

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 244/2009

Sitzung vom 23. September 2009

1533. Anfrage (Leistungsvergleich mit anderen Kantonen – Benchmarking)

Die Kantonsräte Jean-Philippe Pinto, Volketswil, und Josef Wiederkehr, Dietikon, sowie Kantonsrätin Brigitta Leiser-Burri, Regensdorf, haben am 6. Juli 2009 folgende Anfrage eingereicht:

Die Finanzlage des Kantons Zürich hat sich stark verschlechtert. In den kommenden Jahren ist mit keiner raschen Besserung zu rechnen. Im Gegenteil, die Prognosen sind alles andere als ermutigend. Trotz Wirtschaftskrise gelingt es aber vielen unserer Nachbarkantone weiterhin, Steuerfussreduktionen vorzunehmen, dies häufig zu Ungunsten des Kantons Zürich.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Führt der Kanton Zürich regelmässig einen Leistungsvergleich für die angebotenen Dienstleistungen und Aufgaben mit den anderen Kantonen, insbesondere den Nachbarkantonen durch? Wie steht der Kanton Zürich hierbei in den Quervergleichen? Wo schneidet er gut ab, wo schlecht?
2. Wie und von wem werden solche Erhebungen vorgenommen? Werden diese auch publiziert? Wo sind diese Erhebungen einsehbar?
3. Sieht der Regierungsrat aufgrund der Analyse der entsprechenden Vergleiche Möglichkeiten, Aufgaben und Dienstleistungen zu reduzieren, abzubauen, auszulagern? Wenn ja, welche?
4. Bestehen für die Aufgaben resp. Dienstleistungen des Kantons Zürich eine Kosten-Nutzen-Analyse und eine Effizienzprüfung? Wenn nein, in welchen Gebieten fehlen diese? Wann gedenkt der Regierungsrat diese vorzunehmen?
5. Gibt es Aufgaben resp. Dienstleistungen, die vom Kanton Zürich weiterhin durchgeführt werden, die in anderen Kantonen jedoch abgeschafft oder reduziert worden sind? Wenn ja, welche? Was sind die Gründe für die Beibehaltung? Prüft der Regierungsrat Möglichkeiten, diese aufzugeben oder in reduzierter Form weiterzuführen?
6. Gibt es Aufgaben resp. Dienstleistungen, die der Kanton Zürich zu Gunsten des Bundes oder anderer Kantone vornimmt, ohne von diesen entschädigt zu werden? Wenn ja, welche? Unternimmt der Regie-

rungsrat verstärkte Anstrengungen, diesbezüglich Entschädigungen einzufordern? Prüft der Regierungsrat Möglichkeiten, diese Aufgaben resp. Dienstleistungen einzustellen oder in reduzierter Form weiterzuführen?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Jean-Philippe Pinto, Volketswil, Josef Wiederkehr, Dietikon, und Brigitta Leiser-Burri, Regensdorf, wird wie folgt beantwortet:

Es gibt keine Anzeichen dafür, dass der Kanton Zürich seine Mittel weniger wirkungsvoll als andere Kantone einsetzt. Eine im Auftrag des SECO erstellte Studie der Universität Freiburg kommt zum Schluss, dass der Kanton Zürich im Vergleich zu anderen Kantonen und zu seiner Grösse wenig Geld ausgibt: 2002 war der Anteil der Ausgaben am Bruttoinlandprodukt (Staatsquote) mit knapp 19% der drittniedrigste aller Kantone und weit unter dem Durchschnitt (SECO, Strukturberichterstattung Nr. 37, Kersten Kellermann; Die öffentlichen Ausgaben der Kantone und ihrer Gemeinden im Quervergleich, Bern 2007).

Im Kanton Zürich bieten der KEF und der Geschäftsbericht eine solide Grundlage für einen Leistungsvergleich mit anderen Kantonen. Allgemein muss festgehalten werden, dass es schwierig ist, aussagekräftige und umfassende Vergleiche von Kosten und Leistungen zwischen Kantonen durchzuführen, weil sich die Kantone in ihrem Aufgaben- und Selbstverständnis, ihrer Struktur, ihrer Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden und ihrer Gesetzgebung unterscheiden. Benchmarkingstudien und Ratings verursachen zudem meist hohe Kosten. Es besteht ferner die Gefahr, dass sich bei einem regelmässigen Benchmarking oder Rating das Verhalten danach ausrichtet, gut abzuschneiden, und die eigentliche Zielerreichung vernachlässigt wird.

Zu Fragen 1 und 2:

Benchmarkingprojekte des Statistischen Amts

Das Statistische Amt führt seit 1999 Benchmarkingprojekte durch, die als verwaltungsinternes Instrument der Optimierung von Verwaltungsaufgaben und -prozessen dienen. Diese Benchmarkingprojekte umfassen Evaluationen, Kundschafts- und Personalbefragungen. Sie decken Optimierungspotenziale auf und erhöhen die Transparenz und Steuerbarkeit der untersuchten Einheiten. Nutzniesser des Benchmarkings sind kantonale Verwaltungseinheiten, Ausbildungsstätten, Fach-

stellen, Personalämter und Gemeinden sowie indirekt die Kundinnen und Kunden von Verwaltungsstellen sowie die Öffentlichkeit, die von der höheren Effizienz und Qualität der staatlichen Dienstleistungen profitiert.

Neben innerkantonalen Projekten führt das Statistische Amt auch interkantonale Projekte durch. So beispielsweise den Vergleich der Migrationsbehörden der Kantone Zürich, Bern und St. Gallen und die jährliche Benchmarkingstudie zu Behindertenheimen. An den Benchmarkingstudien zur Strafverfolgung haben sich die Kantone Zürich, Aargau, Schwyz, Basel-Stadt, Luzern und St. Gallen zumindest zeitweise beteiligt. Weitere kantonsübergreifende Vergleiche wurden für die Mittelschulen in den Kantonen Zürich, Solothurn und Thurgau und für die Strafverfolgung von Erwachsenen in sechs Kantonen mit Beteiligung des Kantons Zürich durchgeführt. 2002 wurden alle Schweizer Kantone im Rahmen einer Input-Output-Analyse verglichen. Im gleichen Jahr wurde eine Benchmarkingstudie der zentralen Buchhaltungen in den Kantonen Zürich, Bern, St. Gallen, Basel-Stadt, der Stadt Zürich, der ZKB sowie dem Flughafen Zürich durchgeführt.

Soweit die Daten nicht vertraulich sind, können sie unter <http://www.benchmarking.zh.ch> eingesehen werden.

Leistungsvergleiche im Bereich Sicherheit und Soziales

Die Sicherheitsdirektion hat vergleichende Studien im Strassenverkehrsamt, im Migrationsamt und im Amt für Militär und Zivilschutz durchgeführt. Interkantonale Kontakte wie Fachkonferenzen ermöglichen zusätzliche Vergleiche. Dem Amt für Militär und Zivilschutz wurde im Rahmen dieser Vergleiche eine führende Position zugeschrieben. Zurzeit wird eine Studie durchgeführt, welche die Dienstleistungen und Organisation der Kantonspolizeien Zürich und Bern vergleicht.

Im Sozialbereich führt die Städteinitiative, der rund 50 Städte angehören, regelmässig ein Benchmarking über die Sozialhilfeleistungen durch. Die Erhebung bezieht sich jedoch ausschliesslich auf die kommunale Ausrichtung der Sozialhilfe und betrifft nicht die nachgelagerte Finanzierung durch die Kantone. Informationen dazu finden sich auf der Homepage der Städteinitiative (www.staedteinitiative.ch).

Das Bundesamt für Migration erhebt Daten zur Nothilfe der Kantone an Personen mit einem Nichteintretensentscheid und an abgewiesene Asylsuchende. Auch wenn Vorbehalte gegenüber der Art der Datenerhebung bestehen, kann darauf hingewiesen werden, dass sich der Kanton Zürich im Durchschnitt der anderen Kantone bewegt.

Ein regelmässiges Benchmarking wird im Vollzug des Arbeitslosenversicherungsgesetzes durchgeführt. Dabei berechnet der Bund für alle Kantone Wirkungsindikatoren, welche die Wiedereingliederung von

Arbeitslosen messen. 2008 lagen sowohl die unkorrigierten als auch die um exogene Faktoren korrigierten Wirkungsindizes für den Kanton Zürich über dem Schweizer Mittel.

Leistungsvergleiche im Gesundheitsbereich

Im Bereich der Spitalfinanzierung publiziert die Gesundheitsdirektion seit 2005 die Fallkosten der öffentlich subventionierten Akutspitäler des Kantons. Dieses Benchmarking hat mitgeholfen, das Kostenwachstum der Spitäler einzudämmen. Um die unterschiedlichen Leistungen der Spitäler miteinander zu vergleichen, verwendet die Gesundheitsdirektion das Patientenklassifikations-System APDRG (All Patient Diagnosis Related Groups), mit dem jeder Behandlungsfall einer von rund 880 Fallgruppen zugeordnet wird. Alle Behandlungen einer Fallgruppe kosten im Normalfall ähnlich viel und ihre klinischen Problemstellungen gleichen sich. APDRG ist ein Vorgängermodell für das Klassifikations-System Swiss-DRG, das in der Schweiz ab 2012 flächendeckend eingesetzt wird. Gestützt auf das Zürcher Benchmarkingmodell, wird im Moment ein nationaler Vergleich erarbeitet; konkrete Ergebnisse liegen derzeit noch nicht vor. Im Bereich der Prämienverbilligungen führte das Bundesamt für Gesundheit 2007 – nach 1998, 2000, 2002 und 2004 – zum fünften Mal eine Studie über die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung durch. Der Kanton Zürich belegt sowohl beim Anteil der Bevölkerung mit Prämienverbilligung als auch bei der Höhe der durchschnittlichen Prämienverbilligung eine mittlere Position.

Leistungsvergleiche im Bildungsbereich

In der Bildungsdirektion liegen seit dem Schuljahr 1999/2000 individualbasierte Daten der Bildungsleistungen des Kantons vor. Auf Bundesebene veröffentlichen das Bundesamt für Statistik und die Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung Publikationen, die Bildungsdaten der Kantone vergleichen. Weil die Daten nicht einheitlich erhoben werden, können allerdings aus dem Vergleich keine verlässlichen Folgerungen gezogen werden. Das Gleiche gilt für kantonale Zusatzstichproben im Rahmen der PISA-Erhebung der OECD und der interkantonalen Evaluation der Maturität sowie für die kantonalen Erhebungen zum Niveau der Schülerinnen und Schüler auf Stufe Volksschule.

Leistungsvergleiche im Bereich Bauten

Die Baudirektion führt Kostenvergleiche der Immobilienbewirtschaftung durch und orientiert sich dabei an der jährlich erscheinenden Analyse «FM-Monitor». Die Studie wird vom Beratungsunternehmen pom + Consulting AG in Zürich unter Mitwirkung der ETH Zürich und

der Schweizer Immobilienwirtschaft erhoben und herausgegeben. Die Erfassung der Kosten und Eigenleistungen für die Immobilienbewirtschaftung erfolgt nach dem gleichen Muster, sodass diese mit den Ergebnissen des «FM-Monitor» verglichen werden können. Dabei liegen die Bewirtschaftungskosten der Gebäude der Zentral- und Bezirksverwaltungen im Kanton Zürich unterhalb oder im Rahmen der Vergleichswerte.

Das Hochbauamt hat erstmals per 2008 eine Analyse erstellt, welche die Grundlage für Leistungsvergleiche bilden soll. Um Leistungsvergleiche mit anderen Hochbauämtern zu erstellen, müssten analoge oder zumindest abgestimmte Erhebungen in den vergleichbaren Hochbauämtern aufgebaut werden, was bisher nicht der Fall ist. Zurzeit erfolgt die Erhebung aus Eigeninitiative des Hochbauamtes.

Für die Projektierung und den Bau von Staatsstrassen hat der Kanton Zürich den Leitfaden «Ausbaustandard für Staatsstrassen im Kanton Zürich» erarbeitet. Als Grundlage wurden Benchmarkingstudien mit den Kantonen Aargau, Bern, dem deutschen Bundesland Baden-Württemberg sowie dem österreichischen Bundesland Tirol durchgeführt. Die Ergebnisse zeigen, dass der Kanton Zürich nicht teurer als die erwähnten Gebietskörperschaften baut. Es konnte festgestellt werden, dass mittels Standardisierung eine Optimierung und Vereinheitlichung möglich ist. Der Leitfaden stellt im Weiteren eine sehr gute Grundlage für die Erarbeitung von Kostenteilern zwischen Kanton und Dritten, wie Privaten und Gemeinden, dar.

Im Strasseninspektorat wird für den betrieblichen Unterhalt der Staatsstrassen seit 2003 ein Aufwandvergleich mit zwölf Nordostschweizer Kantonen durchgeführt. Ein direkter Vergleich ist aber insofern schwierig, als die Zuständigkeiten für den Strassenunterhalt sehr unterschiedlich sind. So lässt sich einzig mit dem Kanton Schwyz ein direkter Vergleich anstellen: Im Kanton Zürich verminderten sich die Kosten 2003 bis 2007 aufgrund gezielter Sparmassnahmen von Fr. 39979 auf Fr. 29375 pro Kilometer Strasse und im Kanton Schwyz von Fr. 44645 auf Fr. 34495 pro Kilometer Strasse.

Der Aufwand beim Winterdienst bewegt sich im Kanton Zürich unter dem Mittelwert der Nordostschweizer Kantone. Hingegen liegt der Aufwand bei der Reinigung, dem Technischen Dienst sowie bei der Unfallschadenbehebung über dem Mittelwert. Diese Werte sind aber zu relativieren, da sie mit einem sehr viel höheren Verkehrsaufkommen im Kanton Zürich im Vergleich mit den anderen Kantonen zusammenhängen.

Die Strasseninspektorate der Nordostschweizer Kantone erstatten alle mit dem gleichen Kosten-Leistungs-Rechnungsprogramm Bericht.

Im Energiebereich erstellt Energie Schweiz jährlich eine Wirkungsanalyse kantonaler Förderprogramme. Dabei ist der Kanton Zürich regelmässig in den vordersten drei Rängen. Der Bericht wird vom Bundesamt für Energie publiziert.

Der Bereich Organisation + Informatik der Baudirektion nimmt im Abstand von drei bis vier Jahren jeweils an einem Benchmarking der IT-Kosten teil, das von einer Privatfirma (Axeba Professional IT Consulting) als Eigentümerin des Benchmarkingmodells durchgeführt wird. Bei dieser Vergleichsstudie werden die Arbeitsplatzkosten ohne Applikationskosten verglichen. Die Teilnehmer stammen vor allem aus der Privatwirtschaft (Industrie, Finanzdienstleister, Outsourcer). Daneben nehmen auch einige wenige Verwaltungen und Schulen teil. Die Ergebnisse für die Baudirektion des Kantons Zürich liegen jeweils im Mittelfeld des Gesamtdurchschnitts.

Leistungsvergleiche im Bereich Wirtschaft und Arbeit

Die beiden Bereiche, welche Bundesgesetze vollziehen, kennen den Leistungsvergleich mit anderen Kantonen. Damit ist der grösste Teil der Leistungen mit Benchmarks abgedeckt. Es handelt sich um folgende Vergleiche:

- Wirkungsindikatoren im Vollzug des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG). Die Kriterien für die Erhebung und die Berechnungen erfolgen durch das SECO. Die Daten werden monatlich erhoben und einmal jährlich veröffentlicht.
- Weitere Leistungsvergleiche mit anderen Kantonen sind im Bereich des Vollzugs der Flankierenden Massnahmen (FlaM) und des Schwarzarbeitsgesetzes (BGSA) zu finden, diese werden ebenfalls jährlich in einem Bericht des SECO veröffentlicht.

Zu Frage 3:

Die Analysen und Leistungsvergleiche werden regelmässig im Hinblick auf mögliches Optimierungspotenzial ausgewertet. Es werden Leistungen vermindert oder ausgelagert, wenn dies durch die Benchmarkingergebnisse angezeigt ist und dies nicht durch bestehende Gesetze oder Verordnungen verunmöglicht wird. So konnte beispielsweise der Aufwand im Strasseninspektorat seit 2003 durch gezielte Sparmassnahmen (Herabsetzung von Standards, Zusammenlegung von Werkhöfen, Personalabbau) massiv gesenkt werden. Ein Grossteil dieser Arbeiten wurde ausgelagert.

Ebenso wurden Leistungen der Immobilienbewirtschaftung für die Gebäude der Zentral- und Bezirksverwaltungen ausgelagert, sofern keine kritischen Abhängigkeiten bestanden.

Im Energiebereich wurden im Rahmen des Sanierungsprogramms 04 sämtliche Umweltleistungen des AWEL überprüft. Gestützt auf diese Analyse wurde auf Leistungen verzichtet und es wurden Aufgaben an Gemeinden (sofern Synergien genutzt werden konnten) und die Privatwirtschaft (Branchenlösungen, Private Kontrollen) delegiert. Dieser Prozess wird fortlaufend optimiert.

Im IT-Bereich werden die Ergebnisse aus dem Benchmarking verwendet, um Betrieb und Kosten zu optimieren. Dies führt auch zum Abbau von Aufgaben. Es hat sich gezeigt, dass die interne Leistungserbringung in manchen Fällen konkurrenzfähig ist oder sogar günstiger erbracht werden kann (Wegfall von Mehrwertsteuer und Gewinnanteil).

Das Strassenverkehrsamt hat Leistungen wie Kontrollschilddeponierung und Wiedereinlösung über die Poststellen, ausgewählte Bereiche von Fahrzeugprüfungen und den Reinigungsdienst ausgelagert.

Zu Frage 4:

Kosten-Nutzen-Analysen erfolgen in verschiedenen Bereichen der kantonalen Verwaltung. Nachfolgend werden einige ausgewählte Beispiele aufgezählt:

- Effizienzprüfungen der Kantonspolizei
- Fallkostenvergleiche der Spitäler (vgl. Beantwortung der Fragen 1 und 2) sowie die Fallgruppierung für die Psychiatrie, welche die Voraussetzungen für ein wirksames Benchmarking schafft.
- In der Bildungsdirektion finden Effizienzprüfungen (in den PISA-Kantonsberichten) bezüglich Zusammenhang zwischen Anzahl Lektionen und Output (erreichte Punktzahl) statt.
- Das Immobilienamt führt für alle Hochbauten Nutzwertanalysen durch. Bauliche Investitionen und Vorhaben, die zu einer Miete oder einem Liegenschaftenerwerb führen, werden mittels Nutzwertanalyse geprüft.
- Im Strassenbau werden Kosten-Nutzen-Analysen im Rahmen von Zweckmässigkeitsbeurteilungen durchgeführt. Mit dem sich im Aufbau befindenden Controlling Gesamtverkehr werden Instrumente zur Prüfung und Steuerung der Effektivität und Effizienz der gesamten kantonalen Verkehrspolitik geschaffen. Dieses Controlling soll ab 2010 die Grundlagen für Entscheide der politischen Instanzen schaffen.
- Im öffentlichen Verkehr erhebt das Bundesamt für Verkehr linienbezogene Kennzahlen für den abgeltungsberechtigten Regionalverkehr, um Effizienz und Wirkung zu vergleichen. Veröffentlicht werden die Ergebnisse nur in anonymisierter Form.

Zu Frage 5:

Aufgrund der Vielfalt an Aufgaben, welche die Kantone erfüllen, ist es nicht möglich, detailliert und umfassend alle Aufgaben der Kantone zu vergleichen. Nachfolgend einige Beispiele für Aufgaben, die der Kanton Zürich im Vergleich mit anderen Kantonen wahrnimmt:

- Der Kanton Zürich betreibt im Gegensatz zu sechs Kantonen weiterhin ein Zeughaus. Da der Bund die Aufwendungen entschädigt, wurde im Kanton Zürich von der Einstellung des Betriebs abgesehen. Aufgrund der Grösse des Kantons, der Lage und des Einzugsgebiets rechtfertigt sich der Betrieb eines Zeughauses.
- Im Rahmen der Sanierungsprogramme San04 und Massnahmenplan Haushaltsgleichgewicht 2006 wurde eine Abschaffung oder Herabsetzung der Beihilfen zu den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV abgelehnt. Weiter zu erwähnen sind Kinderzulagen gemäss Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Familienzulagen, die für Jugendliche zwischen dem 13. und dem 16. Altersjahr über dem bundesrechtlichen Minimum liegen. Eine entsprechende Kürzung würde das kantonale Budget jedoch nur im Bereich Kinderzulagen für Nichterwerbstätige und für Erwerbstätige mit geringem Einkommen sowie den Kanton als Arbeitgeber entlasten. Der weitaus grössere Teil der Entlastungen würde bei den Arbeitgebern anfallen.

Zu Frage 6:

Aufgaben für andere Kantone nimmt zum Beispiel das Migrationsamt im Rahmen der üblichen und angezeigten Amts- und Rechtshilfe wahr. Diese erfolgt kostenlos. Besondere Aufwendungen, die über die Amts- und Rechtshilfe hinausgehen, werden in Rechnung gestellt. Diese Beträge fallen jedoch kaum ins Gewicht.

In Ausnahmefällen muss der Kanton Zürich Ausgaben, die der Bund trägt, vorfinanzieren. Beispiele dafür sind die Durchmesserlinie sowie die Lärmschutzsanierungen. Im Vollzug der umweltrechtlichen Bestimmungen auf Baustellen des Bundes wird die Einhaltung dieser Bestimmungen durch die kantonalen Umweltschutzfachstellen überprüft, da der Bund weder über die Personalressourcen noch über die regionalen Kenntnisse für den Vollzug verfügt. Die Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz ist zurzeit daran, mit dem Bund eine Absichtserklärung abzuschliessen, die auch die Entschädigung solcher Leistungen regelt.

Der Kanton Zürich führt im Auftrag des Bundes die Grenzkontrollen am Flughafen Zürich durch. Der Bund war bisher nicht bereit, diese Sonderlast abzugelten.

In der Arbeitslosenversicherung (Kantonsbeitrag), im Migrationsrecht (Meldeverfahren, Arbeitsbewilligungen), in der Arbeitsgesetzgebung, in der Umweltschutzgesetzgebung, in der Unfallversicherungsgesetzgebung, im Konsumkreditwesen und in der privaten Arbeitsvermittlung gibt es Aufgaben, die der Kanton Zürich im Auftrag des Bundes übernimmt, ohne oder ohne kostendeckende Entschädigung.

Der Regierungsrat kann nicht direkt eine Änderung oder Abschaffung bundesrechtlicher Regelungen bewirken. Er arbeitet jedoch ständig an Optimierungen mit, beispielsweise in Vernehmlassungsverfahren. Ein besonderes Augenmerk richtet er dabei nicht nur auf die materiellen Bestimmungen, sondern auch auf kostengünstige Lösungen sowie niedrigen Vollzugsaufwand für die öffentliche Hand (z. B. mit dem neuen Entlastungsgesetz). Wo der Bund die Kantone für Vollzugsaufgaben entschädigt (z. B. Arbeitslosenversicherung, Verhütung von Berufsunfällen, Schwarzarbeitsbekämpfung), setzt sich der Kanton Zürich für eine möglichst aufwandgerechte Entschädigung ein, was trotz effizienten Vollzugs nicht immer gelingt. Werden Aufgaben für andere Kantone übernommen, so wird in der Regel eine aufwandgerechte Entschädigung verlangt.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi