



Bericht zu den Ergebnissen der Benchmarkanalyse 2024

Bericht des Regierungsrates

Datum RR-Sitzung:	26. Februar 2025
Geschäftsnummer:	2023.FINGS.184
Direktion:	Finanzdirektion
Klassifizierung:	Nicht klassifiziert

1. Ausgangslage

Gemäss Art. 101 Abs. 4 der Kantonsverfassung (KV; BSG 101.1) sind alle Aufgaben periodisch auf ihre Notwendigkeit und Zweckmässigkeit sowie auf ihre finanziellen Auswirkungen und deren Tragbarkeit hin zu überprüfen.

Nachdem im Kanton Bern bereits in den Jahren 2013 sowie 2017 jeweils eine interkantonale Benchmarkanalyse durchgeführt wurde, beschloss der Regierungsrat im Februar 2023 die erneute Erarbeitung einer solchen Studie. Der Beschluss des Regierungsrates erfolgte mit der Zielsetzung, im Sinne von KV Art. 101 Abs. 4 staatliche Aufgabenfelder mit auffälligen Kostenstrukturen zu identifizieren sowie potenzielle Handlungsfelder im Hinblick auf die allfällige Erarbeitung von Entlastungsmassnahmen abzuleiten.

Hinweis des Regierungsrates

Die Ergebnisse der Benchmarkanalyse wurden durch den Regierungsrat am 21. August 2024 zusammen mit dem Budget 2025 und dem Aufgaben-/Finanzplan 2026-2028 sowie der Spielraumanalyse 2024 verabschiedet. Gleichzeitig genehmigte der Regierungsrat auch den Bericht zur gesamtstaatlichen Priorisierung des Investitionsbedarfs. Es war dem Regierungsrat ein wichtiges Anliegen, dem Grossen Rat sämtliche der geforderten und/oder bereit gestellten Berichte, Analysen und Ergebnisse gleichzeitig in der Wintersession 2024 vorzulegen, um ihm so eine finanzpolitische Gesamtschau zu ermöglichen.

Im Hinblick auf die Wintersession 2024 beantragte die Finanzkommission dem Parlament indes, den Bericht zur Benchmarkanalyse als separates Traktandum an einer künftigen Session des Grossen Rates zu beraten. Der Grosse Rat stimmte in der Folge am 4. Dezember 2024 dem Antrag der Finanzkommission mit 108 zu 36 Stimmen bei 5 Enthaltungen zu.

Mit Blick auf diesen Beschluss wird dem Grossen Rat der Bericht des Regierungsrates vorliegend als separates Traktandum für die Sommersession 2025 vorgelegt.

2. Methodik

Im Fokus der durch die Firma BAK Economics AG aus Basel durchgeführten Arbeiten stand die systematische Analyse der Kosten, die dem Kanton Bern bei der Bereitstellung des staatlichen Leistungsangebots in insgesamt 28 Aufgabenfeldern entstehen. Hierbei wurde berücksichtigt, dass ein Teil dieser Kosten kaum (politisch) beeinflussbar ist. Solche sogenannten Strukturkosten sind beispielsweise durch demographische oder topographische Faktoren gegeben und wurden in der Analyse von den beeinflussbaren Kostenkomponenten separiert.

Bei den analysierten Kosten handelt es sich um die Nettoausgaben eines Aufgabenfeldes, d.h. sie entsprechen den laufenden Ausgaben abzüglich der laufenden Einnahmen des Jahres 2021. Ausserordentliche Ausgaben und Einnahmen sowie Investitionsausgaben und -einnahmen wurden nicht beachtet. Dazu gehören auch alle Covid-bezogenen Ausgaben des Jahres 2021. Diese wurden von der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) für statistische Zwecke und einer harmonisierten Handhabung als ausserordentliche Ausgaben verbucht. Sie waren somit nicht Teil der Benchmarkanalyse.

Basis für die Benchmarkanalyse stellte die Finanzstatistik der EFV dar. Die Finanzdaten aller 26 Kantone werden durch die EFV jeweils gemäss den Richtlinien des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells 2 (HRM2) aufbereitet und für interkantonale Vergleiche harmonisiert. Die zeitliche Lücke zwischen der Veröffentlichung der kantonalen Jahresrechnungen und die Fertigstellung der EFV-Finanzstatistik beträgt in der Regel rund anderthalb Jahre. Die Evaluation des Finanzhaushalts des Kantons Bern basiert aus diesem Grund auf den Daten der kantonalen Jahresrechnungen 2021.

Aufgrund der unterschiedlichen Aufgabenteilungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden in den einzelnen Kantonen, wurden die kantonalen und kommunalen Finanzen in der Benchmarkanalyse konsolidiert verglichen.

3. **Wichtigste Ergebnisse**

Nachfolgend werden die wichtigsten Ergebnisse der Benchmarkanalyse 2024 aufgeführt. Weiterführende Informationen finden sich dazu in der beiliegenden Studie der BAK Economics AG¹. Die Detaillergebnisse je Aufgabenfeld werden zudem im Anhang zur Studie dargestellt.

Beschreibung Index	Index-Ergebnis Kanton Bern
Standardkostenindex (SKI) Der Standardkostenindex gibt an, um wieviel Prozent die Nettoausgaben pro Einwohner/in von den durchschnittlichen Nettoausgaben pro Einwohner/in der übrigen 25 Kantone abweichen. Beträgt der Index genau 100, liegen die Nettoausgaben pro Einwohner/in genau im Durchschnitt der übrigen 25 Kantone. Beträgt er 95, liegen sie 5 Prozent darunter. Beträgt er 110, liegen sie 10 Prozent darüber	Indexwert: 98 Erläuterung Indexwert (auf Stufe Kanton): Der SKI weist für den Kanton Bern einen Wert von 98 Indexpunkten aus. Damit liegen die durchschnittlichen Nettoausgaben pro Einwohner/in im Kanton Bern um zwei Prozent unter denjenigen der Einwohner/innen der anderen Kantone. Das Nettoausgabenniveau pro Einwohner/in ist im Kanton Bern im Vergleich zu den anderen Kantonen somit leicht unterdurchschnittlich. Ergebnis in Bezug auf die einzelnen Aufgabenfelder: Insgesamt werden in sieben der 28 Aufgabenfelder überdurchschnittliche Standardkosten (Nettoausgaben je Einwohner/in) ausgewiesen (SKI > 100)²: - Psychiatrische Kliniken (150) - Berufsbildung (141) - Alter (124) - Landwirtschaft (111) - Sozialhilfe (107) - Forstwirtschaft (106)

¹ Vgl. BAK Economics AG, Evaluation des Finanzhaushalts des Kantons Bern, 2024, S. 15ff.

² Ohne die Aufgabenfelder Kirchen und religiöse Angelegenheiten, Denkmalpflege und Heimatschutz, Familie und Jugend, welche eine eingeschränkte kantonale Vergleichbarkeit aufweisen.

Beschreibung Index	Index-Ergebnis Kanton Bern
Fallkostenindex (FKI) Der FKI zeigt auf, um wieviel Prozent die Fallkosten von den durchschnittlichen Fallkosten der Kantone in der jeweiligen Vergleichsgruppe abweichen.	Indexwert: 89 Erläuterung Indexwert (auf Stufe Kanton): Der Kanton Bern weist im Vergleich mit strukturähnlichen Kantonen im Durchschnitt um elf Prozent tiefere Nettoaussgaben je Bedarfseinheit auf. Ergebnis in Bezug auf die einzelnen Aufgabenfelder: Die Fallkosten, die sich nach der Bereinigung der Standardkosten um strukturell bedingte Kosten ergeben, fallen in sieben von 28 Aufgabenfeldern überdurchschnittlich hoch aus (FKI > 100)³: - Berufsbildung (145) - Polizei (127) - Alter (111) - Psychiatrische Kliniken (109) - Arbeitslosigkeit (107) - Exekutive (101)
Bedarfsindex (BI) Der BI zeigt auf, um wieviel Prozent die Bedarfsstruktur des untersuchten Kantons von der durchschnittlichen Bedarfsstruktur der übrigen 25 Kantone abweicht. Der Bedarfsindex fängt die Mengenkompone- nente der spezifischen Bedarfsstruktur und deren Einfluss auf das gesamte Kostenniveau auf.	Indexwert: 105 Erläuterung Indexwert (auf Stufe Kanton): Der Bedarfsindex beträgt 105 Indexpunkte. Somit weist der Kanton Bern insgesamt ungünstigere Bedarfsstrukturen (z.B. in Bezug auf Bezüger/innen, Fläche, demographische Gruppen etc.) auf als der Durchschnitt der übrigen 25 Kantone. Ergebnis in Bezug auf die einzelnen Aufgabenfelder⁴: Aufgabenfelder mit ungünstigen Bedarfsstrukturen: - Landwirtschaft (153) - Sozialhilfe (132) - Arten- und Landschaftsschutz (126) - Psychiatrische Kliniken (126) - Forstwirtschaft (124) - Berufsbildung (114) - Alter (114) - Spitalversorgung (106) - Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen (105) - Strafvollzug (104)

³ Ohne die Aufgabenfelder Kirchen und religiöse Angelegenheiten und Denkmalpflege und Heimatschutz, welche eine eingeschränkte kantonale Vergleichbarkeit aufweisen.

⁴ Ohne das Aufgabenfeld Rechtssprechung, welches eine eingeschränkte Vergleichbarkeit aufweist.

Beschreibung Index	Index-Ergebnis Kanton Bern
Strukturkostenfaktor (SKF) Der SKF ergibt sich aus dem Produkt des Bedarfsindex des Kantons Bern im Vergleich zu den übrigen 25 Kantonen und dem Fallkostenindex der Gruppe der Vergleichskantone im Vergleich zu den übrigen 25 Kantonen.	Indexwert: 109 Erläuterung Indexwert (auf Stufe Kanton): Der Indexwert von 109 bedeutet, dass im Kanton Bern (auch bei durchschnittlich effizienter Bereitstellung) im Vergleich zu den restlichen Kantonen allein aufgrund von strukturellen Faktoren auf Dauer neun Prozent höhere Kosten entstehen, um den Einwohner/innen ein durchschnittliches Leistungsniveau zu gewähren. Ergebnis in Bezug auf die einzelnen Aufgabenfelder⁵: Aufgabenfelder mit überdurchschnittlichen Strukturkosten: - Forstwirtschaft (189) - Landwirtschaft (150) - Sozialhilfe (142) - Psychiatrische Kliniken (138) - Strafvollzug (136) - Öffentlicher Verkehr (121) - Universität (116) - Spitalversorgung (115) - Alter (112) - Arten- und Landschaftsschutz (106) - Prämienverbilligungen (101) - Obligatorische Schulen und Sonderschule (101)

4. **Einschätzungen des Regierungsrates und weiteres Vorgehen**

Nachfolgend zieht der Regierungsrat ein Fazit zu den Ergebnissen der Benchmarkanalyse und informiert über das weitere Vorgehen.

4.1 **Fazit des Regierungsrates**

Nach Auffassung des Regierungsrates lassen sich gestützt auf die durch die BAK Economics AG erarbeitete Benchmarkanalyse die folgenden Ergebnisse feststellen:

- Der Kanton Bern weist ein im interkantonalen Vergleich durchschnittliches Nettoausgabenniveau pro Einwohner / pro Einwohnerin auf (Wert Standardkostenindex = 98 Indexpunkte). Damit bestätigten sich nahezu die Ergebnisse der Benchmarkanalyse aus dem Jahr 2017. Damals betrug der entsprechende Wert genau 100 Indexpunkte.
- Der Kanton Bern weist insgesamt ungünstigere Bedarfsstrukturen (z.B. in Bezug die Demographie, Anzahl Bezügerinnen und Bezüger einer bestimmten staatlichen Leistung, Flächen etc.) auf als der Durchschnitt der übrigen 25 Kantone. Auch bei durchschnittlich effizienter Leistungserstellung oder Aufgabenerfüllung entstehen im Kanton Bern im Vergleich zu den restlichen Kantonen auf Dauer neun Prozent höhere Kosten, um den

⁵ Ohne die Aufgabenfelder Familie und Jugend, Rechtssprechung. Kirchen und religiöse Angelegenheiten und Gesundheitsprävention, welche eine eingeschränkte Vergleichbarkeit aufweisen.

Einwohnerinnen und Einwohnern ein durchschnittliches Leistungsniveau zu gewähren.

- Der Kanton Bern weist über alle Aufgabenfelder hinweg um elf Prozent tiefere Fallkosten (= Nettoausgaben pro Bedarfseinheit) im Vergleich mit anderen Kantonen aus. Die unterschiedlichen Fallkosten des Kantons Bern sind entweder auf eine effiziente Leistungserstellung und/oder auf ein unterdurchschnittliches Leistungsniveau zurückzuführen.
- Die Wirtschaftskraft des Kantons Bern liegt rund einen Viertel unter dem nationalen Durchschnitt (Ressourcenindex 2024 = 75). Mit den Ausgleichszahlungen aus dem Bundesfinanzausgleich wird die Finanzkraft des Kantons Bern zwar erhöht. Trotzdem liegt sie auch unter Berücksichtigung der Ausgleichszahlungen rund 13 Prozent unter dem nationalen Durchschnitt.
- Noch nicht berücksichtigt – und auch nicht Bestandteil der Benchmarkanalyse 2024 – ist in den vorstehenden Aussagen die Einnahmenseite bzw. die Generierung von Einnahmen durch die Erhebung von Steuern. Um auch in Bezug auf die Einnahmen einen interkantonalen Vergleich anzustellen, kann der jährlich durch die Eidgenössische Steuerverwaltung publizierte Steuerausschöpfungsindex herangezogen werden. Der Steuerausschöpfungsindex ist ein Abbild der gesamten Steuerbelastung in einem Kanton. Er gibt Aufschluss über die gesamte Belastung des Ressourcenpotenzials und zeigt damit, wie stark die steuerlich ausschöpfbare Wirtschaftskraft (Einkommen, Vermögen/Kapital und Gewinne) der Steuerpflichtigen effektiv durch Steuern der Kantone und Gemeinden belastet wird und somit nicht mehr für die private Verwendung zur Verfügung steht. Im Jahr 2024 beträgt der Indexwert für den Kanton Bern bei den natürlichen Personen 114 Indexpunkte. Die steuerliche Ausschöpfung liegt im Kanton Bern somit um 14 Prozent über dem Schweizer Mittelwert.

Zusammengefasst lässt sich gestützt auf die Ergebnisse der Benchmarkanalyse 2024 sowie weiterer verfügbarer Analysen die folgende Feststellung zur bernischen Wirtschaftskraft bzw. zum bernischen Finanzhaushalt machen:

Der Kanton Bern verfügt über eine stark unterdurchschnittliche Wirtschaftskraft und mit dem Bundesfinanzausgleich über eine immer noch unterdurchschnittliche Finanzkraft. Damit der Kanton Bern seinen Bürgerinnen und Bürger trotz seiner im interkantonalen Vergleich insgesamt ungünstigeren Strukturen ein durchschnittliches Leistungsangebot bereitstellen kann, muss er überdurchschnittlich hohe Steuern erheben.

4.2 Benchmarkanalyse 2024 bestätigt Ergebnisse früherer Studien

Mit den vorliegenden Ergebnissen werden aus einer gesamtsstaatlichen Optik die Ergebnisse der beiden früheren Benchmarkanalysen aus den Jahren 2013 (ASP 2014) und 2017 (EP 2018) im Grossen und Ganzen bestätigt. Unabhängig davon müssen – trotz der seit der ersten Erhebung stark verbesserten Methodik sowie den auch hinsichtlich der funktionalen Gliederung inhaltlich erzielten Optimierungen – die Ergebnisse der Benchmarkanalyse weiterhin mit Zurückhaltung interpretiert werden. So unterscheidet sich die Art und Weise sowie der Umfang der Aufgabenerfüllung zwischen den einzelnen Kantonen (inkl. der Gemeinden) aufgrund der föderalistischen Strukturen relativ stark. Beispielsweise verfügen nur wenige Kantone über ähnliche dezentrale Strukturen wie sie die Regierungsstatthalterämter im Kanton Bern darstellen. Zudem unterscheiden sich die dezentralen Strukturen punkto ihrer Aufgabenerfüllung und Kompetenz-

bereiche. Erwähnt werden können in diesem Zusammenhang auch die nicht zu 100% abgegoltenen Leistungen der Kantonspolizei zu Gunsten des Bundes (z.B. Botschaftsschutz, Staatsschutz). So kennt die Mehrheit der Kantone keine Aufträge, wie sie die Kantonspolizei Bern zu Gunsten des Bundes wahrnimmt bzw. hat die Mehrheit keine solchen Vereinbarungen mit dem Bund getroffen. In der Benchmarkanalyse wird zwar mittels verschiedenster Analysen versucht, der unterschiedlichen Ausgangslage der einzelnen Kantone Rechnung zu tragen. Trotzdem bleibt die Vergleichbarkeit eingeschränkt.

Das Benchmarking stellt angesichts dieser Ausgangslage in erster Linie ein Hilfsmittel und einen Wegweiser dar, um festzustellen, in welchen Aufgabenbereichen möglicherweise Ineffizienzen und überdurchschnittliche Kostenstrukturen bestehen. Hohen Kosten können aber vielfältige Ursachen zugrunde liegen. So ist es nach Auffassung des Regierungsrates sinnvoll, im Hinblick auf eine allfällige Festlegung von Entlastungsmassnahmen in einem spezifischen Aufgabenfeld vorab zusätzliche Analysen anzustellen, welche insbesondere auch einen längeren Zeitraum als nur gerade ein Jahr erfassen (z.B. Analyse der Kosten-, Ertrags- und Mengenentwicklungen über einen mehrjährigen Zeitraum hinweg, Feststellung von bewusst getroffenen politischen Entscheidungen mit Einfluss auf die Kostenentwicklung, Analyse der Entwicklung der Rahmenbedingungen [z.B. höhere Qualitätsanforderungen, neue rechtliche Grundlagen etc.] etc.).

4.3 Vertiefte Analyse in drei Aufgabenfeldern

Ungeachtet der vorstehend skizzierten Einschränkungen hinsichtlich der Ergebnisse der Benchmarkanalyse 2024 hat der Regierungsrat Ende Mai 2024 beschlossen, bei drei Aufgabenfeldern mit hohen Nettoausgaben und überdurchschnittlichen Fallkosten vertiefte Analysen vorzunehmen. Es handelt sich dabei um die drei folgenden Aufgabefelder:

- Aufgabenfeld Alter
- Aufgabenfeld Berufsbildung
- Aufgabenfeld Polizei

Ein gewisses Entlastungspotential bzw. überdurchschnittliche Fallkosten weist auch das Aufgabenfeld Psychiatrie aus. Angesichts des im Vergleich zu den drei anderen Aufgabenfeldern tieferen Potentials, der deutlich tieferen Nettoausgaben sowie der ohnehin schwierigen finanziellen Situation – insbesondere bei den Universitären Psychiatrischen Dienste UPD AG sowie der auch in diesem Zusammenhang laufenden Abklärungen zum Zusammenschluss der UPD und dem PZM Psychiatriezentrum Münsingen AG – in diesem Aufgabenbereich, erkennt der Regierungsrat keinen unmittelbaren Handlungsbedarf hinsichtlich vertiefter Abklärungen im Kontext der Benchmarkanalyse.

Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass es für die überdurchschnittlichen Fallkosten in den drei Aufgabenfeldern «Alter», «Berufsbildung» sowie «Polizei» wahrscheinlich zahlreiche Gründe gibt. Diese gilt es im Detail zu analysieren. Der Regierungsrat hat deshalb die für die drei Aufgabenfelder zuständigen Direktionen beauftragt, bis Ende November 2024 vertiefte Abklärungen zu den Ursachen für die überdurchschnittlichen Fallkosten vorzunehmen. Diese sollen es dem Regierungsrat ermöglichen, allfällige Beschlüsse hinsichtlich der Umsetzung von kostensenkenden Massnahmen im derzeit laufenden Planungsprozess zur Erarbeitung des Budgets 2026 und Aufgaben-/Finanzplans 2027-2029 zu treffen.

5. Antrag an den Grossen Rat

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, vom vorliegenden Bericht gemäss Art. 51 Abs. 1 Bst. c des Gesetzes über den Grossen Rat (Grossratsgesetz; GRG) Kenntnis zu nehmen.

Beilagen

- Ergebnisse Benchmarkanalyse 2024
- Executive Summary Benchmarkanalyse 2024
- Anhang Benchmarkanalyse 2024 mit detaillierten Ergebnissen je Aufgabenfeld