



Geschäftsprüfungskommission

Cumissiun da gestiun

Commissione della gestione

Budget des Kantons Graubünden für das Jahr 2017

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

Sehr geehrter Herr Landespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Im Sinne von Art. 22 der Geschäftsordnung des Grossen Rates (GGO; BR 170.140) hat die Geschäftsprüfungskommission (GPK) das von der Regierung für das Jahr 2017 ausgearbeitete und dem Grossen Rat zur Genehmigung unterbreitete Budget geprüft. Durch den zur Kenntnis gebrachten Ausweis des Finanzplans 2018-2020 wird die Budgetbotschaft zum Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) gemäss Art. 62a des Gesetzes über den Grossen Rat (GRG; BR 171.100) erweitert. Die GPK liess sich durch den Finanzsekretär des DFG und den Vorsteher der Finanzverwaltung über das Ergebnis des Budgetentwurfs orientieren. Zur Vorbereitung verfügten alle GPK-Mitglieder über den Vorabdruck des Budgets 2017, umfassend die Anträge der Regierung, die Anträge des Kantons- und des Verwaltungsgerichts, das Jahresprogramm 2017, den Abschnitt „Aktive Finanz- und Steuerpolitik“, den Bericht der Regierung an den Grossen Rat, das Budget inklusive Finanzplan und weitere erläuternde Darstellungen. Zusammen mit dem Budget 2017 legt die Regierung dem Grossen Rat die Produktgruppenstruktur und Wirkungen 2017-2020 vor. Wie das Jahresprogramm 2017 wird dieser Teil der Botschaft von der Kommission für Staatspolitik und Strategie (KSS) als Leitkommission behandelt. Die GPK hat beschlossen, auf einen Mitbericht an die KSS zu verzichten, nimmt aber im Sinne von Art. 22 Abs. 4 lit. b GGO Ausführungen zur Produktgruppenstruktur und den Wirkungen 2017-2020 in diesen Bericht auf (vgl. Teil H.).

A. Allgemeines zum Prüfungsvorgehen

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

Die GPK-Geschäftsleitung, bestehend aus der GPK-Präsidentin und den Vorsitzenden der vier GPK-Ausschüsse, hat das Budget 2017 und dessen Umfeld als Ganzes, den Personalbereich, den Abschnitt „Aktive Finanz- und Steuerpolitik“, den Budgetbericht der Regierung und die Anträge der Regierung und der Gerichte vorbehandelt.

Die Gesamtkommission hat die Anträge und die offenen Fragen der verschiedenen Ausschüsse und der Geschäftsleitung beraten. Über die wesentlichen Feststellungen und Anträ-

ge zum Budget 2017 führte die Gesamtkommission im Folgenden Aussprachen mit allen Departementsvorstehenden, der Vizepräsidentin des Kantons- und dem Präsidenten des Verwaltungsgerichtes sowie mit dem Vorsteher der Finanzkontrolle. Die Budgetvorprüfung beim Kantonsgericht und beim Verwaltungsgericht wird in Anwendung des entsprechenden Konzeptes durch die Finanzkontrolle zuhanden der GPK vorgenommen. Erstmals sind die einzelnen Budgets der ab 1. Januar 2017 aufgrund der Neustrukturierung der Bündner Justiz aus den elf Bezirksgerichten entstehenden elf Regionalgerichte in separaten Rechnungsrubriken enthalten. Die Anträge zu den Regionalgerichten (vgl. Teil J.) stellt das Kantonsgericht, welches für die Prüfung und Genehmigung von Budgets und Rechnungen der Regionalgerichte zuhanden des Grossen Rates zuständig ist. Auf Wunsch des Kantonsgerichts hat die Finanzkontrolle die Budgets der bisherigen Bezirks- und zukünftigen Regionalgerichte (letztmals) vertieft geprüft.

B. Übersicht und Beurteilung der Ergebnisse im Budget 2017 inklusive Anträge

Die Erfolgsrechnung des Budgets 2017 weist gemäss Botschaft als Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung einen Aufwandüberschuss von 20.1 Mio. Franken aus (Budget 2016 50.8 Mio. Franken). Dies unter Berücksichtigung eines ausserordentlichen Ertrags von 7.4 Mio. Franken, der sich durch Entnahmen aus den Reserven für den Bau des Albulatunnels der Rhätischen Bahn von 4.1 Mio. Franken und aus den Reserven für Investitionsbeiträge an systemrelevante Infrastrukturen von 3.3 Mio. Franken ergibt. Im Gegensatz zu den vergangenen Budgets wird im Jahr 2017 im Ertrag auch wieder ein Anteil am Gewinn der Schweizerischen Nationalbank von 15.9 Mio. Franken budgetiert. Zunehmen werden auch die Zahlungen aus dem Finanzausgleich des Bundes (Ressourcenausgleich +10.5 Mio. Franken). Ein Mehrertrag wird sodann bei den Kantonssteuern erwartet (+7.6 Mio. Franken). Aus der FA-Reform ergibt sich seit dem Jahr 2016 gegenüber dem bisherigen System eine Mehrbelastung für den Kanton. Im Budget 2017 beantragt die Regierung zudem einen um 10 Mio. Franken auf 40 Mio. Franken erhöhten Kantonsbeitrag aus allgemeinen Staatsmitteln an die Spezialfinanzierung Finanzausgleich für Gemeinden. Die erwartete Abnahme des Bestandes dieser Spezialfinanzierung reduziert sich damit 2017 auf 17.4 Mio. Franken (gegenüber 29.7 Mio. Franken im Budget 2016). Im rollenden Finanzplan ist vorgesehen, diesen Kantonsbeitrag bei 40 Mio. Franken pro Jahr zu belassen. Damit verlängert sich zwar der Zeitraum, bis der Bestand der Spezialfinanzierung Finanzausgleich für Gemeinden aufgebraucht sein wird, allerdings erhöht sich die jährliche Belastung des Budgets um 10 Mio. Franken.

Aus der Investitionsrechnung ergeben sich Nettoinvestitionen von 273.7 Mio. Franken (Budget 2016 247.2 Mio. Franken). Darin enthalten sind 117.4 Mio. Franken, welche für die Beurteilung der Einhaltung des finanzpolitischen Richtwertes 2 nicht heranzuziehen sind. Brutto sind Investitionsausgaben von 428.5 Mio. Franken (Budget 2016 400.3 Mio. Franken) vorgesehen. Am 19. Oktober 2015 hat die Regierung einen Entscheid zur zukunftsorientierten Entwicklung des Sägewerkareals in Domat/Ems gefasst. Die Kosten für den Erwerb der Baurechte fallen in der Jahresrechnung 2016 an. Ebenso die ersten Ausgaben für Revitalisierung und Erschliessung des Geländes. Das Budget 2017 enthält weitere 5 Mio. Franken in diesem Zusammenhang.

Mit dem Budget 2017 werden dem Grossen Rat auch zwei Verpflichtungskredite bei der Kantonspolizei und ein Verpflichtungskredit beim Amt für Kultur vorgelegt.

Die Budgetbotschaft 2017 enthält vor dem Bericht der Regierung einen Abschnitt „Aktive Finanz- und Steuerpolitik“. Darin finden sich die Erläuterungen der Regierung zu den im Rahmen dieser Botschaft beantragten Senkungen der Steuerfüsse für die Gewinn- und Kapitalsteuern des Kantons, der Gemeinden und der Landeskirchen (Kultussteuer). Die GPK spricht sich mehrheitlich (6:5 Stimmen, 2 abwesend) gegen diese Anträge der Regierung und damit für die Beibehaltung der bisherigen Steuerfüsse für die juristischen Personen aus (vgl. Teil G.).

Im Rahmen der Anträge der Regierung sind zudem wiederum die Eckwerte zur Dotierung des neuen Finanzausgleichs für die Gemeinden festzulegen. Im Vorjahr hatte die GPK den Hinweis angebracht, dass eine Änderung der Eckwerte Auswirkungen auf die bereits erarbei-

teten oder in Erarbeitung befindlichen Budgets der Gemeinden haben würde. Die Regierung beurteilt ein zeitliches Vorziehen dieses Beschlusses nicht als zielführend. Auf einen entsprechenden Antrag an den Grossen Rat zur Revision von Art. 11 des Finanzausgleichsgesetzes möchte sie deshalb verzichten. Mögliche Alternativen zur Optimierung der Steuerung des Finanzausgleichs werden demgemäss im Rahmen des ersten Wirksamkeitsberichts geprüft. Die Anträge der Regierung zu den Eckwerten 2017 zur Dotierung des Finanzausgleichs für die Gemeinden haben beim Ressourcenausgleich im Vergleich zum Budget 2016 trotz prozentmässig tieferem Grundbeitrag der ressourcenstarken Gemeinden und tieferer Mindestausstattung der ressourcenschwachen Gemeinden frankenmässig unter Berücksichtigung der Korrekturen 2016 insgesamt eine leicht höhere Belastung der Geber und leicht höhere Beiträge an die Nehmer zur Folge.

Alles in allem handelt es sich beim Budget 2017 angesichts der Ausgangslage um ein sehr gutes Budget, welches dank der restriktiven Vorgaben der Regierung mit der Jahresrechnung 2015 als Basis und der guten Mitwirkung aller Beteiligten erarbeitet werden konnte. Die GPK beantragt nach vorgenommener Prüfung mit Ausnahme des abweichenden Antrages zu Antrag 3. (vgl. Ausführungen im Teil G.) die Annahme der aufgeführten Anträge der Regierung (vgl. Teil I.) und der Gerichte (vgl. Teil J.) zum Budget 2017.

C. Finanzpolitische Richtwerte

Mit dem Budget 2017 können gemäss den Ausführungen der Regierung sieben der acht in der Februarsession 2016 verabschiedeten finanzpolitischen Richtwerte (Bericht über das Regierungsprogramm und den Finanzplan für die Jahre 2017-2020; Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 12/2015-2016) eingehalten werden. Dies nach Ansicht der GPK unabhängig von der Höhe der Steuerfüsse für die Gewinn- und Kapitalsteuer der juristischen Personen für das Jahr 2017 (vgl. Teil G.). Nicht eingehalten wird gemäss den Angaben in der Budgetbotschaft 2017 der Richtwert 3 zur Staatsquote.

Stark zugenommen hat die Höhe der vom Richtwert zu den Nettoinvestitionen ausgenommenen Beträge von nunmehr 117.4 Mio. Franken im vorliegenden Budget 2017. Auch unter Berücksichtigung, dass die Nettoinvestitionen der Spezialfinanzierung Strassen von 67.8 Mio. Franken direkt zu deren Lasten abgeschrieben werden, und dass für die Abschreibung der Beiträge an systemrelevante Infrastrukturen in gleicher Höhe Reserven aufgelöst werden, sind die hohen Nettoinvestitionen der Investitionsrechnung von heute unausweichlich mit künftigen Folgekosten in Form von Abschreibungen, baulichem und betrieblichem Unterhalt usw. verbunden, welche das Ergebnis der kommenden Erfolgsrechnungen belasten werden.

D. Personalaufwand; Lohnaufwandsteuerungssystem; Anstellungen

Gegenüber dem Budget 2016 nimmt der Personalaufwand insgesamt um rund 15.5 Mio. Franken zu. Aufgrund der Prognosen ist darin für das Jahr 2017 erneut kein Teuerungsausgleich enthalten. Angaben zu den Veränderungen gegenüber dem Vorjahr und zu den von der Regierung beantragten Krediten finden sich im Kapitel „2.2 Personalaufwand“ der Budgetbotschaft 2017. Der Personalaufwand enthält wie im Vorjahr eine vom Departement für Finanzen und Gemeinden (DFG) geschätzte pauschale Korrektur der Personalkredite von 5 Mio. Franken. Neu werden im Budget 2017 zusätzlich auch die Arbeitgeberbeiträge pauschal um 1 Mio. Franken korrigiert.

Die GPK-Geschäftsleitung hat dieses Jahr im Rahmen der Vorprüfung des Budgets 2017 aufgrund des anstehenden Leitungswechsels beim Personalamt auf die Aussprache mit Vertretern des Personalamtes verzichtet. Massgebend für die Steuerung des Personalaufwands sind nur noch die finanziellen Mittel. Der Personalaufwand wird allein anhand der Anstellungen (Arbeitsumfang) budgetiert. Wie in den Vorjahren enthält die Budgetbotschaft 2017 nach den Angaben zu den einzelnen Rechnungsrubriken ein Kapitel „Stellenschaffungen und budgetierte Stellen“. Daraus geht hervor, dass die Regierung aufgrund von 57.35 zusätzlichen FTE (FTE = Full-time equivalent, 1 FTE entspricht einem 100%-Arbeitspensum) eine Lohnsummenerhöhung von 5.2 Mio. Franken vorsieht. Davon betreffen z.B. 1.4 Mio. Franken

das Amt für Migration und Zivilrecht (Betreuung Asylsuchende), 956'000 Franken das Gesundheitsamt (Sanitätsnotrufzentrale 144), 488'000 Franken das Amt für Kultur (Bestandesaufnahme Kulturgut) und 441'000 Franken die Steuerverwaltung (Weiterausbau Scan-Center Chur). Dazu kommen eine neue FTE bei der Finanzkontrolle (120'000 Franken) und 54.13 neue FTE bei den Gerichten (8.1 Mio. Franken). Ob die Erhöhung bei der Finanzkontrolle über das Jahr 2017 hinaus erforderlich ist, wird beim Budget 2018 erneut überprüft. Bei den Gerichten wird unterschieden zwischen den Stellen der Richterinnen und Richter der Regionalgerichte (3.7 Mio. Franken) und der weiteren Mitarbeitenden im Verantwortungsbereich der Regionalgerichte (4.4 Mio. Franken). Dabei sind nur Letztere mit einem eigenen Antrag vom Grossen Rat zu beschliessen, weil gemäss erstmals so umschriebener Definition die Löhne von Behörden, Kommissionen und Richtern (Kontogruppe 300) nicht zur budgetierten Gesamtlohnsumme gehören, die für den entsprechenden finanzpolitischen Richtwert relevant ist. Die Liste mit der Gesamtzahl der Anstellungen, auf welcher das Budget 2017 basiert, zeigt zum für die Budgetierung massgebenden Stichtag im Mai 2016 3'109.21 Anstellungen FTE im Zuständigkeitsbereich der Regierung (ohne Stellen Regierung, Kontogruppe 300), 15.55 FTE bei der Finanzkontrolle und 62.93 FTE bei den Gerichten (ohne Stellen Richterinnen und Richter, Kontogruppe 300). Zu beachten ist, dass die Summe der Anstellungen in FTE jeweils nur eine Momentaufnahme darstellt, die im Laufe des Jahres je nach Fluktuation schwanken kann.

E. Kantonsbeiträge an Dritte

Auch im Budget 2017 stellen die Kantonsbeiträge an Dritte die grösste Aufwandposition der Erfolgsrechnung dar. Der gesamte Transferaufwand nimmt gegenüber dem Budget 2016 um 6.1 Mio. Franken oder rund 0.5 Prozent ab. Aufgrund der neu im kantonalen Budget abgebildeten Regionalgerichte entfallen die Beiträge an die Bezirksgerichte von rund 10 Mio. Franken. Eine erneute Zunahme um 5.1 Mio. Franken ist bei den Beiträgen an Spitäler und Kliniken zu verzeichnen. Angaben dazu finden sich in den Kapiteln „2.6 Transferaufwand“ und „3.3 Eigene Investitionsbeiträge“ der Budgetbotschaft 2017. Zudem finden sich im Kapitel 5 des Berichts der Regierung zum Budget 2017 die Erläuterungen der Regierung zu den Beiträgen an die Spitäler, welche vom Grossen Rat separat festzulegen sind. Die Kommission für Gesundheit und Soziales (KGS) hat sich mit diesen Beiträgen und dem Budget 2017 des Gesundheitsamtes befasst und der GPK das entsprechende Protokoll zugestellt. Seitens der KGS sind daraus keine Einwände zu den von der Regierung beantragten Budgetkrediten für die Beiträge an die Spitäler ersichtlich.

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

F. Langfristige Entwicklung des Finanzhaushalts

Bevor der Blick auf die Entwicklung des Finanzhaushalts in der Zukunft schweift, möchte die GPK an dieser Stelle die vergangene Entwicklung von offiziellen Finanzplan (FP)-, Budget- und Jahresrechnungs (RE)-Ergebnissen festhalten.

In Mio. Fr.	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Offizieller FP gesamt	-23.1	-83.9	-69.2	-71.6	-95.3	-66.5
Budget ord./operativ**	-34.9	-20.8	-25.8	-51.7	-60.2	-63.7
Budget gesamt	-40.7	-25.8	-29.0	-51.7	-60.2	-55.7
RE ord./operativ**	108.6	102.9	43.7	39.5	43.7	59.8
RE gesamt	119.5	-155.0	48.8	-33.5	55.2	16.7

* bis 2012 / ** ab 2013

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

Die aufgrund des im Februar 2016 beratenen offiziellen Finanzplans 2017–2020 zu erwartenden Entwicklungen zeigten hohe Defizite der Erfolgsrechnung, grosse Mittelabflüsse aufgrund der hohen Investitionen und einen tiefen Selbstfinanzierungsgrad. Der im Rahmen des Budgetprozesses überarbeitete Finanzplan, der als IAFP 2018-2020 dem Grossen Rat mit dem Budget 2017 zur Kenntnis gebracht wird, zeigt die mit den besonders restriktiven Vorgaben erzielten Verbesserungen beim Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung in den Jahren 2017-2019 (vgl. Kapitel 7.1 der Budgetbotschaft 2017). Dies trotz 10 Mio. Franken höherem Kantonsbeitrag aus allgemeinen Staatsmitteln an die Spezialfinanzierung Finanzausgleich für Gemeinden und bereits berücksichtigter Auswirkungen der beantragten Steuerfussreduktionen für juristische Personen und der weiteren Reduktion der Gesamtsteuerbelastung der juristischen Personen auf 15% ab 2020. Gemäss IAFP 2018-2020 ist jedoch weiterhin mit einer schrittweisen Verschlechterung der Ergebnisse zu rechnen. Für das Jahr 2020 bestehen zum jetzigen Zeitpunkt grosse Unsicherheiten und Herausforderungen. Wie die einleitend aufgeführte vergangene Entwicklung zeigt, ist es allerdings alles andere als sicher, dass die künftigen Ergebnisse sich so entwickeln, wie aufgrund der jetzigen Einschätzung vorausgesagt. In jedem Fall kann die Zukunft aus einer guten finanziellen Ausgangslage heraus angegangen werden. Dennoch ist es wichtig, sich auch auf schwierige Szenarien vorzubereiten. Die Regierung beabsichtigt weiterhin ein schrittweises Vorgehen mit drei Prioritätsstufen (vgl. Kapitel 7.5 der Budgetbotschaft 2017). Ein umfassendes Entlastungsprogramm wird von der Regierung erst unterbreitet, wenn in der Jahresrechnung im operativen Ergebnis ein hohes Defizit vorliegt und sich zugleich für die kommenden Jahre strukturelle Defizite abzeichnen. Die GPK befürwortet dieses dreistufige Vorgehen.

Zusätzlich wird durch die Regierung unter Beizug des Instituts BAK Basel Economics AG eine breite, sämtliche Aufgabenbereiche umfassende Analyse der Kostenstruktur des Kantons inklusive der Gemeinden durchgeführt, um Bereiche mit Entlastungspotenzial und -bedarf zu identifizieren. Anschliessend beabsichtigt die Regierung, ein Massnahmenpaket zu erarbeiten und dem Grossen Rat vorzulegen, welches für ihn die finanzpolitischen Handlungsspielräume erhöht.

G. Aktive Finanz- und Steuerpolitik

Die Regierung beantragt dem Grossen Rat jeweils mit dem Budget die Festlegung der Steuerfüsse. Mit der Budgetbotschaft 2017 legt sie dem Grossen Rat eine Senkung der Steuerfüsse für die juristischen Personen zum Beschluss vor und erläutert diese im separaten Abschnitt „Aktive Finanz- und Steuerpolitik“. Die GPK hat sich an ihrer zweitägigen Sitzung zum Budget 2017 von der DFG-Vorsteherin über die Überlegungen informieren lassen, welche die Regierung zum Antrag auf eine Senkung der Steuerfüsse für die Gewinn- und Kapitalsteuer des Kantons, der Gemeinden und der Landeskirchen ab dem Jahr 2017 veranlasst haben.

Aufgrund der Entwicklung des kantonalen Haushaltes besteht beim Kanton entgegen der früheren Prognosen momentan der erforderliche Spielraum für die beantragten Steuerfussenkungen. Für die Regierung und einen Teil der GPK ist die Massnahme angesichts der politischen Vorgaben und des anspruchsvollen wirtschaftlichen Umfelds zu befürworten. Mehrheitlich lehnt die GPK eine Senkung der Steuerfüsse für die juristischen Personen ab dem Jahr 2017 jedoch ab (6:5 Stimmen, 2 abwesend). Die GPK beantragt entgegen dem Antrag 3. der Regierung, sämtliche Steuerfüsse in bisheriger Höhe zu belassen. Dies aus folgenden Gründen:

- Finanzpolitik: Wie im vorhergehenden Teil F. ausgeführt, sind ausgehend von dem für das Jahr 2017 nach wie vor budgetierten Aufwandüberschuss von 20.1 Mio. Franken gemäss Finanzplan 2018-2020 weiterhin steigende Defizite zu erwarten. Die hohen Investitionen der nächsten Jahre belasten die künftigen Erfolgsrechnungen, wie bereits im Teil C. erwähnt, wiederkehrend mit Abschreibungsaufwand, Unterhaltskosten usw. Zur Bewältigung der zu erwartenden Entwicklung ist weiterhin ein schrittweises Vorgehen

mit drei Prioritätsstufen und drohendem umfassendem Entlastungsprogramm nötig. Zudem ist die Regierung mit externer Unterstützung dabei, Bereiche mit Entlastungspotenzial und -bedarf zu identifizieren, um in der Folge allenfalls dem Grossen Rat ein Massnahmenpaket vorlegen zu können, welches für ihn die finanzpolitischen Handlungsspielräume erhöht (vgl. Teil F.). Eine Einschränkung dieser (künftigen) Handlungsspielräume durch eine vorschnelle Anpassung der Steuerfüsse der juristischen Personen wird von der GPK mehrheitlich als nicht zielführend erachtet. Dies auch deshalb, weil die Unternehmenssteuerreform III, deren erwartete Auswirkungen ab dem Jahr 2020 im Finanzplan 2018-2020 abgebildet sind, noch nicht definitiv beschlossen ist. Je nach Ausgang der Volksabstimmung vom 12. Februar 2017 wird die Reform im Unternehmenssteuerbereich zu einem anderen Zeitpunkt oder in anderer Form auf die Kantone zukommen. Viele Kantone haben zwar bereits verlauten lassen, welche Dispositionen sie im Falle einer Annahme der Unternehmenssteuerreform III zu treffen gedenken, verzichten momentan aber in der Regel noch auf konkrete Veränderungen bei der Unternehmensbesteuerung und warten ab, wie die definitive Ausgangslage aussieht.

- Wirtschaftspolitik: Die Senkung der Steuerfüsse für die juristischen Personen stellt eine mögliche Massnahme dar, welche mit dem Ziel, den Wirtschaftsstandort Graubünden weiterzuentwickeln und die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken, ergriffen werden kann. Wie die GPK von der DFG-Vorsteherin erfahren hat, wurde diese Massnahme vor der Aufnahme in die Budgetbotschaft 2017 vom DFG und in der Regierung keinen anderen, alternativen Massnahmen gegenübergestellt, wie dies bei einer auf die politischen Vorgaben und die Entwicklungsschwerpunkte der Regierung ausgerichteten strategischen Vorgehensweise zu erwarten wäre. Aus mehrheitlicher Sicht der GPK stellt die Reduktion der Gewinn- und Kapitalsteuern zudem keinen eigentlichen Impuls dar und hilft nicht jenen Unternehmungen, welche momentan tatsächlich Probleme haben. Um den Konsum im Kanton anzukurbeln wäre z.B. auch eine weitere Entlastung der natürlichen Personen denkbar, auch wenn diese vom Umfang her aus finanzpolitischen Gründen im Moment noch weniger möglich scheint. Was den verschiedentlich erwähnten interkantonalen Steuerwettbewerb betrifft, so dürfte dieser nach mehrheitlicher Einschätzung der GPK nur bei einer Annahme der Unternehmenssteuerreform III in der Volksabstimmung vom 12. Februar 2017 anziehen. Dann wird es aber früh genug sein, mittels Anpassungen des Steuergesetzes mit Vernehmlassung, Gesetzesrevision, parlamentarischer Beratung und allenfalls Volksabstimmung darauf in geeigneter Art und Weise zu reagieren und dabei auch die politischen Vorgaben des Grossen Rates und die Entwicklungsschwerpunkte der Regierung angemessen miteinzubeziehen.
- Staatspolitik: Die Regierung beantragt, neben dem Kanton auch die Gemeinden und die Landeskirchen in die Senkung der Gewinn- und Kapitalsteuern einzubeziehen, wenn auch prozentual etwas weniger stark als den Kanton. Hier stellt sich die Frage, ob dazu aus Gründen der Planungssicherheit nicht eher der oben erwähnte Weg über gesetzliche Massnahmen mit der Möglichkeit zu einer vorgängigen Vernehmlassung zu bevorzugen wäre. Trotz anders lautender Bekräftigungen erfolgt zudem eine gewisse Vermischung zwischen der nun aufgrund der Ausgangslage unabhängig von der künftigen Entwicklung beantragten Steuerfussenkung und den möglichen Auswirkungen der Unternehmenssteuerreform III oder dem ungeachtet davon existierenden internationalen Druck. Eine Steuerfussenkung als „taktische“ Massnahme im Wettbewerb unter den Kantonen erscheint der Mehrheit der GPK zum jetzigen Zeitpunkt ebenfalls nicht angezeigt.

Zusammenfassend ergibt sich, dass der aktuelle Zeitpunkt aus mehrheitlicher Sicht der GPK angesichts der Ungewissheiten bezüglich langfristiger Entwicklung des kantonalen Finanzhaushalts und bezüglich Unternehmenssteuerreform III und angesichts der geringen Befassung der Regierung mit alternativen Massnahmen zur Zielerreichung nicht der richtige ist, um die Gewinn- und Kapitalsteuern des Kantons, der Gemeinden und der Landeskirchen (Kultussteuer) zu senken. Aus dieser Beurteilung ergeben sich von der Regierung abweichende GPK-Anträge zum Antrag 3. (vgl. Teil I.). Die GPK verzichtet bewusst darauf, die Budget- und die aktuellen Finanzplanwerte anzupassen. Im Budget 2017 sind die Auswirkungen der von der Regierung beantragten Steuerfussenkungen im Verhältnis zum gesamt-

ten Steuerertrag und den dazu bestehenden Unsicherheiten klein, da der Grosse Rat in der Junisession 2015 dem Antrag der Regierung zur Abkehr vom Steuerabgrenzungsprinzip gefolgt ist, so dass sich Veränderungen im Steuerbereich im Wesentlichen immer erst ein Jahr verzögert auswirken. Der Finanzplan (IAFP) wird lediglich zur Kenntnis genommen und im kommenden Budget überarbeitet.

H. Produktgruppenstruktur und Wirkungen 2017-2020

Die GPK hat im Rahmen ihrer Beratungen zum Budget 2017 beschlossen, keinen formellen schriftlichen Mitbericht zu der mit dem Budget 2017 vorgelegten Produktgruppenstruktur und den Wirkungen für die Planungsperiode 2017-2020 an die Leitkommission KSS zu verfassen. Da die Produktgruppenstruktur und Wirkungen 2017-2020 mit der Budgetbotschaft 2017 vorgelegt werden, nutzt die GPK die Möglichkeit, darauf in ihrem Budgetbericht kurz einzugehen. Die GPK begrüsst den Verzicht auf eine separate Botschaft und die verkürzte Präsentation zusammen mit dem Budget 2017. Der Wegfall der Erläuterungen je Rechnungsrubrik führt allerdings dazu, dass keine Angaben zu den gesetzlichen Grundlagen und zum Bezug zu den übergeordneten politischen Zielen und Leistungen der Planperiode mehr ersichtlich sind. Auch entfallen Angaben zu den von der Regierung festzulegenden Zielsetzungen und Indikatoren oder dem Leistungsumfang. Letztere sind direkt bei den Budgetangaben zu den einzelnen Rechnungsrubriken bereits in teilweise angepasster Form enthalten. Positiv zu vermerken ist, dass zwecks Erhöhung des Informationsgehalts die Angaben zum Leistungsumfang ausgeweitet wurden. Dies ermöglicht es, vermehrt die Budgetwerte mit den zu erbringenden Leistungen in Bezug zu setzen. Seitens GPK ergeben sich keine Anmerkungen zu einzelnen der in der Botschaft aufgeführten und teilweise angepassten Produktgruppen oder Wirkungen.

Die Regierung hat der KSS und der GPK vorgängig zur Budgetbotschaft 2017 ihren Beschluss RB 790/2016 vom 13. September 2016 betreffend „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOF): Produktgruppenstruktur und Wirkungen 2017-2020 und Evaluation der Steuerungsinstrumente“ zugestellt. Darin wird dargelegt, weshalb die Regierung beschlossen hat, auf die ursprünglich geplante umfassende Evaluation der WOF-Instrumente zu verzichten und die WOF-Instrumente weiterhin nach Bedarf zu entwickeln und zu verbessern. Hauptgründe für das geänderte Vorgehen sind verschiedene, seit dem GRiforma-Projektabschluss 2009 geklärte Fragen und getätigte Anpassungen mit wesentlichen Auswirkungen auf die Steuerungsinstrumente (z.B. bei der Kosten- und Leistungsrechnung, den internen Verrechnungen, dem Verzicht auf die Erstellung jährlicher Controlling-Berichte, der Umsetzung des IAFP usw.) und die flächendeckende Befragung der Dienststellen im Zuge der Überarbeitung der Produktgruppenstruktur und Wirkungen 2017-2020. Die GPK hat sich in ihrer jährlichen Berichterstattung an den Grossen Rat („gelbes Büchlein“) jeweils unter Ziffer 3.1.3 dahingehend geäußert, dass sie die Evaluation als wichtig erachtet. Sie kann jedoch die Erläuterungen der Regierung zur bisherigen Entwicklung im Bereich der wirkungsorientierten Verwaltungsführung und die Begründung für den Verzicht auf eine umfassende Evaluation sowie die Absichten zu einem bedarfsorientierten künftigen Vorgehen nachvollziehen.

I. Anträge der GPK zu den Anträgen der Regierung auf den Seiten 7 und 8 der Botschaft zum Budget 2017

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

Hinweis: Die Anträge zum Jahresprogramm 2017 (Antrag 1. der Regierung) und zur Produktgruppenstruktur und den Wirkungen (Antrag 13. der Regierung) erfolgen separat durch die Kommission für Staatspolitik und Strategie (KSS).

- 2. Auf das Budget 2017 des Kantons einzutreten.**
(gemäss Ziffer 2. der Anträge der Regierung)
- 3. Der Festlegung der Steuerfüsse für das Jahr 2017 mit folgenden Änderungen gegenüber dem Antrag der Regierung zuzustimmen.**

- für die Gewinn- und Kapitalsteuer des Kantons	100	Prozent
- für die Gewinn- und Kapitalsteuer der Gemeinden	99	Prozent
- für die Gewinn- und Kapitalsteuer der Landeskirchen (Kultussteuer)	10.5	Prozent
- 4. Der Festlegung der Erhöhung der Gesamtlohnsumme für den Teuerungsausgleich, für die individuellen Lohnentwicklungen, für die Stellenbewirtschaftung sowie für die Leistungs- und Spontanprämien gemäss Antrag der Regierung zuzustimmen.**
(gemäss Ziffer 4. der Anträge der Regierung)
- 5. Die von der Finanzkontrolle beantragte Erhöhung der Gesamtlohnsumme gemäss Antrag der Regierung zu genehmigen.**
(gemäss Ziffer 5. der Anträge der Regierung)
- 6. Der Festlegung der Eckwerte zur Dotierung des Finanzausgleichs für die Gemeinden gemäss Antrag der Regierung zuzustimmen.**
(gemäss Ziffer 6. der Anträge der Regierung)
- 7. Der Festlegung des ordentlichen Beitrags aus allgemeinen Staatsmitteln an die Spezialfinanzierung Strassen gemäss Antrag der Regierung zuzustimmen.**
(gemäss Ziffer 7. der Anträge der Regierung)
- 8. Der Festlegung der Gesamtkredite für die Beiträge an die Spitäler gemäss Antrag der Regierung zuzustimmen.**
(gemäss Ziffer 8. der Anträge der Regierung)
- 9. Bei der Kantonspolizei den Verpflichtungskredit für den Ersatz des kantonalen Richtfunknetzes gemäss Antrag der Regierung zu genehmigen.**
(gemäss Ziffer 9. der Anträge der Regierung)
- 10. Bei der Kantonspolizei den Verpflichtungskredit für das Update des polizeilichen Vorgangsbearbeitungssystems ABI/INPOS auf myABI gemäss Antrag der Regierung zu genehmigen.**
(gemäss Ziffer 10. der Anträge der Regierung)
- 11. Beim Amt für Kultur den Verpflichtungskredit für die Restaurierung der Klosterkirche St. Martin in Disentis/Mustér gemäss Antrag der Regierung zu genehmigen.**
(gemäss Ziffer 11. der Anträge der Regierung)
- 12. Die im Budget 2017 als Einzelkredite budgetierten Mittel der Impulsprogramme ES 28/14 und ES 29/14 gemäss Antrag der Regierung zu genehmigen und von den finanzpolitischen Richtwerten Nr. 1 und 2 auszuklammern.**
(gemäss Ziffer 12. der Anträge der Regierung)
- 14. Das Budget 2017 des Kantons (Rechnungsrubriken 1000 bis 6500 und 7050 bis 7060) zu genehmigen.**
(gemäss Ziffer 14. der Anträge der Regierung)
- 15. Die Finanzplanergebnisse 2018-2020 unter Berücksichtigung der vorstehenden Anträge zu Ziffer 3. zur Kenntnis zu nehmen.**

J. Anträge der GPK zu den Anträgen des Kantons- und des Verwaltungsgerichts auf Seite 9 der Botschaft zum Budget 2017

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

Hinweis: Der Antrag zur Produktgruppenstruktur und den Wirkungen (Antrag 4. des Kantons- und des Verwaltungsgerichts) erfolgt separat durch die Kommission für Staatspolitik und Strategie (KSS).

- 1. Auf die Budgets 2017 der kantonalen Gerichte einzutreten.**
(gemäss Ziffer 1. der Anträge des Kantons- und des Verwaltungsgerichts)
- 2. Der Festlegung der Erhöhung der Gesamtlohnsumme für die Stellen des Verwaltungs- und Betriebspersonals bei den Regionalgerichten gemäss Antrag des Kantonsgerichts zuzustimmen.**
(gemäss Ziffer 2. der Anträge des Kantons- und des Verwaltungsgerichts)
- 3. Die Budgets 2017 des Kantonsgerichts (Rechnungsrubrik 7000), des Verwaltungsgerichts (Rechnungsrubrik 7010) und der Regionalgerichte (Rechnungsrubriken 7021 bis 7031) zu genehmigen.**
(gemäss Ziffer 3. der Anträge des Kantons- und des Verwaltungsgerichts)

Chur, 15. November 2016

Für die Geschäftsprüfungskommission

Die Präsidentin:



Agnes Brandenburger