



2003/015

Kanton Basel-Landschaft

Regierungsrat

Bericht an den Landrat

zum Postulat 1999/256 von Peter Tobler betreffend richtige "Make or buy"-Analysen für kantonale Vorhaben

vom 21. Januar 2003

Am 24. Februar 2000 überwies der Landrat das folgende, von 14 Landratsmitgliedern mitunterzeichnete Postulat von Peter Tobler an den Regierungsrat:

"Viele Aufgaben, die der Kanton regelmässig oder teilweise erfüllt, gehören nicht zum Kernbereich und könnten ohne weiteres auch von Privaten erfüllt werden und werden es auch (Strassenunterhalt, EDV-Projekte, etc. etc.).

Der Entscheid darüber, ob der Staat die konkrete Aufgabe selbst erfüllen oder ob er sie durch Private erfüllen lassen will, hängt vernünftigerweise auch davon ab, wer effizienter und billiger arbeiten kann.

Zur Zeit fehlen die für den dafür notwendigen Kostenvergleich erforderlichen Vollkosten-Berechnungen und -Vergleichszahlen für die kantonalen Leistungen immer noch. Wir wissen deshalb auch heute noch nicht, wann der Kanton kostendeckende Preise berechnet und wann nicht. Das ist weder im Interesse des Kantons noch des fairen Wettbewerbs.

Ich bitte die Regierung deshalb, zu prüfen, ob die notwendigen Berechnungsgrundlagen für diese Bereiche und Aufgaben nicht schneller und prioritär geschaffen werden könnten, dies sowohl im Interesse des Kantons als auch des Gewerbes."

Der Regierungsrat nimmt zum Postulat betreffend richtige "Make or buy"-Analysen für kantonale Vorhaben wie folgt Stellung:

Der Regierungsrat stimmt dem Postulat Tobler insofern zu, dass der Entscheid darüber, ob der Staat eine konkrete Aufgabe selber erfüllen, oder ob er sie durch Private erfüllen lassen will, ebenfalls davon abhängt, wer effizienter und billiger arbeiten kann. Soll Privatisierung (Outsourcing) effizienter sein, setzt dies im Markt ein Wettbewerbsumfeld voraus. Herrscht kein oder nur wenig

Wettbewerb vor, besteht keine Garantie dafür, dass die Effizienz im Vergleich zu einer staatlichen Lösung ansteigt. Dies ist insbesondere in Monopolsituationen der Fall (ein oder nur wenig Anbieter). Es gibt aber auch natürliche Monopole, wie zum Beispiel das Schienennetz oder Hochspannungsleitungen, die volkswirtschaftlich sinnvoll und effizient sind. In diesen Fällen führt der Aufbau einer zweiten (parallelen) Infrastruktur zu keinen Effizienzsteigerungen. Hingegen muss der Zugang zu den natürlichen Monopolen politisch geregelt werden (Öffnung der Netze für Dritte). Solche Bestrebungen und Reformen sind auf gesamtschweizerischer Ebene im Gange. Sie werden stark von der europäischen Ebene beeinflusst.

Für den Entscheid, wie (öffentlich oder privat) eine Aufgabe zu erfüllen ist, werden Daten benötigt. Während der Marktpreis die Produktionskosten (inklusive Gewinn- und Risikoanteile) der privatwirtschaftlichen Leistungserstellung abbildet, fehlt dieser Indikator bei der Leistungserstellung durch die öffentliche Hand. Die Kosten müssen bei der öffentlichen Hand mit geeigneten Methoden verwaltungsintern ermittelt werden.

Zunächst sind die für den Kostenvergleich notwendigen Berechnungsgrundlagen und Vergleichszahlen zu definieren. Diese Arbeiten sind im Rahmen des WoV-Projekts "Kosten- und Leistungsrechnung" im Gange. Diesem Projekt räumt der Regierungsrat hohe Priorität ein. Dabei wird die bereits vorhandene Betriebsbuchhaltung zur Kosten- und Leistungsrechnung weiterentwickelt. Ab 1. Januar 2003 stehen die technischen Voraussetzungen praktisch in der ganzen Kantonsverwaltung zur Verfügung. Damit jedoch die Kosten- und Leistungsrechnung als entscheidungsorientiertes Führungsinstrument eingesetzt werden kann, müssen die Datenerfassung und die Definition der Kostenträger optimiert werden. Die Produkte (Kostenträger), einschliesslich deren Kosten und Erträge müssen so definiert sein, dass sie planbar, messbar und beeinflussbar sind.

Die Dienststellenleitungen sollen zusätzliche finanzielle Informationen für die operative Führung erhalten, damit sie ihre Organisationseinheit (noch) resultatorientierter steuern und ihre Aufgaben noch effizienter und wirtschaftlicher erfüllen können. Die Kosten- und Leistungsrechnung wird zu mehr Transparenz führen und die Steuerung des Kantonshaushalts verbessern und damit auch einen Beitrag zur Bekämpfung des Ausgabenwachstums leisten. Andererseits liefert sie bei Bedarf auch Informationen über die Vollkosten der Aufgaben als Entscheidungsgrundlage für make-or-buy-Analysen oder für die Überprüfung von Gebühren.

Im Finanzhaushaltsgesetz (FHG) ¹ wird postuliert, dass in der Regel Vollkostenrechnungen zu führen sind (§ 20 a FHG) und dass, sofern es zur Ermittlung der Leistungsziele oder für die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung erforderlich ist, besondere Kostenrechnungen geführt werden, wobei kalkulatorische Abschreibungen und Zinsen zu berücksichtigen sind (§ 21 FHG). Mit der Vollkostenrechnung wird Kostenwahrheit im Sinne des Finanzhaushaltsgesetzes geschaffen. Die Vollkostenrechnung der Kantonsverwaltung entspricht dabei der in der Privatwirtschaft üblichen Deckungsbeitrags-Rechnung, und ermöglicht somit den Vergleich der Kosten der verwaltungsinternen und externen Aufgabenerfüllung. Die Vergleiche sind allerdings immer mit gewissen Unsicherheiten behaftet. Die verschiedenen Kostenanteile müssen idealerweise verwaltungsweit auf dieselbe Weise ermittelt und in der Kalkulation eingerechnet werden. Dabei geht es um die Berücksichtigung von Abschreibungen, kalkulatorischer Zinskoten (welcher Zinssatz?), Qualität, Leistungsumfang etc.. Insbesondere ergeben sich daraus Schwierigkeiten bei interkantonalen Vergleichen, da diese Kostenaspekte in den einzelnen Kantonen unterschiedlich berücksichtigt werden. Da die Grundlagen

¹ SGS 310

nicht identisch sind und diese, angesichts des damit verbundenen Aufwands, kaum überprüft werden können und zudem auch ein Sanktionsmechanismus fehlt (wie beim Marktpreis – Wer zu teuer und qualitativ nicht konkurrenzfähig ist, bekommt keinen Auftrag), werden Vergleiche der Dienstleistungen der öffentlichen Hand erschwert oder gar verunmöglicht (Benchmarking).

Solange nicht die gesamte Verwaltung mit einer einheitlichen Kosten- und Leistungsrechnung arbeitet, ist eine vollständige Kostenrechnung nicht möglich. Ohne einheitliche Definitionen bleibt unklar, wie den einzelnen Produkten, die durch den Produktverantwortlichen nicht direkt beeinflussbaren Kosten (kalkulatorische Abschreibungen, Zinsen, Raumkosten etc.) belastet werden sollen. Demnach ist für alle verbindlich zu definieren, welche Kosten in welcher Form in die Produktrechnung einfließen müssen.

Letztlich bleibt es aber eine politische Entscheidung, welche Aufgaben der Kanton selber wahrnehmen, und welche er von Privaten erfüllen lassen will. In dem Zusammenhang ist jeweils auch die Frage nach der optimalen Eignung für die Aufgabenerfüllung zu klären, also die Frage, wer eine bestimmte Aufgabe am besten erfüllt, der Kanton selber, eine öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Institution, eine Non-Profit-Organisation oder eine Privatperson. Diese Wahl hängt nicht primär von betriebswirtschaftlichen Kostenüberlegungen ab, sondern von der Kompetenz der in Frage kommenden Institution zur Erfüllung einer bestimmten Aufgabe. Zum Beispiel ist davon auszugehen, dass eine Non-Profit-Organisation zur Erfüllung einer Aufgabe, die soziales Engagement verlangt, besser geeignet ist, als ein gewinnorientiertes Unternehmen ohne entsprechende Erfahrung. Zudem muss beachtet werden, dass ein Outsourcing oft auch mit Verwaltungsaufwand verbunden ist (Controlling hinsichtlich Qualität und Kosten der Leistungserstellung).

Zudem müssen bei den öffentlichen (und meritorischen)² Gütern weitergehende Überlegungen berücksichtigt werden. Es handelt sich dabei um Leistungen, die der Staat zur Verfügung stellt und die allen Bürgern zu Gute kommen, wie Sicherheit (z.B. Polizei, Sozialversicherung), Umweltbedingungen (z.B. Umweltschutz), Justiz und Chancengleichheit (z.B. im Bildungs- und Gesundheitswesen). Solche Leistungen gehören zum Kernbereich der öffentlichen Verwaltung und müssen gemäss Verfassung für jedermann zu gleichen Bedingungen erbracht werden. Die Erstellung dieser Leistungen ist nicht beliebig an Dritte delegierbar. Es sind zudem bei wesentlichen Systemänderungen in diesen Bereichen Gesetzesmodifikationen notwendig, die lediglich in der mittleren Frist zu realisieren sind. Die Kosten- und Leistungsrechnung wird jedoch auch bei der Herstellung öffentlicher Güter, im Vergleich zu heute, bessere und transparentere Datengrundlagen bereit stellen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass im Rahmen des Projektes WoV durch die Weiterentwicklung der Kosten- und Leistungsrechnung, mehr Transparenz und bessere Entscheidungsgrundlagen für "Make or buy"-Entscheide geschaffen werden. Die Kosten- und Leistungsrechnung wird nun verwaltungsweit einheitlich aufgebaut. In allen Direktionen sind Minimalstandards einzuhalten. Die notwendigen Kriterien werden nun entwickelt und in den Konzernrichtlinien festgeschrieben. Die Kosten- und Leistungsrechnung verbessert die Entscheidungsgrundlagen. In ausgewählten Bereichen können jedoch bereits heute nach Bedarf "make or buy-Entscheide" vorbereitet werden. Solche Entscheide werden auch laufend gefällt.

² Meritorische Güter: Güter, die von ihren technischen Merkmalen her zwar durch private Unternehmungen hergestellt und angeboten werden könnten, die von einer Mehrheit aber als so wichtig (nützlich) eingestuft werden, dass sie vom Staat angeboten oder finanziert werden. Beispiele: Bildung, Gesundheit, Kultur.

Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, das Postulat abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates
die Präsidentin: Schneider-Kenel

der Landschreiber: Mundschin