



Geschäftsprüfungskommission  
Cumissiun da gestiun  
Commissione della gestione

# Budget des Kantons Graubünden für das Jahr 2015

## 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 2015 ausgearbeitete und dem Grossen Rat zur Genehmigung unterbreitete Budget geprüft. Durch den zur Kenntnis gebrachten Ausweis des Finanzplans 2016-2018 wird die Budgetbotschaft zum Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) gemäss Art. 62a des Gesetzes über den Grossen Rat (GRG; BR 171.100) erweitert. Die GPK liess sich durch die DFG-Vorsteherin und den Vorsteher der Finanzverwaltung über das Ergebnis des Budgetentwurfs orientieren. Zur Vorbereitung verfügten alle GPK-Mitglieder über den Vorabdruck des Budgets 2015, umfassend die Anträge der Regierung, die Anträge des Kantons- und des Verwaltungsgerichts, das Jahresprogramm 2015, den Bericht der Regierung an den Grossen Rat, das Budget inklusive Finanzplan und weitere erläuternde Darstellungen.

### 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 dem GPK-Präsidenten und den Vorsitzenden der vier GPK-Ausschüsse, hat das Budget 2015 und dessen Umfeld als Ganzes, den Personalbereich, 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 Anträge zum Budget 2015 führte die Gesamtkommission im Folgenden Aussprachen mit allen Departementsvorstehenden, den Präsidenten des Kantons- und des Verwaltungsgerichtes und mit dem Vorsteher der Finanzkontrolle. Die Budgetvorprüfung im Verantwortungsbereich der Gerichte wird in Anwendung des entsprechenden Konzeptes durch die Finanzkontrolle zuhanden der GPK vorgenommen.

## B. Übersicht und Beurteilung der Ergebnisse im Budget 2015 inklusive Anträge

Es handelt sich um das dritte Budget inklusive Finanzplan (IAFP) und den auf die Positionen „Einzelkredite Erfolgsrechnung“, „Ergebnis Globalsaldo“, „Einzelkredite Investitionsrechnung“ und „Nettoinvestitionen Globalsaldo“ beschränkten Beschlussgrössen des Grossen Rates.

Die Erfolgsrechnung des Budgets 2015 weist gemäss Botschaft als Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung einen Aufwandüberschuss von 54.9 Mio. Franken aus. Darin enthalten ist die Belastung für die separat finanzierten innovativen Projekte (rund 0.2 Mio. Franken) und höhere Abschreibungen von 5.8 Mio. Franken aufgrund des unter HRM2 aufgewerteten Verwaltungsvermögens. Ohne die Berücksichtigung der beiden erwähnten Positionen ergäbe sich als Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung ein Aufwandüberschuss von unter 50 Mio. Franken. Damit kann der finanzpolitische Richtwert 1 eingehalten werden. Gegenüber dem Vorjahresbudget nimmt der Aufwandüberschuss um 3.5 Mio. Franken ab. Im Vergleich mit dem Budget 2014 nehmen die Beiträge an Gemeinwesen und Dritte erneut um 31.5 Mio. Franken zu (vgl. Teil E.). Nicht mehr als Ertrag budgetiert wird der Anteil am Gewinn der Schweizerischen Nationalbank (16.3 Mio. Franken). Kompensiert werden die Budgetverschlechterungen zum Beispiel durch höhere Zahlungen aus dem Finanzausgleich mit dem Bund und den anderen Kantonen von 31.6 Mio. Franken oder tiefere Transferaufwendungen für Ertragsanteile an Dritte und für Finanz- und Lastenausgleich (12 Mio. Franken). Gegenüber dem Budget 2014 ist in der Erfolgsrechnung (inkl. interne Verrechnungen) eine Zunahme des Gesamtaufwandes um 61.4 Mio. Franken (+ 2.5%) und eine Zunahme des Gesamtertrages um 56.9 Mio. Franken (+ 2.4%) zu verzeichnen.

Aus der Investitionsrechnung ergeben sich Nettoinvestitionen von 207.7 Mio. Franken. Darin enthalten sind 22.7 Mio. Franken, welche für die Beurteilung der Einhaltung des finanzpolitischen Richtwertes 2 nicht heranzuziehen sind. Insgesamt sind Investitionsausgaben von 437.7 Mio. Franken (Budget 2014 407.5 Mio. Franken) vorgesehen. Diese Zunahme ergibt sich vor allem wegen mehr Bauprojekten im Hoch- und Tiefbau und mehr eigenen und durchlaufenden Investitionsbeiträgen.

Mit dem Budget 2015 werden dem Grossen Rat auch zwei Verpflichtungskredite vorgelegt. Die GPK hat sich mit diesen befasst, und zum Verpflichtungskredit Mobile Computing bei der Kantonspolizei weitere Abklärungen beim DJSG und der Kantonspolizei vorgenommen.

Der Antrag 9. der Regierung an den Grossen Rat wird gemäss den Angaben in der Botschaft hinfällig, wenn zur Umsetzung der FA-Reform per 1. Januar 2016 Art. 17 Abs. 2 des neuen Gesetzes über den Finanzausgleich im Kanton Graubünden (FAG; BR 730.200) auf den 1. Januar 2015 in Kraft tritt. Mit Beschluss vom 18. November 2014 hat die Regierung Art. 17. Abs. 2 des neuen FAG betreffend die Ablösung der Zuschlagssteuer vom direkten Finanzausgleich auf den 1. Januar 2015 in Kraft gesetzt. Ab dem Steuerjahr 2015 gilt damit diesbezüglich bereits das neue Recht. Der Vorbehalt zu Antrag 9. in der Budgetbotschaft 2015 ist damit gemäss Auskunft des DFG erfüllt, womit diese Beschlussziffer hinfällig wird.

Die GPK beantragt nach vorgenommener Prüfung die Annahme der aufgeführten Anträge der Regierung (vgl. Teil G.) und der Gerichte (vgl. Teil H.) zum Budget 2015, wobei der Antrag 9. hinfällig geworden ist.

## C. Finanzpolitische Richtwerte

Mit dem Budget 2015 können gemäss den Ausführungen der Regierung acht der neun in der Februarsession 2012 verabschiedeten finanzpolitischen Richtwerte (Bericht über das Regierungsprogramm und den Finanzplan für die Jahre 2013-2016; Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 11/2011-2012) eingehalten werden. Nicht eingehalten wird der Richtwert 3 zur Staatsquote. Die massgeblichen Gesamtausgaben (Aufwand in der Erfolgsrechnung und Ausgaben in der Investitionsrechnung) nehmen um 2.2% zu. Die GPK nimmt zur Kenntnis, dass das Ziel der Einhaltung aller Richtwerte mit dem Budget 2015 nicht erreicht werden kann. Der Trend steigender Gesamtausgaben bei unsicherer Entwicklung des Gesamtertrages ist in Bezug auf die langfristige Entwicklung des Kantonshaushalts (vgl. Teil F.) zu beachten.

## **D. Personalaufwand; Lohnaufwandsteuerungssystem; Anstellungen**

Gegenüber dem Budget 2014 nimmt der Personalaufwand um rund 4.7 Mio. Franken zu. Die darin enthaltene Zunahme der Gesamtlohnsumme beträgt 3.7 Mio. Franken. Davon betreffen 2.1 Mio. Franken Stellenschaffungen und Wiederbudgetierungen (davon 0.9 Mio. Franken beitragsfinanziert) und 2.9 Mio. Franken individuelle Lohnentwicklungen (Mindestsatz von 1% der Lohnsumme) sowie -1.3 Mio. Franken Fluktuationsgewinne. Damit wird gemäss den Darlegungen auf den Seiten 35 und 38 der Botschaft der finanzpolitische Richtwert 6 eingehalten. Aufgrund der Prognosen wird für das Jahr 2015 erneut kein Teuerungsausgleich budgetiert. Der Globalkredit für die Leistungsprämie beträgt gemäss Personalgesetz ebenfalls mindestens 1% der Lohnsumme. Im Budget 2015 beantragt die Regierung dafür wie im Vorjahr den etwas über dem Mindestwert liegenden Betrag von 3.3 Mio. Franken. Der Personalaufwand enthält daneben wie im Vorjahr eine vom Departement für Finanzen und Gemeinden (DFG) geschätzte pauschale Korrektur der Personalkredite von 5 Mio. Franken. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass der budgetierte Personalaufwand erfahrungsgemäss unterschritten wird.

Die GPK-Geschäftsleitung hat im Rahmen der Vorprüfung des Budgets 2015 mit Vertretern des Personalamtes eine Aussprache geführt. Wie im Vorjahr wurde der Personalaufwand zwecks höherer Genauigkeit aufgrund der Anstellungen (Arbeitsumfang) statt aufgrund der Stellen (Stellenumfang) budgetiert. Anstatt des bisher aufgeführten Verzeichnisses der Stellenplanstellen, das nicht alle Anstellungen im Monatslohn umfasste, enthält die Budgetbotschaft nun ein Kapitel Stellenschaffungen und Wiederbudgetierung. Daraus geht hervor, dass insgesamt 27.65 neue bzw. wieder budgetierte Stellen zu verzeichnen sind. Davon betreffen 14.25 die Kantonspolizei. Die GPK-Geschäftsleitung hat sich beim Personalamt nach der Gesamtzahl der Anstellungen erkundigt, auf welcher das Budget 2015 basiert. Zum Stichtag 30. April 2014 waren dies 2'579.87 Anstellungen FTE ohne Stunden- und Taglohn mit keinem festen Arbeitsumfang (FTE = Full-time equivalent, 1 FTE entspricht einem 100%-Arbeitspensum). Zu beachten ist, dass die Summe der Anstellungen in FTE, anders als ein Stellenplan, jeweils immer nur eine Momentaufnahme darstellt, die im Laufe des Jahres je nach Fluktuation leicht schwanken kann.

## **E. Kantonsbeiträge an Dritte**

Auch im Budget 2015 stellen die Kantonsbeiträge an Dritte die grösste Aufwandposition der Erfolgsrechnung dar. Im Budget 2014 ist in diesem Bereich ein moderaterer Anstieg als auch schon erwartet worden. Im Budget 2015 wachsen die Beiträge an Dritte und an Gemeinwesen als Teil des Transferaufwandes nun wieder um 3.5% oder 31.5 Mio. Franken auf 940.1 Mio. Franken (Vorjahr 908.6 Mio. Franken). Betragsmässig die grösste Zunahme ergibt sich gemäss den Angaben auf Seite 40 der Botschaft mit 14.7 Mio. Franken bei den Beiträgen an Spitäler und Kliniken. Im Vergleich mit dem Budget 2014 ergibt sich das prozentmässig grösste Wachstum mit 30.6% bei den Beiträgen an Pflegeheime. Insgesamt beträgt der Transferaufwand, in dem auch die Abschreibung der für das Jahr 2015 budgetierten Investitionsbeiträge enthalten ist, rund 1.2 Mia. Franken. Die Beiträge in der Investitionsrechnung steigen um rund 2.5% auf rund 123.5 Mio. Franken (Vorjahr 120.5 Mio. Franken). Diese Zunahme ist hauptsächlich auf den Investitionsbeitrag an die RhB für den Bau des neuen Albulatunnels zurückzuführen (8 Mio. Franken). Zur Kompensation der gleichzeitigen Abschreibung dieses Beitrags ist im ausserordentlichen Ertrag eine gleich hohe Auflösung der dafür gebildeten Reserve enthalten.

Ab Seite 53 der Botschaft zum Budget 2015 finden sich 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 2015 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.

Neben kaum zu beeinflussender höherer Beiträge aufgrund der Gesetzgebung des Bundes, ergibt sich ein Teil der Zunahme bei den Kantonsbeiträgen an Dritte auch aufgrund von eigenen Beschlüssen. Angesichts der Finanzaussichten, die sich verdüstern, ist hier auch der Grosse Rat gefordert, vor seinen Beschlüssen deren Auswirkungen auf den kantonalen Finanzhaushalt zu berücksichtigen (vgl. Teil F.).

## **F. Langfristige Entwicklung des Finanzhaushalts**

Aus den Angaben zum Finanzplan 2016-2018 ab Seite 58 der Botschaft zum Budget 2015 werden die künftig zu erwartenden Aufwandüberschüsse ersichtlich. Wie im Vorjahr dargelegt, kann das aus dem HRM2-Restatement resultierende höhere Eigenkapital weder Grundlage für neue Begehrlichkeiten noch für eine weniger konsequente Verhinderung struktureller Defizite sein. Auch gemäss den Ausführungen der Regierung sind strukturelle Ungleichgewichte zu verhindern bzw. falls vorhanden abzubauen. Anhand des Budgets 2015, welches dank der Anstrengungen von Regierung und Verwaltung einmal mehr grossmehrheitlich innerhalb der Vorgaben der finanzpolitischen Richtwerte erstellt werden konnte, und insbesondere aufgrund des Finanzplans 2016-2018 stellt die GPK fest, dass steigenden Ausgaben Einnahmen gegenüberstehen, welche - gerade zukünftig - mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht in gleichem Ausmass zu- oder je nach Entwicklung sogar abnehmen. Aufgrund des gesunkenen Ressourcenindex des Kantons Graubünden und des damit einhergehenden höheren Ressourcenausgleiches, besteht ein grosser Teil des Mehrertrages im Budget 2015 aus höheren Zahlungen des Bundes und der anderen Kantone. Die Zukunft lässt zudem wenig Positives erwarten, zeigt doch der Finanzplan 2016-2018 wie erwähnt steigende Defizite. Auch aus der Wirtschaft sind wenig erfreuliche Signale vernehmbar. Noch schwierig abzuschätzen sind die dabei mitspielenden Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative. Zudem ist feststellbar, dass durch den Grossen Rat bei Gesetzesrevision häufig Mehrbelastungen für den Kanton beschlossen werden, welche über das von der Regierung als vertretbar erachtete Mass hinausgehen. Dazu kommen anstehende Entscheidungen auf Bundesebene, die sich für den Kanton Graubünden finanziell nachteilig auswirken könnten (z.B. NFA Bund-Kantone, Unternehmenssteuerreform III). Zu beachten ist, dass auch das momentan noch beruhigend hohe Eigenkapital bei ungebremsster dynamischer Entwicklung der Aufwandüberschüsse schnell abnehmen kann. Es ist der GPK ein Anliegen, auf diese Punkte hinzuweisen, welche trotz der guten Ausgangslage dafür sorgen, dass die Situation für den kantonalen Finanzhaushalt auf längere Frist nicht uneingeschränkt positiv beurteilt werden kann. Nur wenn sich dessen auch der Grosse Rat bei kommenden Beschlüssen bewusst ist, wird der Finanzhaushalt durch die von der Regierung in der Botschaft in Aussicht gestellte Ausgabendisziplin und Prioritätensetzung vorderhand im Lot halten lassen.

**G. Anträge der GPK zu den Anträgen der Regierung auf den Seiten 13 und 14 der Botschaft zum Budget 2015**

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

*Hinweis: Der Antrag zum Jahresprogramm 2015 (Antrag 1. der Regierung) erfolgt separat durch die Kommission für Staatspolitik und Strategie (KSS).*

- 2. Auf das Budget 2015 des Kantons einzutreten.**  
(gemäss Ziffer 2. der Anträge der Regierung)
- 3. Der Festlegung des ordentlichen Beitrags aus allgemeinen Staatsmitteln an die Spezialfinanzierung Strassen gemäss Antrag der Regierung zuzustimmen.**  
(gemäss Ziffer 3. der Anträge der Regierung)
- 4. Der Festlegung der Budgetkredite für den Teuerungsausgleich sowie der Erhöhung der Gesamtlohnsumme gemäss Antrag der Regierung zuzustimmen.**  
(gemäss Ziffer 4. der Anträge der Regierung)
- 5. Den Verpflichtungskredit für das Projekt „Mobile Computing“ der Kantonspolizei gemäss Antrag der Regierung zu genehmigen.**  
(gemäss Ziffer 5. der Anträge der Regierung)
- 6. Den Verpflichtungskredit für die Ablösung der Steueranwendungen für Register und Veranlagung gemäss Antrag der Regierung zu genehmigen.**  
(gemäss Ziffer 6. der Anträge der Regierung)
- 7. Der Festlegung der Budgetkredite für die Beiträge an die Spitäler gemäss Antrag der Regierung zuzustimmen.**  
(gemäss Ziffer 7. der Anträge der Regierung)
- 8. Der Festsetzung der Steuerfüsse für das Jahr 2015 gemäss Antrag der Regierung zuzustimmen.**  
(gemäss Ziffer 8. der Anträge der Regierung)
- 9. Hinfällig.**  
(gemäss den Ausführungen im Teil B. dieses Berichtes)
- 10. Das Budget 2015 des Kantons zu genehmigen.**  
(gemäss Ziffer 10. der Anträge der Regierung)

**H. Anträge der GPK zu den Anträgen des Kantons- und des Verwaltungsgerichts auf Seite 15 der Botschaft zum Budget 2015**

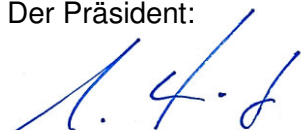
**Gestützt auf die Prüfungen und Abklärungen beantragt die GPK dem Grossen Rat:**

- 1. Auf das Budget 2015 der kantonalen Gerichte einzutreten.**  
(gemäss Ziffer 1. der Anträge des Kantons- und des Verwaltungsgerichts)
- 2. Die Budgets 2015 des Kantonsgerichts, des Verwaltungsgerichts und der Bezirksgerichte (Rechnungsrubriken 7000 bis 7020) zu genehmigen.**  
(gemäss Ziffer 2. der Anträge des Kantons- und des Verwaltungsgerichts)

Chur, 18. November 2014

**Für die Geschäftsprüfungskommission**

Der Präsident:



Leonhard Kunz