

EVALUATION DES FINANZHAUSHALTS DES KANTONS GRAUBÜNDEN

Studie im Auftrag des Departementes für Finanzen und Gemeinden

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".

Inhalt

1	Ausgangslage	5
2	Methodik	8
2.1	Ziel und Konzeption.....	8
2.2	Bildung der Aufgabenfelder	9
2.3	Interkantonaies Benchmarking	12
3	Interkantonaies Benchmarking	17
3.1	Aufgabenteilung im interkantonalen Vergleich.....	17
3.2	Benchmarking der Standardkosten	19
3.3	Korrektur um Strukturkosten.....	21
3.4	Benchmarking der Fallkosten	23
3.5	Kostendifferenziale	25
4	Synthese	28
4.1	Kernergebnisse des interkantonalen Benchmarkings.....	28
4.2	Potenzielle Handlungsfelder	32
4.3	Einordnung und Grenzen des interkantonalen Benchmarkings	35

Tabellenverzeichnis

Tab. 2-1	Bildung der Aufgabenfelder	11
Tab. 3-1	Aufgabenteilung im interkantonalen Vergleich	18
Tab. 3-2	Überblick Bedarfsindikatoren	22
Tab. 3-3	Fallkostenindizes	24
Tab. 3-4	Kostendifferenziale nach Zielwert	27

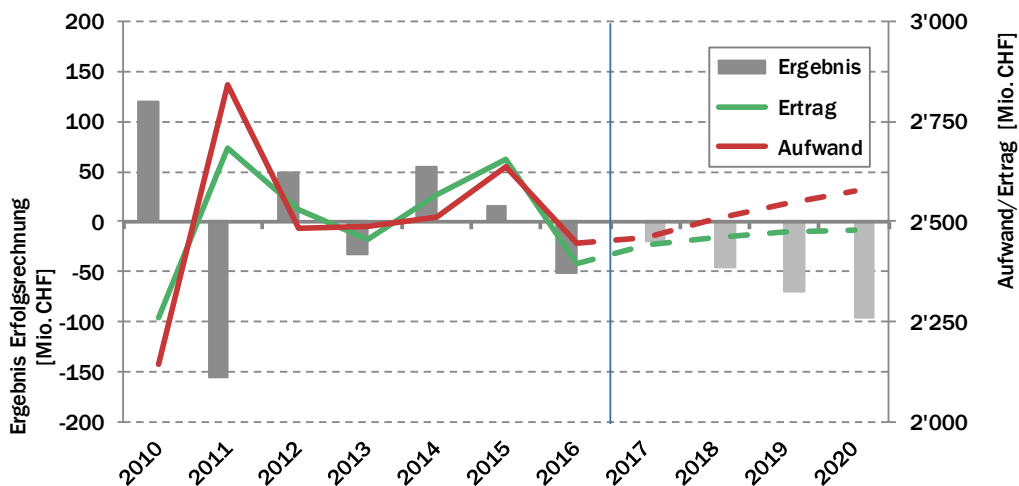
Abbildungsverzeichnis

Abb. 1-1	Entwicklung des Finanzhaushalts seit 2010	5
Abb. 1-2	Vergleich von Ressourcen- und Steueraus schöpfungsinde x	6
Abb. 2-1	Konzeption des interkantonalen Benchmarkings	8
Abb. 3-1	Standardkostenindizes	20
Abb. 4-1	Kostendifferenziale nach Aufgabenfeldern (Zielwert 90)	30
Abb. 4-2	Globale Kostendifferenziale <i>inklusive</i> Gemeinden nach Zielwert	31

1 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. Über die letzten Jahre konnte der Kanton Graubünden einen ausgeglichenen Finanzhaushalt vorweisen und für die meisten Jahre sogar einen Haushaltsüberschuss präsentieren (das hohe Haushaltsdefizit im Jahr 2011 ist auf ausserordentliche Aufwände für Einlagen in die Spezialfinanzierung Finanzausgleich zurückzuführen).

Abb. 1-1 Entwicklung des Finanzhaushalts seit 2010



Anmerkung: Rechte Skala: Ertrag und Aufwand in Mio. CHF;
Quelle: Kanton Graubünden, BAKBASEL

Dank stabilen Einkommens- und Vermögenssteuereinnahmen und zusätzlichen Einnahmen durch Ausschüttungen der SNB (im Jahr 2015), konnten für die Jahre 2014 und 2015 positive Ergebnisse erzielt werden. Im 2016 drehte sich der operative Ertragsüberschuss aufgrund von hohen Wertberichtigungen auf Finanzanlagen in einen Aufwandüberschuss im Gesamtergebnis. In den nächsten Jahren muss mit einer angespannteren Haushaltsslage gerechnet werden. Bedingt ist diese insbesondere durch weiter steigende Ausgaben in den gewichtigen Bereichen Gesundheit, Soziales und Bildung sowie erwarteten rückläufigen Einnahmen bspw. aus dem nationalen Finanzausgleich.

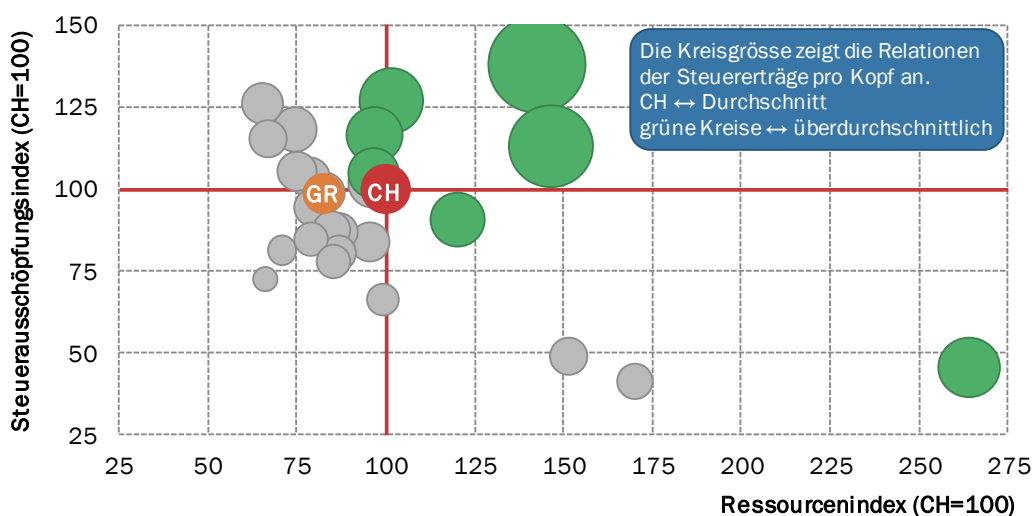
Das im interkantonalen Vergleich unterdurchschnittliche Ressourcenpotenzial kann durch weitere ungebundene Einnahmen kompensiert werden

Die genannten strukturellen und konjunkturellen Belastungsfaktoren für die künftige Haushaltsentwicklung stellen keine kantonsspezifische Entwicklung dar und gelten für den Grossteil der Schweizer Kantone. Allerdings unterscheiden sich die Kantone sehr stark im Hinblick auf die Finanzkraft, die zur Bewältigung der künftigen Herausforderungen zur Verfügung stehen.

Ein Vergleich der Kantone zeigt, dass der Kanton Graubünden im Hinblick auf die Finanzkraft leicht über dem Durchschnitt aller Kantone liegt. Ein erster Ansatzpunkt eines solchen Vergleichs setzt am Ressourcenpotenzial des Kantons an. Der Zusammenhang mit dem Ressourcenpotenzial ergibt sich aus der grundsätzlichen Überlegung, dass sich die Ausgaben eines Kantons langfristig an den verfügbaren Ressourcen orientieren sollten. In der aktuellen Berechnung der Ausgleichszahlungen für das Jahr 2017 im Rahmen des interkantonalen Ressourcenausgleichs ergibt sich für den Kanton Graubünden ein Ressourcenindex von 83 (CH=100). Die Berechnungen für den Ressourcenindex 2017 beruhen auf den Jahren 2011-2013.

Der Ressourcenindex bildet die aggregierte Steuerbemessungsgrundlage (ASG) pro Kopf der Wohnbevölkerung im Vergleich zum Durchschnitt aller Kantone ab. Die ASG fasst die Summe der massgebenden Einkommen, Vermögen und Gewinne für die Berechnung der direkten Bundessteuer zusammen. Die Kantone schöpfen ihr Ressourcenpotenzial allerdings sehr unterschiedlich stark ab. Der Kanton Graubünden gehört zu den Kantonen mit einer durchschnittlichen Steueraus schöpfungsquote. Der entsprechende Indexwert liegt für die Jahre 2011-2013 bei 99, d.h. im Kanton Graubünden wird das Ressourcenpotenzial im Vergleich zum Durchschnitt aller Kantone zu 99 Prozent steuerlich ausgeschöpft.

Abb. 1-2 Vergleich von Ressourcen- und Steueraus schöpfungsindex



Ressourcenindex und Steueraus schöpfungsindex 2017 (Basisjahre 2011-2013)
Die Kreisgrösse zeigt die Relationen der Steuererträge pro Kopf an (CH=Durchschnitt), grün: überdurchschnittlich
Quelle: EFV, BAKBASEL

Aus der Kombination von Ressourcenpotenzial und Steueraus schöpfung ergeben sich die Steuererträge pro Kopf, die im Kanton Graubünden rund 18 Prozent unterhalb des Durchschnitts aller Kantone liegen (Indexwert 82).

Neben den Steuererträgen sind als Komponenten der Finanzkraft weitere ungebundene Einnahmen zu berücksichtigen. Hierzu gehören die Ertragsanteile der Kantone an der direkten Bundessteuer, die Ausgleichszahlungen im Rahmen des interkantonalen Finanzausgleichs (GR ist Nehmer im NFA), die Gewinnausschüttungen der SNB, Konzessionserträge sowie die Erträge der Kantone aus Unternehmensbeteiligungen.

Unter Berücksichtigung all dieser Komponenten ergibt sich für die Finanzkraft des Kantons Graubünden im Vergleich zum Durchschnitt aller Kantone ein Indexwert von 103. Die Finanzkraft liegt demnach 3 Prozent oberhalb des kantonalen Durchschnitts.

Die vorliegende Studie fokussiert sich auf die 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.

Im Fokus der Studie steht vielmehr die systematische Analyse der Kosten, die der Kanton Graubünden bei der Bereitstellung des staatlichen Leistungsangebots in den verschiedenen Aufgabenfeldern aufweist. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass ein Teil dieser Kosten kaum (politisch) beeinflussbar ist. Solche sogenannten Strukturkosten sind bspw. durch demographische oder topographische Faktoren gegeben und werden in der Analyse separiert von den beeinflussbaren Kostenkomponenten.

Ziel der vorliegenden Studie

Vor dem Hintergrund der aufgezeigten strukturellen und konjunkturellen Herausforderungen hat BAKBASEL in Zusammenarbeit mit dem Departement für Finanzen und Gemeinden im Rahmen einer Finanzhaushaltsevaluation eine Überprüfung der Staatsaufgaben des Kantons Graubünden vorgenommen.

Ziel der Evaluation ist es, Potenzial für nachhaltige Kostensenkungen zu identifizieren und dabei eine unangemessene Senkung des Leistungsniveaus zu vermeiden. Hierfür wird ein interkantonales Benchmarking der öffentlichen Kosten in 33 Aufgabenfeldern durchgeführt. Der Kanton erhält damit wichtige Informationen im Hinblick auf die Evaluation möglicher Massnahmen zur Entlastung des Finanzhaushalts.

Der vorliegende Bericht ist wie folgt gegliedert: Zunächst erfolgt ein Überblick über die methodischen Grundlagen des Evaluationsansatzes (Kapitel 2). In Kapitel 3 werden die Ergebnisse des interkantonalen Benchmarkings präsentiert. In Kapitel 4 erfolgt die Synthese der Ergebnisse, welche eine Transformation der Benchmarking-Ergebnisse in monetäre Kostendifferenziale sowie eine Ableitung potenzieller Handlungs- und Vertiefungsfelder beinhaltet.

2 Methodik

2.1 Ziel und Konzeption

- Ziel der Evaluation ist es, Potenzial für nachhaltige Kostensenkungen zu identifizieren und dabei eine unangemessene Senkung des Leistungsniveaus zu vermeiden. Hierfür wird ein interkantonales Benchmarking der öffentlichen Kosten durchgeführt, das später noch eingehend erklärt wird.
- Das Benchmarking identifiziert das Potenzial für Kostensenkungen differenziert nach 33 Aufgabenfeldern (aus den Bereichen Allgemeine Verwaltung, Bildung, Soziale Sicherheit, Öffentliche Sicherheit, Verkehr, ...). Dabei werden politisch beeinflussbare Kosten (Fallkosten) isoliert von strukturell bedingten Kosten (Strukturkosten; bspw. durch ungünstige Demografie, ...) gebenchmarkt.
- Letztlich wird je Aufgabenfeld ein Geldbetrag (Kostendifferenzial) kalkuliert, der angibt, ob und in welcher Höhe die Fallkosten des Kantons den Durchschnitt relevanter Vergleichskantone übersteigen.
- Damit aus dem Benchmarking sinnvolle Aussagen abgeleitet werden können, wird ein mehrschrittiges Analyseverfahren durchlaufen. Hierzu gehören bspw. die Datenaufbereitung und -selektion, Sensitivitätsanalysen sowie Plausibilisierungsanalysen (mit Sekundärdaten, Ergebnissen aus der Literatur, etc.). Damit soll sichergestellt werden, dass die Ergebnisse im Hinblick auf ihre Relevanz bei der operationalen Umsetzung sinnvoll eingeordnet werden können und keine voreiligen Schlüsse gezogen werden.

Abb. 2-1 Konzeption des interkantonalen Benchmarkings



Quelle: BAKBASEL

2.2 Bildung der Aufgabenfelder

Datenbasis

- Finanzstatistik der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV-Finanzstatistik): Sie stellt den zentralen Datensatz für das interkantonale Benchmarking dar. Die Finanzdaten aller 26 Kantone sind durch die EFV gemäss den Richtlinien des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells 2 (HRM2) aufbereitet und für den interkantonalen Vergleich harmonisiert. Die zeitliche Lücke zwischen Veröffentlichung der kantonalen Geschäftsberichte / Staatsrechnungen und Fertigstellung der EFV-Finanzstatistik beträgt ca. anderthalb Jahre. Die Evaluation des Finanzhaushalts des Kantons Graubünden basiert auf der Datengrundlage aus dem Jahr 2014.
- Verschiedene sozio-demographische Statistiken des Bundesamts für Statistik (BFS), des Bundesamts für Gesundheit (BAG) und weiterer öffentlicher Stellen: bspw. die Krankenhausstatistik oder die Statistik der Bildungsinstitutionen.
- Regionalwirtschaftliche Datenbanken von BAKBASEL.

Funktionale Gliederung

- Die EFV-Finanzstatistik umfasst eine Funktionale Gliederung und ist Basis des interkantonalen Benchmarkings. Die Finanzdaten der Kantone und Gemeinden sind in der Funktionalen Gliederung in über 150 Funktionen eines Kantons aus allen Politikbereichen (Allgemeine Verwaltung, Bildung, Gesundheit, Soziale Sicherheit, Öffentliche Sicherheit, Verkehr, ...) unterteilt.
- "Die Finanzstatistik basiert auf Erhebungen des Bundes, sämtlicher Kantone sowie der Jahresrechnungen von rund 900 Gemeinden. Dabei werden alle Städte und Kantonshauptorte sowie pro Kanton zufällig bestimmte Stichprobengemeinden einbezogen. Aufgrund der erhobenen Gemeinderechnungen werden für die fehlenden Gemeinden pro Kanton Schätzungen und Hochrechnungen gemacht. Im Jahr 2014 hat die Finanzstatistik 949 politische Gemeinden, d.h. rund 40 Prozent aller politischen Gemeinden der Schweiz, erhoben. Zur Überprüfung und Verbesserung des Stichprobenkonzepts führt die Finanzstatistik in periodischen Abständen Vollerhebungen durch." (Quelle: Auszüge aus Publikationen EFV)
- Mittels der Funktionalen Gliederung bzw. mittels ihrer Funktionen werden für das interkantonale Benchmarking 33 Aufgabenfelder gebildet.

Datenaufbereitung

- Die Analyse basiert auf einem interkantonalen Vergleich der funktions-spezifischen Nettoausgaben. Die Nettoausgaben entsprechen den laufenden Ausgaben (in einem Aufgabenfeld) abzüglich der laufenden Einnahmen (in demselben Aufgabenfeld). Ausserordentliche Ausgaben und Einnahmen sowie Investitionsausgaben und -einnahmen werden nicht beachtet. Durch diese Konzentration auf die Ausgaben der Erfolgsrechnung können unterschiedliche Aktivierungsgrenzen bzw. die Aufteilung der Ausgaben auf die Erfolgs- oder die Investitionsrechnungen zu Verzerrungen zwischen den Kantonen führen. Dasselbe gilt für Investitionsanteile, welche aufgrund von Pauschalierungen je nachdem über die Erfolgs- oder die Investitionsrechnung verbucht werden.
- Ein Benchmarking zwischen den Kantonen erfordert, dass für jeden Kanton die kantonalen und kommunalen Finanzen konsolidiert verglichen werden. Grund ist,

dass sich die Aufgabenteilungen zwischen den Kantonen und ihren jeweiligen Gemeinden erheblich unterscheiden. Die Funktionale Gliederung der EFV-Finanzstatistik liegt in konsolidierter Form vor.

- Die Gemeindezahlen basieren auf Hochrechnungen der EFV. Dabei werden mittels der Wohnbevölkerung die Nettoausgaben sämtlicher Gemeinden anhand 34 erfasster Gemeinden, welche rund 42 Prozent der Einwohner erfasst, geschätzt. In einzelnen Aufgabenfeldern (Bspw. Tourismus) kann es aufgrund der Gemeindezusammensetzung zu Verzerrungen kommen.

Bildung der Aufgabenfelder

- Um ein möglichst differenziertes Bild des Haushalts und aussagekräftige Ergebnisse zu erhalten, werden möglichst viele Aufgabenfelder aus den Funktionen gebildet.
- Ein Aufgabenfeld setzt sich zumeist aus mehreren Funktionen zusammen. Hierfür gibt es unterschiedliche Gründe. Ein Aufgabenfeld muss zugleich sowohl hinsichtlich der Finanzdaten als auch hinsichtlich des Bezügerkreises abgrenzbar sein:
 - Bspw. sind die einzelnen Funktionen Sonderschulen (Sonderschulung) und Obligatorische Schule (Volksschule) durch die Einführung des integrativen Unterrichts sowohl in den Finanzdaten als auch hinsichtlich des Bezügerkreises zusehends weniger trennbar. Sie werden daher in einem Aufgabenfeld zusammengefasst.
 - Bspw. können die Funktionen Polizei und Verkehrssicherheit aufgrund personeller Überschneidungen nicht finanziell aufgetrennt werden, weshalb sie im selben Aufgabenfeld zusammengefasst werden.
 - Ein Aufgabenfeld umfasst alle Funktionen, die denselben Bezügerkreis betreffen: bspw. werden Transferleistungen an Soziale Einrichtungen und Transferleistungen an IV-Empfänger (Ergänzungsleistungen IV) im Aufgabenfeld Invalidität zusammengefasst, weil derselbe Bezügerkreis (IV-Bezüger) profitiert. Gleichermassen werden alle Leistungen an Betagte (Pflege, Ergänzungsleistungen AHV, etc.) im Aufgabenfeld Alter zusammengefasst.
- Generell gilt, je kleiner eine Funktion ist, desto eher bestehen Probleme bei der Abgrenzung zu weiteren Funktionen.
- Es ist zu beachten, dass die Funktionale Gliederung nicht deckungsgleich mit den Aufgabenbereichen des Kantons Graubünden ist. Aufgabenfelder können somit auch Aufgabenbereiche enthalten, welche nicht den kantonalen Strukturen entsprechen. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist diesem Umstand immer Rechnung zu tragen.
- Weitere Erläuterungen zur Definition der Aufgabenfelder befinden sich im Anhang.

Ausschluss von Funktionen

- Einige Funktionen sind im Kontext von Leistungsüberprüfungen nicht relevant, da keine Einsparungen zugunsten des Kantons erzielbar sind: Dies gilt insbesondere für vollständig gebührenfinanzierte Dienstleistungen wie Wasserversorgung und Abfallwirtschaft. Diese Funktionen werden von der Analyse ausgeschlossen.

- Ebenfalls vom Benchmarking ausgeschlossen werden Funktionen, welche aufgrund der heterogenen Aufgabenstellung nicht einem interkantonalen Vergleich unterzogen werden können (Bspw. Jagd und Fischerei).
- Des Weiteren werden diejenigen Funktionen ausgeschlossen, bei denen die Finanzierung vollständig über die Gemeinden läuft oder die für den Kanton Graubünden irrelevant sind (Bspw. Kirchen und religiöse Angelegenheiten).

Tab. 2-1 Bildung der Aufgabenfelder

Aufgabenfeld	Primäres Departement	Code HRM2
01 Legislative	GR, RR, AV	011
02 Exekutive	GR, RR, AV	012
03 Allgemeine Verwaltung	Alle	021 + 022 + 291 + 490
04 Alter	DVS/DJSG	412 + 421 + 531 + 532 + 534 + 535
05 Invalidität	DVS	52
06 Familie und Jugend	DVS	54
07 Arbeitslosigkeit	DVS	55
08 Sozialhilfe	DVS	571 + 572 + 579
09 Raumordnung	DVS	79
10 Landwirtschaft	DVS	81
11 Tourismus	DVS	84
12 Industrie, Gewerbe, Handel	DVS	85
13 Polizei	DJSG	111 + 112
14 Strafvollzug	DJSG	13
15 Allgemeines Rechtswesen	DJSG	14
16 Spitäler inkl. Psychiatrische Kliniken	DJSG	411 + 413
17 Gesundheitsprävention	DJSG	43
18 Prämienvverbilligung	DJSG	512
19 Obligatorische Schule und Sonderschule	EKUD	21 + 22
20 Berufsbildung	EKUD	23 + 26
21 Allgemeinbildende Schulen	EKUD	25
22 Universitäre Hochschulen	EKUD	271
23 Pädagogische und Fachhochschulen	EKUD	272 + 273
24 Kultur	EKUD	311 + 32 + 33
25 Denkmalpflege und Heimatschutz	EKUD	312
26 Arten- und Landschaftsschutz	EKUD	75
27 Umweltschutz	EKUD	76 + 77
28 Strassenverkehr	BVFD	61
29 Öffentlicher Verkehr	BVFD	62
30 Gewässerverbauungen	BVFD	741
31 Lawinerverbauungen	BVFD	742
32 Forstwirtschaft	BVFD	82
33 Rechtssprechung	RB	12

Anmerkung: Code HRM2 = Nummer des jeweiligen Aufgabenfeldes gemäss Kontenrahmen des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells HRM2 der Finanzstatistik. Die Funktionale Gliederung ist nicht deckungsgleich mit den Aufgabenbereichen der Kantone. Departemente: GR, RR, AV = Grosser Rat, Regierungsrat, Allgemeine Verwaltung; DVS = Departement für Volkswirtschaft und Soziales; DJSG = Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit; EKUD = Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement; BVFD = Bau-, Verkehrs- und Forstdepartement; RB = Richterliche Behörden.
Quelle: EFV, BAKBASEL

2.3 Interkantonales Benchmarking

Das Benchmarking umfasst mehrere aufeinander aufbauende Analyseelemente:

- (1) Benchmarking der Standardkosten (STK)
- (2) Korrektur um Strukturkosten (SK)
- (3) Benchmarking der Fallkosten (FK)
- (4) Kostendifferenziale (KD)
- (5) Potenzielle Handlungsfelder

Benchmarking der Standardkosten

- Im ersten Schritt des interkantonalen Benchmarkings werden für jedes der 33 Aufgabenfelder die Nettoausgaben pro Einwohner betrachtet. Die Nettoausgaben pro Einwohner sind die sogenannten Standardkosten.
- Die Standardkosten des untersuchten Kantons werden mit den durchschnittlichen Standardkosten der übrigen 25 Kantone verglichen. Aus dem Vergleich resultiert der Standardkostenindex (siehe Kasten). Der Standardkostenindex gibt wieder, um wieviel Prozent die Nettoausgaben pro Einwohner von den durchschnittlichen Nettoausgaben pro Einwohner der übrigen 25 Kantone abweichen.

Standardkostenindex

Auf Basis des interkantonalen Benchmarkings der Nettoausgaben pro Einwohner wird für jedes Aufgabenfeld der Standardkostenindex kalkuliert. Beträgt der Index genau 100, liegen die Nettoausgaben pro Einwohner genau im Durchschnitt der Schweiz. Beträgt er 95, liegen sie 5 Prozent darunter. Beträgt er 110, liegen sie 10 Prozent darüber.

Analog zum Standardkostenindex werden weitere Indizes kalkuliert, die gleichartig interpretiert werden.

- Die Standardkosten geben einen Eindruck, wie stark die öffentlichen Finanzen des untersuchten Kantons (und damit seine Bevölkerung) durch das jeweilige Aufgabenfeld belastet werden.
- Im Kontext einer Leistungsüberprüfung ist die Aussagekraft der Standardkosten allerdings begrenzt. Denn es muss beachtet werden, dass die Standardkosten lediglich die Belastung des einzelnen Bewohners betrachten, keineswegs aber den finanziellen Handlungsspielraum, über den die Kantonsverwaltung bei einer Leistungsüberprüfung tatsächlich verfügt.
- Das Schulwesen ist hierfür ein Beispiel: Hohe Standardkosten im Schulwesen können etwa durch einen überdurchschnittlichen Anteil junger Menschen in der Wohnbevölkerung begründet sein. Eine überdurchschnittliche Schülerzahl verursacht dann zwar überdurchschnittliche öffentliche Kosten, kann aber nicht verändert werden. Die Schülerzahl ist damit ein „strukturell“ bedingter Bedarf, der strukturell bedingte Kosten („Strukturkosten“) nach sich zieht.
- Ein interkantonaler Vergleich der Standardkosten ist im Kontext von Leistungsüberprüfungen daher nicht befriedigend. Die Standardkosten müssen deshalb um die Strukturen bereinigt werden.

Korrektur um Strukturkosten

- Strukturell bedingte Kosten beschränken den Kostensenkungsspielraum bei Leistungsüberprüfungen.
- 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“ (FK) gebenchmarkt werden.
- Für sämtliche Aufgabenfelder liegen Statistiken vor, die helfen, Strukturkosten zu identifizieren – sogenannte Bedarfsindikatoren (Bezügerzahlen, demografische Gruppen, Flächen, ...). Die Strukturkosten werden mittels drei Methoden korrigiert: (1) Bedarfsindikatoren dienen als Divisoren und / oder (2) zur Bildung aufgabenfeldspezifischer Vergleichsgruppen. In ausgewählten Fällen werden (3) Benchmarks durch multivariate OLS-Regressionen kalkuliert.
- **(1) Bedarfsindikatoren als Divisoren:** Anstatt die Nettoausgaben durch die Einwohner zu dividieren (Standardkosten), werden die Nettoausgaben durch die Bedarfsindikatoren dividiert.

Ein Beispiel für einen Bedarfsindikator in Aufgabenfeldern des Schulwesens ist die Anzahl Schüler. Hat ein Kanton einen überdurchschnittlichen Anteil Schulpflichtiger in der Bevölkerung, fallen die Kosten nach der Korrektur mittels Bedarfseinheiten (genau um die Höhe seines strukturellen Nachteils) niedriger als die Standardkosten aus. Der strukturell bedingte Bedarf ist damit im Benchmarking nivelliert. Die Korrektur wird insbesondere für solche Aufgabenfelder durchgeführt, deren strukturelle Kosten (1) durch demografische Altersgruppen (Bspw. Volksschule inklusive Sonderschulung, Familie und Jugend, Alter), (2) durch Bezüger- / Fallzahlen (Bspw. Prämienverbilligung, Spitäler) oder (3) durch Flächenbetrachtungen (Bspw. Land- und Forstwirtschaft) identifizierbar sind. In einigen Aufgabenfeldern ist die Wohnbevölkerung selbst der ideale Divisor (bspw. Kultur).

- **(2) Bedarfsindikatoren zur Bildung aufgabenfeldspezifischer Vergleichsgruppen:** Oft ist der Vergleich der Nettoausgaben des untersuchten Kantons zu den Nettoausgaben der übrigen 25 Kantone nicht sinnvoll. Es bietet sich in vielen Fällen an, eine aufgabenfeldspezifische Vergleichsgruppe von Kantonen zu bilden, die dem untersuchten Kanton strukturell ähnlich sind.

Ein Beispiel, in dem eine Vergleichsgruppe aus strukturähnlichen Kantonen gebildet wird, ist das Aufgabenfeld Universitäre Hochschulen: Elf Kantone sind Trägerkantone einer universitären Hochschule (ZH, GE, BE, BS, BL, VD, NE, FR, SG, LU, TI) und haben hierdurch höhere öffentliche Kosten als die übrigen 15 Kantone. BAKBASEL versteht die Eigenschaft „Trägerkanton“ als einen strukturellen Bedarf. Um ein robustes Ergebnis zu erhalten, werden die Trägerkantone (bzw. Nicht-Trägerkantone) daher nur untereinander verglichen.

In einigen Aufgabenfeldern können die Strukturunterschiede nicht durch ein alleiniges Merkmal aufgefangen werden, sondern werden durch mehrere zusammenspielende Indikatoren erklärt. In diesen Aufgabenfeldern (bspw. Sozialhilfe) werden die Vergleichskantone mittels eines mehrstufigen statistischen Analyseverfahrens definiert.

- **Partialanalyse:** In den Partialanalysen wird ein einzelnes Merkmal untersucht, ohne dabei auf Interdependenzen zwischen weiteren Merkmalen zu achten. Für die Ermittlung der Vergleichsgruppe werden diejenigen Kantone eruiert, welche in der Regel innerhalb einer halben Standardabweichung um den

Wert des Untersuchungskantons liegen und somit eine strukturelle Ähnlichkeit im betreffenden Merkmal aufweisen.

- **Multivariate Analysen:** In den multivariaten Analysen werden mehrere Merkmale gleichzeitig untersucht. So können Zusammenhangs- bzw. Abhängigkeitsstrukturen erkannt werden. Als Datengrundlage dienen mehrere Aufgabenfeldspezifische Indikatoren.
 - **Clusteranalyse:** Bei der hierarchischen Clusteranalyse werden die Kantone mit Hilfe der durchschnittlichen euklidischen Distanz in Gruppen eingeteilt, sodass die Homogenität innerhalb der Gruppe und die Heterogenität zwischen den Gruppen möglichst gross sind. Bei der Untersuchungsmethode handelt es sich um ein Top-Down Verfahren bei dem eine grosse Gruppe (CH) in Untergruppen (Cluster) aufgeteilt wird. Dabei werden bei jedem Berechnungsschritt sämtliche Indikatoren der Datengrundlage berücksichtigt.
 - **Multidimensionale Skalierung:** Die multidimensionale Skalierung ist eine Ähnlichkeitsstrukturanalyse, welche die Objekte aufgrund ihrer Un-/ Ähnlichkeit räumlich anordnet. Diese Anordnung erfolgt wiederum anhand der durchschnittlichen euklidischen Distanzen sämtlicher Merkmale der Kantone. Je näher zwei Kantone im Raum sind, umso ähnlicher sind sie bezüglich ihrer Strukturmerkmale. Dabei liefert jede Rotation sowie Vervielfachung der Distanzen dasselbe Ergebnis.
- **(3) Multivariate OLS-Regressionen:** Vereinzelt lässt sich der strukturell bedingte Bedarf nur unzureichend mit einer einzigen Kennzahl als Bedarfsindikator darstellen. In diesen Fällen wird eine multivariate OLS-Regression zur Korrektur um Strukturkosten durchgeführt, in die relevante Einflussfaktoren Zugang finden. Bei einer multivariaten OLS-Regression wird der Zusammenhang zwischen einer zu erklärenden Variable (z.B. den Fallkosten) und mehreren erklärenden Variablen untersucht und in Form einer Gleichung dargestellt. So lassen sich Aussagen dazu treffen, wie sich eine Zu- bzw. Abnahme der erklärenden Variablen auf die zu erklärende Variable auswirkt. So hängen bspw. die Fallkosten im Aufgabenfeld Polizei unter anderem von der Anzahl der Einwohner unter 12 Jahren und der Anzahl der Arbeitslosen ab. Die durchgeführte Regression zeigt auf, dass tendenziell gilt: Je höher die Zahl der Arbeitslosen, desto höher die Nettoausgaben im Aufgabenfeld Polizei. Mit zunehmender Anzahl der Kinder (und damit Familien) sinkt hingegen der Bedarf.

Benchmarking der Fallkosten

Fallkostenindex

- Die Fallkosten (Nettoausgaben pro Bedarfseinheit) des untersuchten Kantons können für jedes Aufgabenfeld mit den Fallkosten der Kantone in der jeweiligen Vergleichsgruppe verglichen werden.
- Aus diesem Vergleich resultiert der Fallkostenindex (FKI). Er zeigt auf, um wieviel Prozent die Fallkosten von den durchschnittlichen Fallkosten der Kantone in der jeweiligen Vergleichsgruppe abweichen (siehe Kasten „Standardkostenindex“ für Interpretation).
- 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.

Schätzung Strukturkostenindex

- Durch die Aufteilung der Standardkosten in Fall- und Strukturkosten ($STK = FK * SK$) lässt sich aus dem Zusammenschluss des Standard- und Fallkostenindex der Strukturkostenindex schätzen ($SKI = STKI/FKI*100$).
- Der Strukturkostenindex (SKI) zeigt auf, um wieviel Prozent die Strukturkosten des untersuchten Kantons von den durchschnittlichen Strukturkosten in der Schweiz abweichen (siehe Kasten „Standardkostenindex“ für Interpretation).
- Ein Strukturkostenindex von 110 bedeutet, dass in dem Kanton (auch bei durchschnittlich effizienter Bereitstellung) auf Dauer 10 Prozent mehr an Kosten (und Steuereinnahmen) entstehen, um den Einwohnern ein durchschnittliches Leistungsniveau zu gewähren.

Kostendifferenziale

- Abschliessend werden die überschüssigen Fallkosten für jedes Aufgabenfeld in eine monetäre Grösse transformiert, das Kostendifferenzial (KD). Beträgt der Fallkostenindex genau 100 oder liegt er darunter, beträgt das KD null. Liegt der Index eines Aufgabenfeldes über 100, resultiert dies in einem KD grösser Null.
- Das KD eines Aufgabenfeldes drückt damit aus, wie stark die Nettoausgaben ceteris paribus sinken müssen, um das durchschnittliche Fallkostenniveau der Vergleichsgruppe zu erreichen. Dies kann durch eine Steigerung der Effizienz oder durch eine Absenkung des Leistungsniveaus geschehen.
- Für die Erarbeitung von Massnahmen sollten folglich jene Aufgabenfelder priorisiert werden, welche ein KD aufweisen.
- Die Höhe eines KD muss nicht allein vom Durchschnitt der Vergleichsgruppe abhängig gemacht werden. Möglich sind auch „ambitioniertere“ Zielsetzungen (95% oder 90% des Ø). In den Ergebnistabellen werden die KD daher sowohl gegenüber dem Durchschnitt als auch gegenüber ambitionierteren Zielen kalkuliert.

Potenzielle Handlungsfelder

- Der Schwerpunkt möglicher Massnahmen dürfte tendenziell auf finanziell gewichtigen Aufgabenfeldern mit hohem Kostendifferenzial und zugleich hohem kantonalem Anteil an den Kosten liegen.
- Werden die Kostendifferenziale auf diese Weise zusätzlich eingeordnet, können potenzielle Handlungsfelder identifiziert werden.

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 auch hohe Kosten zeitweilig oder dauerhaft hierdurch gerechtfertigt sein können.

3 Interkantonales Benchmarking

3.1 Aufgabenteilung im interkantonalen Vergleich

Die Benchmarking-Analysen der im Kapitel 2.2 definierten Aufgabenfelder erfolgen anhand der konsolidierten Finanzhaushalte der Kantone inklusive Gemeinden. Um einen Überblick über die Umfänge der Aufgabenfelder auf kantonaler und kommunaler bzw. konsolidierter Ebene zu erhalten, sind in der Tabelle 3-1 für jedes Aufgabenfeld die Nettoausgaben des Kantons Graubünden *exklusive* sowie *inklusive* seiner Gemeinden aufgelistet. Dadurch wird berechnet, wie stark der Kanton an der Finanzierung des betreffenden Aufgabenfelds beteiligt ist (Anteil Kanton).

Die Aufgabenfelder Legislative, Exekutive sowie Allgemeine Verwaltung werden stets ausschliesslich auf Kantonebene betrachtet, da weder in der Aufgabenfinanzierung noch der -erfüllung Überschneidungen mit den Gemeindeverwaltungen bestehen. Für diese Aufgabenfelder beträgt der Kantonsanteil an den Nettoausgaben 100 Prozent.

Es ist zu beachten, dass die funktionale Gliederung nicht deckungsgleich mit den Aufgabenbereichen der Kantone ist. Aufgabenfelder können somit auch Verwaltungseinheiten enthalten, welche nicht den kantonalen Strukturen entsprechen.

Zudem ist festzuhalten, dass die sich auf das Jahr 2014 stützenden Zahlen seither einer Entwicklung unterlagen, beispielsweise aufgrund von Gesetzesänderungen (z.B. Totalrevision Schulgesetz oder Neuer kantonaler Finanzausgleich).

Grundlegende Ergebnisse

- Im interkantonalen Benchmarking werden die konsolidierten Nettoausgaben (ohne Investitionen) des Kantons Graubünden inklusive seiner Gemeinden in Höhe von 1'536 Mio. CHF verglichen. In der Gesamtbetrachtung der verglichenen 33 Aufgabenfelder trägt der Kanton Graubünden 66 Prozent der Kosten – 34 Prozent fallen bei den Gemeinden an.
- Vor allem in den Aufgabenfeldern Tourismus, Strafvollzug, Obligatorische Schule und Sonderschule, Strassenverkehr, Gewässerverbauungen und Strassenverkehr liegt der kantonale Anteil an der Finanzierung der öffentlichen Leistungen tief.
- Eine hohe Kantonsbeteiligung von 100 Prozent weist der Kanton Graubünden hingegen in den Aufgabenfeldern Invalidität, Arbeitslosigkeit, Prämienverbilligung, Schulen im tertiären Bildungsbereich sowie Rechtsprechung auf.
- Mehr als die Hälfte der Nettoausgaben fallen auf die gewichtigen Aufgabenfelder Obligatorische Schule und Sonderschulen, Spitäler inkl. Psychiatrische Kliniken, Strassenverkehr, Alter, Berufsbildung, Polizei, Invalidität und Allgemeine Verwaltung.

Tab. 3-1 Aufgabenteilung im interkantonalen Vergleich

Aufgabenfeld	Nettoausgaben		Kantonsanteil Nettoausgaben [%]
	Kanton	Kt. & Gem.	
	[Mio. CHF]		
TOTAL	1'015.3	1'536.0	66%
01 Legislative	2.3	2.3	100%
02 Exekutive	2.0	2.0	100%
03 Allgemeine Verwaltung	61.4	61.4	100%
04 Alter	65.1	91.4	71%
05 Invalidität	66.4	66.4	100%
06 Familie und Jugend	6.2	13.4	46%
07 Arbeitslosigkeit	2.7	2.7	100%
08 Sozialhilfe	21.0	50.8	41%
09 Raumordnung	5.0	9.6	52%
10 Landwirtschaft	12.0	16.3	74%
11 Tourismus	13.0	46.0	28%
12 Industrie, Gewerbe, Handel	4.5	8.0	57%
13 Polizei	51.0	69.9	73%
14 Strafvollzug	1.5	3.7	41%
15 Allgemeines Rechtswesen	8.2	13.8	*
16 Spitäler inkl. Psychiatrische Kliniken	191.4	211.9	90%
17 Gesundheitsprävention	5.3	6.4	83%
18 Prämienverbilligung	37.6	37.6	100%
19 Obligatorische Schule und Sonderschule	111.3	343.8	32%
20 Berufsbildung	70.3	74.3	95%
21 Allgemeinbildende Schulen	54.6	54.8	100%
22 Universitäre Hochschulen	23.6	23.6	100%
23 Pädagogische und Fachhochschulen	51.6	51.6	100%
24 Kultur	17.2	33.1	52%
25 Denkmalpflege und Heimatschutz	7.5	7.9	95%
26 Arten- und Landschaftsschutz	8.5	9.8	86%
27 Umweltschutz	6.6	12.1	54%
28 Strassenverkehr	28.2	107.9	26%
29 Öffentlicher Verkehr	54.5	74.1	74%
30 Gewässerverbauungen	0.7	2.7	27%
31 Lawinenverbauungen	0.1	0.6	22%
32 Forstwirtschaft	10.8	12.9	84%
33 Rechtsprechung	13.3	13.3	100%

Anmerkung: Anteil Kanton = Anteil des Kantons an den Nettoausgaben des Kantons inkl. der Gemeinden (Ausnahmen: Legislative, Exekutive, Allgemeine Verwaltung); *: aufgrund der Nettoeinnahmen bei den Gemeinden kann kein sinnvoller Wert ermittelt werden.

Quelle: EFV, BAKBASEL

3.2 Benchmarking der Standardkosten

Die Betrachtung der Standardkosten stellt den ersten Schritt des interkantonalen Benchmarkings dar. Die Standardkosten entsprechen den Nettoausgaben der Kantone inklusive ihrer Gemeinden pro Einwohner. Die Division der Standardkosten im Kanton Graubünden durch die durchschnittlichen Standardkosten der übrigen 25 Kantone ergibt den Standardkostenindex. In der Abbildung 3-1 sind die Aufgabenfelder nach der Höhe der Indizes geordnet.

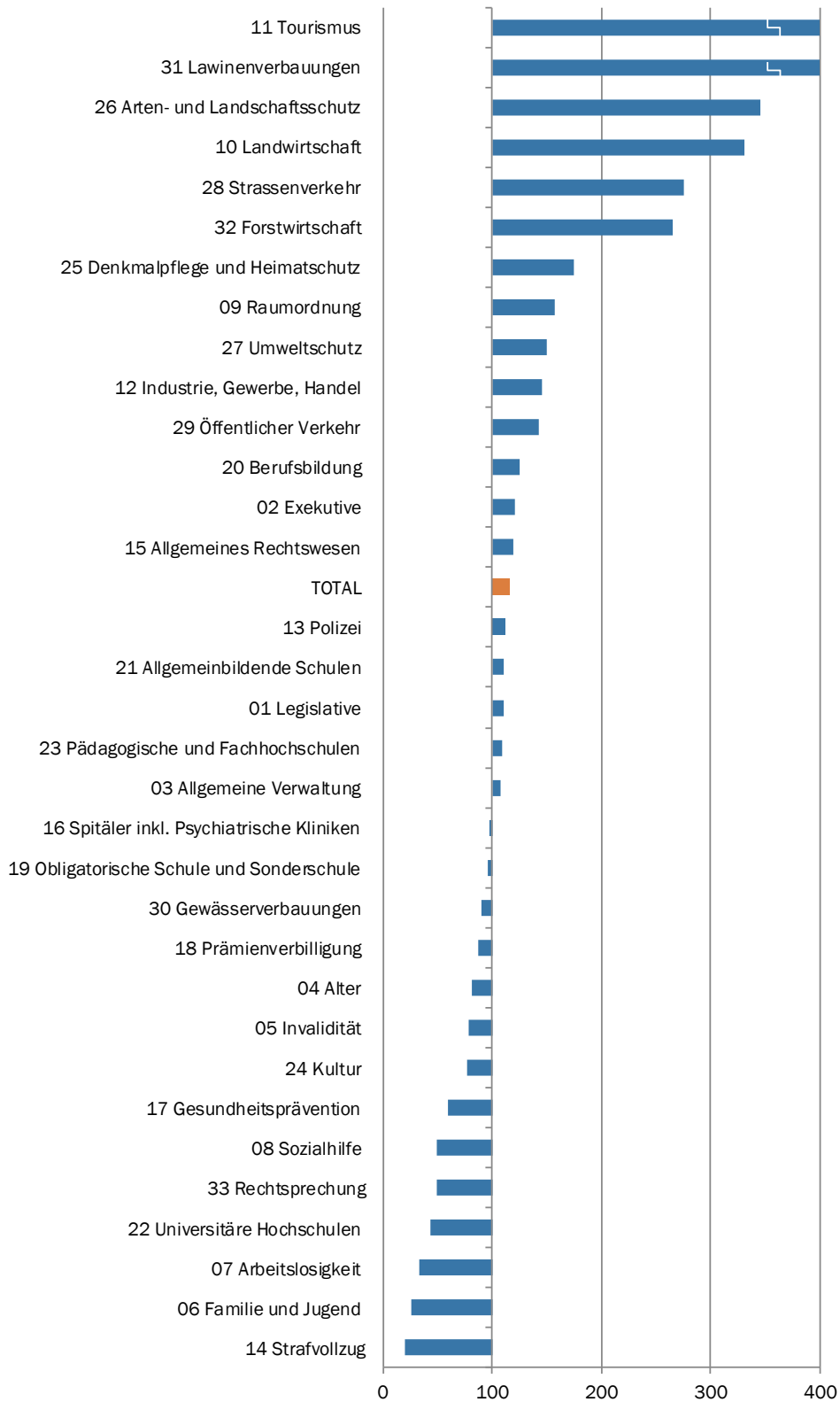
Grundlegende Ergebnisse

- Der Standardkostenindex für den Kanton Graubünden beträgt insgesamt 117. Der Kanton Graubünden weist dementsprechend Nettoausgaben pro Einwohner auf, die 17 Prozent über dem Durchschnitt der Schweiz liegen.
- Den höchsten Standardkostenindex weist das Aufgabenfeld Tourismus auf. Die Nettoausgaben pro Kopf des Kantons Graubünden sind 3.5 Mal so hoch wie die Nettoausgaben pro Kopf der restlichen 25 Kantone, was zu einem enormen Standardkostenindex von über 1'800 führt. Selbst der Vergleich mit dem Kanton Wallis zeigt, dass der Kanton Graubünden doppelt so hohe Standardkosten aufweist, wie der zweite grosse Bergkanton.

Bei dem sehr hohen Nettoausgabenniveau im Tourismus besteht unter Umständen ein Konsistenzproblem bei den Ausgaben der Gemeinden, die auf Basis einer Stichprobe geschätzt werden. Sofern sich in dieser Stichprobe v.a. Gemeinden mit einem überdurchschnittlich hohen Tourismusanteil respektive überdurchschnittlich hohen Pro-Kopf-Tourismusausgaben befinden, könnte dies zu substantziellen Verzerrungen führen, welche sich in zu hohen Nettoausgaben der Gemeinden widerspiegeln. Aufgrund dieser möglichen Verzerrungen wird das Aufgabenfeld Tourismus nicht zur Berechnung der Indizes für den Kanton Graubünden verwendet und im weiteren Verlauf der Studie im Hinblick auf die Interpretation der Ergebnisse ausgeklammert.

- Der tiefste Index wird für das Aufgabenfeld Strafvollzug berechnet und ist am unteren Rande des Rankings zu finden. Das gute Resultat im Aufgabenfeld Strafvollzug ist vor allem darauf zurückzuführen, dass der Kanton Graubünden hohe Einnahmen verbuchen kann. Da der Anteil kantonseigener Häftlinge tendenziell gering ist, können über die Entgelte, welche der Kanton für ausserkantonale Häftlinge erhält, die laufenden Ausgaben beinahe vollständig gedeckt werden. Zuletzt sind bis zu einem gewissen Grad Skaleneffekte beobachtbar, wobei die Kosten der Insassen in grösseren Gefängnissen tendenziell tiefer ausfallen. Infolge der FA-Reform sind die Gemeinden ab 2016 nicht mehr an den Kosten des Strafvollzugs beteiligt. Mit der Durchführung von grossen Investitionsprojekten, wie dem Neubau der geschlossenen JVA in Cazis, wird die Erfolgsrechnung des Kantons in Zukunft stärker belastet.
- Insgesamt sind die Nettoausgaben pro Einwohner in 19 von 33 Aufgabenfeldern überdurchschnittlich. Allerdings spiegeln die Standardkosten nicht den tatsächlichen finanziellen Handlungsspielraum wieder, über den eine Kantonsverwaltung bei einer Leistungsüberprüfung verfügt. Denn strukturell bedingte Kosten können hohe Standardkosten mitverursachen und einer Absenkung der Standardkosten entgegenstehen.

Abb. 3-1 Standardkostenindizes



Anmerkung: Die Standardkostenindizes der Aufgabenfelder Tourismus (1'882) und Lawinenverbauungen (794) werden zur besseren Darstellung nicht vollständig abgebildet. Zur Berechnung des globalen Standardkostenindex wird das Aufgabenfeld Tourismus nicht berücksichtigt.
Quelle: EFV, BAKBASEL

3.3 Korrektur um Strukturkosten

Ziel der Korrektur um Strukturkosten ist es, nicht-beeinflussbare strukturelle Kostenkomponenten zu identifizieren und aus dem interkantonalen Benchmarking auszuschliessen, so dass lediglich die (für Leistungsüberprüfungen relevanten) beeinflussbaren „Fallkosten“ gebenchmarkt werden.

Bei der Analyse der Aufgabenfelder werden zusätzliche Statistiken eingesetzt, die helfen, Strukturkosten zu identifizieren – sogenannte Bedarfsindikatoren (Bezüglerzahlen, demografische Gruppen, Flächen, etc.). Die Strukturkosten werden mittels drei Methoden bereinigt:

- (1) Bedarfsindikatoren dienen als Divisoren und / oder
- (2) zur Bildung aufgabenfeldspezifischer Vergleichsgruppen.
- (3) In ausgewählten Fällen werden Benchmarks durch multivariate OLS-Regressionen kalkuliert.

In einigen Aufgabenfeldern sind die Einwohner zugleich die Leistungsempfänger. In diesen Aufgabenfeldern ist die Anzahl Einwohner bereits der passende Divisor, so dass keine zusätzlichen Bedarfsindikatoren zu einer Korrektur um Strukturkosten benötigt werden. Dies trifft beispielsweise auf das Aufgabenfeld Allgemeine Verwaltung zu. In diesen Aufgabenfeldern werden die Fallkosten über die Bildung der aufgabenfeldspezifischen Vergleichsgruppe ermittelt.

Tabelle 3-2 fasst die Bedarfsindikatoren für die vorgenommene Korrektur um Strukturkosten zusammen. Weitere Erläuterungen zu den Bedarfsindikatoren und zur Bildung der Vergleichsgruppe in den einzelnen Aufgabenfeldern befinden sich im Anhang.

Tab. 3-2 Überblick Bedarfsindikatoren

Aufgabenfeld	...als Divisoren	Bedarfsindikator ...zur Bildung VG	Vergleichsgruppe (VG)
01 Legislative	Bevölkerung	Sitze kantonales Parlament	LU, FR, SG, TG, VS, NE
02 Exekutive	Bevölkerung	Regression ermittelt Vergleichswert	25 übrige Kantone
03 Allgemeine Verwaltung	Bevölkerung	Anteil der Steuerverwaltung an den Nettoausgaben	BE, SZ, NW, FR, BS, SH, SG, TG, TI, NE
04 Alter	Bevölkerung Ü64	Multivariate Regression ermittelt Vergleichswert	25 übrige Kantone
05 Invalidität	IV-Bezüger	Anteil IV-Bezüger mit IV-Grad 70-100	SZ, BL, AR, AI, TI
06 Familie und Jugend	Bevölkerung U20	Anteil Einwohner unter 20 Jahren, Armutsindikator, Altersstruktur, Siedlungsstruktur, Sonderlasten der Kernstädte	UR, SZ, OW, NW, GL, TG, VS
07 Arbeitslosigkeit	Arbeitslose Personen	Soziodemographischer Lastenausgleich, Sonderlasten der Kernstädte und Anteil Sozialhilfeempfänger an der Bevölkerung	SZ, OW, NW, TG, VS
08 Sozialhilfe	Sozialhilfebezüger	Soziodemographischer Lastenausgleich, Sonderlasten der Kernstädte und Anteil Sozialhilfeempfänger an der Bevölkerung	SZ, OW, NW, TG, VS
09 Raumordnung	Anzahl Gebäude mit Wohnnutzung	Wachstumsrate der Beschäftigung und Bevölkerung 2010-2013, Siedlungsstruktur, Bevölkerungsdichte, Sonderlasten der Kernstädte	UR, OW, GL, VS
10 Landwirtschaft	Landwirtschaftliche Nutzfläche	Wertschöpfungsstruktur, Topographie, Anzahl Landwirtschaftsbetriebe, Wertschöpfung in der Landwirtschaft	UR, SZ, OW, NW, GL, TI, VS, NE
11 Tourismus	Bruttowertschöpfung in der Beherbergung und Gastronomie	Anteil Beherbergung am Gastgewerbe	BE, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, AR, AI, VS
12 Industrie, Gewerbe, Handel	Bevölkerung	Arbeitsplatz pro Einwohner, Siedlungsstruktur, Sonderlasten der Kernstädte	BE, LU, UR, OW, VS, JU
13 Polizei	Bevölkerung	Multivariate Regression ermittelt Vergleichswert	25 übrige Kantone
14 Strafvollzug	Bevölkerung	Bevölkerungsdichte, Anzahl Ausländer, Straftaten gemäss StGB, Sonderlasten der Kernstädte	UR, SZ, OW, NW, GL, VS
15 Allgemeines Rechtswesen	Bevölkerung	Bevölkerungsdichte, Anzahl Ausländer, Straftaten gemäss StGB, Sonderlasten der Kernstädte	UR, SZ, OW, NW, GL
16 Spitäler inkl. Psychiatrische Kliniken	Hospitalisierungen	Multivariate Regression ermittelt Vergleichswert	GL, FR, SO, BL, SH, AG, TG, NE
17 Gesundheitsprävention	Bevölkerung	Einwohner unter 20 Jahren, Armutsindikator, Altersstruktur, Siedlungsstruktur, Sonderlasten der Kernstädte	UR, OW, NW, GL, VS
18 Prämienverbilligung	Bevölkerung	Krankenkassenprämie	LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, AR, AI, VS
19 Obligatorische Schule und Sonderschule	Schüler	Multivariate Regression ermittelt Vergleichswert	25 übrige Kantone
20 Berufsbildung	Schüler (nach Lehrstandort)	Deutschscheizer Kantone, Sonderlasten der Kernstädte	UR, SZ, OW, NW, GL, SO, AR, AG, TG
21 Allgemeinbildende Schulen	Schüler	Deutschscheizer Kantone, Sonderlasten der Kernstädte	UR, SZ, OW, NW, GL, SO, AR, AG, TG
22 Universitäre Hochschulen	Studierende	Nicht (Träger-) Standortkanton	UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, SO, SH, AR, AI, AG, TG, VS, JU
23 Pädagogische und Fachhochschulen	Studierende	Studienbeiträge pro Studierendem	LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, SO, SH, VS
24 Kultur	Bevölkerung	Erreichbarkeit, Finanzkraft, Siedlungsstruktur, Sonderlasten der Kernstädte	UR, OW, FR, VS, JU
25 Denkmalpflege und Heimatschutz	Kulturbauten von nationaler Bedeutung	Geografisch-topografischer Lastenausgleich (GLA2-GLA4)	UR, OW, GL, VS
26 Arten- und Landschaftsschutz	Naturfläche in 100 ha	Anteil Naturfläche an Gesamtfläche	BE, UR, SZ, OW, NW, GL, AI, TI, VS, NE, JU
27 Umweltschutz	Siedlungsfläche	Einwohner pro produktive Fläche	BE, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, FR, SH, AR, AI, SG, TI, VD, VS, NE,
28 Strassenverkehr	Strassenkilometer	Multivariate Regression ermittelt Vergleichswert	25 übrige Kantone
29 Öffentlicher Verkehr	Bevölkerung	Multivariate Regression ermittelt Vergleichswert	25 übrige Kantone
30 Gewässerverbauungen	Gewässerringlänge in Bauzonen	Gewässernetzdichte	ZH, BE, NW, GL, FR, AG, TG, VS
31 Lawinenverbauungen	Lawinen-/Steinschlagverbauungen	Kantone mit Lawinenverbauungen	BE, UR, SZ, OW, NW, GL, SG, TI, VS
32 Forstwirtschaft	Produktive Waldfläche	Forst-Produktionsregionen	UR, SZ, OW, NW, GL, AR, AI, SG, TI, VS
33 Rechtsprechung	Bevölkerung	Bevölkerungsdichte, Anzahl Ausländer, Straftaten gemäss StGB, Sonderlasten der Kernstädte	UR, SZ, OW, NW, GL, VS

Quelle: BAKBASEL

3.4 Benchmarking der Fallkosten

Fallkostenindex

Aus der Bereinigung der Standardkosten entsteht der Fallkostenindex (FKI). Er zeigt auf, um wieviel Prozent die Fallkosten von den durchschnittlichen Fallkosten der Kantone in der jeweiligen Vergleichsgruppe abweichen. Überdurchschnittliche Fallkosten können Effekte eventueller Ineffizienzen und / oder eines überdurchschnittlich hohen Leistungsniveaus sein. Sowohl Ineffizienzen als auch ein hohes Leistungsniveau sind als politisch beeinflussbare Stellschrauben der Fallkosten anzusehen. Sie sind damit besonders relevant im Kontext von Leistungsüberprüfungen und stehen im Zentrum der Studie.

Strukturkostenindex

Aus dem Zusammenzug des Standard- und Fallkostenindex lässt sich der Strukturkostenindex berechnen. Der Strukturkostenindex (SKI) zeigt näherungsweise auf, um wieviel Prozent strukturell bedingte Kosten innerhalb eines Aufgabenfeldes des Kantons Graubünden von den durchschnittlichen Strukturkosten der übrigen 25 Kantone abweichen. Sämtliche Fallkostenindizes (FKI) sowie Strukturkostenindizes (SKI) sind in Tabelle 3-3 aufgelistet.

Grundlegende Ergebnisse

- Die Einwohner des Kantons tragen im Vergleich zum Schweizer Durchschnitt um 17 Prozent höhere Standardkosten.
- Die überdurchschnittlichen Standardkosten sind zugleich auf überdurchschnittliche Fall- als auch Strukturkosten zurückzuführen. Im Schweizer Vergleich weist der Kanton Graubünden ungünstige strukturelle Voraussetzungen auf.
- Der totale Strukturkostenindex beträgt 110 und bedeutet, dass in dem Kanton (auch bei durchschnittlich effizienter Bereitstellung) auf Dauer um 10 Prozent höhere Kosten als in anderen Kantonen anfallen, um den Einwohnern ein durchschnittliches Leistungsniveau zu gewähren.
- Der totale Fallkostenindex über alle Aufgabenfelder beträgt 106. Der Kanton Graubünden weist dementsprechend Fallkosten auf, die den Durchschnitt der Schweiz um 6 Prozent überbieten.
- Für 18 Aufgabenfelder werden überdurchschnittliche Strukturkosten identifiziert. Vor allem die Aufgabenfelder, in denen die Topographie und Siedlungsstruktur eine Rolle spielen, weisen vergleichsweise hohe Strukturkosten auf.
- Von den 33 Aufgabenfeldern weisen 12 überdurchschnittliche Fallkosten auf. Aufgrund der finanziellen Gewichtung sind hier vor allem die Aufgabenfelder Sozialhilfe, Obligatorische Schule und Sonderschule, Berufsbildung, Öffentlicher Verkehr und Strassenverkehr hervorzuheben.
- Die Kantonsverwaltung Graubünden beteiligt sich um einen Prozentpunkt stärker an der gesamtkantonalen Finanzierung als der Durchschnitt der aufgabenfeldspezifischen Vergleichskantone. Innerhalb der Aufgabenfelder unterscheiden sich die Anteile zum Teil aber deutlich (bspw. Industrie, Gewerbe, Handel: 57%, VG: 87%).

Tab. 3-3 Fallkostenindizes

Aufgabenfeld	Nettoausschuss Kt & Gem [Mio. CHF]	Kantons- anteil GR [%]	Kantons- anteil VG [%]	FKI [Idx]	SKI [Idx]
TOTAL	1'536	66%	65%	106	110
Legislative	2.3	100%	100%	137	81
Exekutive	2.0	100%	100%	87	140
Allgemeine Verwaltung	61.4	100%	100%	103	104
Alter	91.4	71%	44%	99	82
Invalidität	66.4	100%	87%	96	82
Familie und Jugend	13.4	46%	55%	61	44
Arbeitslosigkeit	2.7	100%	62%	90	37
Sozialhilfe	50.8	41%	24%	184	27
Raumordnung	9.6	52%	34%	142	111
Landwirtschaft	16.3	74%	83%	72	459
Tourismus	46.0	28%	25%	319	590
Industrie, Gewerbe, Handel	8.0	57%	87%	98	149
Polizei	69.9	73%	85%	98	114
Strafvollzug	3.7	41%	99%	49	43
Allgemeines Rechtswesen	13.8	*	31%	90	132
Spitäler inkl. Psychiatrische Kliniken	211.9	90%	99%	96	102
Gesundheitsprävention	6.4	83%	69%	78	77
Prämienverbilligung	37.6	100%	82%	102	85
Obligatorische Schule und Sonderschule	343.8	32%	43%	103	94
Berufsbildung	74.3	95%	83%	133	94
Allgemeinbildende Schulen	54.8	100%	95%	97	115
Universitäre Hochschulen	23.6	100%	100%	90	49
Pädagogische und Fachhochschulen	51.6	100%	98%	115	94
Kultur	33.1	52%	60%	95	82
Denkmalpflege und Heimatschutz	7.9	95%	90%	60	293
Arten- und Landschaftsschutz	9.8	86%	85%	98	353
Umweltschutz	12.1	54%	7%	122	123
Strassenverkehr	107.9	26%	43%	115	238
Öffentlicher Verkehr	74.1	74%	96%	139	103
Gewässerverbauungen	2.7	27%	52%	50	180
Lawinerverbauungen	0.6	22%	97%	45	1'783
Forstwirtschaft	12.9	84%	86%	81	328
Rechtssprechung	13.3	100%	#NV	74	67

Anmerkung: FKI = Fallkostenindex; SKI = Strukturkostenindex (Beim SKI handelt es sich um eine Schätzung);
 *: Aufgrund von Nettoeinnahmen bei den Gemeinden kann kein sinnvoller Wert berechnet werden. Für die Berechnung des totalen FKI und SKI wird das Aufgabenfeld Tourismus nicht berücksichtigt.
 Quelle: EFV, BAKBASEL

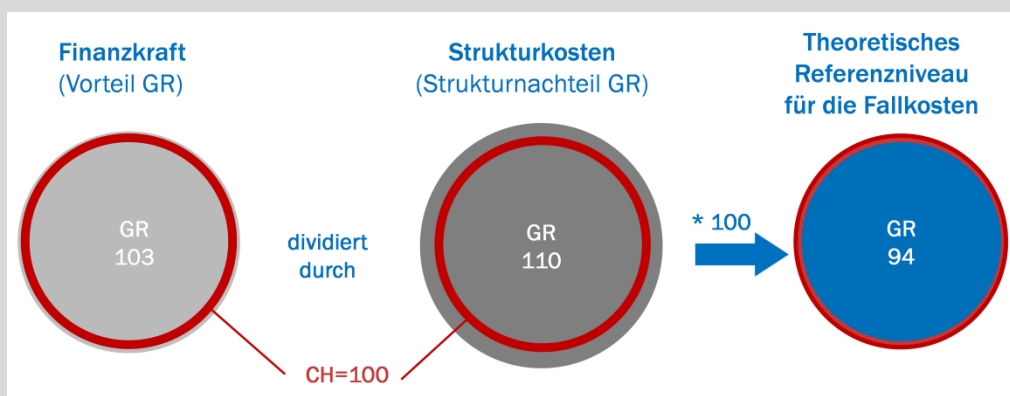
3.5 Kostendifferenziale

In einem weiteren Schritt werden die Fallkosten für jedes Aufgabenfeld in eine monetäre Grösse transformiert, das Kostendifferenzial. Das Kostendifferenzial eines Aufgabenfelds drückt somit aus, wie stark die Nettoausgaben ceteris paribus (c.p.) sinken müssten, um das durchschnittliche Fallkostenniveau der Vergleichsgruppe zu erreichen. Dies kann durch eine Erhöhung der Effizienz oder durch eine Absenkung des Leistungsniveaus geschehen. Für die Erarbeitung von Massnahmen sollten folglich jene Aufgabenfelder priorisiert werden, welche ein Kostendifferenzial aufweisen.

Referenzniveau für die Berechnung des Kostendifferenzials

Die Festlegung des Referenzniveaus für die Transformation der Ergebnisse in monetäre Fallkostendifferenziale kann sich am vorgegebenen Entlastungsbedarf orientieren, in dem das Referenzniveau so festgelegt wird, dass sich im Ergebnis der Analyse das anvisierte Kostendifferenzial ergibt (inverser Ansatz).

Eine alternative Vorgehensweise orientiert sich an der Finanzkraft des Kantons. Die Ausführungen in Kapitel 1 haben gezeigt, dass die Finanzkraft des Kantons Graubünden unter Berücksichtigung des Ressourcenpotenzials, der Steueraus-schöpfung, der Ertragsanteile der Kantone an der direkten Bundessteuer, der Ausgleichszahlungen im Rahmen des interkantonalen Finanzausgleichs, der Gewinnausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank, der Konzessionserträge sowie der Erträge der Kantone aus Unternehmensbeteiligungen rund 3 Prozent oberhalb des Durchschnitts aller Kantone liegt. Der Finanzkraft-Index des Kantons Graubünden liegt demnach bei 103 Indexpunkten (CH=100). Im Hinblick auf das festzulegende Referenzniveau der Fallkosten ist zusätzlich zu berücksichtigen, dass der Kanton Graubünden auf der Ausgabenseite in Bezug auf die Bedarfsstrukturen im Nachteil ist. Der entsprechende Strukturkostenindex liegt bei 110, sofern das exzeptionelle Aufgabenfeld Tourismus nicht berücksichtigt wird. Aufgrund seiner ungünstigen Bedarfsstrukturen hat der Kanton Graubünden c.p. 10 Prozent höhere Ausgaben als der Durchschnitt der Kantone.



Aus der Kombination von Finanzkraft (103) und Strukturkosten (110) resultiert für die Fallkosten (durch Division) ein Referenzniveau von 94. Unter Berücksichtigung dieses Referenzniveaus wird für den Benchmark der Fallkosten ein maximaler Zielwert von 90 Indexpunkten als zweckmässig erachtet.

Wie im voranstehenden Kasten dargelegt, ergibt sich für den Kanton Graubünden aus der Optik der Finanzkraft ein Zielwert von 90. Tabelle 3-4 zeigt deshalb die Kostendifferenziale in Mio. CHF bei einem Zielwert (ZW) von 100, 95 und 90 basierend auf den entsprechenden Fallkostenindizes. Sie weisen für jedes Aufgabenfeld den Betrag aus, um den die Fallkosten des Kantons Graubünden den jeweiligen Zielwert übertreffen.

Im Aufgabenfeld Raumordnung beispielsweise liegen die Fallkosten des Kantons Graubünden (inkl. Gemeinden) um 2.9 Mio. CHF höher als der Durchschnitt der Vergleichsgruppe (ZW = 100). Mit einem tieferen Zielwert steigen die Kostendifferenziale entsprechend an. Wird dieses Kostendifferenzial mit dem Anteil des Kantons Graubünden an der Finanzierung der Nettoausgaben gewichtet, kann das Kostendifferenzial ermittelt werden, welches pauschal dem Kanton zugeteilt werden kann (1.5 Mio. CHF). Bei einem Zielwert von 90 entsteht für das Aufgabenfeld Raumordnung ein Kostendifferenzial von 1.8 Mio. CHF. Beträgt der Kantonsanteil mehr als 90 Prozent, kann das Kostendifferenzial eindeutig dem Kanton zugewiesen werden (bspw. Prämienverbilligung).

Grundlegende Ergebnisse

- Über alle Aufgabenfelder hinweg wird für den Kanton Graubünden und seine Gemeinden ein Kostendifferenzial von 245.1 Mio. CHF gegenüber dem Durchschnitt (ZW = 90) berechnet. Von 33 Aufgabenfeldern weisen 23 ein Kostendifferenzial auf.
- Wird nur das Kostendifferenzial betrachtet, welches eindeutig oder mehrheitlich dem Kanton zugeordnet werden kann, ergibt sich bei einem Zielwert von 90 ein Kostendifferenzial von 105.1 Mio. CHF.
- Für Leistungsüberprüfungen in der Erfolgsrechnung rücken insbesondere solche Aufgabenfelder in den Fokus, die zugleich ein hohes Kostendifferenzial sowie einen hohen kantonalen Anteil an den Nettoausgaben aufweisen.
- Dies trifft insbesondere auf die Aufgabenfelder Allgemeine Verwaltung, Invalidität, Spitäler inkl. Psychiatrische Kliniken, Prämienverbilligung, Berufsbildung, Allgemeinbildende Schulen sowie Pädagogische und Fachhochschulen zu. In diesen Aufgabenfeldern beträgt der kantonale Anteil über 90 Prozent und das Kostendifferenzial kann eindeutig dem Kanton zugeordnet werden.
- Nebst diesen eindeutig dem Kanton zuteilbaren Aufgabenfeldern sind aufgrund der Volumina auch die Aufgabenfelder Alter, Polizei und Öffentlicher Verkehr von Bedeutung, auch wenn der Kantonsanteil unter 90 Prozent liegt.
- Da die Nettoausgaben der Investitionsrechnung in der Studie ausgeklammert sind, sind ergänzende Leistungsüberprüfungen bezüglich Investitionsausgaben, insbesondere jährlich wiederkehrender, in den betroffenen Aufgabenfeldern ebenfalls zu überprüfen.

Tab. 3-4 Kostendifferenziale nach Zielwert

Aufgabenfeld	NA	Kantons-	FKI	Kostendiff. nach Zielwert...			Kostendiff. nach Zielwert...		
	Kt & Gem [Mio. CHF]	anteil GR [%]		[Idx]	100	95	90	100	95
				Kt. & Gem.	[Mio. CHF]		Kt. [Mio. CHF]		
TOTAL	1'536.0	66%	106	132.7	179.8	245.1	47.1	67.8	105.1
Legislative	2.3	100%	137	0.6	0.7	0.8	0.6	0.7	0.8
Exekutive	2.0	100%	87	-	-	-	-	-	-
Allgemeine Verwaltung	61.4	100%	103	2.1	5.0	8.0	2.1	5.0	8.0
Alter	91.4	71%	99	-	3.5	8.1	-	2.5	5.8
Invalidität	66.4	100%	96	-	0.6	4.1	-	0.6	4.1
Familie und Jugend	13.4	46%	61	-	-	-	-	-	-
Arbeitslosigkeit	2.7	100%	90	-	-	0.01	-	-	0.01
Sozialhilfe	50.8	41%	184	23.1	24.5	25.9	-	-	-
Raumordnung	9.6	52%	142	2.9	3.2	3.5	1.5	1.7	1.8
Landwirtschaft	16.3	74%	72	-	-	-	-	-	-
Tourismus	46.0	28%	319	31.6	32.3	33.0	-	-	-
Industrie, Gewerbe, Handel	8.0	57%	98	-	0.2	0.7	-	0.1	0.4
Polizei	69.9	73%	98	-	2.0	5.6	-	1.5	4.1
Strafvollzug	3.7	41%	49	-	-	-	-	-	-
Allgemeines Rechtswesen	13.8	*	90	-	-	0.04	-	-	0.04
Spitäler inkl. Psychiatrische Kliniken	211.9	90%	96	-	2.3	13.3	-	2.3	13.3
Gesundheitsprävention	6.4	83%	78	-	-	-	-	-	-
Prämienverbilligung	37.6	100%	102	0.9	2.7	4.6	0.9	2.7	4.6
Obligatorische Schule und Sonderschule	343.8	32%	103	8.7	25.4	42.2	-	-	-
Berufsbildung	74.3	95%	133	18.6	21.4	24.2	18.6	21.4	24.2
Allgemeinbildende Schulen	54.8	100%	97	-	1.1	3.9	-	1.1	3.9
Universitäre Hochschulen	23.6	100%	90	-	-	0.1	-	-	0.1
Pädagogische und Fachhochschulen	51.6	100%	115	6.9	9.1	11.3	6.9	9.1	11.3
Kultur	33.1	52%	95	-	0.1	1.9	-	0.1	1.0
Denkmalpflege und Heimatschutz	7.9	95%	60	-	-	-	-	-	-
Arten- und Landschaftsschutz	9.8	86%	98	-	0.3	0.8	-	0.3	0.7
Umweltschutz	12.1	54%	122	2.2	2.7	3.2	1.2	1.4	1.7
Strassenverkehr	107.9	26%	115	14.4	19.1	23.8	-	-	-
Öffentlicher Verkehr	74.1	74%	139	20.8	23.5	26.2	15.3	17.3	19.3
Gewässerverbauungen	2.7	27%	50	-	-	-	-	-	-
Lawinenverbauungen	0.6	22%	45	-	-	-	-	-	-
Forstwirtschaft	12.9	84%	81	-	-	-	-	-	-
Rechtsprechung	13.3	100%	74	-	-	-	-	-	-

Anmerkung: FKI = Fallkostenindex, Idx = Index, *: Aufgrund der Nettoeinnahmen bei den Gemeinden kann kein sinnvoller Wert ermittelt werden
Quelle: EFV, BAKBASEL

4 Synthese

4.1 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). 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 Beteiligung in den Feldern Industrie, Gewerbe, Handel, Strafvollzug, Lawinenverbauungen und Gewässerverbauungen.
- Unter Berücksichtigung der (wiederkehrenden) Nettoinvestitionen könnten sich diese Aussagen verändern.

Benchmarking der Standardkosten:

Kosten pro Einwohner um 17 Prozent über dem Schweizer Durchschnitt

- Insgesamt weisen 19 der 33 Aufgabenfelder überdurchschnittliche Standardkosten auf. Über alle 33 untersuchten Aufgabenfelder hinweg ergibt sich ein durchschnittlicher Index von 117 gegenüber den 25 übrigen Kantonen. Der Kanton Graubünden weist 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:

Topographie und Siedlungsstruktur stellt Kanton vor Herausforderungen

- 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, Raumordnung, Arten- und Landschaftsschutz, Strassenverkehr oder Forstwirtschaft mit sich.

Benchmarking der Fallkosten:

Globaler Fallkostenindex auf überdurchschnittlichem Niveau

- Nachdem die Standardkosten um strukturell bedingte Kosten bereinigt wurden, ergeben sich die Fallkosten. Von den 33 Aufgabenfeldern weisen 12 überdurchschnittliche Fallkosten auf.
- Der globale Fallkostenindex über alle Aufgabenfelder beträgt 106. Die strukturbereinigten Nettoausgaben im Kanton Graubünden liegen somit um 6 Prozent höher als diejenigen der Vergleichsgruppen.
- Aufgrund der finanziellen Gewichtung sind hier vor allem die Aufgabenfelder Allgemeine Verwaltung, Sozialhilfe, Prämienverbilligung Obligatorische Schule und Sonderschule, Berufsbildung, Pädagogische und Fachhochschulen, Strassenverkehr und öffentlicher Verkehr hervorzuheben.

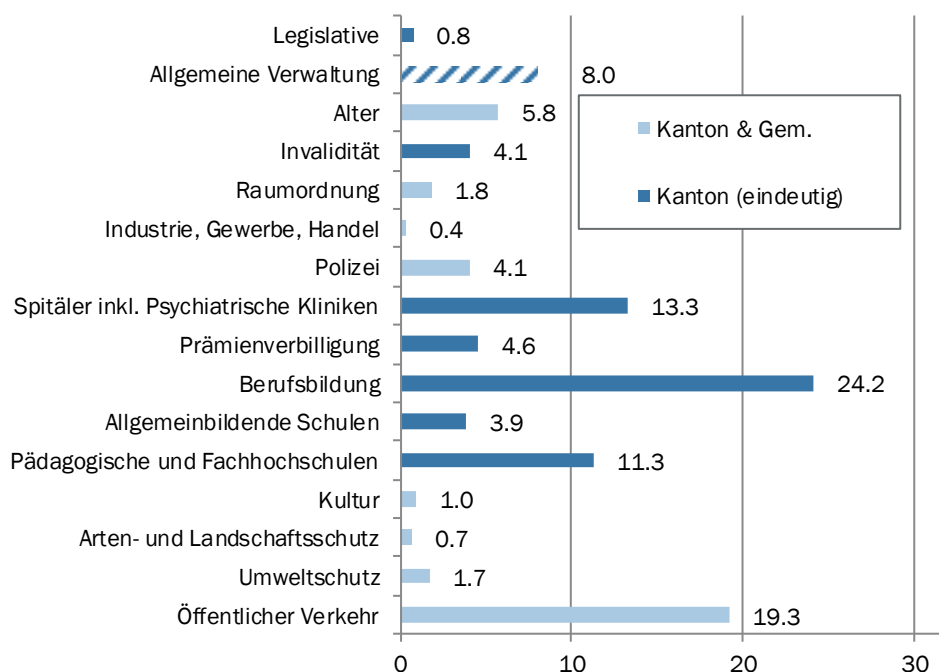
Kostendifferenziale nach Aufgabenfeldern:

Transformation der Fallkostenindizes in monetäre Grössen

- Der Fallkostenindex jedes Aufgabenfelds kann in eine monetäre Grösse transformiert 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.
- Für Leistungsüberprüfungen rücken solche Aufgabenfelder in den Fokus, die zugleich ein hohes Kostendifferenzial sowie einen hohen Kantonsanteil aufweisen. Die Aufgabenfelder Invalidität, Spitäler inkl. Psychiatrische Kliniken, Prämienverbilligungen, Berufsbildung, Allgemeinbildende Schulen sowie Pädagogische und Fachhochschulen sind aus dieser Perspektive von besonderer Bedeutung. Der Kanton finanziert diese Aufgabenfelder mehrheitlich und sie verursachen bei einem Zielwert von 90 ein Kostendifferenzial von 61.4 Mio. CHF. Aufgrund der unsicheren Datenlage ist das Aufgabenfeld Allgemeine Verwaltung gesondert zu betrachten.
- Aufgrund der Grösse des Kostendifferenzials sind auch die Aufgabenfelder Alter, Polizei und Öffentlicher Verkehr zu nennen. Bei diesen Aufgabenfeldern liegt der Kantonsanteil zwischen 50 und 90 Prozent.
- Diese Kostendifferenziale beziehen sich auf das Jahr 2014 und stellen nur bedingt die aktuelle und zukünftige Sicht dar. Bei der Interpretation der Kostendifferenziale müssen weiteren Faktoren wie bspw. institutionelle und politische Rahmenbedingungen berücksichtigt werden.

- Eine erste Einordnung der Kostendifferenziale aus Abbildung 4-1 wird im Kapitel 4-2 Potenzieller Handlungsfelder vorgenommen.

Abb. 4-1 Kostendifferenziale nach Aufgabenfeldern (Zielwert 90)

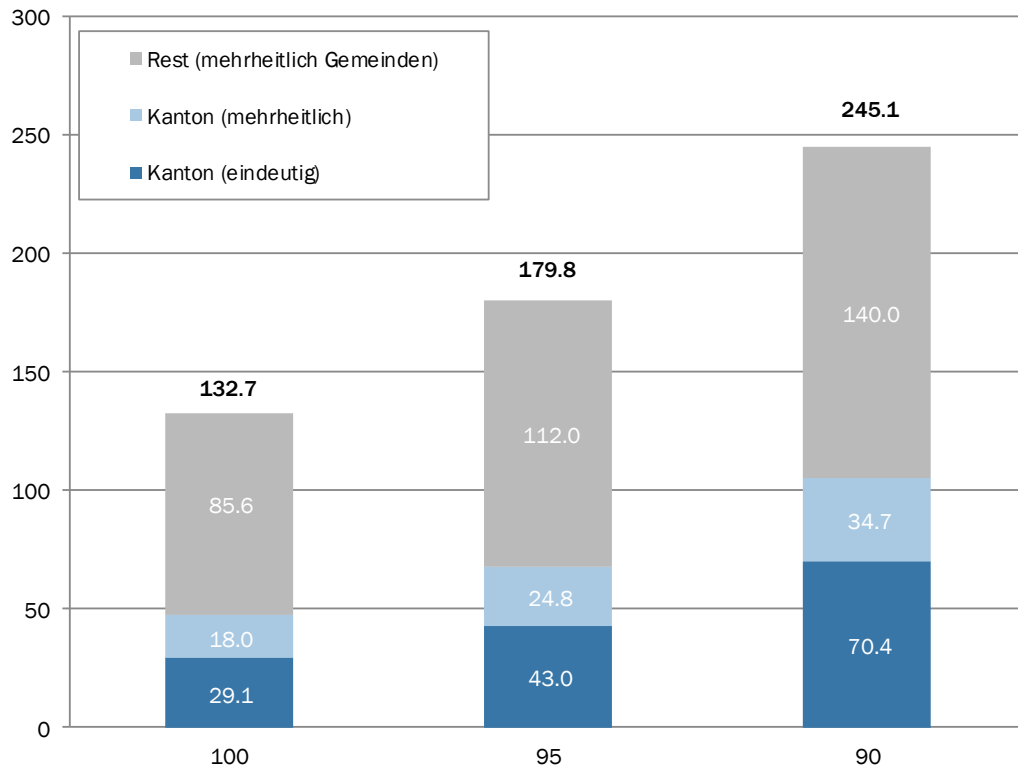


Anmerkung: In Mio. CHF; Schraffierung im Aufgabenfeld Allgemeine Verwaltung: Kostendifferenzial ist aufgrund der Datenlage mit Vorsicht zu geniessen.
Quelle: BAKBASEL

Globales Kostendifferenzial nach Zielwert 90

- Die aufgabenfeldspezifischen Kostendifferenziale ergeben aufsummiert das globale Kostendifferenzial.
- 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 somit das maximale Gesamtpotenzial für etwaige Ausgabenreformen an, das sich aus dem Benchmarking ergibt.
- Für die Aufgabenfelder, die einen sehr hohen Kantonsanteil (über 90 Prozent) aufweisen, resultiert ein Kostendifferenzial von 70.4 Mio. CHF, das eindeutig dem Kanton zuzuordnen ist.
- Werden diejenigen Aufgabenfelder betrachtet, welche mehrheitlich vom Kanton finanziert werden (Kantonsanteil zwischen 50 und 90 Prozent), und dabei das Kostendifferenzial mit dem Finanzierungsanteil des Kantons gewichtet wird, entsteht ein Kostendifferenzial von 34.7 Mio. CHF. Diese Zuteilung ist allerdings als approximativ zu verstehen, da es sich um eine pauschale Zuweisung handelt. Über die effektive Aufteilung des entsprechenden Kostendifferenzials zwischen Kanton und Gemeinden kann keine abschliessende Aussage gemacht werden.

Abb. 4-2 Globale Kostendifferenziale *inklusive* Gemeinden nach Zielwert



Anmerkung: In Mio. CHF; ZW = Zielwert; Eindeutig kantonales Kostendifferenzial: der Kanton trägt mindestens einen Anteil von 90 Prozent an den konsolidierten Nettoausgaben; Kantonsteil: Kostendifferenzial Kanton und Gemeinden gewichtet mit dem Kantonsanteil sofern dieser mehr als 50 Prozent beträgt.
Quelle: BAKBASEL

4.2 Potenzielle Handlungsfelder

Das finanzielle Gewicht eines Aufgabenfelds im kantonalen Finanzhaushalt, die Höhe des Kostendifferenzials (Zielwert 90) sowie ein hoher kantonaler Anteil an dessen Nettoausgaben bestimmen, ob ein Aufgabenfeld in den Fokus von etwaigen Leistungsüberprüfungen rückt. Die Aufgabenfelder Allgemeine Verwaltung, Invalidität, Spitäler inkl. Psychiatrische Kliniken, Prämienverbilligungen, Berufsbildung, Allgemeinbildende Schulen sowie Pädagogische und Fachhochschulen sind aus dieser Perspektive von besonderer Bedeutung. Im erweiterten Feld sind darüber hinaus die Aufgabenfelder Alter, Polizei und Öffentlicher Verkehr zu nennen.

Allgemeine Verwaltung

Im Aufgabenfeld Allgemeine Verwaltung werden für das Benchmarking nur die kantonalen Nettoausgaben verwendet. Damit liegt der kantonale Anteil für alle Kantone bei 100 Prozent. Dominiert wird das Ausgabenfeld durch die Ausgaben der Steuerverwaltung, welche rund 40 Prozent ausmachen. Das Kostendifferenzial, welches aus dem Fallkostenindex von 103 resultiert, beträgt 8.0 Mio. CHF (Referenzniveau 90 Prozent).

Obwohl die Datengrundlage im Aufgabenfeld durch die Eidgenössische Finanzverwaltung, dem Kanton Graubünden und BAKBASEL überprüft und bereinigt wurde, herrscht aufgrund der Buchungspraxis bei der EFV eine gewisse Unsicherheit bezüglich der Daten. Über das Aufgabenfeld Allgemeine Verwaltung werden beispielsweise die gesamten Aufwendungen für Leistungsprämien sämtlicher Dienststellen, die Bildung/Auflösung der Personalrückstellungen sowie weitere Personalaufwendungen, welche die gesamte Verwaltung betreffen und diversen Funktionsbereichen zugeteilt werden können, verbucht. Diese Verzerrungen zeigen sich auch deutlich im überdurchschnittlichen Fallkostenindex im Personalbenchmarking. Bei der isolierten Betrachtung der Personalausgaben wirken sich diese Inkonsistenzen in den Daten noch deutlicher aus als im Benchmarking der Nettoausgaben. Da es aufgrund der Datengrundlage nur mit grossem Aufwand möglich wäre, diese Positionen (rund 4.9 Mio. CHF) den jeweiligen Fachämtern bzw. Fachfunktionen zuzuordnen, muss dies bei der Interpretation der Ergebnisse bei der Allgemeinen Verwaltung berücksichtigt werden. Ebenfalls zu beachten in der Allgemeinen Verwaltung ist ein Mehraufwand bedingt durch die Mehrsprachigkeit (z.B. Übersetzungsdienst).

Das Kostendifferenzial von 8.0 Mio. CHF ist aufgrund dieser Einschränkungen mit Vorsicht zu geniessen. Eine Analyse des Ressourceneinsatzes (Beschäftigung in VZÄ in der Allgemeinen Verwaltung pro Einwohner) zeigt, dass der Kanton Graubünden vergleichsweise wenige Ressourcen einsetzt, um seine Aufgaben zu erfüllen. Die Kernaussage, dass der Kanton Graubünden im Aufgabenfeld Allgemeine Verwaltung gegenüber der engen Vergleichsgruppe leicht überdurchschnittliche Fallkosten bzw. Nettoausgaben aufweist, bleibt bestehen.

Alter

Mittels eines prädiktiven Regressionsmodells können nach der Standardisierung der Standardkosten mittels der Bevölkerung über 64 Jahre weitere Strukturen aus den Standardkosten herausgerechnet werden. Lateinische und urbane Kantone weisen signifikant höhere Nettoausgaben als ländliche Deutschschweizer Kantone auf. Des Weiteren steigt die finanzielle Belastung der Kantone mit steigender Anzahl AHV-Ergänzungsleistungsbezüger, welche einen Indikator für die Altersarmut darstellt. Mit

einem Anteil AHV-Ergänzungsleistungsbezüger an Rentner von unter 10 Prozent weist der Kanton Graubünden dahingehend günstige Strukturen auf (SKI 82).

Der Kanton trägt an diesem Aufgabenfeld 71 Prozent der Kosten und der Kantonsteil des Kostendifferenzials beträgt 5.8 Mio. CHF (FKI 99).

Invalidität

Im Vergleich mit den strukturähnlichen Kantonen, welche anhand des Anteils an Bezüger einer Invalidenrente mit Invaliditätsgrad 70-100 Prozent ermittelt werden, weist der Kanton Graubünden günstige Voraussetzungen auf. Der Anteil IV-Bezüger mit einem hohen Invaliditätsgrad liegt nur im Kanton Tessin unter demjenigen des Kantons Graubünden.

Der Kanton trägt an diesem Aufgabenfeld 100 Prozent der Kosten und weist bei einem Referenzniveau von 90 ein Kostendifferenzial von 4.1 Mio. CHF aus (FKI 96).

Polizei

Mittels eines prädiktiven Regressionsmodells können nach der Standardisierung der Standardkosten mittels der Bevölkerung weitere Strukturen aus den Standardkosten herausgerechnet werden. In das Modell fliessen die Bevölkerungsdichte, die Siedlungsstruktur, die Erreichbarkeit, die Logiernächte, die Anzahl Arbeitslose Personen und die Einwohner unter 12 Jahren. Die überdurchschnittlichen Standardkosten (STKI 112) können über benachteiligte Strukturen erklärt werden (SKI 114). Trotz der Korrektur um diese Strukturen liegt der Fallkostenindex nur leicht unter dem Durchschnitt der Vergleichsgruppe (FKI 98).

Der Kanton trägt an diesem Aufgabenfeld 73 Prozent der Kosten und der Kantonsteil des Kostendifferenzials beträgt 4.1 Mio. CHF.

Spitäler inkl. Psychiatrische Kliniken

Über die Hospitalisierungen werden die Nettoausgaben standardisiert. Die daraus berechneten Kosten werden in ein Finanzierungs- (strukturell), ein Aufenthaltsdauer und ein Aufschlagselement aufgeteilt. Letztere zwei Elemente bilden die Fallkosten. Die Analyse zeigt, dass die Aufenthaltsdauer im Vergleich zu strukturähnlichen Kantonen auf unterdurchschnittlichem Niveau liegt (Index = 95), der Aufschlagsindex hingegen auf leicht überdurchschnittlich Level. Dies deutet darauf hin, dass nicht eine überdurchschnittliche (und somit nicht bezahlte) Aufenthaltsdauer für das Kostendifferenzial verantwortlich ist, sondern allfällige Ineffizienzen. Diese Ineffizienzen können unter anderem auf die vielen kleinen Regionalspitäler zurückgeführt werden.

Um aus dem kantonal variierenden Aufschlag den Fallkostenindex abzuleiten, werden mittels einer Regression weitere Strukturelemente isoliert. Dabei wird um die Sprachregion (lateinische Kantone weisen signifikant höhere Kosten auf) und die Anzahl Akutbetten pro Spital (Grössenvorteile) zusätzlich korrigiert. Der daraus resultierende Fallkostenindex liegt bei 96. Der leicht unterdurchschnittliche Indexwert führt zu einem Kostendifferenzial von 13.3 Mio. CHF. Der Kanton trägt im Aufgabenfeld Spitäler inkl. Psychiatrischer Kliniken 90 Prozent der Nettoausgaben.

Prämienverbilligung

Obwohl die Standardprämien der Obligatorischen Krankenversicherung im Kanton Graubünden in den vergangenen 5 Jahren überdurchschnittlich angestiegen sind, ist

das Prämienniveau nach wie vor auf stark unterdurchschnittlichem Niveau. Im Jahr 2014 weisen nur die Kantone Obwalden, Nidwalden und Appenzell-Innerrhoden tiefere Standardprämien als der Kanton Graubünden auf. In Zukunft ist aber damit zu rechnen, dass die Standardprämien in ruralen Kantonen denjenigen in städtisch geprägten Kantonen angepasst werden und dadurch die finanzielle Belastung für den Kanton Graubünden zusätzlich ansteigen wird.

Der Kanton trägt im Aufgabenfeld Prämienverbilligung 100 Prozent der Kosten und das Benchmarking führt zu einem Kostendifferenzial von 4.6 Mio. CHF (FKI 102).

Die Auswertungen einer Zusatzanalyse zeigen, dass das Versorgungsniveau im Kanton Graubünden auf deutlich überdurchschnittlich hohem Niveau ist. Eine Erhöhung der Prämienbelastung um einige Prozentpunkte dürfte der Bündner Bevölkerung deshalb zugemutet werden. Selbst bei einer Erhöhung der Belastung um 3 Prozentpunkte, läge der Kanton Graubünden noch im Schweizer Durchschnitt. Vergleichskantone wie Glarus, Uri, Thurgau und Luzern zeigen, dass bei ähnlichem Krankenkassenprämienniveau eine höhere Nettobelastung der Bevölkerung durchaus möglich und vertretbar ist.

Berufsbildung

Im Gegensatz zum Aufgabenfeld Allgemeinbildende Schulen können die hohen Standardkosten (STKI 125) nicht auf die benachteiligten Strukturen zurückgeführt werden (SKI 94). Deutschschweizer und ländliche Kantone weisen im Aufgabenfeld Berufsbildung tendenziell tiefere Nettoausgaben als lateinische und urbane Kantone auf. Der Kanton Graubünden bildet bei dieser Betrachtung die Ausnahme.

Der Fallkostenindex liegt mit einem Wert von 133 deutlich über dem Schnitt der Vergleichskantone. Da die auf 2016 umgesetzte Finanzausgleichsreform zu starken Abweichungen sowie Verschiebungen zwischen Kanton und Gemeinden gegenüber der analysierten Ist-Situation 2014 führt, wird das gesamte Kostendifferenzial von 24.2 Mio. CHF dem Kanton zugeordnet.

Allgemeinbildende Schulen

Die hohen Standardkosten (STKI 111) können vor allem auf benachteiligte Strukturen zurückgeführt werden (SKI 115). Deutschschweizer und ländliche Kantone weisen im Aufgabenfeld Allgemeinbildende Schulen tendenziell höhere Nettoausgaben als lateinische und urbane Kantone auf. Dies zeigt sich deutlich durch die hohe Anzahl Mittelschulen im Kanton Graubünden, welche mit schwindenden Schülerzahlen zu kämpfen haben.

Obwohl der Fallkostenindex mit 97 auf unterdurchschnittlichem Niveau liegt, fällt bei einem Referenzwert von 90 ein Kostendifferenzial von 3.9 Mio. CHF an.

Pädagogische und Fachhochschulen

Ein Kostentreiber im Aufgabenfeld Pädagogische und Fachhochschulen sind die Beiträge, welche den entsprechenden Bildungsinstitutionen für die Studenten bezahlt werden müssen. Je nach Studiengang variiert dieser Beitrag stark: Während für einen Studenten der angewandten Psychologie im Jahr 2014/2015 ein Betrag von 9'700 CHF bezahlt werden muss, kostet ein Student der Land- und Forstwirtschaft den Kanton mehr als das Dreifache (31'100).

Der Kanton Graubünden weist bezüglich der Studentenzusammensetzung leichte Vorteile gegenüber den Vergleichskantonen auf. Dennoch liegt der Fallkostenindex bei 115. Der überdurchschnittliche Fallkostenindex führt zu einem Kostendifferenzial von 11.3 Mio. CHF. Der hohe Fallkostenindex ist unter anderem auf die Mehrsprachigkeit im Kanton Graubünden zurückzuführen. So bietet die Pädagogische Hochschule Graubünden eine Primarlehrerausbildung in drei Sprachen an, was zu beachtlichen Mehrkosten führt.

Öffentlicher Verkehr

Mittels eines prädiktiven Regressionsmodells können nach der Standardisierung der Standardkosten mittels der Bevölkerung weitere Strukturen aus den Standardkosten herausgerechnet werden. In das Modell fliessen die Bevölkerung (Grössenvorteile), die Sonderlasten der Kernstädte, die Erreichbarkeit, die Kantonsfläche, die Privatbahnlänge und die Höhe der Bundesbeteiligung mit ein. Ein Teil der hohen Standardkosten (STKI 143) kann über benachteiligte Strukturen erklärt werden (SKI 103). Trotz der Korrektur um diese Strukturen liegt der Fallkostenindex nach wie vor auf überdurchschnittlichem Niveau (FKI 139).

Der Kanton trägt an diesem Aufgabenfeld 74 Prozent der Kosten und der Kantonsteil des Kostendifferenzials beträgt 19.3 Mio. CHF. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu beachten, dass im Kanton Graubünden aufgrund des grossen privaten Netzes überdurchschnittlich hohe Kosten mit Investitionscharakter anfallen, da in den Betriebsbeiträgen an die Transportunternehmungen auch Abgeltungen von Abschreibungen der Bahninfrastruktur und Rollmaterial enthalten sind.

4.3 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 hierdurch zeitweilig oder dauerhaft gerechtfertigt sein können.
- 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 Ausgabenvolumen ausgeklammert. Dies betrifft insbesondere Aufgabenfelder mit konstanten jährlich wiederkehrenden Investitionsausgaben und hohem Anteil an den Netto-Gesamtausgaben wie Landwirtschaft, Industrie, Gewerbe und Handel, Strassenverkehr, Öffentlicher Verkehr, Gewässer-, Lawinenverbauungen und Forstwirtschaft.

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

www.bakbasel.com