz	1.9	1.5	82%	0.5	0.2	0.3	0.2
	4 Strassenverkehr	10.1	0.9	9%	-	6.4	-	6.3
	5 Öffentlicher Verkehr	24.4	12.3	51%	9.8	2.4	6.6	2.4
	6 Gewässerverbauungen	1.7	1.5	88%	0.6	0.2	0.6	0.2
	7 Umweltschutz & Raumordnung	9.0	4.0	44%	3.8	0.9	3.3	0.9
	8 Forstwirtschaft	3.4	1.7	50%	1.4	1.4	1.3	0.8
Departement des Innern		197.8	149.1	75%	55.3	20.4	30.2	12.7
	9 Spitäler, Psychiatrische Kliniken & Rettungsdienste	70.2	70.2	100%	18.6	3.9	9.0	4.0
	10 Gesundheitsprävention	2.1	1.8	83%	-	0.2	-	0.2
	11 Gesundheitswesen n.a.g.	1.1	1.0	97%	-	0.1	-	0.1
	12 Prämienvverbilligungen (inkl. Kranken- & Unfallversicherung)	26.2	11.0	42%	14.1	2.6	7.8	2.6
	13 Ergänzungsleistungen IV	10.2	10.2	100%	-	1.7	-	1.0
	14 Invalidität (ohne Ergänzungsleistungen IV)	26.0	25.9	100%	15.8	-	12.7	-
	15 Übriger Altersbereich	0.7	0.3	47%	-	0.2	-	0.1
	16 Ergänzungsleistungen AHV	15.0	15.0	100%	1.2	2.0	0.7	-
	17 Heime und ambulante Pflege	16.5	7.4	45%	2.8	5.3	-	4.3
	18 Familie und Jugend	8.0	1.0	12%	2.7	0.1	-	0.3
	19 Sozialhilfe und Asylwesen	21.7	5.3	24%	0.2	4.3	-	-
Erziehungsdepartement		232.3	137.9	59%	38.2	13.2	31.6	20.8
	20 Obligatorische Schule & Sonderschule	143.8	64.7	45%	20.0	0.6	21.4	8.4
	21 Berufliche Grundbildung & Höhere Berufsbildung	26.4	26.4	100%	5.9	6.2	0.3	6.7
	22 Allgemeinbildende Schulen	19.2	19.2	100%	4.5	-	8.1	-
	23 Universitäre Hochschulen	7.5	7.5	100%	-	1.0	-	-
	24 Pädagogische Hochschulen & Fachhochschulen	13.0	13.0	100%	-	3.1	-	3.4
	25 Kultur & Medien	9.3	2.2	24%	1.1	0.9	-	0.9
	26 Sport und Freizeit	8.5	0.7	8%	3.5	0.9	-	0.9
	27 Kirchen und religiöse Angelegenheiten	4.4	4.1	92%	3.2	0.4	1.8	0.4
Finanzdepartement		28.5	21.8	76%	11.2	2.9	2.5	2.9
	28 Polizei & Verkehrssicherheit	22.8	17.7	78%	8.2	2.3	0.0	2.3
	29 Verteidigung	3.1	3.0	97%	1.7	0.3	1.6	0.3
	30 Leistungen an Pensionierte	2.7	1.1	39%	1.4	0.3	0.8	0.3
Volkswirtschaftsdepartement		26.2	24.0	91%	10.8	2.2	6.0	2.6
	31 Rechtssprechung	7.7	7.7	100%	0.8	0.8	-	0.8
	32 Strafvollzug	7.8	7.8	100%	3.6	0.8	2.3	0.8
	33 Arbeitslosigkeit	2.1	1.3	61%	0.8	0.2	-	-
	34 Landwirtschaft	3.0	2.2	75%	1.3	-	0.8	0.5
	35 Tourismus	1.0	0.6	61%	0.5	-	0.4	-
	36 Industrie, Gewerbe, Handel	4.7	4.4	93%	3.7	0.5	2.4	0.5
Nicht zuteilbar		45.2	22.5	50%	12.6	4.5	3.8	4.5
	37 Verwaltung (Allgemeine Dienste und Bildung)	45.2	22.5	50%	12.6	4.5	3.8	4.5
TOTAL		589.0	379.8	64%	147.5	55.5	89.4	55.0

Anmerkung:

PG = Peer Group (AG, AR, GL, LU, SG, SO, SZ, TG); Kt. = Kanton; Gem. = Gemeinden; FK = Fallkosten; SK = Strukturkosten; StK = Standardkosten

Anteil Kanton:

Anteil Kanton = Anteil der Nettoausgaben des Kantons an den Nettoausgaben des Kantons inkl. der Gemeinden.

Quelle: EFV, BAKBASEL

Dienstleistungen von BAKBASEL für Finanzdepartements und -verwaltungen

BAKBASEL unterstützt Sie in Ihrem finanzpolitischen Entscheidungsprozess. Wir stimmen unsere Indikatoren, Prognosen, Analysen und Präsentationen auf Ihre Bedürfnisse ab und unterstützen Sie mit dem Ziel, Ihre Kenntnisse über das relevante Umfeld zu verbessern.

BAKBASEL erstellt seit über 30 Jahren volkswirtschaftliche Studien für den öffentlichen Sektor und Wirtschaftsstandorte. Dank dieser langjährigen Erfahrung hat sich BAKBASEL eine umfassende Analyse-, Prognose- und Beratungskompetenz erarbeitet. Auf der Basis unserer Datenbanken, ökonometrischen Finanzhaushaltsmodelle und Fachkompetenz unterstützen wir Schweizer Kantone wie auch die eidgenössische Finanzverwaltung in finanzpolitischen Fragestellungen.



☆ Input für die kantonale Finanzstrategie

Mit dem umfassenden Instrumentarium kann BAKBASEL in vielen finanzpolitischen Fragestellungen Unterstützung leisten. Unsere Analysen, Prognosen und Simulationen dienen beispielsweise als Input bei der Erarbeitung des Budgets, der Finanzplanung und deren Monitoring. Darüber hinaus bietet BAKBASEL verschiedene «Back-Office-Services» an, welche Sie bei der Datenbereitstellung, Datenauswertung und durch die regelmässige Bereitstellung von Chart-Sets für Vorträge unterstützen. Ein weiteres Tätigkeitsfeld von BAKBASEL im Bereich der öffentlichen Finanzen liegt in der Erstellung von wissenschaftlichen Gutachten oder öffentlichen Präsentationen zu finanzpolitischen Themenstellungen.

BAKBASEL steht als unabhängiges Wirtschaftsforschungsinstitut
seit über 30 Jahren für die Kombination von wissenschaftlich
fundierter empirischer Analyse und deren praxisnaher Umsetzung.

www.bakbasel.com