



Geschäftsprüfungskommission
Cumissiun da gestiun
Commissione della gestione

Budget des Kantons Graubünden für das Jahr 2012

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

Sehr geehrter Herr Landespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Den von der Regierung für das Jahr 2012 ausgearbeiteten Budgetentwurf haben wir im Sinne von Art. 22 der Geschäftsordnung des Grossen Rates (GGO) vom 8. Dezember 2005 geprüft. Die GPK liess sich durch den DFG-Vorsteher und den Vorsteher Stv. der Finanzverwaltung über das Ergebnis des Budgetentwurfs der Regierung orientieren. Zur Vorbereitung verfügten alle GPK-Mitglieder über den Probeabzug des Budgets 2012, umfassend das Jahresprogramm 2012, die Berichte der Regierung und der kantonalen Gerichte an den Grossen Rat, die Verwaltungsrechnung, die Anträge der Regierung und der kantonalen Gerichte und den Anhang.

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 2012 als Ganzes, den Personalbereich und insbesondere den Entwurf des Budgetberichtes der Regierung und der Gerichte und die im Bericht der Regierung und der Gerichte enthaltenen Anträge 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 2012 führte die Gesamtkommission im Folgenden Aussprachen mit allen Departementsvorstehenden, mit den Präsidenten des Kantons- und Verwaltungsgerichtes und mit dem Vorsteher der Finanzkontrolle durch.

B. Übersicht und Beurteilung der Ergebnisse im Budget 2012

Die Laufende Rechnung des Budgets 2012 weist gemäss Budgetbotschaft einen Aufwandüberschuss von 29.8 Mio. Franken aus. Darin ist als ausserordentliche Position die Belastung für die gesondert finanzierten innovativen Projekte (3.2 Mio. Franken) enthalten. Ohne

Berücksichtigung dieser ausserordentlichen Position ergäbe sich ein Aufwandüberschuss von rund 26.6 Mio. Franken. Gegenüber dem Budget 2011 ist ein Ausbleiben des Anteils am Reingewinn der Schweizerischen Nationalbank (- 41.7 Mio. Franken) und ein Rückgang des Ressourcenausgleichs NFA (- 20.8 Mio. Franken) zu verkräften, so dass der resultierende Aufwandüberschuss von unter 30 Mio. Franken nicht als selbstverständlich betrachtet werden darf. Allerdings enthält das Budget 2012 beim Amt für Energie und Verkehr auch noch einen einmaligen Ertrag in Form von Heimfallverzichtentschädigungen von Kraftwerken in der Höhe von 19.9 Mio. Franken, welcher dazu beiträgt, einen höheren Aufwandüberschuss zu verhindern. Noch nicht im Budget 2012 enthalten ist gemäss den Ausführungen auf Seite 27 der Budgetunterlagen 2012 der Aufwand für die Vorbereitungs- und Aufbauarbeiten im Zusammenhang mit der Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts. Die Regierung wird der GPK nach der Gesetzgebung durch den Grossen Rat einen entsprechenden Nachtragskredit unterbreiten. Die notwendigen Mittel dürften sich auf 2 bis 3 Mio. Franken belaufen. In der Laufenden Rechnung der Rechnungsrubrik Grosser Rat sind Kosten für ein zweiteiliges Bauvorhaben im Grossratsgebäude enthalten. Im Hinblick auf die Projektentscheide im Grossen Rat, welche mit dieser Budgetposition verbunden sind, hat die GPK bei der Präsidentenkonferenz die Abgabe zusätzlicher Informationen zuhanden des Grossen Rates angeregt. Gegenüber dem Budget 2011 ist in der Laufenden Rechnung (ohne interne Verrechnungen) eine Zunahme des Aufwandes um 73.4 Mio. Franken (+ 3.3%) und eine Zunahme des Ertrages um 69.4 Mio. Franken (+ 3.2%) zu verzeichnen. Die grössten Abweichungen sind auf Seite 20 der Budgetunterlagen 2012 aufgeführt. Die relevanten Nettoinvestitionen betragen 199.0 Mio. Franken, womit der mit dem Budget 2010 angepasste diesbezügliche finanzpolitische Richtwert eingehalten wird (vgl. auch Ausführungen im Teil F dieses Berichtes). Insgesamt sind Investitionsausgaben von 418.3 Mio. Franken vorgesehen.

Die GPK beantragt nach vorgenommener Prüfung und unter Berücksichtigung der Ausführungen im Teil E dieses Berichtes die Annahme der aufgeführten Anträge der Regierung (vgl. Teil H) und der Gerichte (vgl. Teil I) zum Budget 2012.

C. Finanzpolitische Richtwerte

Mit dem Budget 2012 können gemäss den Ausführungen der Regierung zwei der zehn in der Juni-Session 2008 verabschiedeten, bzw. mit dem Budget 2010 und 2011 angepassten, finanzpolitischen Richtwerte (Bericht über das Regierungsprogramm und den Finanzplan für die Jahre 2009-2012; Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 13/2007-2008) nicht eingehalten werden. Dabei handelt es sich um die Richtwerte 5 (Staatsquote) und 7 (Lastenverschiebungen). Die Regierung beantragt, im Budget 2012 beim finanzpolitischen Richtwert 3 Nettoinvestitionen die Ausgaben für das Projekt sinergia für die Berechnung der massgebenden Nettoinvestitionen nicht zu berücksichtigen. Die GPK behält sich vor, die Berechnung der Nettoinvestitionen im Zusammenhang mit der Festlegung der finanzpolitischen Richtwerte 2013 bis 2016 neu zu beurteilen. Weitere Ausführungen zu den Nettoinvestitionen finden sich in Teil F dieses Berichtes. Die GPK nimmt zur Kenntnis, dass das Ziel der Einhaltung aller Richtwerte mit dem Budget 2012 nicht erreicht werden kann.

D. Stellenplan 2012 und Aushilfenkredit 2012; Lohnaufwandsteuerungssystem

Gegenüber dem Budget 2011 nimmt der Personalaufwand um 3.9 Mio. Franken zu. Stellenschaffungen und die Erhöhung des Aushilfenkredites haben daran einen Anteil von rund 1.1 Mio. Franken. Gemäss Art. 19 Abs. 3 des Personalgesetzes betragen die finanziellen Mittel für die individuellen Lohnerhöhungen mindestens 1% der Lohnsumme. Dazu sind im Budget 2012, verteilt auf die einzelnen Rechnungsrubriken, rund 2.8 Mio. Franken enthalten. Dieser Betrag entspricht dem erwähnten Mindestsatz. Aufgrund der Prognosen des SECO wird für das Jahr 2012 kein Teuerungsausgleich budgetiert. Der Globalkredit für die Leistungsprämie beträgt gemäss Art. 24 Abs. 2 des Personalgesetzes ebenfalls mindestens 1% der Lohnsumme. Im Budget 2012 beantragt die Regierung eine Leistungsprämie von 1.1% (3.3 Mio. Franken in der Rechnungsrubrik „5121 Allgemeiner Personalaufwand“). Die Stellen der kantonalen Gerichte werden ab dem Jahr 2012 aus dem Stellenplan der Regierung ausgegliche-

dert. Details zum Personalaufwand und der Stellenentwicklung sind in den Budgetunterlagen ab Seite 34 ersichtlich.

Die GPK-Geschäftsleitung hat im Rahmen der Vorprüfung des Budgets 2012 mit Vertretern des Personalamtes eine Aussprache geführt. Dabei erhielt die GPK auch Einsicht in den als internes Planungs- und Führungsinstrument weitergeführten Stellenplan und die Liste der Aushilfenkredite.

E. Kantonsbeiträge an Dritte im Allgemeinen und Einführung der neuen Spitalfinanzierung im Besonderen

Die GPK hat sich beim Budget 2012 wiederum mit den grossen Beitragspositionen auseinandergesetzt. Dies auch unter dem Aspekt, dass diese Kantonsbeiträge an Dritte die grösste Aufwandposition der Laufenden Rechnung darstellen und in den vergangenen Jahren jeweils einen markanten Anstieg verzeichneten. Insgesamt nehmen im Budget 2012 die Beiträge an Dritte in der Laufenden Rechnung auf 884.0 Mio. Franken zu. Die Beiträge in der Investitionsrechnung sinken auf 122.1 Mio. Franken. Einen wesentlichen Anteil an diesen Veränderungen hat die Einführung der neuen Spitalfinanzierung ab 1. Januar 2012. Die Budgetunterlagen 2012 enthalten auf den Seiten 39 und 41 deshalb Zahlen, welche um diesen Sondereffekt bereinigt sind. Diese zeigen sowohl bei den Beiträgen der Laufenden Rechnung als auch bei den Beiträgen der Investitionsrechnung eine Zunahme.

Die Berechnungen im Zusammenhang mit der neuen Spitalfinanzierung, welche dem vorgelegten Budget 2012 zugrunde liegen, beruhen gemäss den Erläuterungen in den Budgetunterlagen 2012 auf den angepassten Modellrechnungen aus der Botschaft (Heft Nr. 11/2010-2011). Die Kommission für Gesundheit und Soziales (KGS) wird sich mit den Beiträgen an Spitäler und Kliniken beschäftigen. Ein allfälliger Mitbericht wird aber erst nach Mitte November 2011 vorliegen. Zudem wird die Vorsteherin des DJSG die GPK am 22. November 2011 über die aufgrund des aktuellsten Kenntnisstandes aktualisierte Modellrechnung informieren. Die GPK verzichtet deshalb in diesem Bericht auf Angaben zur neuen Spitalfinanzierung und behält sich den Versand eines Nachtrages vor.

F. Langfristige Entwicklung des Finanzhaushalts

Ein Ausblick in die nähere Zukunft zeigt, dass gemäss rollendem Finanzplan in den kommenden Jahren steigende Aufwandüberschüsse in der Laufenden Rechnung zu erwarten sind. Auf der Aufwandseite ergeben sich gemäss den Angaben der Regierung weiterhin steigende Beiträge, vor allem bei der Spitalfinanzierung, bei der individuellen Prämienverbilligung und im Bereich Ergänzungsleistungen. Auf der Ertragsseite ergeben sich verschiedene Unsicherheiten, so z.B. aufgrund der getrübbten konjunkturellen Aussichten, der Entwicklung der Erträge aus der NFA zwischen Bund und Kantonen, der Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank usw. Vor dem drohenden Hintergrund auseinander driftender Ausgaben und Einnahmen und der dadurch rasch steigenden Aufwandüberschüsse ist darauf hinzuweisen, dass für neue Begehrlichkeiten ohne Massnahmen beim Bisherigen nur wenig Raum besteht, wenn wie von der Regierung angestrebt auf eine Steuererhöhung verzichtet werden soll.

Der Selbstfinanzierungsgrad erreicht im Budget 2012 lediglich knapp 51%. Dies bedeutet, dass nur die Hälfte der Nettoinvestitionen 2012 selbst finanziert werden kann. Auch wenn erfahrungsgemäss während des Rechnungsjahres nicht alle geplanten Investitionen wirksam werden, ist dieser Kennzahl bei der langfristigen Betrachtung des kantonalen Haushalts, u.a. hinsichtlich der Entwicklung des Eigenkapitals bzw. der Verschuldung, Beachtung zu schenken.

Im Bereich der Investitionen hat die Regierung im Budget 2012, wie bereits in den Budgetunterlagen 2011 angekündigt, eine Anpassung bei der Berechnung der für die Beurteilung der Einhaltung des entsprechenden finanzpolitischen Richtwertes relevanten Nettoinvestitionen vorgenommen. Um eine Verzerrung des Investitionsniveaus zu vermeiden, werden nun ver-

schiedene vom Bund finanzierte Darlehen (Landwirtschaftliche Kreditgenossenschaft (LKG), Neue Regionalpolitik (NRP), Investitionskredite nach neuem Waldgesetz) bei der Berechnung der für die Beurteilung der Einhaltung des finanzpolitischen Richtwerts 3 relevanten Nettoinvestitionen ausgeklammert. Zudem soll im Budget 2012 auch das Projekt sinergia dabei nicht berücksichtigt werden (vgl. Antrag 11 der Regierung zum Budget 2012). Damit betragen die relevanten Nettoinvestitionen im Budget 2012 199.0 Mio. Fr. Wie von der GPK im Bericht zum Budget 2011 gewünscht, hat die Regierung die Auswirkungen der vorgenommenen Anpassung in der Budgetbotschaft 2012 mit 18.7 Mio. Franken ausgewiesen. Die Nettoinvestitionen im Budget 2012 betragen also ohne Ausklammerungen insgesamt 217.7 Mio. Franken. Zu berücksichtigen ist auch noch, dass durch die Revisionen des Krankenpflegegesetzes und des Behindertenintegrationsgesetzes eine Entlastung der Investitionsrechnung um 28.2 Mio. Franken stattfindet, da neu die Investitionskostenpauschalen in den Betriebsbeiträgen an die Institutionen enthalten sind, und damit direkt über die Laufende Rechnung abgewickelt werden (vgl. Seite 41 der Budgetunterlagen 2012). Es kann daher festgestellt werden, dass sich die Nettoinvestitionen nach wie vor auf einem hohen Niveau bewegen, auch wenn der für die Beurteilung der Einhaltung des entsprechenden finanzpolitischen Richtwerts relevante Wert mit 199.0 Mio. Franken ausgewiesen wird. Bei analoger Betrachtung wie in den Vorjahren und unter Berücksichtigung der Auswirkungen der Gesetzesänderung ergäbe sich für die vorliegenden Nettoinvestitionen im Budget 2012 ein wesentlich höherer Wert als 200 Mio. Franken. Dieser Hintergrund wird nach Ansicht der GPK bei der Festlegung eines neuen finanzpolitischen Richtwertes 2013 bis 2016 im Bereich Nettoinvestitionen und bei der Beurteilung, welches Investitionsniveau für den Kanton Graubünden langfristig tragbar ist, zu berücksichtigen sein.

G. Wirkungsorientierte Steuerung der staatlichen Leistungen

Mit dem Budget 2012 wechseln fristgemäss auch das Kantons- und das Verwaltungsgericht zur wirkungsorientierten Steuerung der staatlichen Leistungen. Die Struktur der Produktgruppen und die beabsichtigten Wirkungen werden durch die KSS vorbehandelt.

Die Festsetzung der Plan-Werte gab auch bei der Beratung des Budgets 2012 verschiedentlich Anlass zu Diskussionen. Die Plan-Werte sind zwar keine Steuerungsgrössen des Grossen Rates, doch handelt es sich um wertvolle Informationen im Zusammenhang mit der wirkungsorientierten Steuerung der staatlichen Leistungen. Einzelne Punkte in diesem Zusammenhang werden von der GPK direkt mit den verantwortlichen Stellen besprochen.

H. Anträge der GPK zu den Anträgen der Regierung

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

Hinweis: Der Antrag zum Jahresprogramm 2012 (Antrag 1. der Regierung, Seite 327) erfolgt separat durch die Kommission für Staatspolitik und Strategie (KSS).

- 2. Auf die Budgetvorlage für das Jahr 2012 einzutreten.**
(gemäss Ziffer 2 der Anträge der Regierung, Seite 327)
- 3. Der Festlegung des ordentlichen Beitrags aus allgemeinen Staatsmitteln an die Strassenrechnung gemäss Art. 55 Abs. 3 des Strassengesetzes (BR 807.100) gemäss Antrag der Regierung zuzustimmen.**
(gemäss Ziffer 3 der Anträge der Regierung, Seite 327)
- 4. Der Festlegung der Kredite für den Teuerungsausgleich sowie der Erhöhung der Gesamtlohnsumme gemäss Art. 19 Abs. 1 und Art. 24 Abs. 3 des Personalgesetzes (BR 170.400) gemäss Antrag der Regierung zuzustimmen.**
(gemäss Ziffer 4 der Anträge der Regierung, Seite 327)
- 5. Den Verpflichtungskredit des Tiefbauamtes zu genehmigen.**
(gemäss Ziffer 5 der Anträge der Regierung, Seite 327)
- 6. Den Verpflichtungskredit des Amtes für Wirtschaft und Tourismus bis Ende 2013 zu verlängern.**
(gemäss Ziffer 6 der Anträge der Regierung, Seite 327)
- 7. Der Festlegung der Gesamtkredite für die Beiträge 2012 an die Spitäler gemäss Art. 18b des Krankenpflegegesetzes (BR 506.000) gemäss Antrag der Regierung zuzustimmen (vorbehältlich eines allfälligen Nachtrages zum Budgetbericht der GPK, vgl. Ausführungen in Teil E).**
(gemäss Ziffer 7 der Anträge der Regierung, Seiten 327 und 328)
- 8. Der Festsetzung der Steuerfüsse für das Jahr 2012 gemäss Antrag der Regierung zuzustimmen.**
(gemäss Ziffer 8 der Anträge der Regierung, Seite 328)
- 9. Der Festsetzung der Beiträge für den interkommunalen Finanzausgleich für das Jahr 2012 gemäss Antrag der Regierung zuzustimmen.**
(gemäss Ziffer 9 der Anträge der Regierung, Seite 328)
- 10. Das Budget für das Jahr 2012 (ohne Kantonsgericht, Verwaltungsgericht und Bezirksgerichte) zu genehmigen (vorbehältlich eines allfälligen Nachtrages zum Budgetbericht der GPK, vgl. Ausführungen in Teil E).**
(gemäss Ziffer 10 der Anträge der Regierung, Seite 328)
- 11. Im finanzpolitischen Richtwert 3 Nettoinvestitionen die Ausgaben für den Neubau des Verwaltungszentrums in Chur (Projekt sinergia) im Budget 2012 für die Berechnung der massgebenden Nettoinvestitionen nicht zu berücksichtigen.**
(gemäss Ziffer 11 der Anträge der Regierung, Seite 328)

I. Anträge der GPK zu den Anträgen des Kantons- und des Verwaltungsgerichts

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

Hinweis: Der Antrag zu den Produktgruppen und Wirkungen (Antrag 4. des Kantons- und des Verwaltungsgerichts, Seite 329) erfolgt separat durch die Kommission für Staatspolitik und Strategie (KSS).

- 1. Auf die Budgets des Kantons- und Verwaltungsgerichts einzutreten.**
(gemäss Ziffer 1 der Anträge des Kantons- und Verwaltungsgerichts, Seite 329)
- 2. Den Verpflichtungskredit des Verwaltungsgerichts zu genehmigen.**
(gemäss Ziffer 2 der Anträge des Kantons- und Verwaltungsgerichts, Seite 329)
- 3. Die Stelle für einen „IT-Verantwortlichen der Bündner Gerichte“ zu schaffen.**
(gemäss Ziffer 3 der Anträge des Kantons- und Verwaltungsgerichts, Seite 329)
- 5. Die Budgets des Kantons- und Verwaltungsgerichts für das Jahr 2012 zu genehmigen.**
(gemäss Ziffer 5 der Anträge des Kantons- und Verwaltungsgerichts, Seite 329)

Chur, 3. November 2011

Für die Geschäftsprüfungskommission

Der Präsident:


Ralf Kollegger