

EVALUATION DES FINANZHAUSHALTS DES KANTONS GRAUBÜNDEN

Zusatzmodule: Benchmarking der Nettoinvestitionen und der Personalausgaben

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	Einleitung.....	5
2	Benchmarking der Nettoinvestitionen	6
3	Benchmarking Personalaufwand.....	9

Tabellenverzeichnis

Tab. 2-1	Benchmarking Nettoinvestitionen: Indexwerte ausgewählter Aufgabenfelder (CH = 100) 2008-2014	7
Tab. 3-1	Benchmarking Personalausgaben (Kanton und Gemeinden): Fallkostenindex ausgewählter Aufgabenfelder	10

Abbildungsverzeichnis

Abb. 2-1	Fallkostenindexwerte Nettoausgaben- und Nettoinvestitionen-Benchmarking.....	8
Abb. 3-1	Fallkostenindexwerte Nettoausgaben- und Personalausgaben-Benchmarking.....	11

1 Einleitung

Um die Ergebnisse aus dem interkantonalen Benchmarking zu vertiefen und einzuordnen, können die Analyse ebenfalls auf Ebene der Nettoinvestitionen und der Personalausgaben durchgeführt werden.

Benchmarking der Nettoinvestitionen

Mit der Separation von laufenden Ausgaben und Investitionsausgaben eröffnet sich die Möglichkeit einer zusätzlichen Analyse der Nettoinvestitionen. Hier steht die Frage im Mittelpunkt, wie hoch die Investitionsausgaben pro Einwohner über einen längeren Zeitraum im Vergleich zu anderen Kantonen ausfallen. Hierbei werden die Nettoinvestitionen in den Jahren von 2008-2014 betrachtet, um den Einfluss unterschiedlicher Investitionszyklen in den Kantonen auf die Ergebnisse auszuschalten.

Benchmarking der Personalausgaben

Eine weitere Vertiefungsmöglichkeit besteht darin, innerhalb der Aufgabenfelder lediglich einzelne Komponenten aus der Artengliederung zu berücksichtigen. So kann eine Zusatzanalyse durchgeführt werden, bei der in allen Aufgabenfeldern lediglich die Ausgaben für Personal berücksichtigt werden. Damit erhält man im Ergebnis eine Aussage, wie hoch die Personalausgaben pro Bedarfseinheit ausfallen, wenn dieselben Personalkostenintensität wie in der Vergleichsgruppe oder dem Durchschnitt aller Kantone unterstellt wird.

2 Benchmarking der Nettoinvestitionen

In einem weiteren ergänzenden Schritt kann ein interkantonaler Vergleich auch anhand der Nettoinvestitionen der Investitionsrechnung durchgeführt werden. Das Benchmarking der Nettoinvestitionen erfolgt analog zum Vorgehen des Benchmarkings der Standardkosten gemäss methodischem Ansatz, wobei anstelle der Nettoausgaben der laufenden Rechnung die Nettoinvestitionen der Investitionsrechnung als zentrale Finanzgrösse des Benchmarkings fungieren.

Um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass Investitionen der Kantone und Gemeinden häufig unregelmässig getätigten werden und sich die Investitionszyklen der einzelnen Kantone unterscheiden, werden für das Benchmarking anstelle des Referenzjahrs 2014 die aufsummierten Nettoinvestitionen der 7-Jahresperiode von 2008 bis 2014 herangezogen. Als Normierungsgrösse dient für alle Aufgabenfelder die (durchschnittliche) ständige Wohnbevölkerung der Kantone in dieser Periode.

Grundlegende Ergebnisse

- Die hintere Spalte untenstehender Tabelle beinhaltet den Standardkostenindex des Nettoausgabenbenchmarkings. Dabei bedeutet ein Indexwert von 124, wie beispielsweise im Aufgabenfeld Spitäler inkl. Psychiatrische Kliniken, dass die Nettoinvestitionen pro Kopf des Kantons Graubünden (inkl. Gemeinden) in der Periode von 2008 bis 2014 um 24 Prozent höher lagen als im Schweizer Vergleich.
- Die Gesamtsumme der betrachteten Nettoinvestitionen der Jahre 2008 bis 2014 beträgt 2.29 Mrd. CHF. Über die betrachteten Aufgabenfelder hinweg ergibt sich für den Kanton Graubünden ein Standardkostenindex von 452. Somit wurde im Kanton Graubünden in den vergangenen 7 Jahren deutlich überdurchschnittlich investiert.
- Auffällige Indexwerte zeigen sich etwa in den Aufgabenfeldern Alter, Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Strassenverkehr. Diese machen rund 65 Prozent der gesamten Nettoinvestitionen aus und sind für fast 70 Prozent des Wachstumsbeitrages zum globalen Standardkostenindex der Nettoausgaben verantwortlich.
- Ausserordentlich tiefe Standardkostenindizes weisen die Aufgabenfelder Strafvollzug, Familie und Jugend sowie Gesundheitsprävention auf. Dies ist einerseits darauf zurückzuführen dass im Zeitraum von 2008-2014 wenig investiert wurde und andererseits damit, dass ein Teil der Investitionen über Pauschalbeiträge in die Erfolgsrechnung fliessen.
- Aus Sicht eines interkantonalen Benchmarkings sind vor allem diejenigen Investitionen von Interesse, welche sich auf die laufenden Ausgaben auswirken. Eine überdurchschnittliche Investitionstätigkeit im Aufgabenfeld Strassenverkehr kann sich kostensenkend auf die laufenden Ausgaben auswirken, sofern dadurch beispielsweise weniger Unterhaltsarbeiten anfallen. Im Gegensatz dazu dürfte sich die Neugestaltung des Eingangsbereichs des Grossratsgebäudes kaum kosten senkend auf die Nettoausgaben im Aufgabenfeld Legislative auswirken.

**Tab. 2-1 Benchmarking Nettoinvestitionen:
Indexwerte ausgewählter Aufgabenfelder (CH = 100) 2008-2014**

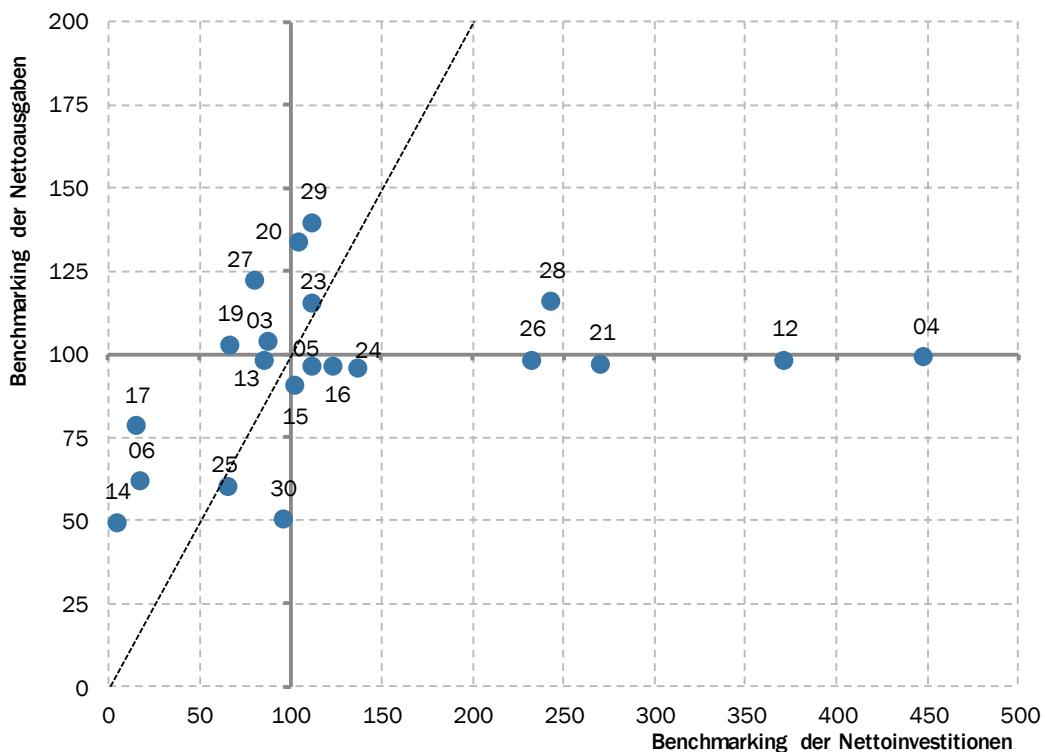
Aufgabenfeld	Netto-investitionen [Mio. CHF]	StKI [Idx]
TOTAL	2'290	452
01 Legislative	8.3	1'200
03 Allgemeine Verwaltung	35.3	89
04 Alter	209.4	449
05 Invalidität	16.5	113
06 Familie und Jugend	2.3	18
10 Landwirtschaft	134.3	744
11 Tourismus	98.5	2'312
12 Industrie, Gewerbe, Handel	39.1	371
13 Polizei	17.7	86
14 Strafvollzug	0.8	5
15 Allgemeines Rechtswesen	6.4	103
16 Spitäler inkl. Psychiatrische Kliniken	148.7	124
17 Gesundheitsprävention	0.2	16
19 Obligatorische Schule und Sonderschule	146.8	67
20 Berufsbildung	35.0	105
21 Allgemeinbildende Schulen	68.0	271
23 Pädagogische und Fachhochschulen	24.9	112
24 Kultur	44.8	137
25 Denkmalpflege und Heimatschutz	5.0	67
26 Arten- und Landschaftsschutz	7.2	233
27 Umweltschutz	8.2	81
28 Strassenverkehr	876.1	243
29 Öffentlicher Verkehr	120.9	113
30 Gewässerverbauungen	23.6	96
31 Lawinenverbauungen	73.2	1'190
32 Forstwirtschaft	138.5	1'471

Anmerkung: Nettoinvestitionen kalkulieren sich aus der Gesamtsumme der Nettoinvestitionen 2008-2014.
Quelle: EFV, BAKBASEL

Synthese Nettoausgaben- und Nettoinvestitionen-Benchmarking

Um die Ergebnisse des Nettoinvestitionen-Benchmarkings besser einordnen zu können, werden die Indexwerte des Nettoinvestitionen-Benchmarkings mit den Indexwerten des Benchmarkings der Nettoausgaben verglichen. Die untenstehende Abbildung zeigt die Indexwerte des Kantons Graubünden für die jeweiligen Benchmarkings anhand der Nettoinvestitionen (X-Achse) bzw. Nettoausgaben (Y-Achse).

Abb. 2-1 Fallkostenindexwerte Nettoausgaben- und Nettoinvestitionen-Benchmarking



Anmerkungen: Benennung der Aufgabenfelder siehe Tabelle 2-1; um die Übersichtlichkeit der Abbildung zu bewahren wurde auf die Darstellung der Aufgabenfelder Legislative (1200), Tourismus (2312), Landwirtschaft (744), Lawinenverbauungen (1190) sowie Forstwirtschaft (1471) verzichtet.

Quelle: EFV, BAKBASEL

3 Benchmarking Personalaufwand

In einem ergänzenden Analyseschritt können auch die Personalausgaben der Kantone inkl. Gemeinden einem interkantonalen Vergleich unterzogen werden. Erstens sind die Personalausgaben die bedeutendste Sachgruppe in den meisten öffentlichen Haushalten. Zweitens zeichnen sich die Personalausgaben tendenziell durch eine hohe direkte Beeinflussbarkeit von Seiten der Politik aus. So kann die Anzahl Angestellter wie auch die Höhe der Entlohnung justiert werden. Dies macht dieses Benchmarking für etwaige Ausgabenreformen besonders relevant.

Allerdings kann ein Benchmarking der Personalausgaben nicht sinnvoll für alle Aufgabenfelder erstellt werden. Deshalb stellt es vor allem eine wertvolle Zusatzinformation in personalintensiveren Bereichen dar. Demgegenüber fallen insbesondere im Bereich Soziale Sicherheit, der durch Beiträge an private Haushalte dominiert wird, teils kaum Personalausgaben an. Die Liste der verglichenen Aufgabenfelder ist dementsprechend verkürzt und begrenzt sich auf diejenigen Aufgabenfelder, bei denen der Personalaufwand mindestens 55 Prozent des gesamten Aufwandes ausmacht.

Um die Personalausgaben interkantonal zu standardisieren, werden je Aufgabenfeld dieselben Vergleichsgruppen zugrunde gelegt wie im Benchmarking der Nettoausgaben. Die Personalausgaben werden wiederum mit den Bedarfsindikatoren normiert. Das Benchmarking der Personalausgaben folgt insofern der Idee des Fallkostenbenchmarkings.

Es muss bei der Interpretation der Ergebnisse beachtet werden, dass es sich um eine partielle Betrachtung der Ausgabenseite handelt. Es werden also nicht, wie im Falle der Nettoausgaben, Erträge abgezogen. Demzufolge ist ein direkter Vergleich der Indexwerte des Benchmarkings der Personalausgaben und des Fallkostenbenchmarkings streng genommen nicht zulässig: So wäre es etwa theoretisch möglich, dass die Personalausgaben in einem Aufgabenfeld grösser ausfallen als die Nettoausgaben desselben Aufgabenfeldes. Auch ist ein Kantonsanteil nicht kalkulierbar. Da Transfers eine eigene Sachgruppe konstituieren und sich nicht den Personalausgaben, Sachausgaben oder übrigen Sachgruppen zuordnen lassen, kann der Kantonsanteil an den Personalausgaben nicht separat berechnet werden.

Grundlegende Ergebnisse

- Im Falle des Kantons Graubünden und seiner Gemeinden umfassen Ausgaben für das Personal über die hier betrachteten 9 Aufgabenfelder gemäss EFV-Statistik insgesamt 498.1 Mio. CHF.
- Im Benchmarking der Personalausgaben resultiert über alle betrachteten Aufgabenfelder ein Indexwert von 112 gegenüber den jeweiligen Vergleichsgruppen, welcher 6 Prozentpunkte über dem Fallkostenindex des Benchmarkings der Nettoausgaben liegt (FKI der Nettoausgaben = 106).
- Während der Fallkostenindex im Aufgabenfeld Legislative 35 Prozent über dem Schnitt der Vergleichsgruppe liegt, liegt er in der Exekutive 20 Prozent darunter.

- Der Index in den Aufgabenfeldern Obligatorische Schule und Sonderschule sowie das Allgemeine Rechtswesen liegen im Schweizer Schnitt. Aufgrund des finanziellen Gewichtes des Aufgabenfeldes Obligatorische Schule und Sonderschule ist zu erwähnen, dass bei einer Unterstellung des Referenzniveaus 90 dennoch Spielraum für Ausgabenreformen vorhanden ist.
- Der Fallkostenindex im Aufgabenfeld Strafvollzug ist unter anderem hoch, da im Personalbenchmarking die Entgelte für ausserkantonale Häftlinge wegfallen. Während der Strafvollzug in der Betrachtung der Nettoausgaben sehr gut abschneidet, fällt bei der Betrachtung der Personalausgaben das um 72 Prozent erhöhte Ausgabenniveau auf.
- Der überdurchschnittliche Index im Aufgabenfeld Allgemeine Verwaltung ist unter anderem auf die durch die EFV inkonsistent verbuchten Leistungsprämien und Rückstellungen zurückzuführen (Siehe auch S. 32 im Schlussbericht, Potenzielle Handlungsfelder).
- Die höchsten Indexwerte werden für die Aufgabenfelder Arbeitslosigkeit (FKI = 212) und Forstwirtschaft (FKI = 209) ausgewiesen. Im Aufgabenfeld Arbeitslosigkeit weist der Kanton Graubünden mit deutlichem Abstand die höchsten Personalausgaben auf. Ebenfalls mit Vorsicht zu geniessen ist der Index im Aufgabenfeld Forstwirtschaft, da insbesondere bei den Gemeinden häufig eine Vermischung der Funktionszuordnung zu erwarten ist.

**Tab. 3-1 Benchmarking Personalausgaben (Kanton und Gemeinden):
Fallkostenindex ausgewählter Aufgabenfelder**

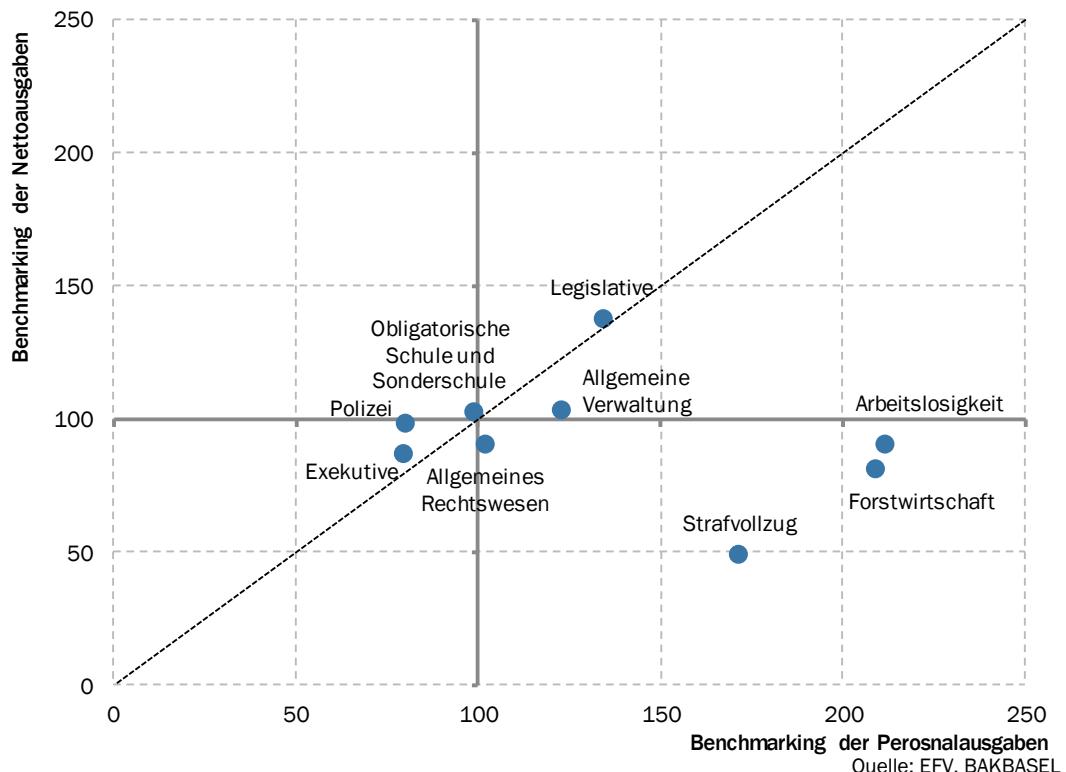
Nr.	Aufgabenfeld	Personal- ausgaben [Mio. CHF]	Ausgaben Total [Mio. CHF]	Anteil Personalausgaben [%]	FKI [Index]
01	Legislative	1.6	2.3	69%	135
02	Exekutive	1.6	2.0	79%	80
03	Allgemeine Verwaltung	61.1	83.1	74%	123
07	Arbeitslosigkeit	11.0	14.6	75%	212
13	Polizei	78.2	103.1	76%	80
14	Strafvollzug	10.6	19.4	55%	172
15	Allgemeines Rechtswesen	35.9	55.9	64%	102
19	Obligatorische Schule und Sonderschule	261.1	363.2	72%	99
32	Forstwirtschaft	37.0	65.3	57%	209
TOTAL GR		498.1	708.9	70%	112

Anmerkung: VG = aufgabenfeldspezifische Vergleichsgruppe (siehe Anhang); FKI = Fallkostenindex.

Synthese Nettoausgaben- und Personalausgaben-Benchmarking

Um die Ergebnisse des Personalausgaben-Benchmarkings besser einordnen zu können, werden die Indexwerte des Personalbenchmarkings mit den Indexwerten des Benchmarkings der Nettoausgaben verglichen. Die untenstehende Abbildung zeigt die Fallkostenindexwerte des Kantons Graubünden für die jeweiligen Benchmarkings anhand der Personalausgaben (X-Achse) bzw. Nettoausgaben (Y-Achse).

Abb. 3-1 Fallkostenindexwerte Nettoausgaben- und Personalausgaben-Benchmarking



Die Abbildung ist in vier Quadranten aufgeteilt, anhand derer sich die Ergebnisse interpretieren lassen. So sind im links unten liegenden Quadranten sowohl die Nettoausgaben als auch die Personalausgaben der betreffenden Aufgabenfelder unterdurchschnittlich (Polizei und Exekutive). Im rechts oben liegenden Quadranten weisen hingegen die Aufgabenfelder sowohl beim Benchmarking der Nettoausgaben, als auch beim Benchmarking der Personalausgaben, überdurchschnittliche Fallkosten auf (Allgemeine Verwaltung und Legislative). Die überdurchschnittlichen Personalausgaben dürften in diesen Aufgabengebieten somit das überdurchschnittliche Nettoausgabenniveau zumindest miterklären. Wenn der Indexwert der Personalausgaben rechts von der diagonal verlaufenden gestrichelten Linie liegt, sind die Personalausgaben der stärkste Kostentreiber im entsprechenden Aufgabenfeld: Der Fallkostenindexwert der Personalausgaben ist grösser als der Fallkostenindexwert der Nettoausgaben. Im Gegensatz dazu gilt für diejenigen Aufgabenfelder, welche links von der diagonal verlaufenden gestrichelten Linie liegen, dass die Personalausgaben in der Regel *nicht* die stärksten Kostentreiber sind, sondern andere Sachgruppen (Transferausgaben, Sach- und Betriebsausgaben, Einnahmen) das Ergebnis prägen.

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

www.bakbasel.com