



Erläuternder Bericht

betreffend

Gesetzesrevisionen zur Haushaltsflexibilisierung (GrFlex)

Inhaltsverzeichnis

Die Kernpunkte der Vorlage	3
1 Finanzpolitische Ausgangslage	4
1.1 Bisherige Entwicklung des Kantonshaushaltes.....	4
1.2 Finanzperspektiven für die Jahre 2020-2022.....	5
1.3 Parlamentarischer Auftrag Kunz (Chur).....	6
1.4 Interkantonale Benchmark-Analyse des Kantonshaushalts	6
1.5 Regierungsprogramm 2017–2020	7
1.6 Koordination mit Regierungsprogramm 2021-2024	8
2 Gesetzliche Ausgabenverpflichtungen und Handlungsspielräume.....	8
2.1 Gesetzliche Vorgaben auf Bundes- und Kantonsebene	8
2.2 Umfang der bestehenden Ausgabenbindungen und Handlungsspielräume.....	9
3 Gesetzesrevisionen zur Erweiterung der Handlungsspielräume	11
3.1 Ziel und Form der Gesetzesrevisionen	11
3.2 Umfang und Inhalt der Gesetzesrevisionen	11
3.3 Erläuterungen zu den einzelnen Revisionsbestimmungen	12
3.4 Aufhebung Fortbildungsgesetz und Gesetz über Mutterschaftsbeiträge	12
3.5 Ausgabenspielräume neu.....	14
4 Vorgehenskonzept für ein Entlastungspaket	16
4.1 Auslöser für ein Entlastungspaket mit Vorlage an den Grossen Rat.....	16
4.2 Dimensionierung eines Entlastungspakets	18
4.3 Übergeordnete staatspolitische Vorgaben.....	18
4.4 Finanz- und steuerpolitische Vorgaben	19
4.5 Zusammenhang zwischen Gesetzesrevisionen und Entlastungspaket.....	19
5 Finanzielle Auswirkungen der Revisionen für den Kanton	19
6 Finanzielle Auswirkungen der Revisionen für die Gemeinden	20
7 Terminplan und Inkraftsetzung	20
Anhänge.....	21
1. Entwurf Mantelgesetz zur Haushaltsflexibilisierung mit der Revision von 15 Gesetzen und Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen (Synopsis)	21
2. Verzeichnis der Abkürzungen	21

Die Kernpunkte der Vorlage

Die aktuelle Finanzlage des Kantons befindet sich weiterhin in guter Verfassung. Für die kommenden Jahre zeichnen sich jedoch steigende Defizite ab, die ein noch tragbares Mass übersteigen. Die Ertragsseite stagniert und vermag mit dem Wachstum der Aufwendungen nicht mehr Schritt zu halten. Damit der Kantonshaushalt auch langfristig im Gleichgewicht gehalten werden kann, sind finanzpolitische Handlungsspielräume auf der Ausgabenseite erforderlich. Das vorliegende Projekt schafft dafür wesentliche Grundlagen. Es besteht aus zwei Elementen:

1. Gesetzesrevisionen zur Haushaltsflexibilisierung (GrFlex):

Mit der Revision von 14 kantonalen Gesetzen, sollen bestehende feste Ausgabenverpflichtungen gelockert und damit in den davon betroffenen Aufgabenbereichen vergleichbare Handlungsspielräume geschaffen werden wie in den übrigen Bereichen. Betroffen sind jene Bestimmungen, welche einem breiten und ausgewogenen Entlastungspaket im Wege stehen würden.

2. Vorgehenskonzept für ein Entlastungspaket (EP-Konzept):

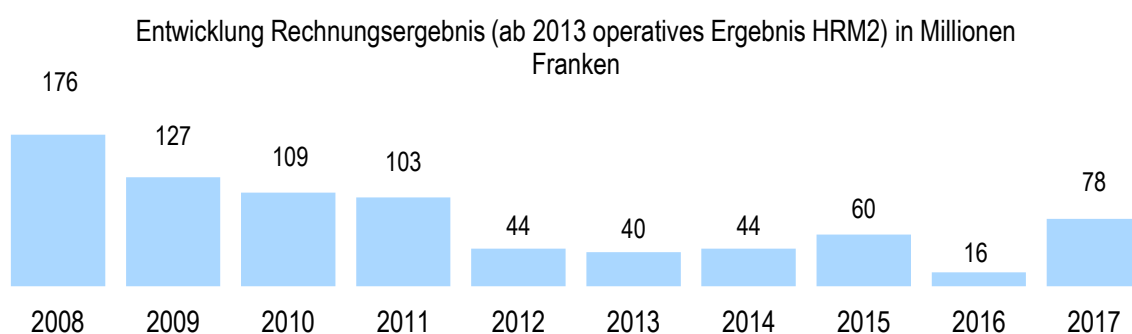
Das EP-Konzept legt die Spielregeln fest, wann und unter welchen Bedingungen die Regierung ein Entlastungspaket schnüren und dem Grossen Rat zum Beschluss vorlegen muss.

Bei der Vorlage geht es nicht darum, die bestehenden Staatsaufgaben in Frage zu stellen oder – gewissermassen auf Vorrat – konkrete Sparmassnahmen zu ergreifen. Es sollen hingegen die Grundlagen geschaffen und Spielregeln festgelegt werden, damit in einer künftigen finanziell schlechten Situation zeitgerecht und ausgewogen gehandelt werden kann.

1 Finanzpolitische Ausgangslage

1.1 Bisherige Entwicklung des Kantonshaushaltes

Die Kantonsfinanzen waren in den Jahren um die Jahrtausendwende bzw. von 1997 – 2003 geprägt durch anhaltende Defizite in der Erfolgsrechnung. Das Eigenkapital war bis Ende 2003 praktisch aufgebraucht. Eine entscheidende Wende brachten umfassende Entlastungsmassnahmen im Rahmen der Struktur- und Leistungsüberprüfung zur Sanierung des Kantonshaushalts (SLSK; [Heft Nr. 2/2003-2004](#)) im Jahr 2003. Seit dem Jahr 2004 verzeichnet der Kanton durchwegs und zeitweise hohe Ertragsüberschüsse in der Laufenden Rechnung bzw. Erfolgsrechnung. Nachstehende Grafik zeigt die Entwicklung der Rechnungsergebnisse ab 2008.



Seit dem Jahr 2008 erfährt der Kantonshaushalt eine Tendenz sich wieder verschlechternder Ergebnisse. Dieser generelle Trend ist nicht gebrochen, auch wenn in den Jahren 2015 und 2017 verschiedene Sondereffekte auf der Ertragsseite für relativ hohe Gewinne sorgten (2015 60 Mio. und 2017 78 Mio.). Ertragsseitig haben ab dem Jahr 2008 vor allem mehrere Steuergesetzesrevisionen sowie Reduktionen der Steuerfüsse mit erheblichen Entlastungen sowohl für natürliche als auch für juristische Personen zum Abwärtstrend beigetragen. Aufwandseitig macht sich ein enormes Wachstum der Kantonsbeiträge an Dritte – schwergewichtig in den Bereichen Gesundheit, Soziale Sicherheit und Bildung – zunehmend bemerkbar. Diese Beiträge sind ohne Anpassung der gesetzlichen Grundlagen über das jährliche Budget nur marginal beeinflussbar. Sie weisen teilweise eine sehr hohe Dynamik aus, wie insbesondere die Beiträge zur Verbilligung der Krankenversicherungsprämien (IPV). Diese Leistungen basieren teilweise auf verbindlichen Vorgaben des Bundes und auf interkantonalen Vereinbarungen. Davon betroffen sind insbesondere die Ergänzungsleistungen, die Spitelfinanzierung, die ausserkantonale Hochschulausbildung sowie die soziale Unterstützung und Integration. Zahlreiche Gesetzesrevisionen auf Kantonsebene haben ihrerseits zu einem verstärkten Ausgabenwachstum geführt.

Die vor 20 Jahren noch hohe Nettoschuld konnte vollständig abgetragen und eine sehr solide Eigenkapital- und Vermögensbasis geschaffen werden. Per Ende 2017 beläuft sich das frei verfügbare Eigenkapital auf gut 450 Millionen. Diese finanzpolitisch definierte Grösse zeigt einen gewissen Handlungsspielraum für die Finanzierung von Sonderprojekten und zur Deckung von allfälligen vorübergehenden Rechnungsdefiziten. Auch die als Spezialfinanzie-

rung geführte Strassenrechnung verzeichnete über viele Jahre hohe Einnahmenüberschüsse und weist mittlerweile ein Guthaben von 100 Millionen aus.

Mehrheitlich ebenfalls stabilisiert oder verbessert hat sich die Finanzlage der Gemeinden, dies auch dank der im Jahr 2016 umgesetzten Finanzausgleichsreform.

Der kantonale Finanzhaushalt befindet sich mit den Budgets 2018 und 2019 weiterhin in einer gesunden Verfassung. Die operativen Ergebnisse weisen zwar mit Minusbeträgen von 33 Millionen und 48 Millionen Defizite aus. Dank geplanten Reserveentnahmen reduzieren sich diese Budgetdefizite auf 23 Millionen und 34 Millionen. Erfahrungsgemäss dürfen auch für diese beiden Jahre ausgeglichene Rechnungsergebnisse erwartet werden.

1.2 Finanzperspektiven für die Jahre 2020-2022

Die jährlich überarbeiteten Finanzplanzahlen zeigen für die Jahre 2020–2022 stetig steigende Defizite. Die stagnierende Ertragsseite kann mit dem erwarteten Aufwandwachstum nicht Schritt halten. Im Finanzplanjahr 2020 liegt das ausgewiesene massgebende Defizit der Erfolgsrechnung mit 52 Millionen nur knapp ausserhalb des finanzpolitischen Richtwertes des Grossen Rates von maximal 50 Millionen. In den Jahren 2021 und 2022 besteht gestützt auf die aktuell geplanten Defizite von 70 bzw. 82 Millionen Verbesserungsbedarf. Dieser sollte, wenn immer möglich, im Rahmen der ordentlichen Budgetierung gedeckt werden können.

Die ertragsseitigen Risiken in den Planjahren liegen hauptsächlich auf Bundesebene. Noch nicht gesichert ist der Ausgang der Steuervorlage des Bundes (SV17 bzw. STAF) sowie die innerkantonale Umsetzung der Steuergesetzanpassungen. Infolge der SV17 wird mit Ertragsausfällen für den Kanton von insgesamt 21,5 Millionen pro Jahr gerechnet. Hierin eingeschlossen sind auch Einbussen beim Bundesfinanzausgleich. Das Bundesparlament hat die Vorlage am 28. September 2018 genehmigt. Sollte in der Folge das Referendum zustande kommen, wird die Abstimmung auf nationaler Ebene am 19. Mai 2019 stattfinden. Für den Kanton ist die Beratung der Vorlage durch den Grossen Rat in der Augustsession 2019 geplant, womit ein Inkrafttreten auf den 1. Januar 2020 möglich sein wird.

Chancen für bessere Ergebnisse bestehen einerseits in einer sich positiv entwickelnden Konjunktur sowie möglichen Zusatzausschüttungen der Nationalbank bei hohen Ausschüttungsreserven. Aufwandseitig sind jedoch auch Mehrbelastungen für zurzeit im Finanzplan noch nicht erfasste konkrete Vorhaben möglich. Dazu gehören allfällige Zusatzaufwendungen aus Entwicklungsschwerpunkten des im 2019 zu erarbeitenden Regierungsprogramms 2021–2024.

Der finanzpolitische Spielraum wird mit jedem weiteren Jahr tendenziell enger. Im Vergleich zum letzten umfassenden Sanierungspaket im Jahre 2003 ist die finanzielle Ausgangslage trotzdem eine völlig andere. Die damalige finanzielle Situation mit erwähnten nachhaltigen defizitären Jahresrechnungen und aufgezehrtem Eigenkapital erforderte dringende und tiefgreifende Massnahmen in allen Aufgabenbereichen des Kantons. Aktuell befindet sich der Kantonshaushalt noch in einem Umfeld mit Ertragsüberschüssen in den Jahresrechnungen und einem komfortabel hohen frei verfügbaren Eigenkapital. Daher ist – anders als 2003 – der Zeitpunkt für die Vorlage eines konkreten Entlastungspakets noch offen.

1.3 Parlamentarischer Auftrag Kunz (Chur)

In der Dezembersession 2015 reichten Grossrat Kunz (Chur) und 43 Mitunterzeichner einen Auftrag betreffend Aufgaben- und Leistungsüberprüfung ein. Auslöser dieses Vorstosses waren die schlechten Finanzperspektiven des Kantons mit stark steigenden Defiziten in den Finanzplanjahren. Die Regierung soll dem Grossen Rat in Anlehnung an das Vorgehen im Jahr 2003 eine erneute Aufgaben- und Leistungsüberprüfung mit konkreten Entlastungsmassnahmen zum Beschluss im Detail vorlegen. Die Spar- und Strukturvorschläge sollen dabei über alle Departemente und Aufgaben erarbeitet werden. Im Besonderen ist der Entwicklungsschwerpunkt «Sozialziele und Schwelleneffekte» (ES 9/25 des [Regierungsprogramms 2013 - 2016](#)) voranzutreiben, welcher ein grosses Sparpotenzial beinhaltet. Im Ergebnis ist die Vorlage so zu erarbeiten, dass die Erfolgsrechnung innerhalb der heute gültigen finanzpolitischen Vorgaben abgeschlossen werden kann.

Die Regierung unterstützte bei der Beantwortung des Auftrages Kunz die Zielrichtung des Vorstosses ([Antwort vom 4. März 2016](#)). Sie wies aber darauf hin, dass der Kanton zwar nicht um Entlastungsmassnahmen umhinkomme, der Zeitpunkt und das erforderliche Entlastungsvolumen jedoch noch nicht schlüssig festgelegt werden können. Es sei weder zweckmässig noch politisch durchsetzbar, dem Grossen Rat sogleich ein umfassendes Entlastungsprogramm vorzulegen. Es brauche ein flexibles und schrittweises Vorgehen. In erster Priorität sei höchste Ausgabendisziplin beim Budget und bei allen Gesetzesrevisionen geboten.

Die Regierung war bereit, den Vorstoss im beschriebenen Sinne entgegen zu nehmen. Der Grosse Rat hat den Vorstoss am 20. April 2016 mit 100 Ja- zu 14 Nein-Stimmen bei 3 Enthaltungen im Sinne der schriftlichen Ausführungen der Regierung überwiesen ([GRP 5 I 2015/2016](#)). Der Vorstoss ist pendent.

1.4 Interkantonale Benchmark-Analyse des Kantonshaushalts

Unter Beachtung des im April 2016 vom Grossen Rat überwiesenen Auftrages Kunz (Chur) betreffend Aufgaben- und Leistungsüberprüfung sowie im Hinblick auf das [Jahresprogramm 2017](#) hat das Departement für Finanzen und Gemeinden (DFG) im September 2016 eine Benchmarking-Studie bei der BAK Economics AG in Auftrag gegeben. Die Studie hat in allen für den Kantonshaushalt relevanten Aufgabenbereichen die Kosten und Kostentreiber im interkantonalen Vergleich analysiert. Damit können im Hinblick auf absehbar erforderliche Entlastungsmassnahmen breite und wissenschaftlich gestützte Grundlagen beigezogen werden. Die Ergebnisse bieten Anhaltspunkte für vorhandene Entlastungspotenziale. Die Studie analysiert und vergleicht auf Basis der Zahlen der eidgenössischen Finanzverwaltung des Jahres 2014 Leistungen und Nettoaufwendungen in insgesamt 33 verschiedenen Aufgabenfeldern. Die Vorgehensweise und Methodik der BAK Economics AG sind anerkannt und wurden in zahlreichen Kantonen (u.a. Bern, Solothurn, Basel-Stadt, Thurgau, Luzern, Zug, Nidwalden, Obwalden, Uri) bereits angewandt. In der Regel wurde die Benchmarking-Analyse als Basis für anstehende Entlastungsprogramme verwendet.

Die BAK-Studie ist darauf ausgerichtet, ein Potenzial für nachhaltige Kostensenkungen in genau definierten Aufgabenbereichen aufzuzeigen. Bei der Ermittlung der sogenannten Fall-

kosten (Nettoausgaben pro Bezugsgrösse wie Einwohner, Schüler, EL-Bezüger, Waldfläche) wurden die unterschiedlichen und nicht beeinflussbaren strukturellen Bedingungen der Kantone in den jeweiligen Aufgabenfeldern berücksichtigt bzw. statistisch herausgefiltert (Korrektur um Strukturkosten). Überdurchschnittliche Fallkosten können dabei Effekte eventueller Ineffizienzen und/oder eines überdurchschnittlich hohen Leistungsniveaus sein. Sowohl Ineffizienzen als auch ein hohes Leistungsniveau sind als politisch beeinflussbare Kostentreiber anzusehen.

Der BAK-Bericht trägt den Forderungen des Grossen Rates nach einer erneuten Aufgaben- und Leistungsüberprüfung Rechnung. Er zeigt Tendenzen auf und ist als Arbeitsinstrument und Indikator in die weitere Projektarbeit einzubeziehen. Die auf der Basis des Jahres 2014 ermittelten Ergebnisse der Studie selbst können dabei nicht unbesehen als realisierbare Einsparpotenziale betrachtet werden. Nicht erfasst wurden die Investitionskosten. Nicht berücksichtigt wurden auch die gesetzgeberischen Handlungsspielräume des Kantons. Auch ist im Hinblick auf Einsparpotenziale die seit 2014 eingetretene Entwicklung zu berücksichtigen. Vergleichsweise hohe Kosten können verschiedene Ursachen haben. Hier gilt es zu beachten, dass hohe Kosten durchaus auch einer politischen Zielsetzung entsprechen und damit vorübergehend oder dauerhaft gerechtfertigt sein können. Trotz dieser Einschränkungen können die Ergebnisse in Zukunft als eine ergänzende Orientierungshilfe bei der Erarbeitung von konkreten Entlastungsmassnahmen dienen.

1.5 Regierungsprogramm 2017–2020

Die Regierung hat im Rahmen des Berichts über das Regierungsprogramm und den Finanzplan für die Jahre 2017-2020 das Vorgehen zur Sicherung des Haushaltsgleichgewichts festgehalten (Botschaft vom 27. Oktober 2015; [Heft Nr. 12/2015-2016](#); Seiten 884 ff). Es sollen keine Sparmassnahmen auf Vorrat ergriffen, sondern es soll bedarfsorientiert mittels eines schrittweisen, nach Prioritäten gestuften Verfahrens vorgegangen werden. Für das Erreichen von nötigen Haushaltsentlastungen stehen gemäss Regierungsprogramm primär die hohe Budgetdisziplin und die Vornahme von Korrekturen im Rahmen des jährlichen Budgets im Vordergrund (1. Priorität). Die finanzpolitischen Richtwerte sollen unter Ausschöpfung des aktuell realisierbaren Sparpotenzials eingehalten werden. Wie unter Kapitel 1.2 ausgeführt wurde, zeigen die Planzahlen, dass dieses Vorgehen wohl bald an seine Grenzen stossen wird. Wann die in 2. Priorität stehenden nachhaltig wirksamen Massnahmen in Form eines umfassenden Entlastungspaktes umzusetzen sind, ist offen. Das geplante Vorgehen ist im Kapitel 4. Vorgehenskonzept für ein Entlastungspaket beschrieben.

Nicht Gegenstand dieser Vernehmlassungsvorlage sind hingegen Massnahmen der 3. Priorität. Dazu gehören ein vollständiger Abbau von bestimmten staatlichen Aufgaben sowie eine Erhöhung der Steuerfüsse für die natürlichen und juristischen Personen.

Für das Jahr 2018 hat sich die Regierung das Ziel gesetzt, eine Vorlage mit einem Konzept zur Haushaltsentlastung sowie mit Gesetzesanpassungen zur Erweiterung der finanzpolitischen Spielräume zu erarbeiten (siehe Jahresprogramm 2018, ES 33/1 «Aktive Finanz- und Steuerpolitik zur Sicherung der Erträge» in der [Budgetbotschaft](#) auf Seite 36). Damit soll eine

wesentliche Grundlage für spätere Entlastungsmassnahmen zur Sicherung des Haushaltsgleichgewichts und zur Finanzierung der anstehenden Steuerreform SV17 ab 2021 geschaffen werden.

1.6 Koordination mit Regierungsprogramm 2021-2024

Im Jahr 2019 wird die Mehrjahresplanung 2021-2024 erarbeitet. Im Anschluss an die durch die Kommission für Strategie und Staatspolitik ([KSS](#)) formulierten und vom Grossen Rat in der Augustsession 2019 zu erlassenden übergeordneten politischen Ziele und Leitsätze wird die Regierung das Regierungsprogramm und den Finanzplan 2021-2024 (RP/FP 2021-2024) festlegen. Die Kenntnisnahme des RP/FP 2021-2024 durch den Grossen Rat wird in der Februarsession 2020 erfolgen. Zusammen mit dieser Kenntnisnahme legt der Grosse Rat gestützt auf Art. 34 der Kantonsverfassung (KV; [BR 110.100](#)) und Art. 35 Abs. 2 des kantonalen Finanzhaushaltsgesetzes (FHG; [BR 710.100](#)) die finanzpolitischen Richtwerte fest. Diese Richtwerte setzen der Regierung jeweils für eine Planperiode klare Leitplanken zur Ausgestaltung des Budgets. Sie sind jeweils so gesetzt, dass der Finanzhaushalt innerhalb der Planperiode in solider Verfassung verbleibt.

Die Erarbeitung der Mehrjahresplanung 2021-2024 erfolgt parallel zum vorliegenden Projekt zur langfristigen Sicherung des Haushaltsgleichgewichts. Bei der Erarbeitung dieser beiden Vorlagen im Sommer/Herbst 2019 wird insbesondere im Hinblick auf die Ausgestaltung der Entwicklungsschwerpunkte des Regierungsprogramms sowie der finanzpolitischen Richtwerte für die Jahre 2021-2024 eine inhaltliche sowie zeitliche Koordination zwischen diesen beiden Botschaften erforderlich sein.

2 Gesetzliche Ausgabenverpflichtungen und Handlungsspielräume

2.1 Gesetzliche Vorgaben auf Bundes- und Kantonsebene

Gestützt auf die bestehende Gesetzgebung des Bundes und des Kantons haben Regierung und Grosser Rat heute keine Möglichkeit, in eigener Kompetenz ein aufgabenbezogen breites und ausgewogenes Entlastungspaket in grösserem Ausmass zu beschliessen. Durch die Bundesgesetzgebung sowie aufgrund von interkantonalen Verpflichtungen ist ein beachtlicher Teil der kantonalen Ausgaben vollständig oder weitgehend festgelegt. Daran lässt sich nichts ändern. Dieser Umstand erhöht zugleich den Druck auf die anderen kantonal beeinflussbaren Bereiche.

Es bestehen aber auch aufgrund der kantonalen Gesetzgebung in verschiedenen Aufgabenbereichen starke Ausgabenbindungen. Davon betroffen sind zum Beispiel Betriebsbeiträge an verschiedene Fachschulen im Kanton, der neue Beitrag an die Sing- und Musikschulen, die Einlage von allgemeinen Staatsmitteln in die Strassenrechnung, die Beiträge zur Verbilligung der Krankenversicherungsprämien und bestimmte Zahlungen an das kantonale Personal wie die Leistungs- und Spontanprämien von mindestens einem Prozent der Lohnsumme.

Demgegenüber belässt die kantonale Gesetzgebung in zahlreichen Aufgabenbereichen dem Grossen Rat grossen finanzpolitischen Spielraum, so beispielsweise bei den Ausgaben für

den Strassenbau und -unterhalt innerhalb der Strassenrechnung, für die kantonseigene Wirtschaftsförderung, die Förderung der Landwirtschaft durch zusätzliche kantonale Massnahmen, die Forstwirtschaft, die Kultur, die Beiträge an die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Spitäler oder für die Forschung.

Auf Stufe Gesetz bereits aufgehoben hat der Grosse Rat mit der Teilrevision des Gesetzes über das Arbeitsverhältnis der Mitarbeitenden des Kantons Graubünden (Personalgesetz; PG; [BR 170.400](#)) im August 2016 die Pflicht bzw. den Automatismus betreffend Bereitstellung von einem Prozent der Lohnsumme für individuelle Lohnentwicklungen. Die Ausgaben in diesen Bereichen sind unter Berücksichtigung verschiedener Kriterien über das jährliche Budget steuerbar. Die kantonale Gesetzgebung räumt dem Grossen Rat in zahlreichen Bereichen grosse und abschliessende Entscheidungskompetenzen ein. Dies gilt teilweise auch für die Einnahmenseite, so insbesondere für die Festlegung der Steuerfüsse für die jährlichen Steuern der natürlichen und juristischen Personen, dies ohne gesetzliche Limiten nach oben und unten.

Die relativ grossen Kompetenzen in vielen Aufgabenbereichen stehen in starkem Kontrast zu den teils starken Ausgabenverpflichtungen in verschiedenen Spezialgesetzen. Die bestehende Regelung mit den unterschiedlich starken Ausgabenbindungen in den kantonalen Gesetzen ist historisch ohne übergeordnete Gesamtkonzeption entstanden. Würde dies so belassen und der Kanton gezwungen, ein umfangreicheres Entlastungspaket umzusetzen, müssten sich die Sparmassnahmen übermässig auf jene Bereiche konzentrieren, die noch steuerbar sind. Die finanziell gebundenen Ausgaben würden die anderen Bereiche verdrängen. Dies gilt es zu vermeiden. Ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf ist ausgewiesen. Anzupassen sind jene Gesetze, welche der Umsetzung eines breiten und ausgewogenen Entlastungsprogramms im Wege stehen würden. Es geht dabei um eine langfristige strukturelle Ausrichtung der kantonalen Gesetzgebung. Diese geht über die Frage nach dem möglichen Umfang eines mittelfristig erforderlichen Entlastungspakets hinaus. Geschaffen werden zusätzliche Entscheidungsspielräume, ohne bereits konkrete Massnahmen zu begründen oder gar zu beschliessen.

2.2 Umfang der bestehenden Ausgabenbindungen und Handlungsspielräume

Zusammen mit der Erarbeitung des Budgets 2018 und Finanzplans 2019-2021 haben die Departemente und Dienststellen sämtliche Kantonsbeiträge an Dritte im Hinblick auf den gesetzlichen Spielraum zur Steuerung des Ausgabenvolumens geprüft. Das Ergebnis zeigt folgendes Bild:

Kategorien nach Bindungsgrad <i>in tausend Franken</i>	Rechnung 2017	Budget 2018
Kat. 0: nicht relevant für Kantonshaushalt	16 786	23 401
Kat. 1: 100 % gebunden durch Bundesrecht	271 999	287 049
Kat. 2: 100 % gebunden durch interkant. Verpflichtungen	87 255	85 726
Kat. 3: 100 % gebunden durch kantonale Gesetze	226 831	235 080
Kat. 4: 100 % gebunden durch Verpflichtungskredit (VK)	10 201	8 867
Kat. 5: teilweise gebunden durch Bundesrecht	120 419	121 563
Kat. 6: teilweise gebunden durch kantonale Gesetze	249 792	263 998
Kat. 7: steuerbar mit Koppelung Bundesbeiträge	63 548	79 455
Kat. 8: steuerbar mit Anpassung regierungsrätlicher Erlasse	30 298	30 857
Kat. 9: steuerbar mit Anpassung reg. interkant. Vereinbarungen	9 637	9 947
Kat. 10: direkt über Budget steuerbar	72 146	83 864
Total Transferaufwand (ohne Abschreibungen) und Beiträge an Spezialfinanzierungen	1 158 911	1 229 806

In obiger Tabelle nicht erfasst sind die Personal- und Sachaufwendungen sowie die kantonseigenen Investitionen. Bei den Sachaufwendungen und Investitionen bestehen in aller Regel keine fixen gesetzlichen Ausgabenverpflichtungen. Der Personalaufwand ist primär abhängig von der Zahl der angestellten Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung in den verschiedenen Lohnstufen. Das Lohnniveau und verschiedene Leistungen des Kantons sind durch verschiedene Bestimmungen im Personalgesetz festgelegt. Hier lassen sich punktuell ebenfalls zusätzliche Spielräume schaffen.

Für eine Revisionsvorlage zur Reduktion von gesetzlichen Ausgabenverpflichtungen sind primär die bestehenden Ausgaben in den Kategorien 3 «100 % gebunden durch kantonale Gesetze» und 6 «teilweise gebunden durch kantonale Gesetze» relevant. In diesen beiden Bereichen fallen jährlich Ausgaben im Umfang von rund 500 Millionen an.

Gestützt auf Art. 41 FHG könnte der Grosse Rat als Massnahme zur Sanierung des Kantonshaushaltes in kantonalen Erlassen festgelegte Beitragsätze während drei Jahren um bis zu 20 Prozent kürzen. Mit Hilfe einer derartigen linearen Beitragskürzung könnte der Grosse Rat theoretisch jährlich weit über 100 Millionen über eine Dauer von drei Jahren sparen. Eine derartige lineare Beitragskürzung steht nicht im Vordergrund. Sie könnte allenfalls als relativ kurzfristig ergreifbare Rückfallvariante in Betracht gezogen werden. Der Grosse Rat hat dieses Instrument bislang denn auch nur sehr zurückhaltend eingesetzt; das heisst für die Jahre 2003 und 2004 mit einem Kürzungssatz von zehn Prozent, bzw. von vier Prozent für die Beiträge an die Lehrerbeseoldung. Der erneute Einsatz dieses Instrumentes ist für die Jahre 2020 und 2021 denkbar und im Voraus nicht gänzlich auszuschliessen.

3 Gesetzesrevisionen zur Erweiterung der Handlungsspielräume

3.1 Ziel und Form der Gesetzesrevisionen

In einem ersten Schritt sollen die gesetzlichen Möglichkeiten geschaffen werden, damit der Grosse Rat zeit- und bedarfsgerecht agieren kann. Bei dieser Revisionsarbeit steht der finanzpolitische Fokus im Vordergrund. Es geht dabei nicht darum, die Bedeutung einer betroffenen Aufgabe aus staatspolitischer Sicht zu beurteilen. Ob und gegebenenfalls wie weit die Spielräume genutzt werden sollen, ist später im Rahmen von erforderlichen Entlastungsprogrammen zu prüfen.

Die betroffenen Gesetze werden mit Vorteil als Sammelerlass im Rahmen eines Mantelgesetzes revidiert. Der Erlass eines entsprechenden Mantelgesetzes ist mit dem Grundsatz der Einheit der Materie vereinbar. Alle Revisionspunkte dienen dem gleichen Zweck. Sie sollen die Entscheidungsspielräume des Grossen Rates bzw. die Budgetflexibilität durch den Abbau von bestehenden Ausgabenverpflichtungen erhöhen, um so das Haushaltsgleichgewicht im Sinne von Art. 93 Abs. 2 KV auch langfristig sicherstellen zu können. Erreicht werden kann dieser Zweck mit einem Wechsel von bestehenden Muss- in Kann-Formulierungen, dem Setzen oder Vergrössern von Bandbreiten sowie der Aufhebung von Ausgabenbestimmungen mit betraglichen Vorgaben.

3.2 Umfang und Inhalt der Gesetzesrevisionen

In welchem Umfang der Ausgabenpielraum des Grossen Rates durch Revisionen von kantonalen Gesetzen erhöht werden kann und soll, wurde flächendeckend über sämtliche Gesetze, welche finanzielle Leistungen beinhalten, geprüft. Dabei ist es weder möglich noch beabsichtigt, sämtliche Ausgabenbindungen vollständig aufzuheben. Grundsätzlich sind aber sämtliche Aufgaben- und Beitragsbereiche einzubeziehen. Eine Ausnahme bilden dabei jedoch die bestehenden Pauschalbeiträge an die Gemeinden. Die entsprechenden Bestimmungen sind grundsätzlich zu belassen, um Lastenverschiebungen zu vermeiden. Solange zudem die Erfüllung der verfassungsmässig vorgegebenen Aufgaben nicht in Frage gestellt wird, kommt ein vollständiger Ausgabenverzicht nicht in Frage. Gemäss Art. 31 Abs. 2 Ziff. 3 KV nach wie vor auf Stufe Gesetz festzulegen sind Zweck, Inhalt und Umfang der bedeutenden staatlichen Leistungen. Die Ausgaben müssen zudem weiterhin in Sinne von Art. 4 FHG als finanzrechtlich gebunden qualifiziert werden können. Der Haushaltsflexibilisierung durch Gesetzesrevisionen sind daher Schranken gesetzt.

Vom Revisionspaket konkret betroffen sind die nachstehenden 14 Gesetze:

BR Nr.	Erlass	Betroffene Artikel
170.400	Personalgesetz	19, 24, 29
430.000	Berufsbildungsgesetz	39, 40, 44
433.100	Fortbildungsgesetz*	2, 3, 5, 6
494.300	Kulturförderungsgesetz	19, 23
500.800	Suchthilfegesetz	15
542.100	Gesetz über Krankenversicherung und IPV	8
544.300	Kant. Gesetz über Ergänzungsleistungen	5, 6
548.100	Gesetz über die Familienzulagen	4
548.200	Gesetz über Mutterschaftsbeiträge*	4, 5
730.200	Finanzausgleichsgesetz	6, 8, 10, 11
807.100	Strassengesetz	55
872.100	Gesetz über den öffentlichen Verkehr	4, 12
910.000	Landwirtschaftsgesetz	25
914.000	Veterinärsgesetz	45, 68

* Beabsichtigt wird die Aufhebung dieses Erlasses anstelle einer Teilrevision (siehe nachstehend Kapitel 3.4)

Die Gesetzesrevisionen sollen sicherstellen, dass die betroffenen Aufgabenbereiche bei einem Entlastungspaket nicht im Voraus ausgenommen sind.

3.3 Erläuterungen zu den einzelnen Revisionsbestimmungen

Die Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln der von den Revisionen betroffenen 14 Gesetze finden sich in der synoptischen Darstellung des Revisionsentwurfes (Anhang 1).

3.4 Aufhebung Fortbildungsgesetz und Gesetz über Mutterschaftsbeiträge

In den Gesetzesrevisionen zur Haushaltsflexibilisierung (GrFlex) enthalten sind zwei Gesetze, die nach Ansicht der Regierung nicht mehr revidiert, sondern ganz aufgehoben werden sollten. Die Aufnahme dieser beiden Gesetze im GrFlex-Programm zeigt lediglich den Korrekturbedarf, wenn auch für diese Gesetze eine Flexibilisierung vorgenommen würde. Davon betroffen sind die beiden folgenden Erlasse:

- Gesetz über die Unterstützung der Fortbildung Jugendlicher und Erwachsener im Kanton Graubünden vom 13. Juni 1976 (Fortbildungsgesetz; [BR 433.100](#))
- Gesetz über Mutterschaftsbeiträge vom 8. Dezember 1991 (MUBE-Gesetz; [BR 548.200](#))

Zum Fortbildungsgesetz

Seit dem Erlass des Fortbildungsgesetzes im Jahre 1976 haben sich die Rahmenbedingungen für die schweizerische und kantonale Aus- und Weiterbildung grundlegend verändert. Neben den einschlägigen Bundesbestimmungen über die Berufsbildung traten per 1. Januar 2017 das Bundesgesetz über die Weiterbildung vom 20. Juni 2014 (WeBiG; [SR 419.1](#)) und die dazugehörige Verordnung über die Weiterbildung vom 24. Februar 2016 (WeBiV;

[SR 419.11](#)) in Kraft. Das kantonale Fortbildungsgesetz berücksichtigt diese geänderten Rahmenbedingungen nicht. Aufgrund der geringen Beitragsleistungen in den vergangenen Jahren (Kalenderjahr 2017 13 436 Franken) sowie der Änderungen im übergeordneten Recht erscheint eine Teilrevision dieses Gesetzes wenig sinnvoll. Der gesamte Erlass ist nicht mehr zeitgemäss. Er soll deshalb ganz aufgehoben werden.

Zum Gesetz über Mutterschaftsbeiträge

Die Prüfung der Mutterschaftsbeiträge im Rahmen des Entwicklungsschwerpunktes ES 9/25 «Sozialziele und Schwelleneffekte» des Regierungsprogramms 2013 – 2016 hat zu folgendem Schluss geführt:

«Im Gegensatz zu neueren Systemen, welche die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sicherstellen wollen und die Berufstätigkeit beider Elternteile fördern, schaffen die Mutterschaftsbeiträge ausgeprägte negative Erwerbsanreize und führen zu einem beträchtlichen administrativen Aufwand.»

Der Handlungsbedarf ist grundlegend. Das MUBE-Gesetz kann und soll aufgehoben werden. Mit der Mutterschaftsentschädigung gemäss dem Eidgenössischen Erwerbsersatzgesetz (EOG; SR 834.1) wurde die Lücke geschlossen, welche ein Hauptgrund für die Schaffung des MUBE-Gesetzes im Kanton Graubünden war. Zudem wurden im Bereich der externen Kinderbetreuung von Kanton und Gemeinden Angebote entwickelt und unterstützt, um eine geregelte Erwerbstätigkeit und ein intaktes Familienleben besser miteinander zu vereinbaren.

Die jährlichen Beiträge bewegten sich in den letzten 10 Jahren zwischen rund 550 000 und 1 050 000 Franken und betrugen im Durchschnitt rund 750 000 Franken. Im Budget 2019 sowie im Finanzplan 2020-2022 sind 850 000 Franken pro Jahr eingestellt. Die Beiträge betreffen jährlich 80 bis 100 Fälle. Von einer Aufhebung des Gesetzes wäre ein kleiner Kreis von Personen betroffen. Es ist davon auszugehen, dass einige Personen danach auf Sozialhilfe angewiesen wären. Dies betrifft insbesondere diejenigen Personen, die bereits vor und/oder nach dem Bezug von Mutterschaftsbeiträgen auf öffentliche Unterstützung angewiesen sind. Ein Wechsel zu ordentlichen Unterstützungsleistungen würde mehrere Vorteile bieten. Im Rahmen der Berechnung des Lebensbedarfs würde eine einheitliche und vergleichbare Grundlage für die Ermittlung der sozialen Bedarfsleistungen erreicht und dadurch Schwelleneffekte, negative Erwerbsanreize sowie der administrative Aufwand verringert. Um erhebliche Leistungseinbussen für die verbleibenden Beitragsempfänger gegenüber bisher zu vermeiden, soll mit einer flankierenden Revision des kantonalen Unterstützungsgesetzes ([BR 546.250](#)) auf die Rückerstattungspflicht in diesem Bereich verzichtet werden. Für die Gemeinden entstehen zusätzliche Kosten in der Grössenordnung von 300 000 bis 400 000 Franken. Je nach Ausgangslage werden die Gemeinden dafür zusätzliche Kantonsbeiträge aus dem Lastenausgleich Soziales (SLA) erhalten. Um eine finanzielle Lastenverschiebung auf die Gemeinden zu vermeiden, soll die Kantonspauschale an die Gemeinden für weitergehende Tagesstrukturen angehoben und der Gemeindeanteil entsprechend gesenkt werden. Der Kanton richtet heute den Schulträgerschaften zwei Franken pro Betreuungseinheit

für die Vormittags- und Nachmittagsbetreuung und drei Franken pro Mittagsbetreuung aus. Diese Beiträge summieren sich auf jährlich knapp 800 000 Franken. Bei einer Anhebung dieser Ansätze um 50%, d.h. um einen Franken bzw. einen Franken fünfzig, erhöhen sich die Kantonsbeiträge um insgesamt rund 400 000 Franken. Diese Beitragserhöhung bedingt eine Anpassung von Art. 2a des Gesetzes über die Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung (KIBE-Gesetz; [BR 548.300](#)). Im Umfang der Nettoentlastung des Kantons in der Grössenordnung von 400 000 Franken pro Jahr soll zusätzlich die familienergänzende Kinderbetreuung stärker unterstützt werden; dies ohne die Gemeinden zu zusätzlichen Beiträgen zu verpflichten, was eine Anpassung von Art. 6 des KIBE-Gesetzes erfordert. Diese drei flankierenden Massnahmen bieten Gewähr für eine haushaltsneutrale Lösung für den Kanton und die Gemeinden insgesamt sowie für den Erhalt der Mittel zugunsten der Familienförderung. Damit kann ein wichtiges Anliegen des ES 9/25 berücksichtigt werden.

3.5 Ausgabenspielräume neu

Der zusätzliche finanzielle Handlungsspielraum des Grossen Rates im Rahmen des GrFlex-Programms (Kat. 3 bis 7) wurde detailliert ausgelotet. Angenommen wird zudem, dass die Regierung durch eine Anpassung von regierungsrätlichen Erlassen (Kat. 8) zusätzliche Ausgabenspielräume von rund 50 Prozent der bisherigen Beiträge in dieser Kategorie schaffen kann. Es zeigt sich in Bezug auf den **Beitragsbereich** für das gesamte Flex-Programm mit Anpassungen von Gesetzen und regierungsrätlichen Erlassen folgendes Bild:

Kategorien nach Bindungsgrad (<i>Basis Budget 2018</i>)	Ausgabenbindungen der vom Flex-Programm betroffenen Bereiche		
	bisher	Mit Flex	Veränderung
<i>in tausend Franken</i>			
Kat. 0: nicht relevant für Kantonshaushalt	0	0	0
Kat. 1: 100 % gebunden durch Bundesrecht	0	0	0
Kat. 2: 100 % gebunden durch interkant. Verpflichtungen	0	0	0
Kat. 3: 100 % gebunden durch kantonale Gesetze	187 829	151 837	-35 992
Kat. 4: 100 % gebunden durch Verpflichtungskredit (VK)	0	0	0
Kat. 5: teilweise gebunden durch Bundesrecht	46 230	43 862	-2 368
Kat. 6: teilweise gebunden durch kantonale Gesetze	72 215	57 154	-15 061
Kat. 7: steuerbar mit Koppelung Bundesbeiträge	1 242	1 242	0
Kat. 8: steuerbar mit Anpassung regierungsrätlicher Erlasse	30 857	15 857	-15 000
Kat. 9: steuerbar mit Anpassung reg. interkant. Vereinbar.	0	0	0
Kat. 10: direkt über Budget steuerbar	0	68 421	68 421
Total Transferaufwand und Beitrag an SF Strassen	338 373	338 373	0

Durch die vorgesehenen Anpassungen von Bestimmungen im Beitragsbereich können zusätzliche Spielräume über das Budget von insgesamt gut 68 Millionen geschaffen werden. Eine Quantifizierung der Auswirkungen ist dabei nicht in jedem Bereich möglich.

Werden auch die zusätzlichen Spielräume im Personalbereich durch die vorgesehene Revision des Personalgesetzes mit einberechnet, ergeben sich folgende Zahlen:

Bereich <i>in tausend Franken</i>	Zusätzliche Spielräume
Kantonsbeiträge an Dritte und an SF Strassen	68 421
Personal kantonale Verwaltung	7 038
Gesamttotal	75 459

Unabhängig von der Revision des Personalgesetzes besteht ein Zusammenhang zwischen dem Spielraum im Personalbereich und jenem im Beitragsbereich. Die dienststellenübergreifenden Personalmassnahmen – wie zum Beispiel ein reduzierter Teuerungsausgleich – betreffen auch die vom Kanton im wesentlichen Umfang subventionierten Institutionen mit kantonalem Leistungsauftrag. Für sie gelten bei der Beitragsbemessung analoge Massstäbe wie für den Kanton (siehe Art. 43 Abs. 4 FHG). Davon betroffen sind insbesondere die Bildungsinstitutionen HTW, BGS, PHGR, die Berufsschulen und Fachschulen, die privaten Mittelschulen, die Institutionen für behinderte Erwachsene sowie die Sonderschulheime im Kanton.

Mit Hilfe des Flex-Programms kann der Grosse Rat zusätzlich gut 75 Millionen über das Budget steuern. Dabei besteht nicht die Idee, dass im Rahmen eines konkreten Entlastungspakets ausschliesslich auf diese Bereiche zurückgegriffen wird. Entscheidend ist der gesamte Spielraum, der sich aus dem bereits bestehenden und dem zusätzlichen ergibt.

In der nachfolgenden Gesamtdarstellung ist neben allen Transferaufwendungen (ohne Abschreibungen von Investitionsbeiträgen) und den Beiträgen an Spezialfinanzierungen auch der Personalaufwand erfasst. Dieser beträgt gemäss Budget 2018 388,2 Millionen und wird der Kategorie 6 «teilweise gebunden durch kantonale Gesetze» zugerechnet.

Kategorien nach Bindungsgrad (Basis Budget 2018)	Beiträge inklusive Personal		
<i>in tausend Franken</i>	bisher	Veränderung	Mit Flex
Kat. 0: nicht relevant für Kantonshaushalt	23 401	0	23 401
Kat. 1: 100 % gebunden durch Bundesrecht	287 049	0	287 049
Kat. 2: 100 % gebunden durch interkant. Verpflichtungen	85 726	0	85 726
Kat. 3: 100 % gebunden durch kantonale Gesetze	235 080	-35 992	199 088
Kat. 4: 100 % gebunden durch Verpflichtungskredit (VK)	8 867	0	8 867
Kat. 5: teilweise gebunden durch Bundesrecht	121 563	-2 368	119 195
Kat. 6: teilweise gebunden durch kantonale Gesetze	652 157	-22 099	630 058
Kat. 7: steuerbar mit Koppelung Bundesbeiträge	79 455	0	79 455
Kat. 8: steuerbar mit Anpassung regierungsrätlicher Erlasse	30 857	-15 000	15 857
Kat. 9: steuerbar mit Anpassung reg. interkant. Vereinbarungen	9 947	0	9 947
Kat. 10: direkt über Budget steuerbar	83 864	75 459	159 323
Total Kat. 0 - 10	1 617 965	0	1 617 965

Gemäss geltendem Recht kann der Grosse Rat Beiträge im Umfang von rund 84 Millionen direkt über das Budget beeinflussen (Kat. 10). Nach Umsetzung des Flex-Programms erhöht sich die – zumindest mittelfristig steuerbare – Manövriermasse im Beitragsbereich inklusive der zusätzlichen Spielräume im Personalbereich auf rund 160 Millionen.

Ergänzend zur genannten Summe sind die bestehenden Spielräume im Personal- und Sachaufwand sowie bei den Investitionsausgaben für Hochbauten, Mobilien und Informatik zu beachten. Die Spielräume in diesen Bereichen lassen sich nicht quantifizieren. Sie sind unter anderem stark abhängig vom Zeithorizont und dürften für ein einzelnes Budgetjahr sehr beschränkt sein. Ein Teil der Aufwendungen wird im Weiteren über Gebühren gedeckt. Für die Investitionsausgaben für Hochbauten bestehen in der Regel Verpflichtungskredite.

Sollten die Massnahmen zur Ausgabenreduktion im Rahmen von Entlastungspaketen nicht ausreichen, um den Kantonshaushalt wieder ins Gleichgewicht zu bringen, müssten in letzter Priorität neben dem vollständigen Abbau von bestimmten staatlichen Leistungen auch Steuererhöhungen geprüft werden.

4 Vorgehenskonzept für ein Entlastungspaket

Das GrFlex-Projekt lässt offen, inwiefern die neu geschaffenen Spielräume effektiv genutzt werden sollen. Dies ist später in Abhängigkeit von der effektiven Finanzlage und den Finanzperspektiven zu prüfen und zu entscheiden. Die Rahmenbedingungen dafür sollen mit dem Vorgehenskonzept für ein Entlastungspaket (EP-Konzept) festgelegt werden. Das EP-Konzept definiert im Voraus, wann und nach welchen Grundsätzen die Regierung ein Entlastungspaket mit konkreten Sparmassnahmen erarbeiten und dem Grossen Rat zum Beschluss vorzulegen hat. Die Kernpunkte des EP-Konzepts wird die Regierung dem Grossen Rat im Rahmen der GrFlex-Botschaft ebenfalls zum Beschluss vorlegen.

4.1 Auslöser für ein Entlastungspaket mit Vorlage an den Grossen Rat

Aufgrund der momentan gesunden Kantonsfinanzen besteht kein unmittelbarer Handlungsbedarf für ein Entlastungspaket. Es ist jedoch angezeigt, bereits frühzeitig ein breit getragenes Verständnis für den Auslöser bzw. Startpunkt eines Entlastungspakets zu finden. Bei Eintreten dieser festgelegten Voraussetzungen ist das Entlastungspaket vorzubereiten und dem Grossen Rat möglichst unverzüglich eine Vorlage zu unterbreiten.

Der Zeitpunkt für das Ergreifen eines Entlastungspakets wird für dessen Erfolg entscheidend sein. Wie auch die Erfahrungen anderer Kantone zeigen, kommt raschem und konsequentem Handeln sehr grosse Bedeutung zu. Je früher man Fehlentwicklungen erkennt und je rascher man sie korrigiert, umso grösser sind die Erfolgschancen. Die Regierung hat bezüglich Timing für ein dem Grossen Rat vorzulegendes Entlastungspaket im RP/FP 2017-2020 (Botschaft vom 27. Oktober 2015; [Heft Nr. 12/2015-2016](#), Seite 886) folgenden Ablauf festgehalten:

*«Sobald sich für eine Jahresrechnung ein hohes Defizit und sich zugleich für die kommenden Jahre strukturelle Defizite **abzeichnen**, wird die Regierung dem Grossen Rat ein umfassendes Entlastungsprogramm unterbreiten.»*

In der Antwort zum Auftrag Kunz (Chur) betreffend Aufgaben- und Leistungsüberprüfung vom 4. März 2016 präzisierte die Regierung den Startpunkt für ein Entlastungspaket wie folgt:

*«Sobald in einer Jahresrechnung ein hohes Defizit **vorliegt** und sich zugleich für die kommenden Jahre strukturelle Defizite abzeichnen, wird die Regierung dem Grossen Rat ein umfassendes Entlastungsprogramm unterbreiten.»*

Der Vorschlag der Regierung für den Start eines Entlastungspaketes blieb im Grossen Rat grundsätzlich unbestritten, auch wenn unterschiedliche Vorstellungen über die Notwendigkeit und Dringlichkeit eines Sparpakets bestanden. Die Vorgabe erscheint nach wie vor zweckmässig. Der Formulierung fehlt bislang jedoch die konkret messbare bzw. operationalisierbare Grösse, welche unter «hohes Defizit» (betreffend die Jahresrechnung) sowie «strukturelles Defizit» (betreffend die Planjahre) verstanden wird.

Plausibel hergeleitet werden muss primär der Schwellenwert für das Rechnungsdefizit. Dafür wurde eine Grosszahl von unterschiedlichen Basiswerten ausgewertet. Im Ergebnis hat sich das Total der allgemeinen Kantonssteuererträge von netto 697 Millionen (gemäss Budget 2018 ohne Motorfahrzeugsteuern) als die am besten geeignete Basis erwiesen. Als Prozentsatz eignet sich der Wert von 5 Prozent. Solange mit einer Steuerfussanpassung von 5 Prozent Defizite vollständig ausgeglichen werden können, muss noch nicht von einem nachhaltigen bzw. strukturellen Defizit gesprochen werden. Aus den beiden Grössen resultiert ein Betrag von 34,9 Millionen. Der Schwellenwert selber soll der Einfachheit halber als fester absoluter und gerundeter Betrag definiert werden. Die Schwelle liegt damit bei 35 Millionen.

Zur Bestimmung des Schwellenwertes für die Planjahre erscheint es zweckmässig und naheliegend, von einem Durchschnittswert der Planjahre auszugehen, das heisst konkret vom durchschnittlichen Defizit des Budgets des jeweils aktuellen Jahres und der drei nachfolgenden Finanzplanjahre (Durchschnitt von 4 Jahren). Ausgehend vom Referenzwert betreffend Rechnungsdefizit von 35 Millionen lässt sich die Höhe des Schwellenwertes für die genannten vier Planjahre einfach ableiten. Es wird dafür ein Zuschlag im Ausmass der mutmasslichen Abweichung zwischen den Planwerten und den Rechnungsergebnissen gewählt, das heisst von 50 Millionen.

D.h. unter Berücksichtigung der Eigenkapitalsituation erscheinen vorübergehende Defizite von maximal 35 Millionen Franken (rund 5 Prozent der Kantonssteuererträge) noch tragbar. Was darüber hinaus geht, bedeutet eine strukturelle Überlastung des Haushalts, welche nur mit einschneidenden Massnahmen korrigierbar ist. Strukturelle Defizite sind dabei zwingend zu vermeiden.

Gestützt auf diese Überlegungen und Abklärungen hat die Regierung die Schwellenwerte für den Start eines Entlastungspaketes wie folgt definiert:

Sobald in einer Jahresrechnung ein Defizit (operatives Ergebnis bereinigt um Reserveentnahmen) von mehr als 35 Millionen Franken vorliegt und zugleich das Budget und der Finanzplan Defizite von durchschnittlich mehr als 85 Millionen Franken (Schwellenwert für Jahresrechnung + 50 Mio.) aufweisen, unterbreitet die Regierung dem

Grossen Rat für die nächstfolgende Junisession ein Entlastungspaket mit konkreten Sparmassnahmen zum Beschluss.

In Zukunft wird also die Regierung jeweils Ende Januar aufgrund einerseits des Rechnungsergebnisses des Vorjahres und andererseits aufgrund des aktuellen Budgets und der drei folgenden Finanzplanjahre evaluieren und entscheiden, ob sie ein konkretes Entlastungspaket schnüren und dem Grossen Rat in der Junisession zum Beschluss vorgelegen muss. Ein Überschreiten von beiden Schwellenwerten wird sich gegebenenfalls im Voraus abzeichnen. Entsprechende Vorarbeiten sind frühzeitig an die Hand zu nehmen.

4.2 Dimensionierung eines Entlastungspakets

Wird ein Entlastungspaket – ausgelöst durch ein stark negatives Rechnungsergebnis sowie schlechte Budget- und Finanzplanzahlen mit hohen Defiziten – erforderlich, besteht grösserer Korrekturbedarf. Der Entlastungsbedarf wird aller Voraussicht nach mindestens 50 Millionen betragen. Dieser Betrag steht im Einklang mit den Vorgaben des Grossen Rates im Auftrag Kunz (Chur) betreffend Aufgaben- und Leistungsüberprüfung. Die Regierung soll gegebenenfalls nachhaltige Minderausgaben von mindestens 50 Millionen vorsehen. Mit einem konkreten Entlastungspaket soll dabei nicht nur die Lücke im anstehenden Budget gedeckt, sondern es sollen möglichst auch die zu hohen Fehlbeträge in der Finanzplanung korrigiert werden. Auf das Schnüren von jährlich sich wiederholenden Entlastungspaketen jeweils nur mit Blick auf das bevorstehende Budget ist möglichst zu verzichten.

4.3 Übergeordnete staatspolitische Vorgaben

Ein Entlastungspaket ist nach übergeordneten staats- und finanzpolitischen Zielen und Grundsätzen auszurichten. Dabei darf kein durch den Kanton steuerbarer Aufgabenbereich im Voraus gänzlich ausgeschlossen werden.

Als **staatspolitische Vorgaben** zählen insbesondere:

- Die in der Kantonsverfassung (KV) aufgeführten Aufgaben sind weiterzuführen (Verzicht auf eine KV-Revision).
- Die Standortattraktivität des Kantons ist für die Bevölkerung und Wirtschaft zu erhalten.
- Eine angemessene Grundversorgung in den Regionen ist zu erhalten.
- Die Kultur- und Sprachenvielfalt in unserem Kanton ist zu berücksichtigen.
- Die bestehende Aufgabenteilung mit den Gemeinden ist beizubehalten. Auf Lastenverschiebungen ist zu verzichten.
- Der Kanton soll als Arbeitgeber weiterhin attraktive Anstellungsbedingungen bieten.

Diesen Grundsätzen und Rahmenbedingungen ist bei der Ausarbeitung von Sparmassnahmen jeweils prioritär Beachtung zu schenken.

4.4 Finanz- und steuerpolitische Vorgaben

Neben den staatspolitischen Vorgaben ist ein Entlastungspaket auf die finanz- und steuerpolitischen Grundsätze abzustimmen. Zu diesen Grundsätzen zählen insbesondere:

- Das Entlastungspaket ist so auszurichten, dass die finanzpolitischen Richtwerte des Grossen Rates in den jährlichen Budgets eingehalten werden können.
- Das Entlastungspaket hat an der Ausgabenseite anzusetzen. Wie der Grosse Rat sich anlässlich der Diskussionen in der Februar- und Aprilsession 2016 über das Entlastungspaket geäussert hat, stellen Steuererhöhungen keine Option dar.
- Das Schwergewicht der Massnahmen ist auf die Politikbereiche mit grossem Finanzvolumen, hohem Ausgabenwachstum und einem hohen Kostendifferenzial gemäss der Studie der BAK Economics AG vom 24. Mai 2017 zu legen.
- Es ist ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Massnahmen im Eigenbereich und im Transferbereich sicherzustellen.
- Die Massnahmen sollen den Kantonshaushalt nachhaltig entlasten.
- Es sind primär wenige substanzielle Massnahmen zu ergreifen (kein Giesskannenprinzip).

4.5 Zusammenhang zwischen Gesetzesrevisionen und Entlastungspaket

Die Gesetzesrevisionen erhöhen die über das Budget beeinflussbaren Ausgaben in erheblichem Umfang. Sie tragen damit zu einer wesentlich höheren Haushaltsflexibilität bei. Ein Entlastungspaket ist dabei nicht auf die von den Revisionen betroffenen Bereiche fokussiert. Mit Hilfe dieser Revisionen sollen im Hinblick auf ein allfällig erforderliches Entlastungspaket mit konkreten Sparmassnahmen möglichst gleich lange Spiesse zu jenen Aufgabenbereichen geschaffen werden, welche bereits heute steuerbar sind. Angepasst werden sollen deshalb jene Gesetzesbestimmungen, welche der Umsetzung eines ausgewogenen Entlastungspaketes im Wege stehen würden. Es dürfen keine vom Kanton selbst bestimmbar Aufgaben- und Ausgabenbereiche im Voraus von der Prüfung eines konkreten Entlastungspaketes ausgeschlossen werden. Mit den Gesetzesrevisionen werden zusätzliche Handlungsspielräume geschaffen, ohne Entscheide vorwegzunehmen. Dabei wird ein Entlastungspaket den zusätzlich geschaffenen Spielraum nur ansatzweise in Anspruch nehmen. Konkret geht es darum, handlungsfähig zu bleiben, um den Kantonshaushalt auch langfristig im Lot halten zu können.

5 Finanzielle Auswirkungen der Revisionen für den Kanton

Die Gesetzesrevisionen haben keine direkten Auswirkungen auf den Kantonshaushalt. Sie schaffen einzig zusätzliche Spielräume zur Reduktion von Ausgaben. Ob und wie weit derartige Spielräume genutzt werden, ist abhängig von der künftigen Haushaltsentwicklung. Die Revisionen haben auf jeden Fall keinen Einfluss auf den Umfang eines gegebenenfalls erforderlichen Entlastungspaketes. Sie sollen aber sicherstellen, dass ein Paket mit konkreten Sparmassnahmen ausgewogen ausgestaltet wird und sich nicht einfach auf Aufgabenberei-

che konzentriert, die gemäss der geltenden Gesetzgebung bereits grosse Steuerungsmöglichkeiten beinhalten.

6 Finanzielle Auswirkungen der Revisionen für die Gemeinden

Lastenverschiebungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden sind zu vermeiden. Diesem Grundsatz bzw. finanzpolitischen Richtwert folgend wurde auf eine Flexibilisierung von Erlassen verzichtet, die bei einer Nutzung zu einer Lastenverschiebung auf die Gemeinden führen würden. Es bestehen dabei zahlreiche Aufgaben, die vom Kanton und den Gemeinden gemeinsam erfüllt und finanziert werden (Verbundaufgaben).

7 Terminplan und Inkraftsetzung

Die Vernehmlassungsergebnisse werden bis im Mai 2019 ausgewertet sein. Die Regierung wird die Botschaft an den Grossen Rat voraussichtlich im August 2019 verabschieden. Die Beratung der Vorlage im Grossen Rat ist für die Dezembersession 2019 geplant und ein Inkrafttreten der Gesetzesrevisionen auf den 1. Januar 2021. Eine allfällige Nutzung der zusätzlichen Spielräume wird daher erst ab dem Jahr 2021 möglich sein. Dies erscheint unproblematisch, da voraussichtlich auch das Budget 2020 ohne umfassendes Entlastungspaket im Rahmen der Vorgaben gehalten werden kann.

Anhänge

1. Entwurf Mantelgesetz zur Haushaltsflexibilisierung mit der Revision von 15 Gesetzen und Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen (Synopsis)

2. Verzeichnis der Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis für den Erläuterungsbericht und die Synopsis

Abs.	Absatz
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
Art.	Artikel
BGS	Bildungszentrum Gesundheit und Soziales
BFS	Berufsfachschulen
BR	Bündner Rechtsbuch
bzw.	beziehungsweise
DFG	Departement für Finanzen und Gemeinden
EL	Ergänzungsleistungen
Flex	Flexibilisierungsprogramm
GFG	Gastgewerbliche Fachschule Graubünden
GLA	Gebirgs- und Schullastenausgleich
GrFlex	Gesetzesrevisionen zur Haushaltsflexibilisierung
GRP	Grossratsprotokoll
HRM2	Harmonisiertes Rechnungsmodell 2 für die Kantone und Gemeinden
HTW Chur	Hochschule für Technik und Wirtschaft Chur
IPV	Individuelle Prämienverbilligung
IV	Invalidenversicherung
KSS	Kommission für Strategie und Staatspolitik
lit.	Litera
Nr.	Nummer
PHGR	Pädagogische Hochschule Graubünden
RA	Ressourcenausgleich
RB	Regierungsbeschluss
RP/FP	Regierungsprogramm und Finanzplan
SF	Spezialfinanzierung
SLA	Lastenausgleich Soziales
SLSK	Struktur- und Leistungsüberprüfung zur Sanierung des Kantonshaushalts
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts

SV17 bzw. neu: STAF	Steuervorlage 17 bzw. neu: Bundesgesetz über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung
u.a.	unter anderem
VK	Verpflichtungskredit
Ziff.	Ziffer

Abkürzungsverzeichnis für die Erlasse

BwBG	Gesetz über die Berufsbildung und weiterführende Bildungsangebote vom 17. April 2007 (Berufsbildungsgesetz; BR 430.000)
ELG	Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 6. Oktober 2006 (SR 831.30)
EOG	Bundesgesetz über den Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft vom 25. September 1952 (Erwerbsersatzgesetz, SR 834.1)
FAG	Gesetz über den Finanzausgleich im Kanton Graubünden vom 5. Dezember 2013 (Finanzausgleichsgesetz; BR 730.200)
FHG	Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons Graubünden vom 19. Oktober 2011 (Finanzhaushaltsgesetz; BR 710.100)
GöV	Gesetz über den öffentlichen Verkehr im Kanton Graubünden vom 7. März 1993 (BR 872.100)
KFG	Gesetz über die Förderung der Kultur vom 15. Februar 2017 (Kulturförderungsgesetz; BR 494.300)
KFZG	Gesetz über die Familienzulagen vom 8. Februar 2004 (BR 548.100)
KIBE-Gesetz	Gesetz über die Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Graubünden vom 18. Mai 2003 (BR 548.300)
KPVG	Gesetz über die Krankenversicherung und die Prämienverbilligung vom 26. November 1995 (BR 542.100)
KV	Verfassung des Kantons Graubünden vom 14. September 2003 (BR 110.100)
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (SR 832.10)
MUBE-Gesetz	Gesetz über Mutterschaftsbeiträge vom 8. Dezember 1991 (BR 548.200)
ABzMUBE	Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über Mutterschaftsbeiträge vom 17. Dezember 1991 (BR 548.210)
PG	Gesetz über das Arbeitsverhältnis der Mitarbeitenden des Kantons Graubünden vom 14. Juni 2006 (Personalgesetz; BR 170.400)
PV	Personalverordnung vom 12. Dezember 2006 (BR 170.410)
StrG	Strassengesetz des Kantons Graubünden vom 1. September 2005 (BR 807.100)
TSG	Tierseuchengesetz vom 1. Juli 1966 (SR 916.40)
VetG	Veterinärsgesetz vom 30. August 2007 (BR 914.000)
VetV	Veterinärverordnung vom 11. November 2008 (BR 914.100)
WeBiG	Bundesgesetz über die Weiterbildung vom 20. Juni 2014 (SR 419.1)
WeBiV	Verordnung über die Weiterbildung vom 24. Februar 2016 (SR 419.11)