

EVALUATION DES FINANZHAUSHALTS DES KANTONS GRAUBÜNDEN

Studie im Auftrag des Departementes für Finanzen und Gemeinden

EXECUTIVE SUMMARY

24.05.2017



Herausgeber

BAK Basel Economics AG

Ansprechpartner

Michael Grass, Geschäftsleitung
Leiter Marktfeld Öffentliche Finanzen
T +41 61 279 97 23, michael.grass@bakbasel.com

Marc Bros de Puechredon, Geschäftsleitung,
Leiter Marketing, Akquisition und Kommunikation
T +41 61 279 97 25, marc.puechredon@bakbasel.com

Projektbearbeitung

Mark Emmenegger
Simon Fry
Michael Grass
Martin Peters
Marco Vincenzi

Adresse

BAK Basel Economics AG
Güterstrasse 82
CH-4053 Basel
T +41 61 279 97 00
F +41 61 279 97 28
info@bakbasel.com
<http://www.bakbasel.com>

© 2017 by BAK Basel Economics AG

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

Einleitende Bemerkungen

Ausgangslage

Der Kanton Graubünden konnte in den letzten Jahren eine positive wirtschaftliche Entwicklung vorweisen. In den Jahren 2008 bis 2010 entwickelte sich die Gesamtwirtschaft des Kantons dynamischer als der schweizerische Durchschnitt. Seit 2013 zeigt sich die wirtschaftliche Entwicklung des Kantons Graubünden jedoch verhaltener und die Wachstumsraten des kantonalen Bruttoinlandsprodukts liegen leicht unterhalb derjenigen der Gesamtschweiz. Dank stabilen Einkommens- und Vermögenssteuereinnahmen und zusätzlichen Einnahmen durch Ausschüttungen der SNB (im Jahr 2015) konnten für die Jahre 2014 und 2015 zwar noch positive Ergebnisse erzielt werden. In den nächsten Jahren muss jedoch mit einer angespannteren Haushaltslage gerechnet werden. Bedingt ist diese insbesondere durch weiter steigende Ausgaben in den gewichtigen Bereichen Gesundheit, Soziales und Bildung sowie erwarteten rückläufigen Steuereinnahmen.

Zielsetzung der Finanzhaushaltsevaluation

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

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

Einordnung und Grenzen des interkantonalen Benchmarkings

- Das interkantonale Benchmarking soll Hilfsmittel und Wegweiser sein und die politischen Entscheidungsträger bei strategischen Überlegungen oder der Erarbeitung konkreter Sparmassnahmen unterstützen. Die abgeleiteten Kostendifferenziale sind **nicht** mit möglichen Einsparpotenzialen gleichzusetzen.
- Inwieweit sich im jeweiligen Aufgabenfeld politisch umsetzbare Sparmassnahmen ableiten lassen, hängt von (BAKBASEL nicht bekannten) weiteren Faktoren wie bspw. den institutionellen und politischen Rahmenbedingungen ab. Schlussfolgerungen im Hinblick auf das Einsparpotenzial müssen unbedingt unter zusätzlicher Berücksichtigung dieser Rahmenbedingungen gezogen werden.
- Hohe Kosten können vielfältige Ursachen haben – auch bewusste strategische Zielsetzungen. Es ist zu beachten, dass hohe Kosten zeitweilig oder dauerhaft gerechtfertigt sein können.

Kernergebnisse des interkantonalen Benchmarkings

Aufgabenteilung im interkantonalen Vergleich:

Leicht überdurchschnittliches finanzielles Engagement des Kantons gegenüber seinen Gemeinden

- In der Gesamtbetrachtung über alle untersuchten Aufgabenfelder trägt der Kanton Graubünden 66 Prozent der Kosten – 34 Prozent fallen bei den Gemeinden an.
- Die Kantonsverwaltung Graubünden beteiligt sich somit etwas stärker an der gesamtkantonalen Finanzierung als der Durchschnitt der aufgabenfeldspezifischen Vergleichskantone (65%). Innerhalb der Aufgabenfelder unterscheiden sich die Anteile zum Teil aber deutlich (bspw. Industrie, Gewerbe, Handel: 57%, Vergleichsgruppe: 87%). Der Finanzierungsanteil des Kantons dürfte sich mit der Neugestaltung des Bündner NFA ab dem Jahr 2016 erhöhen.
- Überdurchschnittlich stark beteiligt sich der Kanton Graubünden in den Aufgabenfeldern Alter, Arbeitslosigkeit, Sozialhilfe, Raumordnung und Prämienverbilligung.
- Unterdurchschnittlich stark ist die kantonale Beteiligung in den Feldern Industrie, Gewerbe, Handel, Strafvollzug, Lawinenverbauungen, Gewässerverbauungen und Rechtsprechung.

Benchmarking der Standardkosten (STK):

Kosten pro Einwohner um 17 Prozent über dem Schweizer Durchschnitt

- Insgesamt weisen 19 der 33 Aufgabenfelder überdurchschnittliche Standardkosten auf. Der Standardkostenindex gibt wieder, um wieviel Prozent die Nettoausgaben pro Einwohner von den durchschnittlichen Nettoausgaben pro Einwohner der übrigen 25 Kantone abweichen.
- Über alle 33 untersuchten Aufgabenfelder hinweg ergibt sich ein durchschnittlicher Index von 117 gegenüber den 25 übrigen Kantonen. Der Kanton Graubünden weist in diesen Aufgabenbereichen dementsprechend ein um 17 Prozent höheres Nettoausgabenniveau pro Einwohner auf.
- Die um 17 Prozent überdurchschnittlichen Standardkosten sind zugleich auf überdurchschnittliche Fall- wie auch Strukturkosten zurückzuführen.

Schätzung der Strukturkosten (SK):

Topographie und Siedlungsstruktur stellt Kanton vor Herausforderungen

- Ziel der Korrektur um Strukturkosten ist es, strukturelle (also nicht beeinflussbare) Kostenkomponenten zu identifizieren und aus dem interkantonalen Benchmarking auszuschliessen, so dass lediglich die (für Leistungsüberprüfungen relevanten) beeinflussbaren Fallkosten gebenchmarkt werden.
- Der globale Strukturkostenindex beträgt 110. Dies deutet darauf hin, dass im Kanton Graubünden (auch bei durchschnittlich effizienter Bereitstellung) auf Dauer um 10 Prozent höhere Kosten anfallen, um den Einwohnern ein durchschnittliches Leistungsniveau zu gewähren.
- Tiefe Strukturkosten im Gesundheits- und Sozialbereich wirken sich günstig auf die Kantonsfinanzen aus. Für die Aufgabenfelder Alter, Invalidität, Familie und

Jugend, Arbeitslosigkeit, Sozialhilfe, Gesundheitsprävention und Prämienverbilligungen werden ausnahmslos unterdurchschnittliche Strukturkosten identifiziert.

- Demgegenüber bringen geographisch – topographische nachteilige Strukturen hohe Kosten in den Aufgabenfeldern wie beispielsweise Landwirtschaft, Industrie, Gewerbe, Handel, Strassenverkehr oder Forstwirtschaft mit sich.

Benchmarking der Fallkosten (FK):

Globaler Fallkostenindex auf überdurchschnittlichem Niveau

- Durch die Bereinigung der Standardkosten um strukturell bedingte Kosten ergeben sich die Fallkosten. Überdurchschnittliche Fallkosten können Effekte eventueller Ineffizienzen und / oder eines überdurchschnittlich hohen Leistungsniveaus sein. Sowohl Ineffizienzen als auch ein hohes Leistungsniveau sind als politisch beeinflussbare Kostentreiber anzusehen. Sie sind damit im Kontext von Leistungsüberprüfungen besonders relevant.
- Der globale Fallkostenindex über alle Aufgabenfelder beträgt 106. Die strukturbereinigten Nettoausgaben im Kanton Graubünden liegen somit um 6 Prozent höher als diejenigen der Vergleichsgruppen. Von den 33 Aufgabenfeldern weisen 12 überdurchschnittliche Fallkosten auf.
- Aufgrund der finanziellen Gewichtung sind hier vor allem die Aufgabenfelder Allgemeine Verwaltung, Sozialhilfe, Obligatorische Schule und Sonderschule, Berufsbildung, öffentlicher Verkehr und Strassenverkehr hervorzuheben.

Kostendifferenziale (KD) nach Aufgabenfeldern:

Transformation der Fallkostenindizes in monetäre Grössen

- Der Fallkostenindex jedes Aufgabenfelds kann in eine monetäre Grösse transferiert werden – das Kostendifferenzial. Es drückt aus, um welchen monetären Betrag die Kosten im betrachteten Aufgabenfeld gesenkt werden müssten, um sie auf die durchschnittlichen Fallkosten der relevanten Vergleichsgruppen abzusenken.
- Aufgrund der nachteiligen strukturellen Voraussetzungen des Kantons Graubünden sollte statt dem Durchschnitt der Vergleichsgruppen (dem Zielniveau 100) ein unterdurchschnittliches Kostenniveau angestrebt werden. Als Referenzniveau wird der Zielwert 90 gewählt. Dieser Referenzwert ergibt sich unter der Nebenbedingung eines ausgeglichenen Finanzhaushalts durch die vorgegebene Finanzkraft und unter Berücksichtigung der Bedarfsstrukturen.
- Über alle Aufgabenfelder summiert ergibt sich für den Kanton Graubünden und seiner Gemeinden für den Zielwert 90 ein globales Kostendifferenzial von 245.1 Mio. CHF. Das globale Kostendifferenzial gibt das maximale Gesamtpotenzial für etwaige Ausgabenreformen an, das sich aus dem Benchmarking ergibt.

Potenzielle Handlungsfelder

- Die Aufgabenfelder Allgemeine Verwaltung, Invalidität, Spitäler inkl. Psychiatrische Kliniken, Prämienverbilligungen, Allgemeinbildende Schulen, Berufsbildung sowie Pädagogische und Fachhochschulen sind für die Leistungsüberprüfung im Kanton Graubünden bei den Ausgaben der Erfolgsrechnung nach Einschätzung von BAKBASEL von besonderer Bedeutung. Im erweiterten Feld sind darüber hinaus die Aufgabenfelder Alter, Polizei und Öffentlicher Verkehr zu nennen. Der

Kanton Graubünden hat traditionell einen sehr hohen Anteil der Investitionen an den Gesamtausgaben (sogenannter Investitionsanteil). Durch die Begrenzung der Studie auf die Ausgaben der Erfolgsrechnung ist daher ein hohes Ausgaben- volumen ausgeklammert. Dies betrifft insbesondere Aufgabenfelder mit konstanten jährlich wiederkehrenden Investitionsausgaben und hohem Anteil an den Netto- Gesamtausgaben.

Ergebnistabelle

Aufgabenfeld	NA	NA	Kantons- anteil GR	STKI	SKI	FKI	KD ZW = 90 Kt & Gem	KD ZW = 90 Kanton
	Kanton	Kt & Gem						
	[Mio. CH]	[Mio. CHF]						
TOTAL	1'015	1'536	66%	117	110	106	245.1	105.1
01 Legislative	2.3	2.3	100%	111	81	137	0.8	0.8
02 Exekutive	2.0	2.0	100%	121	140	87	-	-
03 Allgemeine Verwaltung	61.4	61.4	100%	108	104	103	8.0	8.0
04 Alter	65.1	91.4	71%	81	82	99	8.1	5.8
05 Invaliddität	66.4	66.4	100%	78	82	96	4.1	4.1
06 Familie und Jugend	6.2	13.4	46%	27	44	61	-	-
07 Arbeitslosigkeit	2.7	2.7	100%	33	37	90	0.01	0.01
08 Sozialhilfe	21.0	50.8	41%	50	27	184	25.9	-
09 Raumordnung	5.0	9.6	52%	158	111	142	3.5	1.8
10 Landwirtschaft	12.0	16.3	100%	332	459	72	-	-
11 Tourismus	13.0	46.0	28%	1'882	590	319	33.0	-
12 Industrie, Gewerbe, Handel	4.5	8.0	57%	146	149	98	0.7	0.4
13 Polizei	51.0	69.9	73%	112	114	98	5.6	4.1
14 Strafvollzug	1.5	3.7	41%	21	43	49	-	-
15 Allgemeines Rechtswesen	8.2	13.8	59%	119	132	90	0.04	0.04
16 Spitäler inkl. Psychiatrische Kliniken	191.4	211.9	90%	98	102	96	13.3	13.3
17 Gesundheitsprävention	5.3	6.4	83%	60	77	78	-	-
18 Prämienverbilligung	37.6	37.6	100%	87	85	102	4.6	4.6
19 Obligatorische Schule und Sonderschule	111.3	343.8	32%	96	94	103	42.2	-
20 Berufsbildung	70.3	74.3	95%	125	94	133	24.2	24.2
21 Allgemeinbildende Schulen	54.6	54.8	100%	111	115	97	3.9	3.9
22 Universitäre Hochschulen	23.6	23.6	100%	44	49	90	0.1	0.1
23 Pädagogische und Fachhochschulen	51.6	51.6	100%	109	94	115	11.3	11.3
24 Kultur	17.2	33.1	52%	78	82	95	1.9	1.0
25 Denkmalpflege und Heimatschutz	7.5	7.9	95%	175	293	60	-	-
26 Arten- und Landschaftsschutz	8.5	9.8	86%	346	353	98	0.8	0.7
27 Umweltschutz	6.6	12.1	54%	150	123	122	3.2	1.7
28 Strassenverkehr	28.2	107.9	26%	275	238	115	23.8	-
29 Öffentlicher Verkehr	54.5	74.1	74%	143	103	139	26.2	19.3
30 Gewässerverbauungen	0.7	2.7	27%	90	180	50	-	-
31 Lawinerverbauungen	0.1	0.6	22%	794	1'783	45	-	-
32 Forstwirtschaft	10.8	12.9	84%	266	328	81	-	-
33 Rechtsprechung	13.3	13.3	100%	49	67	74	-	-

Anmerkung: Kt = Kanton, Gem = Gemeinden, NA = Nettoausgaben 2014, STKI = Standardkostenindex, SKI = Strukturkostenindex, FKI = Fallkostenindex, Idx = Index, KD = Kostendifferenzial, ZW = Zielwert, *: Aufgrund der Nettoeinnahmen bei den Gemeinden kann kein sinnvoller Wert ermittelt werden.
Quelle: EFV, BAKBASEL

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

www.bakbasel.com