

Die finanzpolitischen Richtwerte – eine finanzwirtschaftliche Beurteilung

Gutachten im Auftrag des Departements für Finanzen und
Gemeinden des Kantons Graubünden

Autor: Prof. Dr. Urs Müller

21. Oktober 2019

Die finanzpolitischen Richtwerte – eine finanzwirtschaftliche Beurteilung

1. Einleitung

Bereits seit 1990 erfolgt die Steuerung des Bündnerischen Finanzhaushalts mittels finanzpolitischer Richtwerte des Grossen Rates. Seither wurden diese Richtwerte wiederholt den aktuellen Verhältnissen angepasst. Regierung und Grosser Rat beurteilen das Richtwertesystem grundsätzlich positiv. Allerdings gibt es im Grossen Rat auch Stimmen, die die Richtwerte (insbesondere zur Erfolgsrechnung) hinterfragen.

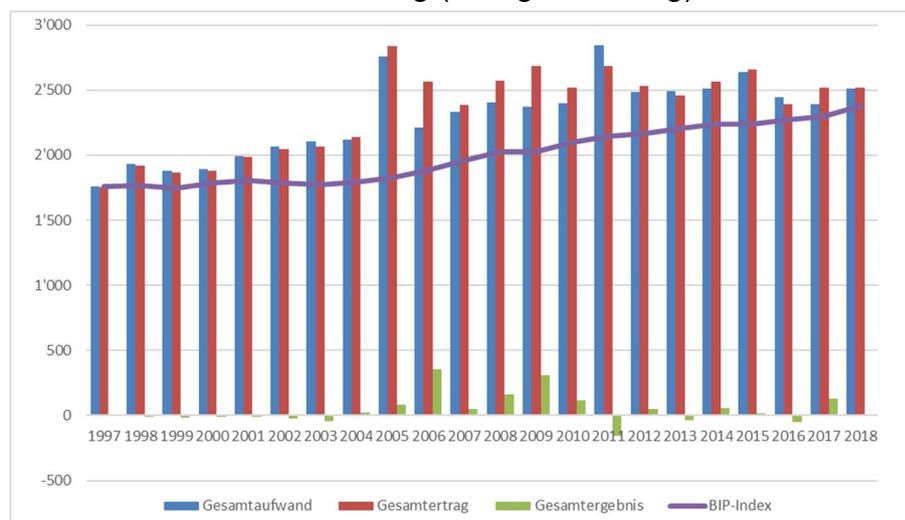
Vor diesem Hintergrund und im Hinblick auf die Festlegung der Richtwerte für die Finanzplanperiode 2021 bis 2024 hat mir das Departement für Finanzen und Gemeinden (DFG) im Juli 2019 den Auftrag gegeben, insbesondere die Budgetierungsqualität und die finanzpolitischen Richtwerte finanzwissenschaftlich zu beurteilen.

Zu diesem Zweck wird zunächst der Staatshaushalt des Kantons Graubünden insgesamt kurz analysiert, bevor detailliert auf die Qualität der Budgetierung und die aktuellen finanzpolitischen Richtwerte zur Führung des Staatshaushalts eingegangen wird. Vor der abschliessenden Gesamtbeurteilung sollen kurz mögliche Weiterentwicklungen für die Richtwerte skizziert werden.

2. Kurze Beurteilung der finanziellen Lage des Kantons

In diesem Kapitel werden einige zentrale Grössen des Bündner Staatshaushalts über die Periode 1997 bis 2018 dargestellt und analysiert, um die aktuelle finanzielle Gesamtsituation des Kantons zu beurteilen.

Grafik 1: Laufende Rechnung (Erfolgsrechnung) in Mio CHF

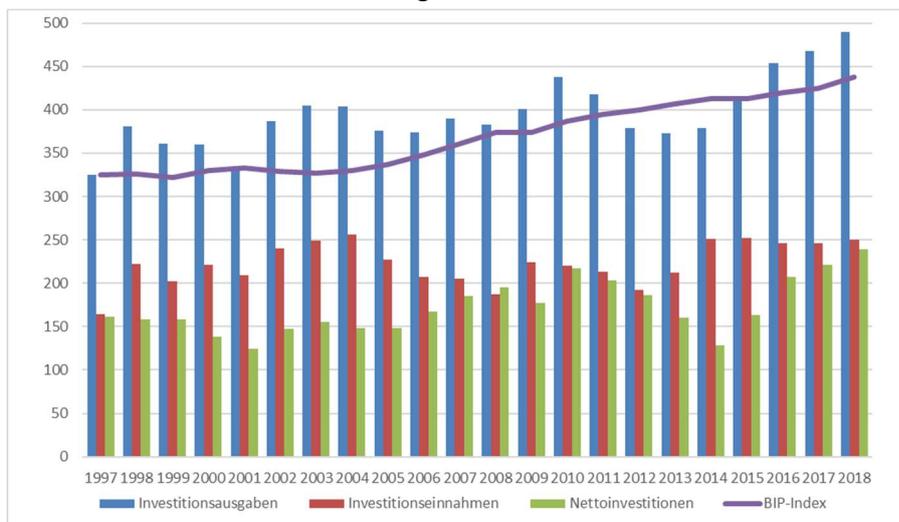


Quelle: DFG Graubünden

Grafik 1 zeigt die Entwicklung von Gesamtaufwand und Gesamtertrag sowie als deren Saldo das Gesamtergebnis der Laufenden Rechnung. Zum Vergleich steht ein angepasster Index des nominellen Bündner Bruttoinlandprodukts (BIP) als Indikator für die allgemeine Wirtschaftsentwicklung.

- Bis 2011 steigt der Haushalt stark an, insbesondere deutlich stärker als das BIP.
- Seit etlichen Jahren tendiert der Haushalt jedoch seitwärts und entwickelt sich damit schwächer als das BIP.
- Gut sichtbar sind einige Sonderfaktoren, die zu ausserordentlichem Aufwand oder Ertrag geführt und damit zu einer «Verzerrung» der betreffenden Jahresrechnung, nicht aber des Gesamtbilds, geführt haben:
 - Erhalt und Verwendung am Anteil an den SNB-Goldreserven von 511 Mio im Jahr 2005
 - 2006 und 2009 a.o. Erträge von insgesamt gut 400 Mio im Zusammenhang mit der Graubündner Kantonalbank
 - A.o. Reservebildung von 260 Mio im 2011 (Bündner Finanzausgleich und Vereinatunnel)
- Aufwand und Ertrag entwickeln sich im Trend etwa im Gleichschritt. Es tut sich keine Schere auf und es besteht kein offensichtliches Ungleichgewicht.

Grafik 2: Investitionsrechnung in Mio CHF



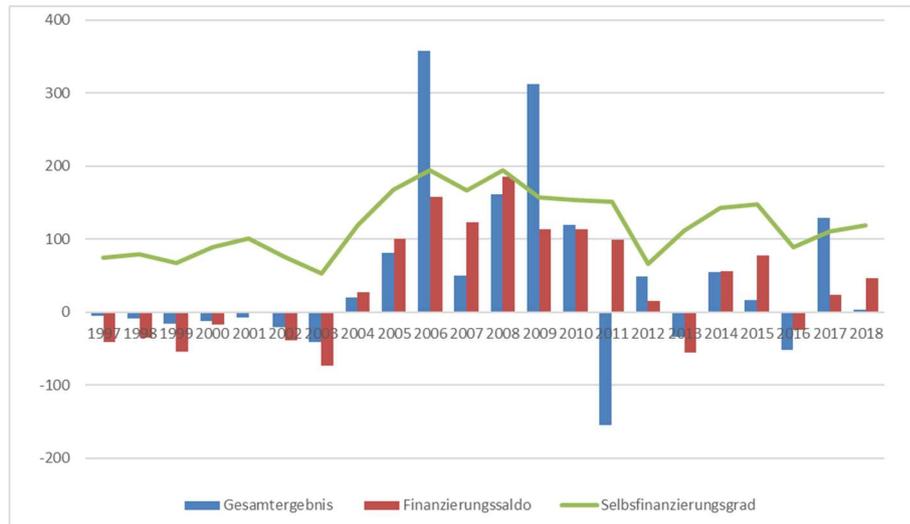
Quelle: DFG Graubünden

Grafik 2 zeigt die Entwicklung der Investitionsrechnung: die Bruttoinvestitionen (konkret die bereinigten Investitionsausgaben, ohne Darlehen an die ALV von 1997 und 1998, ohne die Beteiligungen an Repower AG und Russein AG 2012, aber inklusive der durchlaufenden Investitionsbeiträge an die RhB), die bereinigten Investitionseinnahmen (ebenfalls inklusive der durchlaufenden Investitionsbeiträge an die RhB) und als deren Saldo das Ergebnis der Investitionsrechnung, die Nettoinvestitionen (ohne Darlehen und Beteiligungen). Zum Vergleich steht wiederum ein angepasster BIP-Index.

- Die Entwicklung der Investitionstätigkeit über die Zeit ist naturgemäss sehr volatil.
- Die Bruttoinvestitionen weisen einen steigenden Trend auf, der leicht stärker ausfällt als beim kantonalen BIP.

- Die Investitionseinnahmen und die Nettoinvestitionen stiegen über die gesamte Periode beide etwa gleich stark an wie die Bruttoinvestitionen, allerdings mit sehr unterschiedlichem zeitlichem Muster.
- Die Nettoinvestitionen sind insbesondere seit 2014 bei stagnierenden Investitionseinnahmen sehr stark angewachsen.

Grafik 3: Rechnungsergebnisse und Selbstfinanzierung in Mio CHF

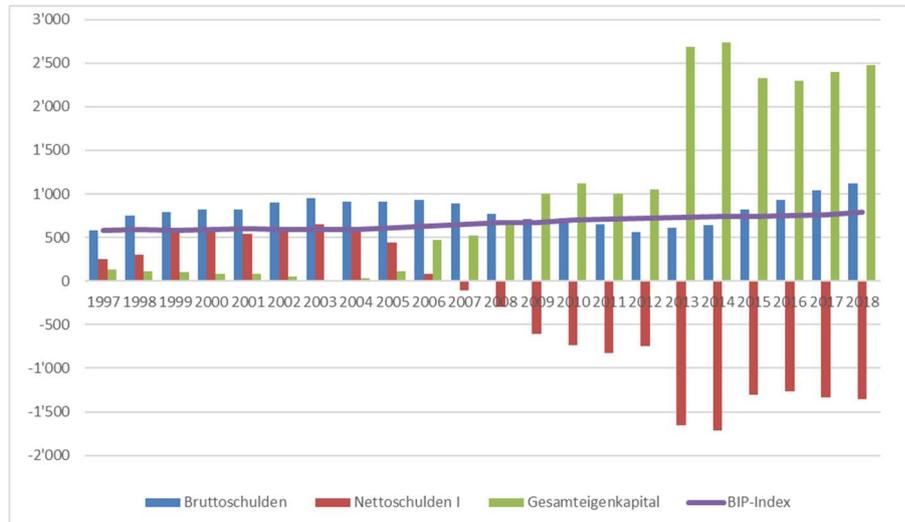


Quelle: DFG Graubünden

Grafik 3 zeigt die Entwicklung der wichtigsten Saldogrößen des Staatshaushalts: das Gesamtergebnis der Laufenden Rechnung (wie in Grafik 1), den Saldo der Finanzierungsrechnung sowie den Selbstfinanzierungsgrad.

- Die Entwicklung von Saldogrößen über die Zeit ist naturgemäss sehr volatil.
- Die Laufende Rechnung hat über die betrachtete Periode (insbesondere ab 2004) deutlich positiv abgeschlossen. Im Schnitt betrug der Überschuss 46 Mio CHF pro Jahr, was sich auf rund eine Milliarde summierte. Dies hat zu einer deutlichen Stärkung des Eigenkapitals beigetragen.
- Ähnlich verhält es sich mit der Finanzierungsrechnung: Hier betrug der Überschuss im Schnitt 36 Mio CHF pro Jahr, was sich auf rund 800 Millionen summierte. Dies hat zu einer deutlichen Verminderung der Nettoschulden beigetragen.
- Die Ausreisser im Gesamtergebnis der Laufenden Rechnung wurden bereits oben bei Grafik 1 angesprochen (2006 und 2009: Kantonalbank; 2011: Reservebildung). Deshalb unterscheiden sich die Ergebnisse der Laufenden und der Finanzierungsrechnung in diesen Jahren deutlich.
- Der Selbstfinanzierungsgrad lag stets im positiven Bereich, meistens sogar über 100%. Im Schnitt lag er bei 119%. Das bedeutet, dass die gesamten Nettoinvestitionen aus eigenen Mitteln finanziert werden konnten und keine zusätzlichen Schulden gemacht werden mussten. Vielmehr konnten aufgrund der hohen Selbstfinanzierung die Schulden reduziert werden.

Grafik 4: Schulden und Eigenkapital in Mio CHF



Quelle: DFG Graubünden

Grafik 4 zeigt einige wesentliche Grössen der Bilanz auf: einerseits die Bruttoschulden (als Summe von Laufenden und Finanzverbindlichkeiten) und die Nettoschulden (als Saldo aus gesamtem Fremdkapital abzüglich des Finanzvermögens), und andererseits das Eigenkapital. Zum Vergleich steht wiederum ein angepasster BIP-Index.

- Die Grafik wird dominiert durch einen Bruch zwischen den Jahren 2012 und 2013. Durch die Umstellung auf HRM2 wurden die Anlagen im Verwaltungs- und im Finanzvermögen neu bewertet und dadurch deutlich aufgewertet. Entsprechend sind die Nettoschulden gesunken und das Eigenkapital angestiegen.
- Die mageren Finanzjahre bis 2003 haben die Schulden brutto wie auch netto leicht erhöht. Danach verbessert sich die Schuldensituation aufgrund der positiven Finanzierungssaldi bis etwa 2012.
- Seit 2013 steigen trotz Selbstfinanzierungsgrad von über 100% die Bruttoschulden aufgrund der Aufnahme fester Vorschüsse der Tresorerie für Anlagen im Gebäudeprogramm der Konferenz Kantonalen Energiedirektoren (EnDK).
- Die Nettoschulden sind seit 2007 negativ und stellen somit Nettovermögen dar. Mittlerweile beträgt dieses gut 1,3 Milliarden CHF.
- Das Eigenkapital liegt seit der Neubewertung der Aktivseite im Jahr 2013 bei rund 2,5 Milliarden CHF, was in etwa dem Gesamtaufwand im Jahr 2018 entspricht.
- Entwicklung und Stand von Schulden und Eigenkapital deuten auf eine gesunde Bilanz des Kantons hin.

In den folgenden drei Tabellen wird die Finanzlage des Kantons Graubünden mit der Finanzlage des Bundes, der Gesamtheit aller Kantone und der Gesamtheit aller Gemeinden in der Schweiz verglichen. Damit die Vergleichbarkeit gegeben ist, stammen alle Daten (also auch diejenigen für den Kanton Graubünden) aus gesamtschweizerischen Quellen. Das bedeutet, dass die Bündner Daten teilweise von den vom Kanton ausgewiesenen Daten abweichen.

Tabelle 1: Bilanzstruktur im Jahr 2016, in Mio CHF

	Kt GR	Bund	26 Kantone	alle Gemeinden	Staat (inkl. Soz. Vers.)
Bilanz					
Finanzvermögen	2'782	20'949	52'377	50'108	163'855
Verwaltungsvermögen	1'035	80'438	61'392	55'691	195'038
Fremdkapital	1'503	130'903	85'919	65'645	282'492
Eigenkapital	2'313	-29'516	27'850	40'154	76'401
Bilanzsumme	3'817	101'387	113'769	105'799	358'893

Quelle: Finanzstatistik 2016 (EFV/BFS)

Zum Vergleich sei angemerkt, dass der Kanton Graubünden bei der Bevölkerung rund 2,3% und beim BIP rund 2,1% der Schweiz (respektive aller 26 Kantone) ausmacht.

- Im Kanton Graubünden ist das Finanzvermögen mehr als doppelt so gross wie das Verwaltungsvermögen, während in den anderen Gefässen jeweils das Verwaltungsvermögen grösser ist. Gemessen an den Kantonen weist Graubünden ein sehr grosses Finanzvermögen und ein leicht unterdurchschnittliches Verwaltungsvermögen auf.
- Auch auf der Passivseite ist die Struktur atypisch. Während in allen anderen Gefässen das Fremdkapital das Eigenkapital deutlich überwiegt, liegt das Eigenkapital in Graubünden rund 50% über dem Fremdkapital. Im Vergleich mit den anderen Kantonen weist Graubünden leicht unterdurchschnittlich viel Fremdkapital und ein sehr grosses Eigenkapital auf.
- Entsprechend ist die Bilanzsumme im interkantonalen Vergleich überdurchschnittlich gross.

Auch wenn es sich um eine Momentaufnahme Ende 2016 handelt, darf die Bündner Staatsbilanz aufgrund dieser strukturellen Unterschiede als sehr gesund bezeichnet werden.

Tabelle 2: Finanzkennzahlen des FS-Modell im Jahr 2016

	Kt GR	Bund	26 Kantone	alle Gemeinden	Staat (inkl. Soz. Vers.)
Finanzkennzahlen					
Nettoverschuldungsquotient	-168.1%	170.7%	69.4%	53.2%	63.5%
Selbstfinanzierungsgrad	53.7%	104.6%	116.5%	100.8%	114.0%
Zinsbelastungsanteil	-0.1%	2.0%	0.3%	0.9%	0.7%
Bruttoverschuldungsanteil	50.0%	140.8%	75.0%	108.4%	97.8%
Investitionsanteil	16.9%	12.1%	7.7%	15.6%	9.3%
Kapitaldienstanteil	10.1%	19.0%	5.7%	10.3%	10.4%
Selbstfinanzierungsanteil	6.0%	11.0%	5.5%	13.0%	9.1%

Quellen: FDK/FkF, EFV/BFS

Tabelle 2 listet die Finanzkennzahlen des FS-Modelles auf, wie sie in der Schweiz seit Einführung von HRM2 in allen Gebietskörperschaften berechnet werden. Dabei kann Graubünden einerseits numerisch mit den anderen Gefässen verglichen und andererseits qualitativ an den jeweiligen Richtwerten der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren (FDK, 2013) gemessen werden.

- Nettoverschuldungsquotient, definiert als Nettoschulden durch Fiskalertrag: Aufgrund der negativen Nettoschulden ist dieser Wert stark negativ und somit viel tiefer als in den anderen Gefässen: sehr gut.
- Selbstfinanzierungsgrad, definiert als Selbstfinanzierung durch Nettoinvestitionen: Der Wert für 2016 ist relativ tief und eher schlecht. Allerdings ist 2016 in Graubünden ein Ausreisser nach unten. (Zudem ist gerade bei der Selbstfinanzierung der Unterschied zwischen den Daten der FDK und des Kantons besonders gross. Gemäss kantonalen Daten liegt die Selbstfinanzierung 2016 rund 70 Mio höher, was zu einem «normalen» Selbstfinanzierungsgrad von 88% führt.)
- Zinsbelastungsanteil, definiert als Nettozinsaufwand durch Laufender Ertrag: Die negativen Nettoschulden führen zu einem negativen Nettozinsaufwand. Dieser ist deutlich tiefer als bei den anderen Gefässen: sehr gut.
- Bruttoverschuldungsanteil, definiert als Bruttoschulden durch Laufender Ertrag: Auch die Bruttoschulden sind in Graubünden deutlich unterdurchschnittlich: gut.
- Investitionsanteil, definiert als Bruttoinvestitionen durch Gesamtausgaben: Die Investitionen sind zwar überdurchschnittlich, entsprechen aber nur einer mittleren Investitionstätigkeit (während die anderen Kantone im Schnitt nur schwach investieren).
- Kapitaldienstanteil, definiert als Kapitaldienst durch Laufender Ertrag: Diese Kennzahl wird durch die Abschreibungen und Wertberichtigungen dominiert. Graubünden weist mit 10% eine tragbare Belastung auf. Die anderen Kantone liegen aufgrund tieferer Investitionen deutlich tiefer.
- Selbstfinanzierungsanteil, definiert als Selbstfinanzierung durch Laufender Ertrag: Der Anteil des Ertrags, der zur Finanzierung von Investitionen dienen kann, ist in Graubünden mit nur 6% tief (unter 10% gilt als schlecht. Siehe aber auch die Anmerkung zum Selbstfinanzierungsgrad: mit den kantonalen Daten läge der Selbstfinanzierungsanteil bei knapp 10%). Die anderen Kantone liegen sogar noch leicht darunter.

Alle Kennzahlen, die mit der Verschuldungssituation zusammenhängen, sind erfreulich. Der Investitionsanteil ist trotz dem höchsten Wert in Tabelle 2 nicht übermässig hoch und die Selbstfinanzierung eher gering.

Tabelle 3: Kennzahlen im Verhältnis zum BIP im Jahr 2016

	Kt GR	Bund	26 Kantone	alle Gemeinden	Staat (inkl. Soz. Vers.)
BIP-Quoten					
Schuldenquote	6.6%	14.8%	9.7%	7.8%	32.2%
Fremdkapitalquote	10.6%	19.8%	13.0%	9.9%	42.8%
Defizitquote	0.2%	-0.3%	-0.1%	0.1%	-0.4%
Fiskalquote	5.3%	9.8%	6.9%	4.3%	27.7%
Staatsquote	13.8%	10.2%	13.1%	7.2%	32.2%

Quellen: FDK/FkF, EFV/BFS, eigene Berechnungen

In Tabelle 3 werden einige Eckwerte des Staatshaushalts ins Verhältnis zum BIP gesetzt.

- Die Verschuldungslage Graubündes ist relativ gut. Sowohl die Schuldenquote (laufende Verbindlichkeiten sowie kurz- und langfristige Finanzverbindlichkeiten) als auch die Fremdkapitalquote (gesamtes Fremdkapital) liegen unter dem Bund und unter dem Schnitt der anderen Kantone.

- Die Defizitquoten liegen alle sehr nahe zusammen. In Graubünden war der Finanzierungssaldo 2016 untypischerweise leicht negativ, so dass sich eine leicht positive Defizitquote ergibt, während der Bund und die Kantone im Schnitt positiv abschlossen.
- Trotz etwa durchschnittlicher Steueraus schöpfung (Kanton inklusive Gemeinden) liegt die Fiskalquote im Kanton Graubünden mit 5,3% deutlich unter dem Schnitt der Kantone, da die Gemeinden in Graubünden einen höheren Anteil der gesamten Steuereinnahmen für sich beanspruchen als in der übrigen Schweiz.
- Die Staatsquote des Kantons liegt über dem Schnitt der anderen Kantone. Dies ist möglich aufgrund der relativ bedeutenden NFA-Zahlungen (Lasten- und Ressourcenausgleich). Hier wird sichtbar, dass der NFA funktioniert. Der Kanton kann sich trotz unterdurchschnittlichem Fiskalertrag überdurchschnittliche Staatsausgaben leisten (ohne dabei Defizite zu produzieren).

Fazit zur Beurteilung der Kantonsfinanzen:

- Die Bilanz ist sehr gut. Die Schulden sind relativ gering, das Eigenkapital relativ hoch. Damit besteht auch ein Puffer für allfällig negative Überraschungen.
- Die Entwicklung der Laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung deuten auf keine systematischen Ungleichgewichte hin.
- Im Vergleich mit den anderen Kantonen schneidet Graubünden bei fast allen Kennzahlen überdurchschnittlich gut ab.
- Insgesamt ist die Finanzlage des Kantons derzeit gut. Sofern er die Laufende Rechnung in den nächsten Jahren einigermaßen ausgeglichen abschliessen und die Investitionen grossteils selber finanzieren kann, wird die Finanzlage auch weiterhin gut bleiben.
- Das bedeutet auch, dass der Kanton finanziell handlungsfähig ist (und bleibt).

3. Beurteilung der Budgetierungsqualität

Dieses Kapitel dient der Beurteilung der Qualität der Budgetierung der Staatsrechnung. Diese basiert im ersten Teil auf Daten des DFG seit 1997. Im zweiten Teil werden die Budgetabweichungen mit anderen Kantonen verglichen. Deshalb ist die Datengrundlage in diesen zwei Teilen (wie schon im vorderen Kapitel) unterschiedlich und die Daten teilweise unterschiedlich.

Exkurs zu Budget und Finanzplan

Sowohl beim Bund als auch bei den Kantonen schliesst die Rechnung regelmässig besser ab als budgetiert. Ist es Unfähigkeit oder gar absichtliche Irreführung? Die Antwort lautet weder noch; es liegt vielmehr in der Natur der Sache. Ein staatliches Budget unterscheidet sich grundlegend vom Budget einer privaten Unternehmung. Auf der Ertragsseite ist ein öffentliches Budget eine vorsichtig realistische Schätzung. Die Vorsicht kommt daher, dass negative Überraschungen in der Rechnung von der Politik als unangenehmer wahrgenommen werden als positive Überraschungen. In einer Firma ist der budgetierte Ertrag oftmals eine Art Umsatzziel oder (allenfalls gar ambitionöse) -vorgabe.

Auf der Aufwandseite ist ein öffentliches Budget eine Ermächtigung des Parlaments, höchstens so viel auszugeben. Mehrausgaben sind grundsätzlich unerwünscht (und

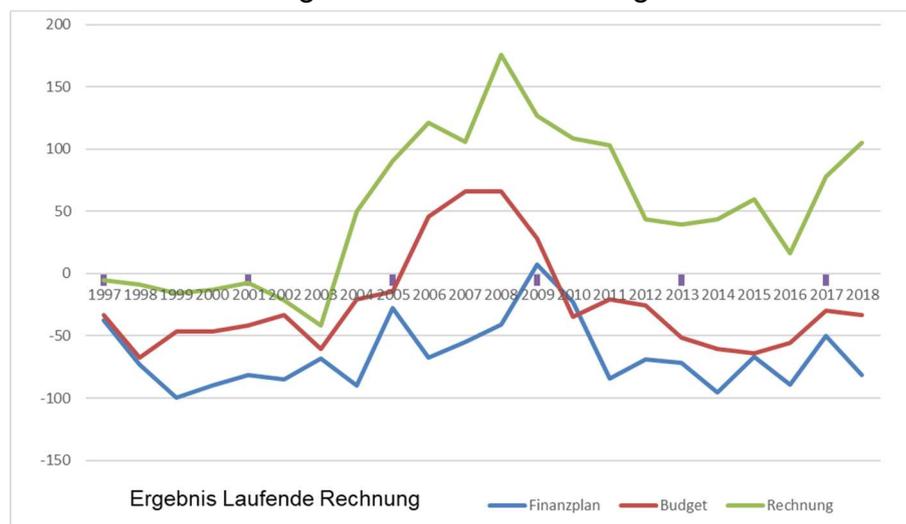
müssen entsprechend begründet oder gegebenenfalls via Nachtragskredit zusätzlich beantragt werden). In einer Firma ist der budgetierte Aufwand eine realistische Schätzung (allenfalls mit ein wenig Luft als Polster).

So ergeben sich in einem öffentlichen Budget sowohl auf der Aufwand- als auch auf der Ertragsseite systematische Asymmetrien, die sich gegenseitig ergänzen und so regelmässig zu positiven Abweichungen in den Rechnungsabschlüssen führen.

Im Finanzplan sind die Asymmetrien in der Regel noch grösser. Während die Ertragsseite wiederum vorsichtig realistisch ist, enthält die Aufwandseite oft verschiedene Wünsche der Dienststellen, die dann erst im konkreten Budgetprozess herausgestrichen werden.

Zunächst werden mit Daten des DFG seit 1997 die Planungs- und Budgetqualität im Kanton untersucht. Dazu werden die Daten aus dem Finanzplan, dem Budget und der Rechnung miteinander verglichen. Auf den folgenden Grafiken ist jeweils der Beginn einer neuen Finanzplanperiode mit einem kleinen vertikalen Strich markiert.

Grafik 5: Abweichungen Laufende Rechnung in Mio CHF

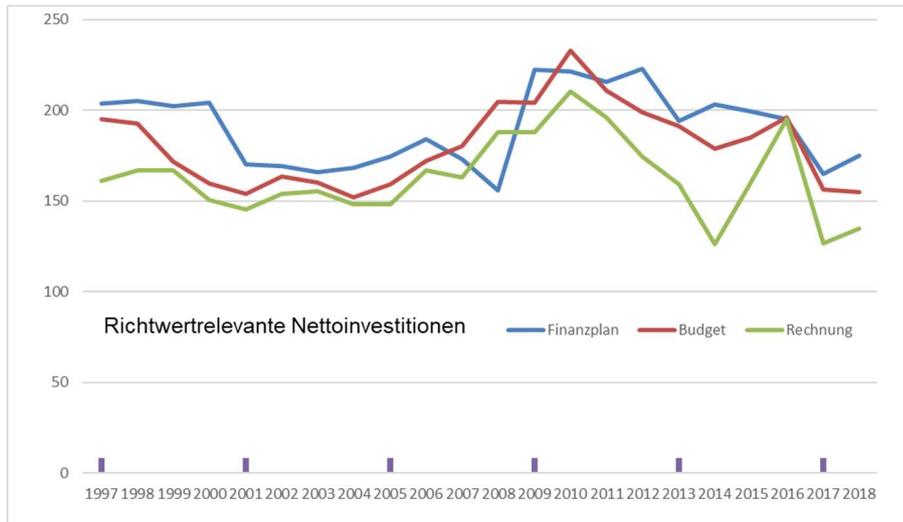


Quelle: DFG Graubünden

Grafik 5 zeigt das für den Richtwert Nr. 1 relevante operative Ergebnis der Laufenden Rechnung (respektive das operative Ergebnis der Ertragsrechnung) jeweils zu drei verschiedenen Zeitpunkten.

- Mit einer einzigen (und kleinen) Ausnahme im Jahr 2010 ist das Budget immer besser als der Finanzplan. Die Differenz beträgt im Schnitt 41 Mio CHF pro Jahr. Dabei ist über die Zeit kein klarer Trend zu erkennen.
- Der Rechnungsabschluss ist in jedem Jahr besser als das Budget. Die Differenz beträgt im Schnitt 77 Mio CHF pro Jahr, wobei diese Verbesserung über die Zeit einen klar positiven Trend aufweist. In der ersten Hälfte (1997-2007) betrug der Mittelwert der Differenz 46 Mio, in der zweiten Hälfte (2008-2018) dagegen bereits 107 Mio. Dieser Anstieg kann nicht mit dem gestiegenen Haushaltsvolumen erklärt werden.

Grafik 6: Abweichungen Investitionsrechnung in Mio CHF

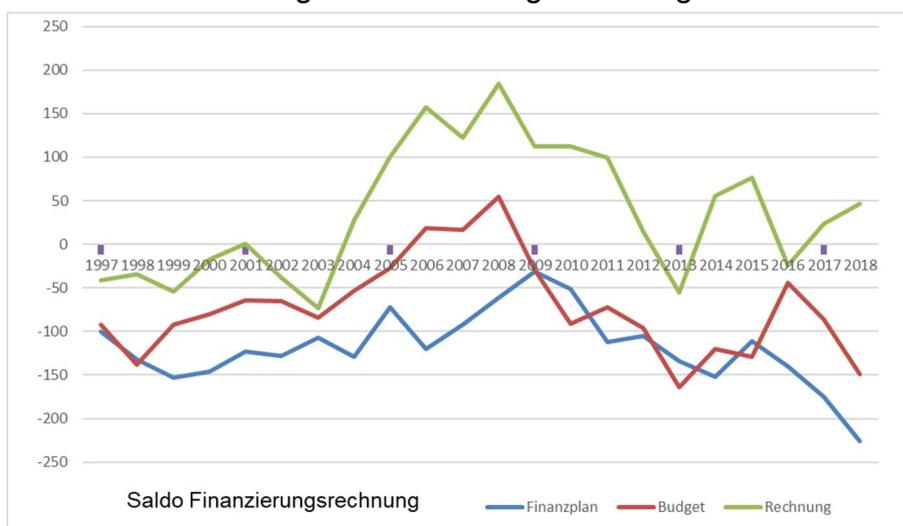


Quelle: DFG Graubünden

Grafik 6 zeigt den Saldo der Investitionsrechnung, konkret die richtwertrelevanten Nettoinvestitionen, jeweils zu drei verschiedenen Zeitpunkten.

- Das Budget liegt meistens unter dem Finanzplan, aber insgesamt liegen die beiden Grössen relativ nahe beisammen. Die Differenz beträgt im Schnitt lediglich 10 Mio CHF pro Jahr. Während bis 2006 das Budget immer unter dem Finanzplan liegt, gibt es seit 2007 auch mehrere Jahre, in denen sich das Vorzeichen umkehrt.
- Die effektiven Nettoinvestitionen (Rechnung) liegen in allen Jahren unter dem Budgetwert. Die Differenz beträgt im Schnitt 18 Mio CHF pro Jahr. Dabei ist ein leichter Trendanstieg feststellbar.

Grafik 7: Abweichungen Finanzierungsrechnung in Mio CHF



Quelle: DFG Graubünden

Grafik 7 zeigt den Saldo der Finanzierungsrechnung (Finanzierungsergebnis) jeweils zu drei verschiedenen Zeitpunkten.

- Das Budget ist von wenigen Ausnahmen abgesehen stets besser als der Finanzplan. Die Differenz beträgt im Schnitt 46 Mio CHF pro Jahr. Dabei ist über die Zeit ein leicht negativer Trend zu erkennen, der allerdings von den jüngsten Beobachtungen wieder aufgehoben wird.
- Auch hier ist der Rechnungsabschluss in jedem Jahr besser als das Budget. Die Differenz beträgt im Schnitt stolze 108 Mio CHF pro Jahr, wobei diese Verbesserung über die Zeit einen klar positiven Trend aufweist. In der zweiten Hälfte (2008-2018) lag die Differenz im Schnitt bereits bei 143 Mio. Dieser Anstieg kann nicht mit dem gestiegenen Haushaltsvolumen erklärt werden.

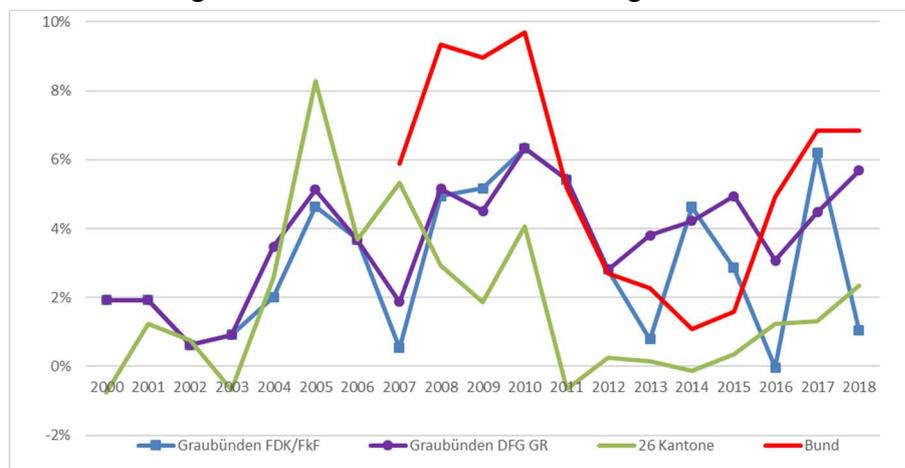
Wie bereits erläutert, liegt es in der Natur der Sache, dass in öffentlichen Haushalten insbesondere die Rechnung besser abschliesst als budgetiert. Deshalb ist es zweckmässig, nicht nur den Kanton Graubünden anzuschauen, sondern diesen mit dem Bund und anderen Kantonen zu vergleichen. Die Finanzdirektorenkonferenz (FDK; respektive die Fachgruppe für kantonale Finanzfragen FkF) erhebt regelmässig Daten über Budget und Rechnung für alle Kantone.

Damit die Vergleichbarkeit gewährleistet ist, werden in diesem Kapitel auch für den Kanton Graubünden die Daten der FDK verwendet (= Graubünden FDK/FkF). Da diese jedoch von den Daten des DFG aufgrund unterschiedlicher Definitionen (z.B. bei der Laufenden Rechnung beim DFG nur operatives Ergebnis) abweichen können, werden zusätzlich auch die kantonalen Daten des DFG dargestellt (= Graubünden DFG GR).

Für den Bund stehen nur Daten ab 2007 zur Verfügung (Quelle EFD/EFV). Da zudem die Struktur dieses Haushalts deutlich von den Kantonshaushalten abweicht, ist ein Vergleich der Kantone mit dem Bund nur bedingt möglich.

Da in grossen Kantonen die Budgets und damit auch die Budgetabweichungen tendenziell grösser sind als in kleinen Kantonen, werden die Daten (Budget, Rechnung, sowie deren Differenz) vergleichbar gemacht, indem sie durch die Ausgaben des jeweiligen Kantons dividiert werden. Damit steht im Zentrum der Vergleiche die relative Abweichung der Rechnung vom Budget (ausgedrückt in Prozent).

Grafik 8: Vergleich der relativen Abweichungen: Saldo Laufende Rechnung



Quellen: FDK/FkF, EFV, DFG, eigene Berechnungen

Grafik 8 zeigt die relativen Abweichungen zwischen Rechnung und Budget für den Saldo der Laufenden Rechnung. Graubünden verzeichnet mit einer kleinen Ausnahme bei den FDK-Daten im 2016 jedes Jahr eine positive Abweichung (also eine Verbesserung), und insbesondere für die letzten zehn Jahre deutlich höhere Werte. Im Schnitt über die dargestellten 19 Jahre betrug hier die Verbesserung der Rechnung gegenüber Budget etwa 3 Prozent (was 66 Mio CHF pro Jahr entspricht) gegenüber nur rund 2 Prozent als Durchschnitt aller Kantone. Sechs Kantone weisen (bei den FDK/FkF-Daten) eine höhere relative Verbesserung auf, die anderen eine geringere. Beim Bund lag der Mittelwert bei gut 5 Prozent (oder rund 3,5 Milliarden CHF).

Tabelle 4: Vergleich der Budgetqualität: Saldo Laufende Rechnung

	Graubünden FDK/FkF	Graubünden DFG GR	26 Kantone Kantonsmittel	26 Kantone Zeitmittel	Bund
Mittelwert der Verbesserungen	2.97%	3.68%	2.16%	1.80%	5.44%
Standardabweichung der Verbesserungen	2.04%	1.61%	4.91%	2.26%	2.91%
Mittelwert der absoluten Prognosefehler	2.97%	3.68%	3.30%	2.03%	5.44%
RMSE (root mean squared error)	3.60%	4.02%	5.62%	2.88%	6.17%

Quellen: FDK/FkF, EFV, DFG, eigene Berechnungen

In Tabelle 4 sind die wichtigsten Kennzahlen dieser Analyse dargestellt. Für den Kanton Graubünden werden wiederum beide Datensets berechnet. Bei den 26 Kantonen gibt es zwei Optiken: In der Spalte «Kantonsmittel» wird zuerst für jeden Kanton die relative Abweichung berechnet und über die Zeit aggregiert (so auch für Graubünden in der ersten Spalte), und danach über alle Kantone ausgewertet. Das ist die für unsere Vergleiche korrekte Methode, kann aber grafisch nicht gut dargestellt werden. Die grüne Linie «26 Kantone» in Grafik 8 zeigt den Mittelwert über die Zeit der aggregierten Kantonsdaten. Diese Daten werden in der Spalte «Zeitmittel» ausgewertet.

(Technischer Hinweis: Da bei der ersten Methode zuerst die relativen Abweichungen berechnet und erst danach der Mittelwert gebildet werden, bei der zweiten aber zuerst über alle Kantone aggregiert (Budgetabweichungen und Ausgaben separat) und erst danach pro Jahr die relativen Abweichungen berechnet werden, sind die Daten nicht identisch. Zudem ist bei der zweiten Methode aufgrund der Aggregation über alle Kantone die Streuung geringer als bei der ersten.)

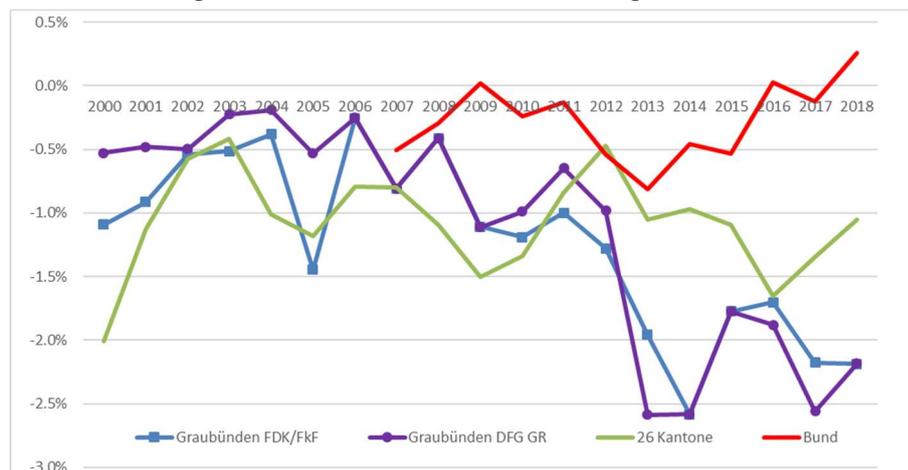
Tabelle 4 zeigt, dass die Standardabweichung der Verbesserungen bei den Kantonen viel grösser ist: Während Graubünden zwar im Schnitt grössere Verbesserungen aufweist, diese aber relativ stabil sind, haben die anderen Kantone wohl eine geringere Verbesserung, welche aber deutlich volatiler ist.

Betrachtet man das Budget als Prognose für das effektive Rechnungsergebnis (was nur bedingt korrekt ist), steht der absolute Prognosefehler im Vordergrund (also der Betrag von Rechnung minus Budget). Als Mass für die Güte einer Prognose wird häufig die Wurzel des mittleren quadratischen Fehlers (root mean squared error RMSE) verwendet. Diese beiden Kennzahlen bestätigen die obigen Erkenntnisse: Graubünden weist beim Saldo der Laufenden Rechnung zwar den grösseren Budgetierungspuffer auf (hoher Mittelwert der Verbesserungen), ist davon abgesehen aber präziser in der Budgetierung (geringere Streuung, geringerer Prognosefehler und geringerer RMSE). Der Bund ist bei allen vier Kennzahlen schlechter.

Die Ergebnisse bezüglich durchschnittlicher Verbesserung sind insofern zu relativieren, als es noch immer verschiedene Kantone gibt, die je nach Rechnungsergebnis finanzpolitisch motivierte Abschlussbuchungen mit

Reservepositionen vornehmen, um keine zu grossen Überschüsse oder Defizite ausweisen zu müssen. Da Graubünden auf derartige Aktionen verzichtet, entsteht eine Verzerrung zuungunsten Graubündens. Theoretisch könnte diese Verzerrung behoben werden, indem alle Kantonsabschlüsse auf derartige Transaktionen hin untersucht würden, was aber den Rahmen des vorliegenden Gutachtens sprengen würde.

Grafik 9: Vergleich der relativen Abweichungen: Nettoinvestitionen



Quellen: FDK/FkF, EFV, DFG, eigene Berechnungen

Bei den relativen Budgetabweichungen der Nettoinvestitionen (respektive Saldo der Investitionsrechnung) gibt es systematische Abweichungen nach unten, weil in der Regel die Investitionsbudgets nicht ausgeschöpft werden (können). Gemäss Grafik 9 weisen sowohl Graubünden als auch die Gesamtheit aller Kantonshaushalte in jedem Jahr seit 2000 negative Abweichungen (und damit finanzielle Verbesserungen) auf. Lediglich der Bund gibt in drei Jahren netto mehr für Investitionen aus als budgetiert.

Graubünden weist wiederum eine höhere Verbesserung auf als der Durchschnitt der Kantone. Lediglich fünf Kantone weisen eine höhere relative Verbesserung auf, die anderen eine geringere. Absolut betrachtet beträgt die Abweichung in Graubünden im Jahresdurchschnitt 25 bis 28 Mio CHF. Auffällig ist indessen der negative Trend seit 2008. Dieser hat zur Folge, dass die Budgetabweichungen deutlich zunahmen und im Schnitt der letzten fünf Jahre einen Schnitt von 50 Mio erreichten.

Tabelle 5: Vergleich der Budgetqualität: Nettoinvestitionen

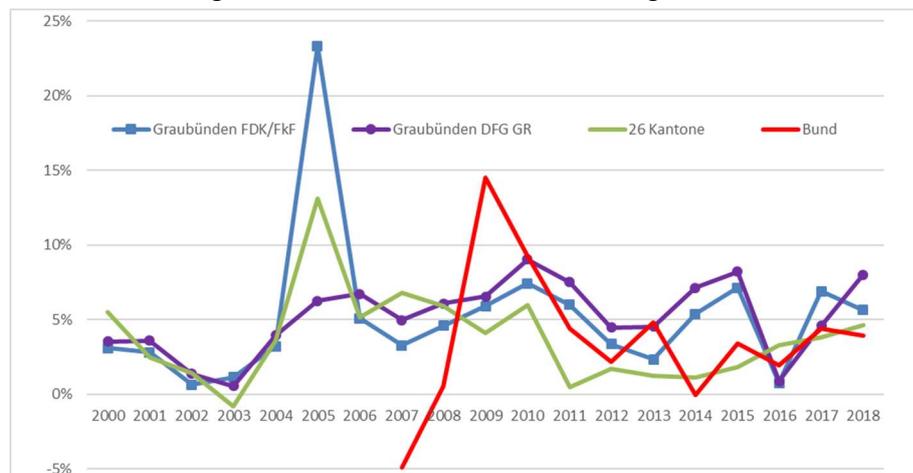
	Graubünden FDK/FkF	Graubünden DFG GR	26 Kantone Kantonsmittel	26 Kantone Zeitmittel	Bund
Mittelwert der Verbesserungen	-1.23%	-1.12%	-0.91%	-1.07%	-0.28%
Standardabweichung der Verbesserungen	0.67%	0.84%	1.34%	0.39%	0.29%
Mittelwert der absoluten Prognosefehler	1.23%	1.12%	1.32%	1.07%	0.33%
RMSE (root mean squared error)	1.40%	1.40%	1.71%	1.14%	0.40%

Quellen: FDK/FkF, EFV, DFG, eigene Berechnungen

Die Kennzahlen in Tabelle 5 ergeben für die Nettoinvestitionen ein ähnliches Bild wie weiter oben für den Saldo der Laufenden Rechnung: In Graubünden ist die finanzielle Verbesserung der Rechnung gegenüber Budget im Schnitt zwar höher als in den anderen Kantonen, aber diese Abweichungen sind deutlich weniger volatil.

Oder anders formuliert: Der Realisierungsgrad (bezogen auf die Nettoinvestitionen) ist zwar im Schnitt tiefer als in den anderen Kantonen, schwankt aber weniger über die Zeit. Bei allen Kennzahlen deutlich besser schneidet hier hingegen der Bund ab.

Grafik 10: Vergleich der relativen Abweichungen: Saldo Finanzierungsrechnung



Quellen: FDK/FkF, EFV, DFG, eigene Berechnungen

Beim Vergleich der relativen Abweichungen des Saldos der Finanzierungsrechnung in Grafik 10 fällt zunächst das Jahr 2005 auf, das durch die unerwartet hohe Ausschüttung der Nationalbank aus den Erlösen aus Goldverkäufen das ganze Bild verzerrt. Dennoch kann wiederum festgestellt werden, dass die finanziellen Verbesserungen in Graubünden im Schnitt grösser sind als in den übrigen Kantonen. Lediglich vier Kantone weisen eine höhere relative Verbesserung auf, die anderen eine geringere. Absolut betrachtet beträgt die Abweichung in Graubünden im Jahresdurchschnitt etwa 114 Mio CHF. Dabei gilt es aber zu berücksichtigen, dass Graubünden aufgrund eines überdurchschnittlich hohen Finanzvermögens in den letzten Jahren auch überdurchschnittlich hohe (meist positive) Wertberichtigungen bei den Finanzanlagen vornehmen konnte.

Tabelle 6: Vergleich der Budgetqualität: Saldo Finanzierungsrechnung

	Graubünden FDK/FkF	Graubünden DFG GR	26 Kantone Kantonsmittel	26 Kantone Zeitmittel	Bund
Mittelwert der Verbesserungen	5.16%	5.16%	4.15%	3.76%	3.70%
Standardabweichung der Verbesserungen	4.75%	2.41%	5.71%	3.01%	4.60%
Mittelwert der absoluten Prognosefehler	5.16%	5.16%	4.94%	3.84%	4.53%
RMSE (root mean squared error)	7.01%	5.69%	7.26%	4.82%	5.90%

Quellen: FDK/FkF, EFV, DFG, eigene Berechnungen

Bezüglich Volatilität der Abweichungen ergibt sich in Tabelle 6 ein ähnliches Bild wie oben; Standardabweichung und RMSE von Graubünden sind trotz der Verzerrung durch das Jahr 2005 etwas geringer als im Schnitt der Kantone.

Graubünden weist somit auch beim Saldo der Finanzierungsrechnung zwar den grösseren Budgetierungspuffer auf, ist davon abgesehen aber präziser in der Budgetierung. Der Bund ist hier bei allen vier Kennzahlen besser als die Kantone. Das mag auch damit zusammenhängen, dass für den Bund nach wie vor die Finanzrechnung (und nicht die Laufende Rechnung) im Vordergrund steht.

Zusammenfassend lässt sich festhalten:

- Untersucht wurden in diesem Kapitel der Saldo der Laufenden Rechnung, die Nettoinvestitionen und der Saldo der Finanzierungsrechnung.
- Sowohl zwischen Finanzplan und Budget als auch zwischen Budget und Rechnung ergibt sich im Kanton Graubünden im Schnitt über die Jahre 1997 bis 2018 jeweils bei allen drei untersuchten Finanzgrössen eine finanzielle Verbesserung. Dabei hat die Budgetgenauigkeit über die Zeit abgenommen, was sich in einem positiven Trend der Verbesserungen niederschlägt.
- Im Vergleich mit den anderen Kantonen sind die finanziellen Verbesserungen zwischen Budget und Rechnung (2000 – 2018) bei allen drei untersuchten Finanzgrössen überdurchschnittlich gross.
- Die Volatilität der Abweichungen (Streuung und RMSE) sind im Vergleich mit den anderen Kantonen bei allen drei untersuchten Finanzgrössen durchwegs geringer.
- Die im Schnitt grösseren Verbesserungen bei gleichzeitig geringeren Volatilitäten der Abweichungen deuten darauf hin, dass die grösseren Verbesserungen nicht auf Unfähigkeit der für die Budgetierung zuständigen Personen, sondern auf systematische Effekte zurückzuführen sind.
- Dieses Bild kann als «überdurchschnittlicher Sicherheitspuffer» interpretiert werden.

Gibt es Massnahmen zur Verkleinerung der Budgetverbesserungen?

In Graubünden schießt die Rechnung (insbesondere die Laufende Rechnung) stets besser ab als budgetiert. Um diese Differenz zu verkleinern gibt es verschiedene Ansätze:

- Weniger Vorsicht bei der Budgetierung der Steuern und allenfalls weiterer Ertragspositionen (realistisch budgetieren und nicht aus Vorsicht tief stapeln)
- Weniger Vorsicht bei der Budgetierung des Aufwands (nicht absichtlich «Luft» einbauen für allfällige Überraschungen)
- Aufnahme einer aggregierten «Pufferposition» ins Budget (z.B. «erwartete Nichtausschöpfung» als negativer Aufwandposten) als Gegengewicht
- Änderung des Charakters des Budgets hin zu einer «Prognose». Dies würde auch bedeuten, dass eine mit dem Budget bewilligte Ausgabe nicht mehr eine maximale Ausgabenermächtigung darstellt.

Alternativ kann die Differenz akzeptiert werden, wenn als Korrektiv die erwartete Differenz als Aufwandüberschuss im Budget zugelassen wird (wie es heute in Graubünden aufgesetzt ist und transparent umgesetzt wird).

4. Beurteilung der heutigen Richtwerte

Im Hinblick auf die Definition der Richtwerte und ihre Konformität mit den übergeordneten gesetzlichen Bestimmungen sollen im Sinne kleiner Exkurse vorweg einige Begriffe geklärt oder zumindest diskutiert werden. Zum Charakter eines Budgets sei auf die entsprechenden Ausführungen in Kapitel 3 verwiesen.

Was bedeutet «mittelfristig» in der Finanzpolitik?

In der Kantonsverfassung (Art 93) und im FHG (Art 6) steht die Vorgabe, dass die Erfolgsrechnung «mittelfristig ausgeglichen» sein soll. Der Term «mittelfristig» ist nicht klar definiert. Vermutlich macht es auch wenig Sinn, ihn exakt zu definieren. Gemäss KV ist der mittelfristige Ausgleich «unter Berücksichtigung der Wirtschaftsentwicklung» anzustreben. Also soll über einen gesamten Konjunkturzyklus der Ausgleich erreicht werden. Das ist unpraktisch, weil jeder Zyklus in Form und Dauer unterschiedlich ist. Bei einem lange anhaltenden Aufschwung sind deshalb selbst zwei ganze Legislaturperioden noch zu kurz. Dennoch dürfte für die politische Praxis eine Dauer von 8 Jahren eine praktikable Lösung darstellen.

Was bedeutet «ausgeglichen» in der Finanzpolitik?

In der Kantonsverfassung (Art 93) und im FHG (Art 6) steht die Vorgabe, dass die Erfolgsrechnung «mittelfristig ausgeglichen» sein soll. Auch wenn die Vorgabe «ausgeglichen» keine Punktladungen einfordern kann, so sollen doch unter Berücksichtigung der Wirtschaftsentwicklung systematische Überschüsse oder Defizite, zumal über längere Zeit, vermieden werden. Eine Asymmetrie, die Überschüsse anders bewertet als Defizite, ist im Term «ausgeglichen» nicht enthalten. Wäre dies die Absicht des Gesetzgebers gewesen, so stünde heute in der Verfassung «mittelfristig wenigstens ausgeglichen».

Was bedeutet «konjunkturrell gute Zeiten» in der Finanzpolitik (FHG 6)?

Im FHG (Art 6) steht die Vorgabe, dass in «konjunkturrell guten Zeiten» Überschüsse anzustreben sind, um Defizite in «finanziell angespannten Zeiten» zu decken. Auch in diesem Kontext ist wiederum der ausgeglichene Haushalt als implizites Ziel enthalten, als doch Überschüsse lediglich dem Zweck dienen sollen, Defizite in schlechten Zeiten zu decken. Insofern handelt es sich um klassische Konjunkturpolitik. Folglich kann es nicht bedeuten, dass mit Ausnahme von Rezessionen stets Überschüsse erzielt werden sollen. Vielmehr sind «konjunkturrell gute Zeiten» Jahre mit überdurchschnittlicher Wirtschaftsentwicklung, während «finanziell angespannten Zeiten» Jahre mit überdurchschnittlicher Wirtschaftsentwicklung sind. Als Vergleichswert kann das langfristig durchschnittliche Wirtschaftswachstum des Kantons dienen.

Was bedeutet «Richtwerte» in der Finanzpolitik (FHG 6)?

Die finanzpolitischen Richtwerte sind im FHG (Art 34) verankert. Relevant sind sie für die Erstellung des Budgets, nicht aber für die Rechnung. Da sie vom Grossen Rat festgelegt werden, sind sie für die Regierung wohl verbindlich, auch wenn der Name «Richtwerte» darauf schliessen liesse, dass es sich lediglich um eine unverbindliche Orientierungsgrösse handle, und nicht um eine klare numerische Vorgabe.

Im Folgenden sollen die einzelnen finanzpolitischen Richtwerte des Grossen Rates für die Jahre 2021 – 2024 (Stand 20.06.2019) diskutiert werden:

Nr. 1 Erfolgsrechnung

Die Erfolgsrechnung ist mittelfristig ausgeglichen zu gestalten. Ein budgetierter Aufwandüberschuss darf im Gesamtergebnis (3. Stufe) 50 Millionen Franken nicht überschreiten.

In Zeiten negativen Wirtschaftswachstums ist im Zusammenhang mit Massnahmen zur Stabilisierung der Konjunktur ein Aufwandüberschuss bis höchstens 80 Millionen Franken während längstens 3 Jahren zulässig.

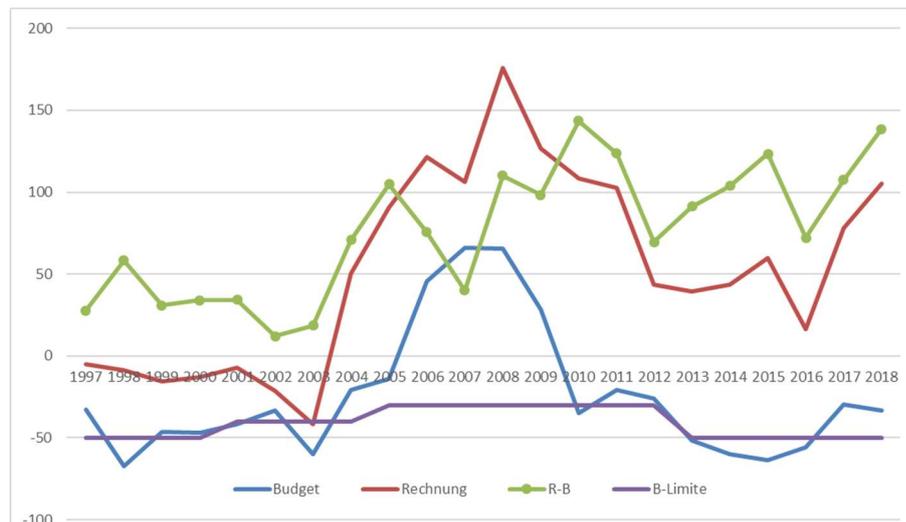
Dieser Richtwert ist für die langfristige Steuerung der Kantonsfinanzen mit Abstand am wichtigsten. Für die Visualisierung sei auf Grafik 11 verwiesen. Dargestellt ist das für den Richtwert Nr. 1 massgebende operative Ergebnis der Laufenden Rechnung/Erfolgsrechnung.

Gemäss KV Art. 92 Abs. 2 und FHG Art. 6 Abs. 3 soll die Erfolgsrechnung mittelfristig (oder im Schnitt über eine längere Zeitspanne) ausgeglichen abschliessen. Damit ist das Ziel vorgegeben. In der dargestellten Zeitspanne seit 1997 gab es in der Schweiz zwei Rezessionen (nach der Dot-com-Krise und nach der Finanzkrise). Damit dürfte die Anforderung an «mittelfristig» gegeben sein.

Da die Rechnung regelmässig deutlich besser abschliesst als das Budget, ist ein Aufwandüberschuss im Budget gerechtfertigt. Dabei stellen sich aufgrund der gesetzlichen Vorgaben zwei Fragen:

- Wie hoch soll der zulässige Aufwandüberschuss im Budget im Schnitt sein, damit die Rechnung mittelfristig ausgeglichen ist?
- Wie sollen die Konjunkturschwankungen in den Vorgaben berücksichtigt werden?

Grafik 11: Differenz zwischen Rechnung und Budget in der Erfolgsrechnung



Quelle: DFG Graubünden

Zur ersten Frage: Im Schnitt der letzten 22 Jahre beträgt die Differenz zwischen Rechnung und Budget (also die Verbesserung R-B) 77 Mio CHF, in den letzten zehn Jahren (seit 2009) bereits 107 Mio CHF. Dabei bewegten sich die Budgetwerte von der Periode 2006 bis 2009 abgesehen stets in einer relativ engen Bandbreite seitwärts. Die Rechnungsabschlüsse haben sich jedoch deutlich verbessert, was sich in einer entsprechend deutlichen Erhöhung der Differenz zwischen Rechnung und Budget (R-B) niederschlägt.

Für die Beurteilung der Differenz (R-B) ist es deshalb wesentlich, zunächst die Entwicklung der Rechnungsabschlüsse zu verstehen. Diese Entwicklung (rote Linie in der vorstehenden Grafik) ist nicht zufällig, sondern das Ergebnis einer Vielzahl verschiedener Teilentwicklungen, die jedoch von einigen konkreten Elementen dominiert werden:

- Das Programm «Struktur- und Leistungsüberprüfung zur Sanierung des Kantonshaushalts» hat ab 2004/2005 den Kantonshaushalt nachhaltig um rund 100 Mio verbessert.
- Die eidgenössische NFA führt seit 2008 zu einer wiederkehrenden Verbesserung in Graubünden von 50 – 70 Mio.
- Die Einführung des Bündner Finanzausgleichs (mit den Gemeinden) belastet den Kantonshaushalt seit 2016 mit rund 25 Mio pro Jahr.
- Die Abschlüsse 2017 und 2018 sind aufgrund verschiedener einmaliger Effekte deutlich besser (die ausgewiesene Verbesserung ist nicht nachhaltig).

Diese Teilelemente können zu folgender Interpretation zusammengefügt werden: Der Bündner Staatshaushalt erzielt seit 2004 einen strukturellen Überschuss. Nach den grossen Verbesserungen in den Jahren 2004 bis 2008 zeigt sich jedoch ein sinkender Trend. In den letzten Jahren (so ab 2012) dürfte der strukturelle Überschuss im Jahresschnitt bei etwa 50 Mio gelegen haben.

Für die Zukunft gilt es indessen folgende Elemente zu berücksichtigen:

- Die Modifikation der eidgenössischen NFA wird ab 2021 zu einer wiederkehrenden Verschlechterung in Graubünden von rund 25 Mio führen.
- Kantonale Gesetzesänderungen (Umsetzung STAF und Anpassung der Erbschaftssteuern) werden ab 2021 zu Mindereinnahmen von ebenfalls rund 25 Mio pro Jahr führen.

Damit sinkt der strukturelle Überschuss innert weniger Jahre auf null. Dies ist aufgrund der Verfassungsvorgabe eines mittelfristig ausgeglichenen Haushalts sinnvoll. Damit verändert sich aber die Ausgangslage für die Budgetierung fundamental. Wenn sich die Einnahmenseite um 50 Mio verschlechtert, führt eine Budgetierungsgenauigkeit wie in den letzten Jahren zu einem budgetierten Aufwandüberschuss von rund 100 Mio. Da dies gemäss Richtwert nicht zulässig ist, muss der Budgetierungsprozess zwangsläufig genauer werden: Die Ertragsseite wird etwas höher, die Aufwandseite etwas geringer ausfallen müssen, damit der Richtwert von 50 Mio eingehalten werden kann.

Dies wird zur Folge haben, dass sich auch die Differenz zwischen Rechnung und Budget im Ausmass der besseren Budgetgenauigkeit reduzieren wird. Insofern erledigt sich die Problematik der hohen Budgetierungsabweichungen (aufgrund des wegfallenden strukturellen Rechnungsüberschusses) fast von alleine.

Gleichwohl ist es sinnvoll, proaktiv Massnahmen zur Verringerung der Budgetungenauigkeit anzugehen. Es braucht konkrete, glaubwürdige und quantifizierbare Massnahmen für eine Verbesserung des Budgets. Durch realistischere Steuerschätzungen (mit etwas weniger Vorsicht) dürfte der budgetierte Ertrag steigen; durch Aufwandreduktionen im Budget, die keine Sparmassnahmen darstellen, sondern lediglich die berühmte «Luft» aus vielen einzelnen Aufwandsposten reduzieren oder gar eliminieren, wird der budgetierte Aufwand

sinken. Technisch kann dies über eine Analyse der Budget- und Rechnungswerte der desaggregierten Aufwand- und Ertragspositionen erfolgen.

Dadurch wird in der Summe ceteris paribus der Budgetsaldo deutlich verbessert, das erwartete Rechnungsergebnis bleibt aber dasselbe. Trotz schlechterer Ertragslage braucht es aufgrund dieser Ausführungen weder Entlastungsmassnahmen auf der Aufwandseite noch eine numerische Anpassung des Richtwerts, da die strukturelle Ertragsreduktion durch weniger Vorsicht im Budget kompensiert werden kann.

Zusammenfassend können die grossen Differenzen (R-B) bis 2020 toleriert werden, da sie aufgrund der strukturellen Verschlechterung der Ertragslage (und des Rechnungsabschlusses) ab 2021 aufgrund einer erzwungenen Erhöhung der Budgetgenauigkeit eh deutlich sinken werden. Entsprechend ist der Richtwert von 50 Mio für die Zukunft adäquat.

Alternativ könnte auch die Budgetlimite (Aufwandüberschuss im Voranschlag) angepasst werden. Soll die Ungenauigkeit bei der Budgetierung wie in den letzten Jahren anhalten, so müsste der Richtwert erhöht werden. Aufgrund der Differenzen zwischen Rechnung und Budget in den letzten 10 bis 15 Jahren dürfte dann ein durchschnittlicher Richtwert für das Budget von gegen 100 Mio pro Jahr adäquat sein.

Auch so könnte eine Verschlechterung der effektiven Ertragslage ab 2021 von bis zu 50 Mio aufgefangen werden. Der budgetierte Aufwandüberschuss läge bei 100 Mio, der Rechnungsabschluss aber bei etwa null.

Zur zweiten Frage: Um die Konjunktur angemessen zu berücksichtigen und im Schnitt eine ausgeglichene Rechnung zu erzielen, müsste das zulässige Budgetdefizit von der erwarteten Wirtschaftsentwicklung abhängen. Insbesondere die direkten Steuern der natürlichen und juristischen Personen sind stark konjunkturabhängig. Wie die Historie zeigt, sind in der Rechnung Schwankungen von bis zu 100 Mio CHF beim Fiskalertrag möglich.

In der folgenden Tabelle werden einige Korrelationskoeffizienten dargestellt. Im Vordergrund steht dabei die Konjunktursensitivität (gemessen am nominellen BIP des Kantons) von Budget und Rechnung.

Tabelle 7: Korrelationskoeffizienten

	mit B	mit R	mit R-B
Budget-Saldo (B)	1.00	0.74	0.10
Rechnungssaldo (R)	0.74	1.00	0.74
BIP nom GR	-0.07	0.46	0.74

Quellen: DFG Graubünden, eigene Berechnungen

Es zeigt sich (in der untersten Zeile der Tabelle), dass das Budget (B) nicht auf die Konjunktur (nominelles Bündner BIP) reagiert, die Rechnung (R) hingegen schon. Dies erstaunt jedoch kaum, da das Budget erstellt wird, wenn erst Konjunkturprognosen vorhanden sind, während die Rechnung (insbesondere die Steuererträge) auf die effektive Konjunktur reagieren. Folglich schlagen sich die unerwarteten Konjunkturschwankungen besonders stark auf die Differenz von Rechnung und Budget (R-B) nieder.

Ebenfalls ist ersichtlich, dass Budget und Rechnung relativ stark miteinander korrelieren (hoffentlich!). Die Differenz zwischen Rechnung und Budget (R-B) wird jedoch nicht vom Budget, sondern primär von der Rechnung bestimmt (siehe letzte Spalte der Tabelle). Mit anderen Worten: die Konjunktur beeinflusst stark den Rechnungsabschluss, und dieser die Differenz zum Budget (die sogenannte Budgetabweichung oder Verbesserung). Eine umfassende Analyse der Konjunktursensitivität des Kantons Haushalts würde den Rahmen des vorliegenden Gutachtens jedoch sprengen.

Schliesslich kann man einen dritten Punkt aus der Tabelle herauslesen: Wie erwähnt, ist die Verbesserung (R-B) mit dem Rechnungsabschluss (R), nicht aber mit dem Budget (B) korreliert. Die erwartete (strukturelle) Finanzlage (Budget) hat offenbar kaum einen Einfluss auf die Höhe der Verbesserung (R-B), lediglich die effektive und damit konjunkturell beeinflusste Rechnung.

Tabelle 8: Berechnung des zulässigen budgetierten Aufwandüberschusses in Mio

	Zielwert Saldo R	erwarteter Wert R-B	=> Saldo B	Richtwert = - Saldo B	R-B effektiv	=> R effektiv
A) perfekte Prognose effektive Konjunktur						
überdurchschnittlich	30	50	-20	20	50	30
durchschnittlich	0	50	-50	50	50	0
unterdurchschnittlich	-30	50	-80	80	50	-30
B) keine Prognose effektive Konjunktur						
überdurchschnittlich	0	50	-50	50	80	30
durchschnittlich	0	50	-50	50	50	0
unterdurchschnittlich	0	50	-50	50	20	-30

Tabelle 8 zeigt beispielhaft, wie der budgetierte Aufwandüberschuss ermittelt werden kann. Im Schnitt über die Jahre wird ein ausgeglichener Haushalt angestrebt (R=0). Das heisst, erlaubt sind weder strukturelle Defizite noch Überschüsse; konjunkturell bedingte oder zufällige Defizite und Überschüsse sind hingegen zulässig.

In der Tabelle werden zwei Extremszenarien gefahren: Im oberen Block (A) sind die Konjunkturprognosen perfekt (keine konjunkturellen Überraschungen), im unteren Block (B) gibt es gar keine Prognosen (jedes Jahr eine konjunkturelle Überraschung). Die Realität liegt mit ungenauen Konjunkturprognosen zwischen diesen beiden Extremszenarien. Die Konjunktur wird der Einfachheit halber auf drei mögliche Zustände beschränkt: überdurchschnittlich, durchschnittlich und unterdurchschnittlich.

Die Differenz zwischen guten und schlechten Jahren betrug in der Vergangenheit aufgrund der Schwankungen des Fiskalertrags etwa 100 Mio. Da das Gewicht der besonders volatilen Steuerträge der juristischen Personen deutlich gesunken ist, muss für die Zukunft der Wert tiefer angesetzt werden (etwa 60 Mio). So ergeben sich die Zielwerte für konjunkturell überdurchschnittliche respektive unterdurchschnittliche Zeiten (von 30 bis -30 Mio).

Damit wird auch die Differenz von 30 Mio im Richtwert zwischen «normalen» Jahren (50 Mio) und «schlechten» Jahren (80 Mio Aufwandüberschuss) nachvollziehbar.

In der ersten Spalte (Zielwert Saldo R) wird ein Wert von 0 angestrebt, der aber bei bekannter Konjunkturlage entsprechend angepasst wird. In der zweiten Spalte steht

der Erfahrungswert für die Differenz zwischen Rechnung und Budget (erwarteter Wert R-B). Da die Konjunktur (und nicht die erwartete Finanzlage des Kantons) die Differenz zwischen Rechnung und Budget prägt, wird als «Korrekturfaktor» der Richtwert von 50 Mio eingesetzt.

Die dritte Spalte ergibt als Differenz der ersten beiden Spalten den Zielwert für den Budgetsaldo (Saldo B). Die vierte Spalte ist der Richtwert Nr. 1, der als zulässiger Aufwandüberschuss dem negativen Wert der dritten Spalte entspricht. Unter Berücksichtigung der effektiven Abweichung zwischen Rechnung und Budget (R-B effektiv) ergibt sich in der letzten Spalte der Saldo der Erfolgsrechnung (R effektiv = 5. Spalte - 4. Spalte). Bei perfekter Prognose im oberen Block ist «R effektiv» identisch mit «Zielwert Saldo R».

Im unteren Block gibt es keine Konjunkturprognosen, weshalb jedes Jahr ein Aufwandüberschuss von 50 Mio zugelassen wird. Die Konjunktur schlägt sich dann in der fünften Spalte als Konjunkturüberraschung im Wert von «R-B effektiv» nieder. Damit wird die letzte Spalte (R effektiv) im unteren Block gleich gross wie im oberen Block.

Wie erwähnt, liegt die Realität mit ungenauen Konjunkturprognosen zwischen diesen beiden Extremszenarien. Das bedeutet für die Praxis, dass die Qualität der Konjunkturprognosen irrelevant für die längerfristig kumulierten Rechnungsergebnisse ist, sofern die Konjunkturüberraschungen nicht systematisch in eine Richtung gehen (z.B. immer zu vorsichtig).

Nicht nachvollziehbar ist, weshalb bei einer länger andauernden Krise die Dauer der zulässigen Rechnungsdefizite auf drei Jahre begrenzt sein soll (die Überschussphase dauert nun schon 15 Jahre). Zudem erscheint die Beschränkung «im Zusammenhang mit Massnahmen zur Stabilisierung der Konjunktur» als zu restriktiv, da in rezessiven Zeiten Defizite allein schon aufgrund sinkender Fiskalerträge realistisch sind.

Sofern die Zahlen in Tabelle 8 politische Akzeptanz erreichen, könnte im Sinne einer Verstetigung der Richtwerte im Konjunkturablauf auch mit folgender Formel gearbeitet werden:

$$\text{Aufwandüberschuss} = (8/3 - \text{reales BIP-Wachstum}) * 30$$

Aufwandüberschuss = Zulässiger Aufwandüberschuss im Budget in Mio CHF

reales BIP-Wachstum = erwartetes Wachstum des realen BIP Graubünden in %

Eine Formel wäre flexibler als die zwei fixen Werte (50 respektive 80 Mio). Insbesondere bei einer erwarteten scharfen Rezession besteht sonst die Gefahr, dass faktisch bei den Ausgaben gespart werden muss.

Zudem wäre eine sprachliche Präzisierung hilfreich, dass sich auch der zweite Abschnitt aufs Budget bezieht (das Wort «budgetierter» vor «Aufwandüberschuss» einfügen).

Nr. 2 Investitionsrechnung

Die budgetierten Nettoinvestitionen dürfen maximal 170 Millionen Franken betragen. Davon ausgenommen sind die Nettoinvestitionen der Spezialfinanzierung Strassen sowie die vom Bund finanzierten Darlehen. Der Grosse Rat kann Ausnahmen beschliessen.

Für die Visualisierung der richtwertrelevanten Nettoinvestitionen sei auf Grafik 6 verwiesen (die weder die Spezialfinanzierung Strassen noch die vom Bund finanzierten Darlehen umfasst).

Bei diesem Richtwert gibt es ein grundsätzliches Problem: Die Zahl von 170 Mio für die Nettoinvestitionen ist nicht nachvollziehbar. Es scheint eine politische «trial and error-Grösse» zu sein, die zudem in den letzten Finanzplanperioden (aufgrund verschiedener Systemumstellungen) beträchtlich geschwankt hat.

Während im Richtwert Nr. 1 ein klarer Zielwert für die Rechnung («mittelfristig ausgeglichen», also 0) vorliegt und ein entsprechender numerischer Richtwert für das Budget abgeschätzt wird, gibt es beim Richtwert für die Investitionen kein deklariertes Ziel, sondern nur einen Richtwert für das Budget. Deshalb ist es logisch unmöglich, einen «korrekten» numerischen Richtwert festzulegen.

Wäre beispielsweise das Ziel, in der Rechnung effektiv Nettoinvestitionen von 160 Mio zu tätigen, so ergäbe sich bei einem durchschnittlichen Realisierungsgrad von 80% ein Budgetrichtwert von 200 Mio.

Zudem gibt es in diesem Richtwert einen Zielkonflikt. Einerseits soll der Saldo der Investitionsrechnung im Sinne einer Schuldenbremse nach oben begrenzt werden, andererseits sollen die Investitionen gemäss den Richtwerten der FDK nicht zu tief liegen.

Das Kennzahlenmodell der FDK umgeht diesen Zielkonflikt, indem es einerseits einen relativ hohen Investitionsanteil und andererseits separat einen relativ hohen Selbstfinanzierungsgrad (also relativ tiefen Fremdfinanzierungsgrad) vorschlägt.

Der Investitionsanteil soll zwischen 10 und 20% liegen; der konkrete Wert müsste von der Beurteilung, ob ein Nachholbedarf (Investitionsstau) vorliegt, abhängen. Der Selbstfinanzierungsgrad ist wie der Saldo der Erfolgsrechnung stark konjunkturabhängig, was der Richtwert für das Budget berücksichtigen müsste.

Will die Politik mit dem heutigen Richtwert einer maximalen Nettoinvestitionssumme, der eine indirekte Steuerung der Finanzierungsrechnung und des Selbstfinanzierungsgrads darstellt, fortfahren, so sollte die Höhe des Richtwerts fundiert werden. Aus Grafik 6 zu den Abweichungen ist ersichtlich, dass der Realisierungsgrad der Nettoinvestitionen (Quotient aus Rechnung und Budget) in den letzten Jahren gesunken ist. Während er in den Jahren 1997 – 2007 noch bei durchschnittlich 93% lag, betrug dieser Wert seit 2008 nur noch 88%, was einer Differenz zwischen Budget und Rechnung von 20 Mio entspricht. Ein Richtwert von 170 Mio führt im Schnitt zu Nettoinvestitionen von 150 Mio.

Deshalb wäre es zweckmässig, wenn der Regierungsrat eine Zielgrösse für die Nettoinvestitionen vorgibt und unter Berücksichtigung des Realisierungsgrades (von derzeit rund 88%) den Richtwert für die budgetierten Nettoinvestitionen festlegt. Sofern der Zielwert effektiv bei 150 Mio liegt, ist der derzeitige Richtwert von 170 Mio adäquat.

Nr. 3 Staatsquote

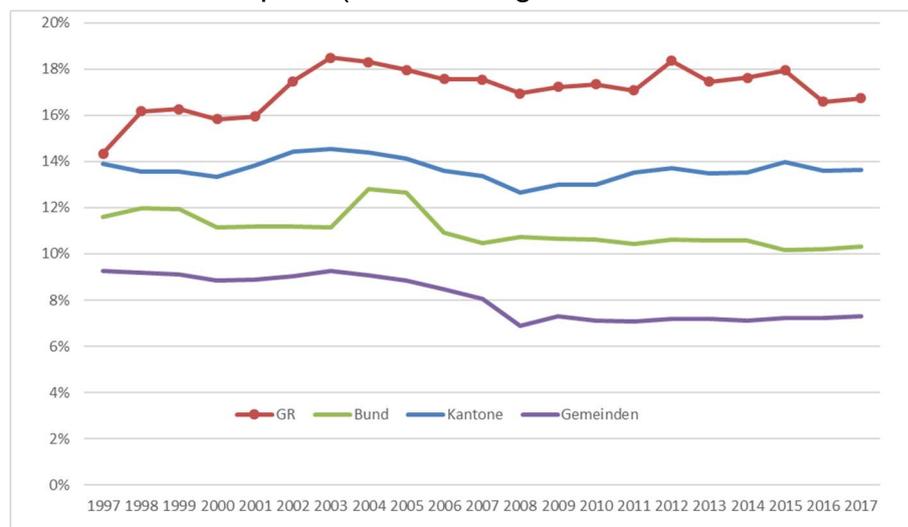
Die kantonale Staatsquote ist stabil zu halten und nach Möglichkeit zu senken.

Die Gesamtausgaben dürfen im Jahresdurchschnitt real um höchstens 1,0 Prozent wachsen.

Diese Vorgabe gilt analog für das Total der vom Kanton subventionierten Betriebe und Bereiche.

Eine Vorgabe für die Staatsquote ist nicht primär ein finanzpolitisches Thema, sondern vielmehr ein staatspolitisches. Sofern dies dem politischen Willen entspricht, ist dies zur «Vermeidung der allmählichen Verstaatlichung von Wirtschaft und Gesellschaft» zweckmässig.

Grafik 12: Staatsquote (Gesamtausgaben im Verhältnis zum BIP)

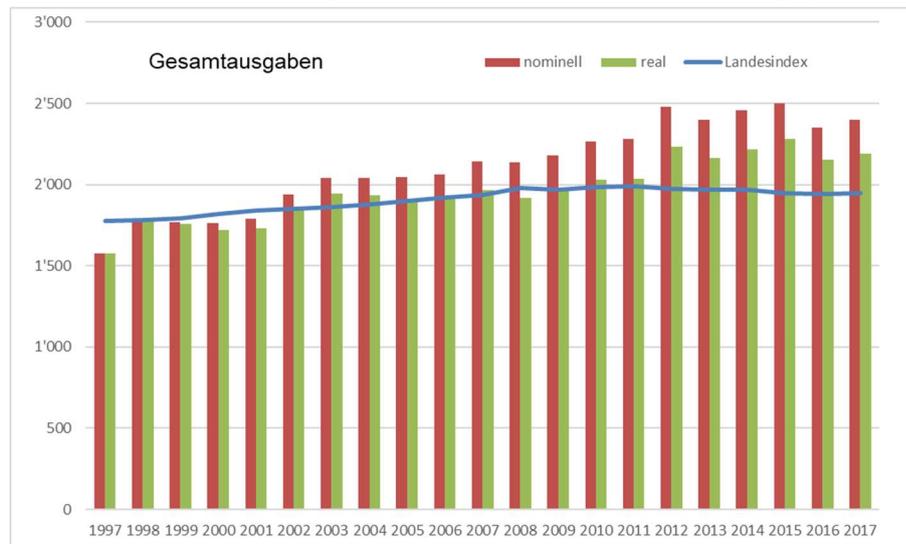


Quellen: DFG Graubünden, EFV, BFS, eigene Berechnungen

Grafik 12 zeigt die Entwicklung der Staatsquoten (definiert als Staatsausgaben dividiert durch BIP) verschiedener Gefässe. Der Trend ist beim Bund und bei den Gemeinden leicht negativ, bei den Kantonen in etwa stabil, was eine tendenzielle Lastenverschiebung zuungunsten der Kantone widerspiegeln dürfte. Der Kanton Graubünden ist etwas atypisch. Der deutliche Anstieg der Staatsquote ist primär auf das schwache Wirtschaftswachstum und nicht auf übermässige Ausgabensteigerungen zurückzuführen. Allenfalls müssten auch die damaligen kantonalen BIP-Berechnungen kritisch betrachtet werden. Seit 2004 ist die Staatsquote jedoch (wie in den anderen Kantonen) in etwa stabil. Es ist sogar ein leicht sinkender Trend erkennbar.

Da in der Staatsquote die Wirtschaftsleistung im Nenner nicht direkt beeinflusst werden kann, liegt die Steuerung für die Staatsquote bei den Staatsausgaben im Zähler. Dieser Umstand lässt es zudem als zweckmässig erscheinen, die Staatsquote nur «mittelfristig» stabil zu halten.

Grafik 13: Gesamtausgaben in Mio CHF und Teuerung (Index angepasst)



Quelle: DFG Graubünden, BFS

Grafik 13 zeigt, dass die Gesamtausgaben nominell deutlich stärker wachsen als der Landesindex der Konsumentenpreise, respektive, dass auch die realen Ausgaben deutlich ansteigen. Seit 1997 beträgt das durchschnittliche Wachstum der Ausgaben nominell 2,1% pro Jahr. Aufgrund der durchschnittlichen Inflationsrate von 0,5% ergibt sich ein reales Wachstum der Ausgaben von gut 1,6% pro Jahr, was deutlich über dem Richtwert von 1% liegt. Auch unter Ausklammerung des Jahres 1998 (wo gemäss diesen Daten die Staatsquote um satte 2 Prozentpunkte ansteigt) ist der Richtwert verletzt. Erst bei einer Betrachtung ab 2004 ist der Richtwert von 1% knapp eingehalten.

Zusammenfassend erscheinen die Richtwerte zu Staatsquote und Ausgaben zweckmässig. Bei allfällig starkem Bevölkerungswachstum müsste der fixe Prozentsatz für das Ausgabenwachstum (1%) überdacht werden. Alternativ könnte auch die erwartete Wirtschaftsentwicklung als Massstab für die Ausgaben verwendet werden. Wird von einem langfristigen realen Trendwachstum des BIP oder des Steuersubstrats von 1% ausgegangen, erfüllt der vorliegende Richtwert genau diese Bedingung und glättet zusätzlich das Ausgabenwachstum, was sehr erwünscht ist.

Nr. 4 Steuerbelastung

Die Steuerbelastung ist im interkantonalen Umfeld möglichst tief zu halten.

Eine tiefe Steuerbelastung ist (sofern die staatlichen Leistungen als befriedigend wahrgenommen werden) im Allgemeinen im Sinne der Bevölkerung und der Wirtschaft. Aufgrund der Finanzstatistik des Bundes beträgt die steuerliche Ausschöpfung des Ressourcenpotenzials im Referenzjahr 2018 in Graubünden 25,3%, verglichen mit 25,2% im Durchschnitt der Kantone. Die Steueraus schöpfung in den Nachbarkantonen ist jedoch tendenziell etwas tiefer (SG 24,7%, GL 20,3%, UR 18,5%, TI 26,1%). Von den angrenzenden Ländern weist Liechtenstein eine geringere, Österreich und Italien jedoch eine höhere Steuerbelastung auf.

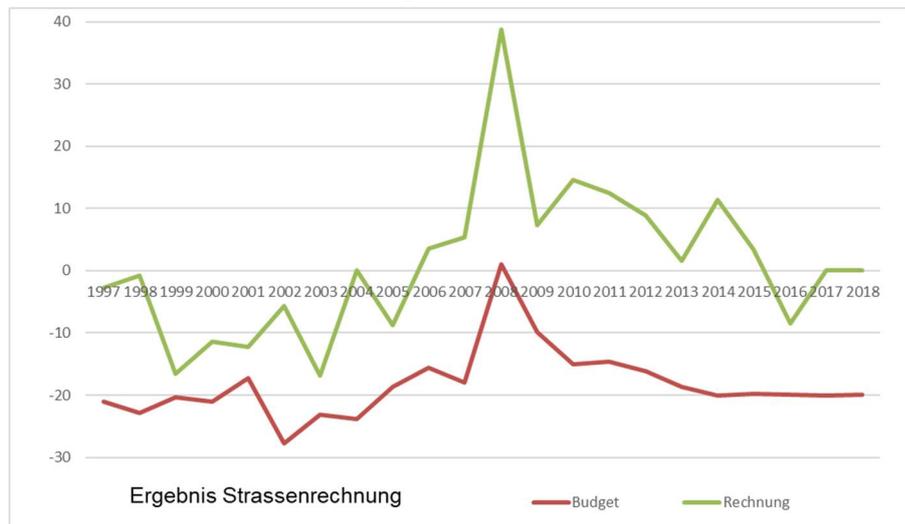
Der Richtwert ist als Ziel sicher sinnvoll, auch wenn er noch nicht erreicht ist. Es wäre aber für die Überprüfung zweckmässig, das «interkantonale Umfeld» zu definieren.

Nr. 5 Strassenrechnung

Ein budgetiertes Defizit der Strassenrechnung darf 20 Millionen Franken nicht überschreiten.

Zunächst stellt sich die allgemeine Frage, ob eine spezielle Strassenrechnung noch zeitgemäss ist. Grundsätzlich dient die Gesamtheit der Einnahmen der Finanzierung der Gesamtheit der Ausgaben.

Grafik 14: Strassenrechnung in Mio CHF



Quelle: DFG Graubünden

Grafik 14 zeigt den Saldo der Strassenrechnung seit 1997. Wie die laufende und die Finanz-Rechnung schliesst auch die Strassenrechnung in jedem Jahr besser ab als budgetiert. Damit das Rechnungsergebnis ausgeglichen ausfällt, ist es somit auch hier zweckmässig, im Budget ein Defizit zuzulassen.

Gut sichtbar in der Grafik sind zwei Sonderfaktoren:

- Beim Übergang zur neuen NFA im Jahr 2008 sind der Strassenrechnung des Kantons deutlich höhere Bundesbeiträge zugeflossen, was im Budget nur teilweise erfasst wurde.
- Die Rechnung 2017 und 2018 hat je ausgeglichen (also mit 0) abgeschlossen, weil das Strassenvermögen auf 100 Mio begrenzt ist. Da diese Grenze nun erreicht ist, wird die Einlage aus allgemeinen Staatsmitteln jeweils soweit gekürzt, dass der Bestand von 100 Mio nicht überschritten wird.

Im Schnitt über die dargestellten Jahre war die Strassenrechnung in etwa ausgeglichen, wobei sie jeweils etwa 20 Mio besser abschnitt als budgetiert. Insofern wäre der numerische Richtwert korrekt. Betrachtet man indessen nur die letzten zehn Jahre, so könnte der Richtwert eine Spur grosszügiger sein. Die letzten beiden Jahre hätte mehr ausgegeben werden können, ohne den Strassenfonds zu reduzieren. In diesem Ausmass könnte der Richtwert angehoben werden.

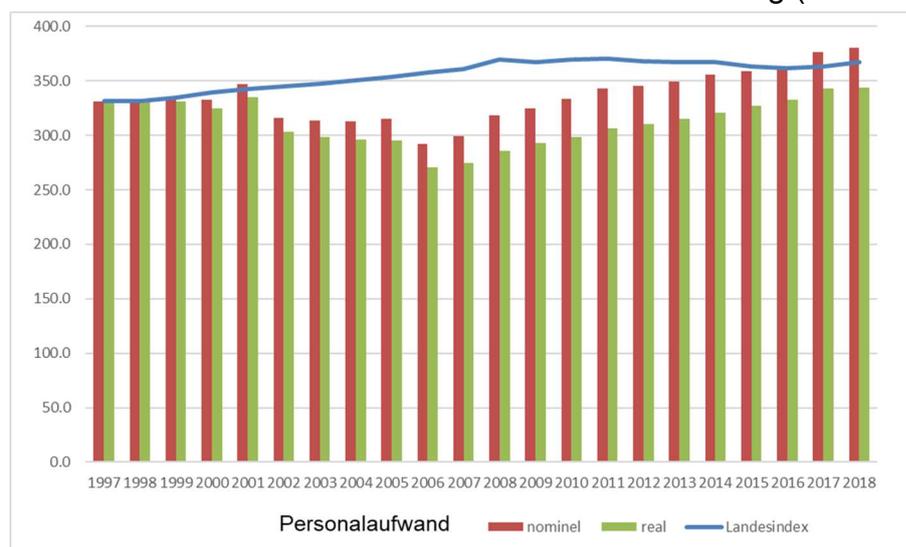
Nr. 6 Personal

Die budgetierte Gesamtlohnsumme der kantonalen Verwaltung darf pro Jahr real um höchstens 1,0 Prozent zunehmen.

Davon ausgenommen sind Personalressourcen, soweit die Kosten durch Beiträge Dritter finanziert werden.

Hier stellt sich zunächst die Frage, ob ein separater Richtwert für die Gesamtlohnsumme zweckmässig ist. Zunächst sind die Personalkosten Teil der Gesamtausgaben, die bereits in Richtwert Nr. 3 enthalten sind. Zweitens kann eine Vorgabe für einen Teil des Budgets die Wahl zwischen Personal- und anderen Kosten beeinflussen, was zu Ineffizienzen führen kann. Schliesslich führt die Ausgliederung von Dienststellen in Einheiten mit selbständiger Rechnungslegung zu einer Verringerung der Personalkosten, nicht aber zu einer Reduktion der relevanten Nettokosten. Dennoch sind Vorgaben zu Kosten oder Anzahl Stellen in der Politik beliebt.

Grafik 15: Personalaufwand in Mio CHF und Teuerung (Index angepasst)



Quellen: DFG Graubünden, BFS

Von 1997 bis 2018 war der Personalaufwand gemäss Grafik 15 real praktisch stabil (und damit deutlich besser als der Richtwert). Der starke Rückgang von 2001 bis 2006 von insgesamt 16 Prozent ist indessen nicht auf einen effektiven Personalabbau, sondern primär auf Ausgliederungen von Verwaltungseinheiten zurückzuführen:

- 2002 Psychiatrische Dienste Graubünden (PDGR)
- 2006 Frauenspital Fontana und Pädagogische Hochschule

Unter Berücksichtigung dieser Ausgliederungen wurde das Ziel deutlich verfehlt. Betrachtet man nur die Periode 2006 bis 2018, so ergibt sich eine reale Steigerung von 2% pro Jahr.

Will man aus politischen Gründen an diesem Richtwert grundsätzlich festhalten, so erscheint unter Verweis auf die Diskussion beim Richtwert Nr. 3 (Staatsquote und Gesamtaufwand) ein numerischer Wert von 1% zweckmässig. Allerdings müsste er um organisatorisch bedingte Effekte (z.B. Ausgliederungen) bereinigt werden.

Weil die Personalausgaben ein relevanter Teil der Gesamtausgaben sind, wäre es zudem analog zum Richtwert Nr. 3 zweckmässig, „pro Jahr“ zu ersetzen durch „im Jahresdurchschnitt“.

Nr. 7 Lastenverschiebungen

Lastenverschiebungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden sind zu vermeiden. Entstehen im Bereich von Verbundaufgaben zwischen Kanton und Gemeinden durch Bundes- oder Kantonsvorlagen Mehrkosten, sind diese im bisherigen Finanzierungsverhältnis aufzuteilen.

Ein solcher Richtwert ist aus politischen Überlegungen zweckmässig, im Rahmen dieses Gutachtens jedoch numerisch nicht überprüfbar.

Nr. 8 Nutzniesser-/Verursacherfinanzierung

Das Ertragspotenzial der Nutzniesser- und Verursacherfinanzierung ist soweit zumutbar auszuschöpfen. Die Entgelte sind periodisch der nachweisbaren Kostenentwicklung anzupassen.

Auch dieser Richtwert ist zweckmässig. Im Rahmen von New Public Management ist zumindest erforderlich, dass von allen staatlichen Dienstleistungen, die für einzelne Nutzniesser (allenfalls in unterschiedlichem Ausmass) erbracht werden, die Kosten pro Leistungseinheit bekannt sind. Ob diese Kosten vollständig, teilweise oder gar nicht den Verursachern oder Nutzniessern angelastet werden, muss im Einzelfall aufgrund politischer Überlegungen entschieden werden.

Im Rahmen dieses Gutachtens ist dieser Aspekt jedoch numerisch nicht überprüfbar.

(Hinweis: Einen Richtwert Nr. 9 gibt es derzeit nicht.)

Nr. 10 Handlungsspielräume zur Steuerung der Ausgaben

Die kantonalen Gesetze sind so auszugestalten, dass sie in allen Aufgabenbereichen des Kantons angemessene Handlungsspielräume zur Steuerung der Ausgaben gewähren.

Dieser finanzpolitische Richtwert wird neu in den Katalog aufgenommen. Er ist insofern zweckmässig, als heute in verschiedene Bereichen konkrete Zahlenwerte in Gesetzen festgeschrieben sind (und damit wenig Flexibilität erlauben), während in anderen Bereichen im Gesetz nur die Grundsätze stehen, das Zahlenwerk aber der Exekutive oder dem Budgetprozess zugeordnet wird (was zu mehr Flexibilität führt). Diese historisch zufällig gewachsene Asymmetrie soll möglichst aufgehoben werden. Eine kürzlich zu diesem Thema durchgeführte Vernehmlassung hat aufgezeigt, dass hier weitgehend politischer Konsens herrscht.

Im Rahmen dieses Gutachtens wird das Thema nicht weiter behandelt.

Richtwertesystem

Nachdem die einzelnen Richtwerte diskutiert wurden, erfolgt nun eine theoretische Beurteilung des aggregierten finanzpolitischen Richtwertesystems: Wie ist das Zusammenspiel der verschiedenen Werte?

Die neun Richtwerte sind sehr heterogen. Teilweise sind sie qualitativ, teilweise quantitativ; vor allem aber beziehen sie sich auf verschiedene Ebenen. Die Richtwerte Nr. 4 (Steuerbelastung), Nr. 7 (Lastenverschiebung), Nr. 8 (Nutzniesser/Verursacherfinanzierung) und Nr. 10 (Handlungsspielräume) sind

qualitativer Natur und eher langfristig gültige allgemeine Grundsätze der Finanzpolitik. Deshalb beschränkt sich die Frage des Zusammenspiels auf die quantitativen Richtwerte Nr. 1, Nr. 2, Nr. 3, Nr. 5 und Nr. 6.

Zunächst fällt auf, dass es sich um operative Vorgaben handelt. Die damit anvisierten Ziele sind nicht direkt sichtbar. Dies erschwert eine Diskussion des Richtwertesystems. Lediglich die Obergrenze für die Staatsquote (Nr. 3) kann als Ziel für sich selbst angesehen werden. Die anderen Richtwerte bilden zusammen eine Art Schuldenbremse. Die Kantonsverfassung Art. 93, Abs. 2 will den Finanzhaushalt mittelfristig ausgleichen, was auf die Finanzierungsrechnung und damit eine Begrenzung der Nettoschulden als Ziel hindeutet. In FHG Art. 6, Abs. 1 steht jedoch, dass das Ergebnis der Erfolgsrechnung mittelfristig ausgeglichen sein soll, was einer angestrebten Erhaltung des Eigenkapitals entspricht.

Geht man von letzterem aus, so sind in einem nominell wachsenden Haushalt langfristig zusätzliche Fremdmittel notwendig, um den steigenden Kapitalstock (insbesondere das Verwaltungsvermögen) zu finanzieren. Geht man beispielsweise von einer längerfristigen nominellen Wachstumsrate von etwa 2% aus (rund 1% real plus rund 1% Inflation), so ergibt sich bei einem Verwaltungsvermögen von gut einer Milliarde ein zusätzlicher Finanzierungsbedarf von gut 20 Mio CHF pro Jahr. Dieser Betrag entspricht dem Defizit der Finanzierungsrechnung. Bei Nettoinvestitionen von insgesamt rund 200 Mio pro Jahr entspricht dies wiederum einem Selbstfinanzierungsgrad von 90%.

Beim Richtwert Nr. 2 ist der Wert von 170 Mio für die Nettoinvestitionen wie bereits erwähnt nicht nachvollziehbar. Ein Widerspruch zum Richtwert für die Erfolgsrechnung besteht aber nicht. Auch ist über die Erfolgsrechnung einerseits und die Investitionsrechnung andererseits implizit auch die Finanzierungsrechnung adressiert, so dass indirekt eine Schuldenbremse besteht.

Allerdings werden im Hinblick auf eine effektive Schuldenbremse die Aktivitäten der kantonalen Tresorerie nicht vollständig erfasst, so dass die Bruttoschulden dennoch deutlich ansteigen können (wie das seit 2013 der Fall ist, siehe Grafik 4). So wäre es heute möglich, dass der Kanton eine Milliarde CHF am Kapitalmarkt aufnimmt und an andere Körperschaften oder Firmen weiter verleiht, ohne einen Richtwert zu verletzen.

Die Richtwerte Nr. 5 und Nr. 6 sind wie schon oben angesprochen eigentlich nicht notwendig. Die Strassenrechnung kann in die ordentliche Rechnung integriert werden, die Personalvorgabe ist bereits im Richtwert für die Erfolgsrechnung enthalten. Die Beibehaltung hat vielmehr politische als finanzwirtschaftliche Gründe. Schliesslich ist auch die Vorgabe für die Gesamtausgaben in Richtwert Nr. 5 eine (durchaus zweckmässige) Hilfsgrösse, damit das eigentliche Ziel der Plafonierung der Staatsquote erreicht wird.

Zyklizität und Fristigkeit

Es ist ein allgemein anerkannter Grundsatz, dass staatliche Tätigkeiten und insbesondere die Finanzpolitik die konjunkturellen Zyklen nicht verstärken, sondern nach Möglichkeit glätten sollen. Deshalb ist es sinnvoll, dass die Erfolgsrechnung nur mittelfristig (und nicht jedes Jahr) ausgeglichen sein muss und in konjunkturell schlechten Zeiten auch negativ abschneiden darf (ja soll). Die Strassenrechnung ist eher nicht konjunkturanfällig (und falls doch, eher stabilisierend, da Baufirmen in Rezessionen mehr freie Kapazitäten haben und so der Realisierungsgrad eher

ansteigt). Die übrigen numerischen Vorgaben betreffen die Ausgaben (Investitionen, Gesamtausgaben, Gesamtlohnsumme), bei denen eine Verstetigung sinnvoll ist. Prozyklische Elemente sind in den Richtwerten keine eingebaut. Wichtig ist, dass in der Praxis die zulässigen Aufwandüberschüsse gemäss den Ausführungen zum Richtwert Nr. 1 in schlechten Zeiten effektiv auch zugelassen werden und die Investitionen (Nr. 2) nicht der Konjunktur- und Finanzlage angepasst werden.

Diese Ausführungen zeigen auch, dass der Aspekt Einjährigkeit versus Mehrjährigkeit ausreichend adressiert ist. Die Erfolgsrechnung soll mittelfristig ausgeglichen sein, die Gesamtausgaben im Jahresdurchschnitt real höchstens um 1% wachsen (wobei in der Praxis vermutlich kein Unterschied zwischen «mittelfristig» und «im Jahresdurchschnitt» besteht). Die anderen numerischen Richtwerte erfüllen ihren Zweck mit jährlichem Horizont. Einzig bei der Staatsquote (Nr. 3) wäre eine Ergänzung «mittelfristig» für die Stabilität zweckmässig, da der Nenner aufgrund widriger Umstände auch unerwartet sinken und damit die Staatsquote anheben kann. Konsequenterweise sollte auch das Personalkostenwachstum (Nr. 6) «im Jahresdurchschnitt» beschränkt werden.

Fazit

Ein Blick auf die Entwicklung des kantonalen Haushalts zeigt, dass die Richtwerte in ihrer Gesamtheit offensichtlich die erwünschte Wirkung erzielt haben. Der Finanzhaushalt steht gesund da, die Schulden sind relativ gering. Offenbar hat sich das Richtwertesystem bewährt.

Die im Schnitt der letzten 15 Jahre guten Abschlüsse von Erfolgs- und Finanzierungsrechnung deuten darauf hin, dass das Richtwertesystem in der heutigen Ausprägung sogar zu gut wirkt. Einzig diejenigen Aktivitäten der Tresorerie, welche ohne Ausgaben in der Investitionsrechnung die Bruttoschulden erhöhen, sind heute nicht erfasst. Weitere Lücken (neben jener bei der Tresorerie) oder Widersprüche im System sind keine erkennbar.

Mögliche Anpassungen (auch hinsichtlich der quantitativen Aspekte) wurden in diesem Kapitel bereits angesprochen. Im nächsten Kapitel wird explizit auf mögliche Verbesserungen eingegangen.

5. Weiterführende Bemerkungen

Im letzten Kapitel wurde ein insgesamt positives Bild der für die Periode 2021-2024 geplanten finanzpolitischen Richtwerte gezeichnet. Es wurden jedoch bereits mögliche Ansätze für Verbesserungen dargestellt oder entsprechende Fragen gestellt. Dies soll nun vertieft werden.

Allgemeine Bemerkungen

Die Richtwerte sind lediglich Instrumente zu Erreichung der finanzpolitischen Ziele. Diese sind aber nicht explizit dargestellt. Implizit geht es um eine Schulden-, Defizit- und Ausgabenbremse. Es wäre hilfreich, die finanzpolitischen Ziele explizit darzustellen. Aufgrund der Ausgestaltung der Richtwerte lauten die finanzpolitischen Ziele wohl wie folgt:

- Das Eigenkapital soll nicht schrumpfen.
- Die Schulden sollen nicht übermässig ansteigen.

Zudem gibt es zwei weitere Ziele, die über rein finanzpolitische Zielsetzungen hinausgehen, da sie generell die Versorgung der Bevölkerung mit staatlichen Dienstleistungen und deren Finanzierung betreffen:

- Die Staatsquote soll nicht ansteigen.
- Die Steuerbelastung soll (relativ) moderat sein.

Oder anders formuliert: Es gibt einen Plafond für die Gesamtheit der staatlichen Leistungen. Diese werden grundsätzlich durch Steuern finanziert (denn die Schulden sollen kaum steigen und das Eigenkapital nicht schrumpfen). Neue Schulden dürfen nur zur Finanzierung zusätzlicher Investitionen gemacht werden, und dies nur, sofern sie in zukünftigen Erfolgsrechnungen nicht zu Aufwand-Überschüssen führen. Zusätzliche autonome Ziele sind nicht erkennbar (und auch nicht notwendig).

Bemerkungen zu einzelnen Richtwerten

Nr. 1: Wegen der strukturellen Überschüsse in den letzten 15 Jahren ist die Vorsichtskomponente bei den Erträgen und die Luftkomponente bei den Aufwänden stark angestiegen, so dass auch die Differenz zwischen Rechnung und Budget stark angestiegen ist.

Auch wenn die strukturellen Überschüsse in den kommenden Jahren gegen null tendieren (wegen STAF, NFA), soll konkret aufgezeigt werden, wie die Budgetierung verbessert werden kann und wie gross der Effekt auf die Differenz zwischen Rechnung und Budget dadurch wird. Derartige Massnahmen müssten einen Gesamteffekt von etwa 50 Mio ergeben.

Zudem ist nicht nachvollziehbar, weshalb der Wert von 80 Millionen in Rezessionen nur im Zusammenhang mit expliziten Stabilisierungsmassnahmen gelten soll, da dann die Steuereinnahmen automatisch sinken. Auch ist nicht nachvollziehbar, weshalb bei einer länger anhaltenden Rezession der erhöhte Wert (der wohl zu einem Defizit in der Rechnung führt) nur während längstens 3 Jahren zulässig ist; schliesslich gab es jetzt 15 Jahre Überschüsse. Im letzten Kapitel wurde ein Raster und eine Formel dargelegt, die als Diskussionsgrundlage dienen können.

Um allfällige Unklarheiten beim Leser zu beseitigen wäre es zudem hilfreich, im zweiten Abschnitt, vor „Aufwandüberschuss“ das Wort „budgetierter“ einzufügen.

Nr. 2: Hilfreich wäre die Einführung einer expliziten Zielgrösse für die Nettoinvestitionen in der Rechnung, von dem der Richtwert fürs Budget abgeleitet werden kann.

Nr. 3: Eine stabile Staatsquote ist wohl ein sinnvolles politisches Ziel (siehe oben), aber als Richtwert für die Finanzpolitik wenig geeignet (da das BIP vom Staat nicht gesteuert werden kann und die effektiven Daten erst mit drei Jahren Verzögerung publiziert werden). Deshalb kann die Staatsquote nur «mittelfristig» stabil gehalten werden. Dazu ist der operative Richtwert für das reale Ausgabenwachstum um mittelfristig 1% zweckmässig.

Nr. 4: Der Richtwert zur Steuerbelastung ist grundsätzlich sinnvoll. Zur Überprüfbarkeit wäre es zweckmässig, dass „interkantonale Umfeld“ zu definieren (z. B. Liste der relevanten Kantone).

Nr. 5: Hier stellt sich die grundsätzliche Frage, ob eine separate Strassenrechnung in der heutigen Zeit noch angebracht ist. Konsequenterweise müsste der Wert zu den Netto-Investitionen (Nr. 2) angepasst werden. Im Übrigen scheint der Wert von 20 Millionen knapp adäquat; die Differenz in den letzten Jahren – insbesondere in den letzten zwei – legt eine Erhöhung des Wertes nahe.

Nr. 6: Der Richtwert zu den Personalausgaben ist eigentlich redundant, da diese Teil der Ausgaben (Nr. 3) sind. Sofern dieser Richtwert aus politischen Überlegungen gewünscht wird, scheint der Wert von 1 % zweckmässig. für ein korrektes Bild müssten die ausgegliederten Betriebe eingerechnet (konsolidiert) werden. Zudem wäre es analog zum Richtwert Nr. 3 zweckmässig, „pro Jahr“ zu ersetzen durch „im Jahresdurchschnitt“, weil die Personalausgaben ein relevanter Teil der Gesamtausgaben sind.

Bemerkungen zum Richtwertesystem

Um die vier eingangs herausgeschälten Ziele zu erreichen, genügen die Richtwerte zur Erfolgsrechnung (Nr. 1), zur Investitionsrechnung (Nr. 2), zum Ausgabenwachstum (Nr. 3) und zur Steuerbelastung (Nr. 4, operationalisiert). Eine griffige Schuldenbremse müsste indessen nicht nur die in der ordentlichen Finanzierungsrechnung erfassten, sondern auch die übrigen Aktivitäten der Tresorerie erfassen.

Die anderen Richtwerte haben ergänzenden Charakter. Es sind weder Widersprüche noch Lücken erkennbar. Allfällige Redundanzen sind offenbar politisch gewollt.

Alternativen zum Richtwertesystem

Viele Kantone operieren im Rahmen einer Schuldenbremse mit verbindlichen Vorgaben. Diese sind in der Regel in einem Gesetz festgeschrieben. Dies hat den Vorteil, dass die Hürden für eine Änderung deutlich höher sind. Zusätzlich werden bei einer Schuldenbremse meistens auch Regeln für Ausnahmen und Sanktionen bei Regelverletzungen definiert.

Aufgrund der Rechnungs-Ergebnisse der letzten Jahre zeigt das Richtwertesystem offenbar die erwünschte Wirkung, so dass sich ein Wechsel zu einer expliziten Schuldenbremse derzeit nicht aufdrängt. Umgekehrt ist es einfacher, eine verbindliche Schuldenbremse „in guten Zeiten“ einzuführen als in einer finanziellen Stresssituation.

6. Zusammenfassung und Fazit

Abschliessend sollen die Ergebnisse qualitativ zusammengefasst und entsprechend einige Empfehlungen formuliert werden.

Die wichtigsten **Erkenntnisse** lauten wie folgt:

- Die Finanzlage des Kantons Graubünden ist gesund und im interkantonalen Vergleich überdurchschnittlich gut. Sowohl die laufende als auch die Finanzierungsrechnung weisen seit 2004 praktisch nur Überschüsse auf. Zudem ist die Brutto-Verschuldung moderat, die Nettoschulden sind sogar negativ (= Nettovermögen).
- Die Rechnung schneidet seit 1997 jedes Jahr besser ab als budgetiert. Dies betrifft die Erfolgs-, die Investitions- und die Finanzierungsrechnung. Die Verbesserungen haben in den letzten 20 Jahren im Trend leicht zugelegt. Wiewohl positive Abweichungen aufgrund asymmetrischer Effekte im Budgetierungsprozess öffentlicher Haushalte üblich sind, sind die Budgetabweichungen doch mittlerweile beträchtlich.

- Im Vergleich mit den anderen Kantonen sind die Verbesserungen im Kanton Graubünden bei allen drei untersuchten Finanzgrössen überdurchschnittlich gross. Beim Saldo der laufenden Rechnung und bei den Nettoinvestitionen ist die relative Verbesserung in Graubünden rund ein Drittel grösser als in den anderen Kantonen. (Ein Vergleich mit dem Bund ist uneinheitlich, aufgrund einer deutlich unterschiedlichen Haushaltsstruktur aber auch kaum interpretierbar).
- Da die volatile (oder unsystematische) Komponente kleiner als in den anderen Kantonen ist, fällt die systematische Komponente der Verbesserungen umso grösser aus. Folglich können die Verbesserungen zwischen Budget und Rechnung reduziert werden, indem beispielsweise die Einnahmen etwas realistischer (also höher) und die Ausgaben mit weniger «Luft» (also tiefer) budgetiert werden.
- Auch unter Berücksichtigung der relativ guten Konjunkturlage seit 2004 erscheinen die Rechnungsabschlüsse als systematisch positiv. Die absehbare Verschlechterung der Ertragsseite (Steuern und NFA) drücken die strukturellen Überschüsse indessen gegen null.
- Die Vorgabe von 80 Millionen zulässige Budgetdefizite in Rezessionen ist eher restriktiv. Aufgrund der Beschränkung auf maximal drei Jahre und nur bei expliziten Stabilisierungsmassnahmen, könnte es selbst in rezessiven Zeiten zu Rechnungs-Überschüssen kommen, was als Konflikt mit Bundesverfassung Art. 100 Abs. 4 einer konjunkturgerechten Haushaltspolitik interpretiert werden könnte.
- Das für die Jahre 2021-2024 vorgesehene Richtwertesystem ist in sich logisch. Widersprüche sind keine auszumachen, auch nicht in Bezug auf die Höhe der quantitativen Richtwerte.
- Die notwendige Berücksichtigung der Konjunkturschwankungen ist grundsätzlich adäquat. Indessen besteht die Gefahr, dass die Vorgabe im Richtwert Nr. 1 für Rezessionen zu restriktiv ist (siehe oben). Zudem sollte auch bei den Personalausgaben wie bei den Gesamtausgaben das Wachstum nicht für jedes einzelne Jahr, sondern nur im Jahresdurchschnitt begrenzt werden.
- Zur Vermeidung systematischer Überschüsse und allfällig prozyklischer Wirkungen sprechen die bestehenden deutlichen Verbesserungen zwischen Budget und Rechnung für eine realistischere Budgetierung der Erfolgsrechnung und einen expliziten Zielwert bei den Nettoinvestitionen.
- Grundsätzlich sind alle finanzpolitischen Regeln konjunktursensitiv auszugestalten. Dies kann mittels expliziter Differenzierung (wie im Richtwert Nr. 1) oder durch eine längerfristige Betrachtung erreicht werden (wie in Richtwert Nr. 3). Letzteres würde auch beim Richtwert Nr. 6 Sinn machen.

Schliesslich sollen einige **Empfehlungen zu einzelnen Richtwerten** wiederholt werden:

Nr. 1: Die numerischen Richtwerte von 50 Millionen in normalen Zeiten und 80 Millionen in Rezessionen sind adäquat, wenn die Budgetqualität besser wird. Also sollen konkrete Massnahmen zur Verbesserung der Budgetgenauigkeit im Gesamtwert von etwa 50 Mio ergriffen werden. Um Klarheit zu schaffen, im zweiten Abschnitt vor „Aufwandüberschuss“ das Wort „budgetierter“ einfügen. Zudem wäre die Einführung einer konjunkturgerechten Formel zu prüfen (wie im vierten Kapitel skizziert). Andernfalls sollen die Beschränkungen «im Zusammenhang mit Massnahmen zur Stabilisierung der Konjunktur» und «während längstens 3 Jahren» gestrichen werden.

- Nr. 2: Der numerische Richtwert von 170 Millionen ist nicht nachvollziehbar. Deshalb soll eine Zielgrösse für die Rechnung definiert werden (z.B. 150 Mio), von der unter Berücksichtigung des erwarteten Realisierungsgrads (von derzeit rund 88%) der Budgetwert abgeleitet werden kann (z.B. 170 Mio).
- Nr. 3: Da die Staatsquote nicht direkt gesteuert werden kann, im ersten Satz vor «ist» das Wort «mittelfristig» einfügen.
- Nr. 4: Zur quantitativen Überprüfung dieses Richtwertes wäre die Definition von „im interkantonalen Umfeld“ hilfreich.
- Nr. 5: Es wäre zu prüfen, ob die Strassenrechnung abgeschafft werden oder zumindest für die Planung in die Richtwerte Nr. 1 und Nr. 2 integriert werden soll. Zudem ist eine leichte Erhöhung des Richtwertes angezeigt.
- Nr. 6: Sofern dieser Richtwert beibehalten werden soll, wäre es zweckmässig, „pro Jahr“ zu ersetzen durch „im Jahresdurchschnitt“.
Zudem müssten die Personalausgaben zukünftig um allfällige Ausgliederungen von Dienststellen bereinigt werden.
- Zudem: Es wäre zu prüfen, sämtliche Aktivitäten der Tresorerie in geeigneter Weise zu erfassen, um ein übermässiges Ansteigen der Bruttoschulden zu begrenzen.

Anhang

A) Relevante Rechtsgrundlagen

Auszüge aus den jeweiligen Erlassen und Artikeln (Unterstreichungen durch den Autor)

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV, SR 101)

Art. 100 Konjunkturpolitik

4 Bund, Kantone und Gemeinden berücksichtigen in ihrer Einnahmen- und Ausgabenpolitik die Konjunkturlage.

Verfassung des Kantons Graubünden (KV, 110.100)

Art. 34 Planung

- 1 Der Grosse Rat erlässt die übergeordneten politischen Ziele und Leitsätze.
- 2 Er behandelt das Regierungsprogramm, den Finanzplan und weitere grundlegende politische Planungen der Regierung.
- 3 Er kann über die Weiterführung der Planung Beschlüsse fassen und der Regierung Aufträge erteilen.

Art. 93 Grundsätze (der Finanzordnung)

- 1 Die öffentlichen Mittel sind sparsam, wirtschaftlich und wirksam einzusetzen.
- 2 Der Finanzhaushalt soll unter Berücksichtigung der Wirtschaftsentwicklung mittelfristig ausgeglichen sein.

Gesetz über den Grossen Rat (GRG, 170.100)

Art. 61 Instrumente: 1. Politische Ziele und Leitsätze

- 1 Der Grosse Rat erlässt übergeordnete politische Ziele und Leitsätze vor jeder Planungsperiode für Regierungsprogramm und Finanzplan.
- 2 Diese Ziele und Leitsätze sind von der Regierung der Ausarbeitung von Regierungsprogramm und Finanzplan zugrunde zu legen.

Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons Graubünden (FHG, 710.100)

Art. 6 Haushaltsgleichgewicht

- 1 Das Ergebnis der Erfolgsrechnung soll mittelfristig ausgeglichen sein.
- 2 Mittelfristig dürfen die Ausgaben des Kantons prozentual nicht stärker zunehmen als die Gesamtwirtschaft.
- 3 In konjunkturell guten Zeiten sind Überschüsse in der Erfolgsrechnung anzustreben, soweit sie zur Deckung von Defiziten in finanziell angespannten Zeiten erforderlich sind.

Art. 35 Regierungsprogramm und Finanzplan

2 Der Grosse Rat legt alle vier Jahre unter Beachtung der Haushaltsgrundsätze finanzpolitische Richtwerte für die Erstellung der Budgets fest. Bei wesentlichen Veränderungen passt der Grosse Rat die finanzpolitischen Richtwerte für die entsprechenden Finanzplanjahre an.

Verordnung über den kantonalen Finanzhaushalt (FHV, 710.110)

Art. 2 Budget, IAFP und Jahresrechnung

2 Die Budgetbotschaft wird im Sinne eines integrierten Aufgaben- und Finanzplans (IAFP) mit einem Finanzplan für drei Jahre, einem Jahresprogramm und insbesondere mit folgenden Angaben ergänzt:

- a) erläuternder Bericht mit den Anträgen der Regierung sowie des Kantons- und des Verwaltungsgerichts an den Grossen Rat;
- b) Nachweis über die Einhaltung der finanzpolitischen Richtwerte des Grossen Rates.

B) Daten

Tabelle 9: Auswahl einiger relevanter Daten

	Saldo Laufende Rechnung		richtwertrelevante		Saldo Finanzierungsrechnung		BIP nom	LIK CH
	operatives Ergebnis		Nettoinvestitionen					
	Budget	Rechnung	Budget	Rechnung	Budget	Rechnung	GR	Dez 2015=100
1997	-32.9	-5.1	195.2	160.9	-92.3	-41.0	10973	91.8
1998	-67.2	-8.9	192.8	167.0	-137.8	-34.8	11008	91.9
1999	-46.6	-15.7	171.4	166.9	-91.7	-54.5	10894	92.6
2000	-46.8	-12.9	159.8	150.5	-80.0	-17.8	11135	94.0
2001	-41.6	-7.2	153.7	145.1	-64.1	0.3	11236	95.0
2002	-33.4	-21.4	163.5	153.8	-64.9	-38.2	11112	95.6
2003	-60.2	-41.5	160.0	155.4	-84.1	-73.0	11034	96.2
2004	-20.9	50.1	151.9	148.0	-53.3	27.4	11164	97.0
2005	-14.2	90.7	159.1	148.2	-27.4	100.7	11382	98.1
2006	45.6	121.3	172.2	167.0	18.4	157.3	11755	99.1
2007	66.1	106.1	180.3	163.0	16.3	122.8	12200	99.9
2008	65.8	175.9	204.5	187.7	54.7	184.6	12616	102.3
2009	28.3	126.6	203.9	187.9	-29.6	112.8	12638	101.8
2010	-34.9	108.6	232.7	210.4	-91.6	112.8	13065	102.5
2011	-20.8	102.9	210.9	196.0	-72.2	99.0	13353	102.7
2012	-25.8	43.7	199.0	174.6	-96.6	14.6	13512	102.0
2013	-51.7	39.5	191.0	159.2	-164.0	-55.5	13735	101.8
2014	-60.2	43.7	178.8	126.1	-120.0	55.4	13951	101.8
2015	-63.7	59.8	185.0	159.9	-128.7	76.9	13952	100.6
2016	-55.8	16.4	196.2	194.9	-44.7	-24.0	14173	100.2
2017	-29.5	78.0	156.3	126.4	-86.7	23.4	14350	100.7
2018	-33.4	105.2	155.0	134.6	-148.7	46.3	14804	101.7

Hinweis zu den dargestellten Daten:

- Saldo Laufende Rechnung: nur operatives Ergebnis (relevant für Richtwert Nr. 1, abgebildet in Grafik 5 und Grafik 11)
- Nettoinvestitionen: nur richtwertrelevante Nettoinvestitionen (relevant für Richtwert Nr. 2, abgebildet in Grafik 6)
- Saldo Finanzierungsrechnung (abgebildet in Grafik 7)
- BIP nom: nominelles Bruttoinlandprodukt des Kantons Graubünden (abgebildet als jeweils angepasster Index in den Grafiken 1, 2 und 4)
- LIK CH: Landesindex der Konsumentenpreise der Schweiz (abgebildet als jeweils angepasster Index in den Grafiken 13 und 15)

Datenquellen

- BFS (Bundesamt für Statistik): Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) und BIP Schweiz
- DFG Graubünden (Departement für Finanzen und Gemeinden Graubünden): Daten zu Finanzplan, Budget und Rechnung Graubünden, BIP Graubünden (BIP 2017/2018: geschätzt)
- EFV (Eidgenössische Finanzverwaltung): Daten zu Budget und Rechnung des Bundes
- EFV/BFS (Eidgenössische Finanzverwaltung/ Bundesamt für Statistik): Finanzstatistik der Schweiz (Bund, Kantone, Gemeinden)
- FDK/FkF (Finanzdirektorenkonferenz/Fachgruppe für kantonale Finanzfragen): Daten zu Budget und Rechnung für alle Kantone (auch für Graubünden)