



Budget des Kantons Graubünden für das Jahr 2019

Bericht und Anträge der Geschäftsprüfungskommission (GPK) an den Grossen Rat

Sehr geehrte Frau Standespräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Im Sinne von Art. 22 der Geschäftsordnung des Grossen Rates (GGO; BR 170.140) hat die Geschäftsprüfungskommission (GPK) das von der Regierung für das Jahr 2019 ausgearbeitete und dem Grossen Rat zur Genehmigung unterbreitete Budget geprüft. Durch den zur Kenntnis gebrachten Ausweis des Finanzplans 2020-2022 wird die Budgetbotschaft zum Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) gemäss Art. 62a des Gesetzes über den Grossen Rat (GRG; BR 171.100) erweitert. Die GPK liess sich durch die DFG-Vorsteherin und den Leiter der Finanzverwaltung Ende September über die Eckwerte des ausgearbeiteten Budgets orientieren. Zur Vorbereitung verfügten alle GPK-Mitglieder über den Vorabdruck der Botschaft «Budget 2019 / Finanzplan 2020-2022 / Jahresprogramm 2019», den Bericht der Finanzkontrolle über die schwerpunktmässige Plausibilisierung des Budgets 2019 und weitere Unterlagen mit Bezug zum Budget.

A. Allgemeines zum Prüfungsvorgehen

Die Vorbehandlung des Budgets erfolgte departementsspezifisch durch die entsprechenden GPK-Ausschüsse. Die verschiedenen Ausschüsse nahmen Einsicht in einzelne Budget-Detailakten und orientierten sich über die finanzielle Entwicklung und wesentliche Veränderungen. Zudem holten sie ergänzende Auskünfte ein und beauftragten die Finanzverwaltung und das GPK-Sekretariat mit näheren Abklärungen zuhanden der Gesamtkommission.

Die GPK-Geschäftsleitung, bestehend aus dem GPK-Präsidenten und den Vorsitzenden der vier GPK-Ausschüsse, hat das Budget 2019 und dessen Umfeld als Ganzes, den Budgetbericht der Regierung und die Anträge der Regierung und der Gerichte vorbehandelt. Die Anträge zu den Regionalgerichten stellt das Kantonsgericht, welches gemäss Art. 71 Abs. 2 des Gerichtsorganisationsgesetzes (GOG; BR 173.000) für die Prüfung und Genehmigung der Budgets der Regionalgerichte zuständig ist. Die Budgets der Regionalgerichte, des Kantons- und des Verwaltungsgerichts werden gemäss Art. 71 Abs. 2^{bis} GOG durch die Finanzkontrolle zuhanden der GPK geprüft.

Die Gesamtkommission hat die Anträge und die offenen Fragen der verschiedenen Ausschüsse und der Geschäftsleitung beraten. Über die wesentlichen Feststellungen und Anträge zum Budget 2019 führte die Gesamtkommission in der Folge Aussprachen mit allen Departementsvorstehenden, dem Präsidenten des Verwaltungsgerichtes und mit dem Leiter der Finanzkontrolle.

B. Übersicht und Beurteilung der Ergebnisse im Budget 2019 inklusive Anträge

Die Erfolgsrechnung des Budgets 2019 weist gemäss Botschaft als Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung einen Aufwandüberschuss von 33.7 Mio. Franken aus (Budget 2018 22.8 Mio. Franken). Dies unter Berücksichtigung eines ausserordentlichen Ertrags von 13.9 Mio. Franken, der sich durch Entnahmen aus den Reserven für den Bau des Albulatunnels der Rhätischen Bahn von 3.9 Mio. Franken und aus den Reserven für Investitionsbeiträge an systemrelevante Infrastrukturen von 10.0 Mio. Franken ergibt. Wie im Vorjahr wird der ordentliche Anteil am Gewinn der Schweizerischen Nationalbank (SNB) von 15.9 Mio. Franken budgetiert. Je nach Ergebnis der SNB könnte diese Position auch höher (aufgrund der bisherigen Entwicklung und des Reservenstandes möglich) oder tiefer ausfallen. Mehrerträge werden beim Dividendenertrag und beim Transferertrag erwartet. Die stärkste Zunahme beim Aufwand ist beim Transferaufwand (Beiträge) zu verzeichnen, welcher um 18.6 Mio. Franken zunimmt (vgl. Teil E.). Die Zunahme von 6.6 Mio. Franken beim Personalaufwand ist hauptsächlich auf den Aufbau der Justizvollzugsanstalt (JVA) Cazis Tinez zurückzuführen. Die Erhöhung der Gesamtlohnsumme für die individuellen Lohnentwicklungen kann vom Grossen Rat bestimmt werden (vgl. Teil D.). Beim innerkantonalen Finanzausgleich (FA) beantragt die Regierung wiederum einen Kantonsbeitrag aus allgemeinen Staatsmitteln von 40 Mio. Franken an die Spezialfinanzierung Finanzausgleich für Gemeinden. Die Abgrenzungen für den Asylbereich sinken bis Ende 2019 gegen Null, wenn die Asylrechnung in den Jahren 2018 und 2019 die in den Budgets enthaltenen Aufwandüberschüsse zeigt. Damit werden die Investitionsausgaben für das neue Erstaufnahmecenter Meiersboden voraussichtlich nur zu einem geringen Teil aus vorhandenen Abgrenzungen finanziert werden können. Stattdessen werden sie die Investitionsrechnung des Hochbauamtes (HBA) und via Abschreibungen künftige Erfolgsrechnungen belasten. Auch werden künftige Aufwandüberschüsse der Asylrechnung nicht mehr aus abgegrenzten früheren Beiträgen finanziert werden können, sondern durch den Kanton zu tragen sein, sofern nicht eine ausgeglichenen Rechnung erreicht wird. Künftige Überschüsse der Asylrechnung dagegen würden die Jahresrechnung entlasten.

Aus der Investitionsrechnung ergeben sich Nettoinvestitionen von 302.4 Mio. Franken (Budget 2018 292.9 Mio. Franken). Darin enthalten sind 143.2 Mio. Franken, welche für die Beurteilung der Einhaltung des finanzpolitischen Richtwertes 2 nicht heranzuziehen sind (vgl. Teil C.). Brutto sind Investitionsausgaben von 446.0 Mio. Franken (Budget 2018 445.6 Mio. Franken) vorgesehen.

Im Rahmen des Budgets 2019 wird dem Grossen Rat auch ein Verpflichtungskredit (VK) für die Instandsetzung des Verkehrsstützpunktes San Bernardino beantragt (vgl. Teil G.). Die Anpassung der Produktgruppenstruktur und Wirkungen beim Amt für Justizvollzug (AJV) wird von der Kommission für Staatspolitik und Strategie (KSS) behandelt. Aus Sicht der GPK ergeben sich dazu keine Bemerkungen.

Alles in allem resultiert im Budget 2019 angesichts der Ausgangslage wiederum ein ausgewogenes Ergebnis. Die GPK beantragt nach vorgenommener Prüfung die Annahme der aufgeführten Anträge der Regierung (vgl. Teil H.) und der Gerichte (vgl. Teil I.) zum Budget 2019.

C. Finanzpolitische Richtwerte

Mit dem Budget 2019 können gemäss den Ausführungen der Regierung alle acht in der Februarssession 2016 verabschiedeten finanzpolitischen Richtwerte (Bericht über das Regierungsprogramm und den Finanzplan für die Jahre 2017-2020; Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 12/2015-2016) eingehalten werden.

Stark zugenommen hat in den letzten Jahren die Höhe der vom Richtwert zu den Nettoinvestitionen ausgenommenen Beträge von nunmehr 143.2 Mio. Franken im vorliegenden Budget 2019. Auch unter Berücksichtigung, dass die Nettoinvestitionen der Spezialfinanzierung Strassen von 77.5 Mio. Franken direkt zu deren Lasten abgeschrieben werden, und dass für die Abschreibung der Beiträge an systemrelevante Infrastrukturen in gleicher Höhe Reserven

aufgelöst werden, ist es der GPK ein Anliegen, erneut darauf hinzuweisen, dass die hohen Nettoinvestitionen der Investitionsrechnung von heute unausweichlich mit künftigen Folgekosten wie Abschreibungen, baulichem und betrieblichem Unterhalt verbunden sind, welche das Ergebnis der kommenden Erfolgsrechnungen auf lange Zeit belasten werden.

D. Personalaufwand; Lohnaufwandsteuerungssystem; Anstellungen

Gegenüber dem Budget 2018 nimmt der Personalaufwand insgesamt um rund 6.6 Mio. Franken zu. Angaben zu den Veränderungen gegenüber dem Vorjahr und zu den von der Regierung beantragten Krediten finden sich im Kapitel «2.2 Personalaufwand» der Budgetbotschaft 2019. Rund 5 Mio. Franken (inkl. Sozialleistungen) des Mehraufwands betreffen das für den Aufbau der neuen JVA Cazis Tinez im Jahr 2019 budgetierte Personal. Es werden zunächst 92 neue Stellen geschaffen. Bei weiteren 18 Stellen war zum Budgetierungszeitpunkt noch offen, ob sie beim AJV geschaffen werden, oder ob die Leistungen durch Dritte erbracht werden. Erst nach der Schliessung der JVA Sennhof werden die dort vorhandenen 26.8 Stellen gestrichen. Ab dem Jahr 2020 wird dann auch mit entsprechend höheren Erträgen aufgrund der Kostgelder für den geschlossenen Vollzug gerechnet. Im Personalaufwand nicht enthalten sind zwei temporär geschaffene Schreinerstellen im Zusammenhang mit der Produktion der Zellenmöbel für die JVA Cazis Tinez durch die betriebseigenen Schreinereien des AJV. Dieser Aufwand ist in der Investitionsrechnung zu Lasten des VK für den Neubau der JVA Cazis Tinez beim HBA budgetiert, obwohl dies in der Botschaft zum VK so nicht vorgesehen war. Dieses Vorgehen entspricht nicht der gängigen Praxis und in künftigen Fällen sind solche Stellen auf dem ordentlichen Weg zu schaffen oder bei Einholung des VK auszuweisen.

Aufgrund der Prognosen ist für das Jahr 2019 erneut kein Teuerungsausgleich enthalten. Für die Festlegung der Mittel für die individuellen Lohnentwicklungen sind gemäss Art. 19 Abs. 2 des Personalgesetzes (PG; BR 170.400) insbesondere die allgemeine Wirtschaftslage, die Wettbewerbsfähigkeit des Kantons auf dem Arbeitsmarkt sowie die allgemeine Lohnentwicklung in den öffentlichen Verwaltungen und in der Privatwirtschaft zu berücksichtigen. Die GPK unterstützt die von der Regierung beantragte Erhöhung der Gesamtlohnsumme um 1 Prozent für individuelle Lohnentwicklungen wie auch die anderen Anträge zum Personalbereich. Der Personalaufwand enthält wie im Vorjahr eine vom Departement für Finanzen und Gemeinden (DFG) geschätzte pauschale Korrektur der Personalkredite von 5 Mio. Franken und der Arbeitgeberbeiträge von nun 2 Mio. Franken (Vorjahr 1 Mio. Franken).

Wie in den Vorjahren enthält die Budgetbotschaft 2019 nach den Angaben zu den einzelnen Rechnungsrubriken ein Kapitel «Stellenschaffungen und budgetierte Stellen». Daraus geht hervor, dass an dem für die Budgetierung massgebenden Stichtag im Mai 2018 3223.45 Anstellungen FTE im Zuständigkeitsbereich der Regierung (ohne Stellen Regierung, Kontogruppe 300), 15.00 FTE bei der Finanzkontrolle und 70.11 FTE bei den Gerichten (ohne Stellen Richterinnen und Richter, Kontogruppe 300) zu verzeichnen waren. Zu beachten ist, dass die Summe der Anstellungen in FTE jeweils nur eine Momentaufnahme darstellt, die im Laufe des Jahres je nach Fluktuation schwanken kann.

E. Kantonsbeiträge an Dritte

Auch im Budget 2019 stellen die Kantonsbeiträge an Dritte die grösste Aufwandposition der Erfolgsrechnung dar. Der gesamte Transferaufwand nimmt gegenüber dem Budget 2018 um 18.6 Mio. Franken oder rund 1.6 Prozent zu. Angaben dazu finden sich in den Kapiteln «2.6 Transferaufwand», «3.3 Eigene Investitionsbeiträge» und «6 Beiträge an die Spitäler» des Berichts der Regierung zum Budget 2019. Die Entwicklung nach oben bei einzelnen Beitragspositionen geht wie bereits erwähnt weiter, so z.B. bei den Beiträgen an Krankenversicherungsprämien. Die Kommission für Gesundheit und Soziales (KGS) hat sich mit den Beiträgen an die Spitäler und dem Budget 2019 des Gesundheitsamtes befasst und der GPK das entsprechende Protokoll auszugsweise zugestellt. Seitens der KGS ergeben sich keine Änderungsanträge zu den von der Regierung beantragten Budgetkrediten für die Beiträge an die Spitäler.

Nach wie vor gilt, dass sich, neben kaum zu beeinflussender höherer Beiträge aufgrund der Gesetzgebung des Bundes, ein Teil der Beitragsentwicklung bei den Kantonsbeiträgen an Dritte auch aufgrund von eigenen Beschlüssen ergibt. Hier ist auch der Grossen Rat gefordert, vor seinen Beschlüssen deren Auswirkungen auf den kantonalen Finanzhaushalt zu berücksichtigen.

F. Langfristige Entwicklung des Finanzhaushalts

Wie in den vergangenen Jahren möchte die GPK an dieser Stelle die Entwicklung von offiziellen Finanzplan (FP)-, Budget- und Jahresrechnungs (RE)-Ergebnissen festhalten.

In Mio. Fr.	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Offizieller FP gesamt	-83.9	-69.2	-71.6	-95.3	-66.5	-89.4	-49.9
Budget ord.*/operativ**	-20.8	-25.8	-51.7	-60.2	-63.7	-55.8	-27.5
Budget gesamt	-25.8	-29.0	-51.7	-60.2	-55.7	-50.8	-20.1
RE ord.*/operativ**	102.9	43.7	39.5	43.7	59.8	16.4	78.0
RE gesamt	-155.0	48.8	-33.5	55.2	16.7	-51.5	128.8

* bis 2012 / ** ab 2013

Tendenziell ist jeweils im massgebenden ordentlichen / operativen Bereich eine Verbesserung vom offiziellen Finanzplan zum Budget und weiter zur Jahresrechnung feststellbar.

Die aufgrund des im Februar 2016 beratenen offiziellen Finanzplans 2017-2020 zu erwartenden Entwicklungen zeigten hohe Defizite der Erfolgsrechnung, grosse Mittelabflüsse aufgrund der hohen Investitionen und einen tiefen Selbstfinanzierungsgrad. Der im Rahmen des Budgetprozesses überarbeitete Finanzplan, der als IAFP 2020-2022 dem Grossen Rat mit dem Budget 2019 zur Kenntnis gebracht wird, zeigt die mit restriktiven Vorgaben erzielten Verbesserungen beim Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung in den Jahren 2017-2020 (vgl. Kapitel 9.1 der Budgetbotschaft 2019). Dies trotz 10 Mio. Franken höherem Kantonsbeitrag aus allgemeinen Staatsmitteln an die Spezialfinanzierung Finanzausgleich für Gemeinden und enthaltener Auswirkungen der beschlossenen und ab 2018 wirksamen Steuerfussreduktionen für juristische Personen und der weiteren Reduktion der Gesamtsteuerbelastung der juristischen Personen als Folge der zurzeit politisch behandelten Steuervorlage 17 (SV17). Gemäss IAFP 2020-2022 ist jedoch weiterhin mit einer schrittweisen Verschlechterung der Ergebnisse zu rechnen.

Mittelfristig bestehen zum jetzigen Zeitpunkt verschiedene Unwägbarkeiten (z.B. SV17, Mehrbelastungen für Vorhaben, die im Finanzplan noch nicht Aufnahme finden können (z.B. Zusatzaufgaben neue Entwicklungsschwerpunkte ab 2021)). Wie die einleitend aufgeführte vergangene Entwicklung zeigt, ist es allerdings alles andere als sicher, dass die künftigen Ergebnisse sich so entwickeln, wie aufgrund der jetzigen Einschätzung vorausgesagt. In jedem Fall kann die Zukunft aus einer guten finanziellen Ausgangslage heraus angegangen werden. Dennoch ist es wichtig, sich auch auf schwierige Szenarien vorzubereiten.

Die Regierung hat mit Unterstützung der BAK Economics AG den Kantonshaushalt fundiert analysiert und die Kostentreiber mit Hilfe von interkantonalen Vergleichen ausgelotet. Sie hat zudem geprüft, wie stark die Ausgaben durch gesetzliche Vorschriften fixiert sind. Betroffen davon sind vor allem die Beiträge an Dritte. Die Regierung wird dem Grossen Rat anhand der gewonnenen Erkenntnisse, wie bereits früher dargelegt, Gesetzesrevisionen vorschlagen, um dessen finanzpolitische Handlungsspielräume im Budget zu erhöhen. Darüber hinaus kündigt die Regierung an, dem Grossen Rat zugleich eine Gesamtkonzeption zur nachhaltigen Entlastung des Kantonshaushalts vorzulegen (vgl. auch Entwicklungsschwerpunkt 33|1). Die GPK begrüßt die Absicht der Regierung, angesichts der gemäss Finanzplan zu erwartenden negativen Entwicklung des Finanzhaushaltes verschiedene Massnahmen vorzusehen.

G. Verpflichtungskredit Verkehrsstützpunkt San Bernardino: Instandsetzung

Mit der Botschaft zum Budget 2019 beantragt die Regierung einen VK für die Instandsetzung des Verkehrsstützpunkts San Bernardino in der Höhe von 7.3 Mio. Franken. Die entsprechenden Ausgaben sind gemäss Art. 4 des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG; BR 710.100) und Art. 43 Abs. 1 lit. d) der Finanzhaushaltsverordnung (FHV; BR 710.110) als finanzrechtlich gebunden zu qualifizieren. Es handelt sich um bauliche Massnahmen, die ohne wesentliche Zweckänderung zur Erhaltung und zur zweckmässigen Nutzung der vorhandenen Bausubstanz erforderlich sind. Gemäss Art. 33 Abs. 2 FHG liegt die Kompetenz zur Bewilligung dieser Ausgabe beim Grossen Rat und untersteht nicht dem Finanzreferendum. Gestützt auf Art. 9 Abs. 2 FHV kann die Regierung einen VK, der nicht dem obligatorischen Finanzreferendum untersteht, dem Grossen Rat auch mit der Botschaft zur Jahresrechnung beantragen.

Der von der Regierung beantragte VK wurde im DJSG- und im DFG/BVFD-Ausschuss der GPK sowie in der GPK-Geschäftsleitung vorberaten. Die GPK beantragt dem Grossen Rat, den VK «Verkehrsstützpunkt San Bernardino: Instandsetzung» gemäss Antrag der Regierung zu genehmigen (vgl. Teil H).

H. Anträge der GPK zu den Anträgen der Regierung auf den Seiten 7 und 8 der Botschaft zum Budget 2019

Gestützt auf die Prüfungen und Abklärungen beantragt die GPK dem Grossen Rat:

Hinweis: Die Anträge zu Jahresprogramm 2019 (Antrag 1. der Regierung) und zu Produktgruppenstruktur und Wirkungen des Amtes für Justizvollzug (Antrag 9. der Regierung) erfolgen separat durch die Kommission für Staatspolitik und Strategie (KSS).

- 2. Auf das Budget 2019 des Kantons einzutreten.**
(gemäss Ziffer 2. der Anträge der Regierung)
- 3. Der Festlegung der Mittel für den Teuerungsausgleich, für die individuellen Lohnentwicklungen und für die Stellenbewirtschaftung sowie des Gesamtkredits für die Leistungs- und Spontanprämien gemäss Antrag der Regierung zuzustimmen.**
(gemäss Ziffer 3. der Anträge der Regierung)
- 4. Der Festlegung der Steuerfüsse für das Jahr 2019 gemäss Antrag der Regierung zuzustimmen.**
(gemäss Ziffer 4. der Anträge der Regierung)
- 5. Der Festlegung der Eckwerte zur Dotierung des Finanzausgleichs für die Gemeinden gemäss Antrag der Regierung zuzustimmen.**
(gemäss Ziffer 5. der Anträge der Regierung)
- 6. Der Festlegung des ordentlichen Beitrags aus allgemeinen Staatsmitteln an die Spezialfinanzierung Strassen gemäss Antrag der Regierung zuzustimmen.**
(gemäss Ziffer 6. der Anträge der Regierung)
- 7. Der Festlegung der Gesamtkredite für die Beiträge an die Spitäler gemäss Antrag der Regierung zuzustimmen.**
(gemäss Ziffer 7. der Anträge der Regierung)
- 8. Den Verpflichtungskredit für die Instandsetzung des Verkehrsstützpunktes der Kantonspolizei in San Bernardino als Objektkredit von brutto 7 300 000 Franken (Kostenstand Oktober 2017) zu genehmigen.** Der Verpflichtungskredit erhöht oder vermindert sich auf der Basis der Bruttokosten im Ausmass des Schweizerischen Baupreisindex für Hochbauten. Dieser Beschluss untersteht nicht dem Finanzreferendum.
(gemäss Ziffer 8. der Anträge der Regierung)
- 10. Die als Einzelkredite budgetierten Mittel für die Umsetzung der Impulsprogramme ES 28|14 und ES 29|14 gemäss Antrag der Regierung zu genehmigen und von den finanziellen Richtwerten Nr. 1 und 2 auszuklammern.**
(gemäss Ziffer 10. der Anträge der Regierung)
- 11. Das Budget 2019 des Kantons zu genehmigen (Rechnungsrubriken 1000 bis 6500 und 7050 bis 7060).**
(gemäss Ziffer 11. der Anträge der Regierung)
- 12. Die Finanzplanergebnisse 2020-2022 zur Kenntnis zu nehmen.**
(gemäss Ziffer 12. der Anträge der Regierung)

I. Anträge der GPK zu den Anträgen des Kantons- und des Verwaltungsgerichts auf Seite 9 der Botschaft zum Budget 2019

Gestützt auf die Prüfungen und Abklärungen beantragt die GPK dem Grossen Rat:

- 1. Auf die Budgets 2019 der kantonalen Gerichte einzutreten.**
(gemäss Ziffer 1. der Anträge des Kantons- und des Verwaltungsgerichts)
- 2. Der Festlegung der Mittel für die Stellenbewirtschaftung sowie für die Leistungs- und Spontanprämien gemäss Antrag des Kantons- und des Verwaltungsgerichts zuzustimmen.**
(gemäss Ziffer 2. der Anträge des Kantons- und des Verwaltungsgerichts)
- 3. Die Budgets 2019 des Kantonsgerichts (Rechnungsrubrik 7000), des Verwaltungsgerichts (Rechnungsrubrik 7010) und der Regionalgerichte (Rechnungsrubriken 7021 bis 7031) zu genehmigen.**
(gemäss Ziffer 3. der Anträge des Kantons- und des Verwaltungsgerichts)

Chur, 15. November 2018

Für die Geschäftsprüfungskommission

Der Präsident:


Simi Valär