



Geschäftsprüfungskommission

Cumissiun da gestiun

Commissione della gestione

Budget des Kantons Graubünden für das Jahr 2016

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 2016 ausgearbeitete und dem Grossen Rat zur Genehmigung unterbreitete Budget geprüft. Durch den zur Kenntnis gebrachten Ausweis des Finanzplans 2017-2019 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 Stv. Vorsteher der Finanzverwaltung über das Ergebnis des Budgetentwurfs orientieren. Zur Vorbereitung verfügten alle GPK-Mitglieder über den Vorabdruck des Budgets 2016, umfassend die Anträge der Regierung, die Anträge des Kantons- und des Verwaltungsgerichts, das Jahresprogramm 2016, 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 2016 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 2016 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 2016 inklusive Anträge

Das Budget 2016 steht unter dem Zeichen der Reform des Bündner Finanzausgleichs (FA-Reform), die auf den 1. Januar 2016 in Kraft treten wird. Diese wirkt sich in zahlreichen Budgetpositionen verschiedener Rechnungsrubriken aus, und schränkt die Vergleichbarkeit mit dem Vorjahresbudget und der Jahresrechnung 2014 ein. Die Vergleichbarkeit wird zusätzlich beeinträchtigt durch die in der Junisession 2015 auf Antrag der Regierung vom Grossen Rat mit der Botschaft zur Jahresrechnung 2014 verabschiedete Teilrevision des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG).

Die Erfolgsrechnung des Budgets 2016 weist gemäss Botschaft als Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung einen Aufwandüberschuss von 50.8 Mio. Franken aus. Darin enthalten sind höhere Abschreibungen von 4.1 Mio. Franken aufgrund des unter HRM2 aufgewerteten Verwaltungsvermögens. Ohne die Berücksichtigung dieser Position ergäbe sich als Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung ein Aufwandüberschuss von unter 50 Mio. Franken. Damit kann der finanzpolitische Richtwert 1 eingehalten werden. Erneut nicht als Ertrag budgetiert wird der Anteil am Gewinn der Schweizerischen Nationalbank (ordentlicher Beitrag 16.3 Mio. Franken). Rückläufig sind die Zahlungen aus dem Finanzausgleich des Bundes (- 17 Mio. Franken). Aus der FA-Reform ergibt sich gegenüber dem bisherigen System eine Mehrbelastung für den Kanton. Wie hoch diese gegenüber dem Vorjahr genau ausfällt, kann nicht zuverlässig ermittelt werden, da die (hypothetischen) Belastungen, die sich ab 2016 ohne Systemwechsel ergeben hätten, nicht bekannt sind. Bei einer Fortschreibung der Werte aus der Finanzausgleichs-Periode 2014/2015 (ohne Neuberechnungen) ergibt sich im Budget 2016 gemäss einer Auswertung des DFG gegenüber dem Vorjahr eine Mehrbelastung einerseits des Kantonshaushalts (+ 14.8 Mio. Franken) und andererseits in der Spezialfinanzierung Finanzausgleich für Gemeinden, welche mit 11.1 Mio. Franken belastet wird. Bei gleichbleibender Belastung durch Fusionsbeiträge und FA-Reform wird der Bestand der Spezialfinanzierung Finanzausgleich für Gemeinden in etwa fünf Jahren aufgebraucht sein. Kompensiert werden die Budgetverschlechterungen in erster Linie durch erwartete Mehrerträge bei den Steuern natürlicher Personen. Aufgrund der Vorjahreswerte und der Zahlen 2015 konnten diese Ertragspositionen stark angehoben werden. Ein ausserordentlicher Ertrag ergibt sich aufgrund der weiterhin im Zuge des Baufortschritts aufzulösenden Reserve für den Albulatunnel II der Rhätischen Bahn (RhB) von 4 Mio. Franken. An der fortschreitenden Auflösung dieser Reserve wird festgehalten, obwohl angesichts der wegfallenden direkten Kantonsbeteiligung an diesen Baukosten auch eine Auflösung der gesamten verbleibenden Reserve per Ende 2015 denkbar gewesen wäre.

Aus der Investitionsrechnung ergeben sich Nettoinvestitionen von 247.2 Mio. Franken. Darin enthalten sind 51.0 Mio. Franken, welche für die Beurteilung der Einhaltung des finanzpolitischen Richtwertes 2 nicht heranzuziehen sind. Brutto sind Investitionsausgaben von 400.3 Mio. Franken (Budget 2015 437.7 Mio. Franken) vorgesehen. Der Rückgang betrifft insbesondere die durchlaufenden Beiträge des Bundes an die Infrastruktur der Rhätischen Bahn (RhB), welche mit dem Bahninfrastrukturfonds (BIF) gemäss der neuen Bahninfrastrukturfinanzierung (FABI) nicht mehr über die Investitionsrechnung des Kantons abgewickelt werden. 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 und die Revitalisierung und Erschliessung des Geländes werden zu Ausgaben in der Investitionsrechnung 2016 führen, aber keinen Einfluss auf das Ergebnis der Erfolgsrechnung haben. Das von der Regierung vorgelegte Budget 2016 enthält keine diesbezüglichen Positionen.

Mit dem Budget 2016 werden dem Grossen Rat auch je ein Verpflichtungskredit beim Gesundheitsamt und beim Amt für Schätzungswesen vorgelegt.

Im Rahmen der Anträge der Regierung sind erstmals die Eckwerte zur Dotierung des neuen Finanzausgleichs für die Gemeinden festzulegen. Diese stützen sich auf jene Parameter, von denen der Grosse Rat in der Dezembersession 2013 ausging und wie sie der Referendumsabstimmung im September 2014 zu Grunde lagen. Die GPK möchte darauf hinweisen, dass eine Änderung der Eckwerte Auswirkungen auf die bereits erarbeiteten oder in Erarbei-

tung befindlichen Budgets der Gemeinden haben würde. Dies stellt einen weiteren Grund für einen Beschluss gemäss Antrag der Regierung dar. Der Zeitpunkt der künftigen Festlegung der Eckwerte dürfte noch Gegenstand von Überlegungen zur Verfeinerung der Abläufe des innerkantonalen Finanzausgleichs sein. Im Weiteren ist ebenfalls erstmals der Antrag an den Grossen Rat enthalten, die Finanzplanergebnisse 2017-2019 zur Kenntnis zu nehmen. Die GPK beantragt nach vorgenommener Prüfung die Annahme der aufgeführten Anträge der Regierung (vgl. Teil G.) und der Gerichte (vgl. Teil H.) zum Budget 2016.

C. Finanzpolitische Richtwerte

Mit dem Budget 2016 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 gemäss den Angaben auf den Seiten 35 und 36 der Budgetbotschaft 2016 der Richtwert 7 zu den Lastenverschiebungen. Als Grund dafür wird genannt, dass sich die FA-Reform für den Kanton ab 2016 als Lastenverschiebung mit jährlich wiederkehrenden Mehrausgaben auswirkt.

D. Personalaufwand; Lohnaufwandsteuerungssystem; Anstellungen

Gegenüber dem Budget 2015 nimmt der Personalaufwand insgesamt um rund 3.3 Mio. Franken zu. Aufgrund der Prognosen ist darin für das Jahr 2016 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. Der Personalaufwand enthält wie im Vorjahr eine vom Departement für Finanzen und Gemeinden (DFG) geschätzte pauschale Korrektur der Personalkredite von 5 Mio. Franken.

Die GPK-Geschäftsleitung hat im Rahmen der Vorprüfung des Budgets 2016 mit Vertretern des Personalamtes eine Aussprache geführt. Massgebend für die Steuerung des Personalaufwands sind nur noch die finanziellen Mittel. Der Personalaufwand wird allein anhand der Anstellungen (Arbeitsumfang) budgetiert. Nach den Ausführungen zu den einzelnen Rechnungsrubriken enthält die Budgetbotschaft ein Kapitel „Stellenschaffungen und budgetierte Stellen“. Daraus geht hervor, dass die Regierung aufgrund von 34.9 zusätzlichen FTE (FTE = Full-time equivalent, 1 FTE entspricht einem 100%-Arbeitspensum) eine Lohnsummenerhöhung von 3.0 Mio. Franken vorsieht. Davon betreffen 834'100 Franken das Amt für Migration und Zivilrecht (Betreuung Asylsuchende), 500'000 Franken die Kantonspolizei (letzte 5 FTE im Zusammenhang mit dem Polizeibericht 2010) und 477'000 Franken das Amt für Kultur (Inbetriebnahme Erweiterung Bündner Kunstmuseum). Dazu kommen 2.2 neue FTE bei den Gerichten mit 261'000 Franken für das Jahr 2016 (sechste Richterstelle Kantonsgericht erst ab August 2016). Neu ist wie von der GPK gewünscht auch eine Liste mit der Gesamtzahl der Anstellungen abgedruckt, auf welcher das Budget 2016 basiert. Zum für die Budgetierung massgebenden Stichtag im Mai 2015 waren dies 3'011.10 Anstellungen FTE im Zuständigkeitsbereich der Regierung, 14.55 FTE bei der Finanzkontrolle und 24.4 FTE bei den Gerichten. Zu beachten ist, dass die Summe der Anstellungen in FTE, anders als der frühere Stellenplan, jeweils immer nur eine Momentaufnahme darstellt, die im Laufe des Jahres je nach Fluktuation schwanken kann.

E. Kantonsbeiträge an Dritte

Auch im Budget 2016 stellen die Kantonsbeiträge an Dritte die grösste Aufwandposition der Erfolgsrechnung dar. Aufgrund der FA-Reform, der FHG-Teilrevision und der neuen Finanzierung der Eisenbahn-Infrastrukturen der Privatbahnen ergeben sich bei verschiedenen Beiträgen der Erfolgs- und der Investitionsrechnung Veränderungen. Angaben dazu finden sich in den Kapiteln „2.6 Transferaufwand“ und „3.3 Eigene Investitionsbeiträge“ der Budgetbotschaft. Eine dynamische Entwicklung gegenüber dem Vorjahr zeigen die Beiträge an die individuelle Prämienverbilligung sowie an die Sonderschulung.

Im Kapitel 6 des Berichts der Regierung zum Budget 2016 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 2016 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 Dynamik bei den Kantonsbeiträgen an Dritte auch aufgrund von eigenen Beschlüssen. Angesichts der Finanzaussichten, die sich verdüstern, ist hier der Grosse Rat gefordert, vor seinen Beschlüssen deren Auswirkungen auf den kantonalen Finanzhaushalt zu berücksichtigen.

F. Langfristige Entwicklung des Finanzhaushalts

Wie die GPK im Rahmen der Budgetberatungen erfahren hat, gestaltet sich der Budgetprozess, der auch zum Ziel hat, dem Grossen Rat jeweils ein Budget innerhalb der finanzpolitischen Richtwerte vorlegen zu können, jedes Jahr anspruchsvoller. Aus den Angaben zum Finanzplan 2017-2019 in der Budgetbotschaft 2016 werden die künftig zu erwartenden Aufwandüberschüsse ersichtlich. Die zu erwartenden Ergebnisse verschlechtern sich ab 2018 deutlich. Ab 2018 zeichnet sich zudem ein strukturelles Ungleichgewicht ab. Dadurch kann eine künftige Schieflage der kantonalen Finanzen nicht mehr ausgeschlossen werden. Noch nicht im Finanzplan enthalten sind allfällige Mehrausgaben aus dem Regierungsprogramm 2017-2020, allfällige Massnahmen als Folge der Umsetzung der Unternehmenssteuerreform III oder die finanziellen Folgen der neuen Forschungs- und Hochschulstrategie inkl. eines neuen Hochschulzentrums. Steigenden Aufwänden stehen Erträge gegenüber, welche vermutlich nicht in gleichem Ausmass zu- oder je nach Entwicklung auch abnehmen können. So ist im Budget 2016 der Steuerertrag gegenüber dem Vorjahr, wie in Teil B. erwähnt, höher budgetiert worden, was schliesslich zur Einhaltung des finanzpolitischen Richtwertes zum Aufwandüberschuss der Erfolgsrechnung beigetragen hat. Zu beachten ist zudem, dass ein möglicher Einbruch der Steuererträge, z.B. aufgrund einer negativen wirtschaftlichen Entwicklung, erst mit einjähriger Verspätung in der kantonalen Jahresrechnung Eingang finden würde, da mit der FHG-Teilrevision vom Juni 2015 eine Abkehr vom Steuerabgrenzungsprinzip beschlossen wurde. Positiv kann festgehalten werden, dass das Investitionsniveau gehalten werden soll, und die bereits beschlossenen oder noch kommenden grösseren Projekte zusätzlich realisiert werden sollen. So kann der Kanton auch in schwierigeren wirtschaftlichen Zeiten ein verlässlicher Partner für die Bündner Wirtschaft sein. Damit verbunden ist allerdings ein Abfluss der vorhandenen Liquidität, eine zukünftige Belastung der Erfolgsrechnung mit Folgekosten (z.B. Abschreibungen) und bei hohen Defiziten ein Abbau von Eigenkapital. Die Planung wird durch verschiedene Unsicherheiten und Risiken erschwert. Diese betreffen wie erwähnt insbesondere gewisse Ertragspositionen, eigene zukünftige Entscheidungen oder Auswirkungen von Entscheiden auf Bundesebene, die kaum selbst zu beeinflussen sind. Dieser Hintergrund wird bei der Festlegung der neuen finanzpolitischen Richtwerte 2017-2020 in der Februarsession 2016 zu berücksichtigen sein.

G. Anträge der GPK zu den Anträgen der Regierung auf den Seiten 13 und 14 der Botschaft zum Budget 2016

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

Hinweis: Der Antrag zum Jahresprogramm 2016 (Antrag 1. der Regierung) erfolgt separat durch die Kommission für Staatspolitik und Strategie (KSS).

- 2. Auf das Budget 2016 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 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. Beim Gesundheitsamt den Verpflichtungskredit für einen zusätzlichen Investitionsbeitrag für eine Pandemiestation an das Kantonsspital Graubünden gemäss Antrag der Regierung zu genehmigen.**
(gemäss Ziffer 5. der Anträge der Regierung)
- 6. Beim Amt für Schätzungswesen den Verpflichtungskredit für die Einführung des Schätzerprogramms GemDat/Rubin und eines Dokumentenmanagementsystems gemäss Antrag der Regierung zu genehmigen.**
(gemäss Ziffer 6. der Anträge der Regierung)
- 7. Der Festlegung der Gesamtkredite für die Beiträge an die Spitäler gemäss Antrag der Regierung zuzustimmen.**
(gemäss Ziffer 7. der Anträge der Regierung)
- 8. Der Festlegung der Steuerfüsse für das Jahr 2016 (erfolgswirksam im Jahr 2017) gemäss Antrag der Regierung zuzustimmen.**
(gemäss Ziffer 8. der Anträge der Regierung)
- 9. Der Festlegung der Eckwerte zur Dotierung des Finanzausgleichs für die Gemeinden gemäss Antrag der Regierung zuzustimmen.**
(gemäss Ziffer 9. der Anträge der Regierung)
- 10. Das Budget 2016 des Kantons zu genehmigen.**
(gemäss Ziffer 10. der Anträge der Regierung)
- 11. Die Finanzplanergebnisse 2017-2019 zur Kenntnis zu nehmen.**
(gemäss Ziffer 11. der Anträge der Regierung)

H. Anträge der GPK zu den Anträgen des Kantons- und des Verwaltungsgerichts auf Seite 15 der Botschaft zum Budget 2016

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

- 1. Auf die Budgets 2016 der kantonalen Gerichte einzutreten.**
(gemäss Ziffer 1. der Anträge des Kantons- und des Verwaltungsgerichts)
- 2. Die Budgets 2016 des Kantonsgerichts, des Verwaltungsgerichts und der Rechnungsabteilung Bezirksgerichte (Rechnungsabteilungen 7000 bis 7020) zu genehmigen.**
(gemäss Ziffer 2. der Anträge des Kantons- und des Verwaltungsgerichts)

Chur, 17. November 2015

Für die Geschäftsprüfungskommission

Der Präsident:



Livio Zanetti