



Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

Heft Nr. 2/2003–2004

	Inhalt	Seite
2.	Struktur- und Leistungsüberprüfung zur Sanierung des Kantonshaushalts	3

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1 Kurzfassung	3
2 Grundsätzliche Überlegungen zur Aufgabenerfüllung durch den Staat	5
2.1 Haltung der Regierung	5
2.2 Staatspolitischer Rahmen	6
2.3 Verfassungsrechtlicher Rahmen	7
3 Ausgangslage und Auftrag	7
3.1 Finanzlage und Haushaltsperspektiven	7
3.1.1 Analyse der bisherigen Haushaltsentwicklung	7
3.1.2 Finanzplan 2004–2007	8
3.2 Erforderliches Entlastungsvolumen	11
3.3 Budgetberatung des Grossen Rats in der Novembersession 2002	11
3.3.1 Verlauf und Inhalt der Budgetberatung	11
3.3.2 Vorgaben und Aufträge des Grossen Rats für das Sanierungsprogramm	12
4 Strategie	13
4.1 Leitlinien der Regierung, Politisches Konzept, Kriterien	13
4.1.1 Staatspolitische Leitlinien	13
4.1.2 Finanzpolitische Leitlinien	13
4.1.3 Personalpolitische Leitlinien	14
4.2 Konzeption und methodischer Ansatz	14
4.2.1 Projekt zur Wiedererlangung des Haushaltsgleichgewichts	14
4.2.2 Vorgehen	15
5 Massnahmen im Einzelnen	18
5.1 Gesamtsicht der Massnahmenvorschläge	18
5.1.1 Übersicht	18
5.2 Schwerpunkte und Prioritäten in den einzelnen Politikbereichen	19
5.2.1 Allgemeine Verwaltung	19
5.2.2 Öffentliche Sicherheit	19
5.2.3 Bildung	19
5.2.4 Kultur und Freizeit	20
5.2.5 Gesundheit	20
5.2.6 Soziale Wohlfahrt	20
5.2.7 Verkehr	20
5.2.8 Umwelt	21
5.2.9 Volkswirtschaft	21
5.2.10 Finanzen und Steuern	21
5.3 Finanzielle Entlastungen	21
5.4 Massnahmen im Einzelnen	23
5.4.1 Politisch-strategische Schwerpunkte (A)	23
5.4.2 Grosse Entlastungen (B1)	74
5.4.3 Mittlere und kleine Entlastungen, Mehreinnahmen (B2, C)	92
5.4.4 Departementsübergreifende Massnahmen (D)	98
5.4.5 Verzicht auf neue kostenwirksame Projekte (E)	99
5.4.6 Massnahmen zur mittelfristigen Realisierung (F)	100
5.4.7 Geprüfte Massnahmen und Kleinbeiträge, nicht zur Weiterverfolgung empfohlen ..	101

6	Beurteilung und Auswirkungen der vorgeschlagenen Massnahmen	106
6.1	Kategorisierung der Massnahmen	106
6.2	Finanzielle Auswirkungen	106
6.3	Staatspolitische Auswirkungen	109
6.3.1	Allgemeine Verwaltung	109
6.3.2	Öffentliche Sicherheit	110
6.3.3	Bildung	110
6.3.4	Kultur und Freizeit	112
6.3.5	Gesundheit	112
6.3.6	Soziale Wohlfahrt	113
6.3.7	Verkehr	113
6.3.8	Umwelt	114
6.3.9	Volkswirtschaft	114
6.3.10	Finanzen und Steuern	114
6.4	Personelle Auswirkungen	115
6.5	Auswirkungen auf Gemeinden, Regionen und Bedürfnisgruppen	115
7	Änderung von Rechtserlassen und Umsetzung der Massnahmen	115
7.1	Anzupassende Rechtsgrundlagen, Gesetzgebung	115
7.2	Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen mit direktem Bezug zu Massnahmen	119
7.2.1	Kompetenz Volk	119
7.2.2	Kompetenz Grosse Rat	122
7.3	Erläuterungen zu weiteren Bestimmungen ohne direkten Bezug zu Massnahmen	124
7.3.1	Kompetenz Volk	124
7.4	Finanzen und Ressourcen	125
7.5	Vollzugscontrolling	125
8	Mitwirkung des Grossen Rats	125
9	Anträge	126
10	Anhänge	127

Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

2.

Struktur- und Leistungsüberprüfung zur Sanierung des Kantonshaushalts

Chur, 11. März 2003

Sehr geehrter Herr Landespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Botschaft und Antrag zur Struktur- und Leistungsüberprüfung zur Sanierung des Kantonshaushalts.

1 Kurzfassung

Ausgangslage

Der gesellschaftliche, politische, wirtschaftliche und technologische Wandel macht auch vor politischen Institutionen nicht Halt. Ausmass und Geschwindigkeit der Veränderungen stellen an die Menschen und Institutionen hohe, zum Teil grundsätzlich neue Anforderungen. Staat und öffentliche Verwaltungen stehen einer laufend steigenden Anzahl von Anspruchsgruppen und Beziehungsebenen mit den unterschiedlichsten Zielen und Interessen gegenüber.

Sowohl die Beanspruchung des Staates wie auch die Anforderungen an die öffentliche Verwaltung steigen dadurch stetig. Folge davon ist unter anderem ein markanter Leistungsausbau ohne Mehreinnahmen. Zusätzliche Faktoren wie der Wegfall von Bundesmitteln und die Zunahme der interkantonalen Leistungsabgeltung kommen hinzu. Seit dem Jahre 1997 schliesst der Kanton ohne Unterbruch mit Defiziten in der Laufenden Rechnung und mit Fehlbeträgen in der Finanzierungsrechnung ab.

Mit den bisherigen Reformansätzen konnten weder leistungsmässig noch finanziell die erwünschten Wirkungen erzielt werden. Gründe dafür sind unter anderem ein hoher Anteil an gesetzlich gebundenen Ausgaben, keine vollständige Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen sowie Partikularinteressen, welche das Erarbeiten politisch griffiger Abbaupakete erschweren. Eine nachhaltige Verbesserung der Kostensituation ist somit nur über eine gezielte Reduktion von Aufgaben möglich. In den Departementen existieren verschiedene Projekte, die eine Reduktion von Aufgaben, den gänzlichen Verzicht auf die Erfüllung oder die Anpassung von Standards vorsehen. Diese wurden bisher als politisch zu einschneidend nicht in die Planungen aufgenommen.

Strategie

Die Kombination dieser Tatsachen sowie weiterer Faktoren führten schliesslich zu einer strukturellen Überlastung des Staatshaushaltes, welche die vorliegende Struktur- und Leistungsüberprüfung erfordert. Als Ausgangspunkt zur Durchführung des Projekts hat die Regierung zwei strategische Absichten formuliert:

Erste strategische Absicht: Die Struktur- und Leistungsüberprüfung stützt sich auf klare inhaltliche Leitlinien und politisch-strategische Aufgabenbereiche. Als inhaltliche Leitplanken dienen die Leitlinien gemäss Regierungsprogramm und Finanzplan 2001–2004. Mit der Fokussierung auf die wichtigsten strategischen Politikbereiche beabsichtigt die Regierung, das Augenmerk auf die politische Bedeutung der Massnahmen zu richten und Prioritäten zu setzen.

Zweite strategische Absicht: Die Struktur- und Leistungsüberprüfung konzentriert sich schwerpunktmässig auf Politikbereiche mit grossen Finanzvolumen, hohem Wachstum sowie überdurchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben im Vergleich mit ähnlichen Kantonen.

Weiter hat die Regierung zur Durchführung der Struktur- und Leistungsüberprüfung in Anlehnung an die Leitlinien und Chancen gemäss Regierungsprogramm und Finanzplan 2001–2004 klare staatspolitische, finanzpolitische sowie personalpolitische Leitlinien definiert.

Finanzen

Das notwendige Entlastungsvolumen zur Sanierung des Kantonshaushalts beträgt im Jahr 2004 rund 70 Mio. Franken. Es erhöht sich bis ins Jahr 2007 auf rund 120 Mio. Franken. Im vorliegenden Massnahmenpaket werden Massnahmen mit einem Entlastungsvolumen von insgesamt 64 Mio. Franken (2004) bis 106 Mio. Franken (2007) vorgeschlagen. Mit den vorgeschlagenen Massnahmen wird das erforderliche Entlastungsvolumen weitgehend erreicht. Zu beachten sind die Unsicherheiten der Finanzplanung. Ausfälle von Massnahmen sind vollumfänglich zu kompensieren.

Massnahmen

Der vorliegende Bericht stellt eine Absichtserklärung der Regierung zur Sicherstellung des Haushaltsgleichgewichts dar. Die Regierung unterbreitet dem Grossen Rat 212 einzelne Massnahmen sowie zusätzlich 84 Massnahmen, welche geprüft wurden aber nicht zur Weiterverfolgung empfohlen werden.

Einige Massnahmen kann der Grosse Rat in eigener Kompetenz samt Rechtserlass verabschieden, andere zu Handen einer Volksabstimmung genehmigen. Einen Grossteil der Massnahmen kann die Regierung in eigener Kompetenz beschliessen. Der Grosse Rat kann dazu eigene Entscheidungen fällen und weitere Szenarien bekanntgeben.

Ergebnisse

Die Auswertungen zeigen, dass die grössten Entlastungen der vorgeschlagenen Massnahmen volumenmässig in den Politikbereichen Verkehr (26 Mio. Franken), Bildung (22 Mio. Franken), Gesundheit (18 Mio. Franken), Öffentliche Sicherheit (15 Mio. Franken) und Allgemeine Verwaltung (13 Mio. Franken) zu verzeichnen sind. Zurückhaltung geübt wurde in den Politikbereichen Soziale Wohlfahrt sowie Kultur und Freizeit. Dort sind die finanziellen Entlastungen mit rund 2 Mio. beziehungsweise 1,5 Mio. Franken wesentlich tiefer als in den übrigen Politikbereichen.

Personelle Auswirkungen

Die Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen zur Struktur- und Leistungsüberprü-

fung führt zu keinen Massenentlassungen. Die Regierung geht davon aus, dass geplante Stellenreduktionen in der Regel durch natürliche Umbesetzungen vollzogen werden können. Wenn Entlassungen unvermeidbar sind, soll mit den Betroffenen nach sozialverträglichen Lösungen gesucht werden.

Auswirkungen auf Gemeinden, Regionen und Bedürfnisgruppen

Lastenabwälzungen auf die Gemeinden sind wo möglich zu vermeiden beziehungsweise sind zulässig, wenn im Rahmen von strukturellen Massnahmen die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden verändert wird. Mit den vorliegenden Massnahmen erfolgen Lastenverschiebungen auf die Gemeinden und weiteren Bedürfnisgruppen vorwiegend aus einer konsequenteren Anwendung des Verursacherprinzips. Mit der Kürzung von Beiträgen sollen Betroffene gezielt für einen bewussten und sparsamen Umgang mit den Ressourcen sensibilisiert werden.

2 Grundsätzliche Überlegungen zur Aufgabenerfüllung durch den Staat

2.1 Haltung der Regierung

Als Ausgangspunkt für die Struktur- und Leistungsüberprüfung hat die Regierung zwei strategische Absichten formuliert:

Erste strategische Absicht

Die Struktur- und Leistungsüberprüfung stützt sich auf klare inhaltliche Leitlinien und politisch-strategische Aufgabenbereiche. Als inhaltliche Leitplanken dienen die Leitlinien gemäss Regierungsprogramm und Finanzplan 2001–2004. Mit der Fokussierung auf die wichtigsten strategischen Politikbereiche beabsichtigt die Regierung, das Augenmerk auf die politische Bedeutung der Massnahmen zu richten und Prioritäten zu setzen. Damit wird eine umfassende politische Diskussion über die bestehenden beziehungsweise künftigen Leistungen und die Ressourcenverteilung ermöglicht.

Inhaltliche Leitlinien

Die Chancen und Leitlinien gemäss Regierungsprogramm und Finanzplan 2001–2004 lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Graubünden – einzigartig, vielgestaltig; Chancen für die Zukunft

In den Bereichen, in denen für den Kanton Gestaltungsspielraum besteht, gilt es, eigene Stärken auszuspielen. Graubünden hat solche, zumal der Kanton in verschiedener Hinsicht in der Schweiz eine besondere Stellung einnimmt. Nachfolgend werden einige dieser Stärken aufgezeigt. Nach Auffassung der Regierung überwiegen die Chancen für die positive Gestaltung der Zukunft vor allem aus folgenden Gründen:

- Als einziger dreisprachiger Kanton prägt Graubünden wesentlich die kulturelle Vielfalt dieses Landes;
- die Brückenfunktion zwischen wichtigen Wirtschaftsräumen Europas im Norden und im Süden eröffnet Chancen der Begegnung, der Zusammenarbeit und der wirtschaftlichen Entwicklung;

- Graubünden bietet attraktive Lebensbedingungen, ist sicher und wirtschaftsfreundlich und deshalb ein interessanter Ausbildungs- und Investitionsstandort;
- die intakte Natur, die Offenheit und Gastfreundschaft der Bevölkerung sind das ideale Umfeld für Entspannung, Erholung und Gesundheit;
- in Zeiten zunehmender Polarisierungen zwischen Regionen und Bevölkerungsgruppen steht Graubünden als beispielhaftes Modell für das friedliche Zusammenleben verschiedener Sprachen, Kulturen und Konfessionen.

Diese Chancen bilden zugleich die Grundlage für die Formulierung des staatspolitischen Rahmens zur Struktur- und Leistungsüberprüfung.

Politisch-strategische Aufgabenbereiche

Als politisch-strategische Aufgabenbereiche für die Struktur- und Leistungsüberprüfung werden in Anlehnung an die funktionale Gliederung gemäss dem harmonisierten Rechnungsmodell zehn Politikbereiche definiert:

- | | |
|---------------------------------|-------------------------------|
| 0: Allgemeine Verwaltung (All) | 5: Soziale Wohlfahrt (SoW) |
| 1: Öffentliche Sicherheit (ÖSi) | 6: Verkehr (Ver) |
| 2: Bildung (Bil) | 7: Umwelt (Umw) |
| 3: Kultur und Freizeit (KuF) | 8: Volkswirtschaft (Vol) |
| 4: Gesundheit (Ges) | 9: Finanzen und Steuern (FiS) |

Zweite strategische Absicht

Die Struktur- und Leistungsüberprüfung konzentriert sich schwerpunktmässig auf Politikbereiche mit grossen Finanzvolumen, hohem Wachstum sowie überdurchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben im Vergleich mit ähnlichen Kantonen.

Gestützt auf die strategischen Absichten hat die Regierung für die Struktur- und Leistungsüberprüfung sowohl quantitative wie auch qualitative Ziele definiert:

1. Wirksamkeit und Effektivität sind durch **Verzicht und wesentliche Reduktionen von Aufgaben** zu steigern.
2. Sparsamkeit und nachhaltiger Budgetausgleich sind durch **Kostenabbau** zu realisieren.
3. Wirtschaftlichkeit und Effizienz sind durch **Abbau von Doppelspurigkeiten** zu erhöhen.
4. Kunden- und Leistungsorientierung sind verstärkt auf **den notwendigen Bedarf** auszurichten.
5. Führung und Strukturen sind durch die **Optimierung von Organisationsstrukturen** und Abläufen zu verbessern.
6. Die Unternehmenskultur ist durch eine **Zunahme der Veränderungs- und Lernbereitschaft** zu prägen.

2.2 Staatspolitischer Rahmen

Die Regierung hat zur Sanierung des Kantonshaushalts in Anlehnung an die Leitlinien und Chancen gemäss Regierungsprogramm und Finanzplan 2001–2004 staatspolitische Rahmenrichtlinien definiert. Die Struktur- und Leistungsüberprüfung

- soll die Standortattraktivität des Kantons erhalten,
- soll nach Möglichkeit die dezentrale Besiedlung im Sinne einer angemessenen Grundversorgung erhalten,
- berücksichtigt die Kultur- und Sprachenvielfalt in unserem Kanton,
- darf die sozialen Netze nicht schwächen,

- erhält weiterhin für Jung und Alt attraktive Arbeits-, Lebens-, Ausbildungs-, Kultur- und Erholungsräume,
- erkennt die Bedeutung eines qualitätsbezogenen Tourismus in Graubünden,
- erkennt die zunehmende Bedeutung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in grenzüberschreitenden Strukturen,
- soll im Rahmen einer Unternehmenskultur stattfinden, in welcher die Massnahmen unter Einbezug der Menschen umgesetzt werden.

2.3 Verfassungsrechtlicher Rahmen

Die Struktur- und Leistungsüberprüfung bewegt sich im Rahmen der Kantonsverfassung. Diese enthält einen Katalog von öffentlichen Aufgaben und informiert darüber, welche grösseren und dauerhaften Aufgaben der Kanton wahrzunehmen und in Zukunft zu erfüllen hat. Ein erheblicher Handlungsspielraum besteht in der Ausgestaltung der Aufgabenerfüllung. Die Schwerpunkte werden letztlich vom Gesetzgeber festgelegt. Für die Regierung von Bedeutung ist, dass auf die Erfüllung der in der Verfassung vorgesehenen Aufgaben nicht gänzlich verzichtet wird.

3 Ausgangslage und Auftrag

3.1 Finanzlage und Haushaltsperspektiven

3.1.1 Analyse der bisherigen Haushaltsentwicklung

- **Seit dem Jahre 1997** schliesst der Kanton ohne Unterbruch mit Defiziten in der Laufenden Rechnung und mit Fehlbeträgen in der Finanzierungsrechnung ab. Damit wurden in erheblichem Umfang Eigenkapital und Vermögenssubstanz abgebaut. Der Verlust an Eigenkapital wird von Ende 1996 bis Ende 2002 insgesamt rund 70 Mio. Franken betragen und die Finanzierungsfehlbeträge kumulieren sich im gleichen Zeitraum auf etwa 190 Mio. Franken. Der Kantonshaushalt ist seit dem Einbruch im Jahr 1997 offensichtlich strukturell überlastet.
- Ein besonders starkes Ausgabenwachstum verzeichnete das **Jahr 2002**. Massive Zusatzkosten verursachten vor allem die Beiträge zur Spitalfinanzierung, die Ergänzungsleistungen, die Beiträge an die AHV und IV sowie die Beiträge an die privaten Mittelschulen, an die Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) Chur und an die Sonderschulen. Die Ausgabenentwicklung im Beitragsbereich lässt sich nur sehr beschränkt beeinflussen. Die nur teilweise im Voranschlag berücksichtigten Zusatzkosten haben denn auch dazu geführt, dass die Rechnung 2002 nicht um die erhofften rund 30 Mio. Franken besser ausgefallen ist als das Budget.
- Das Laufende **Jahr 2003** lässt auf einen weiteren Defizitanstieg schliessen. Die Kostensteigerungen im Jahre 2002 setzen sich im Jahr 2003 mehrheitlich fort. Unter Beachtung des Nachtragsbudgets 2003 beträgt das geplante Defizit 60,2 Mio. Franken. Die Ertragsseite entwickelt sich sehr positiv. Berücksichtigt sind eine um 17 Mio. Franken höhere Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank (SNB) sowie 26,2 Mio. Franken höhere (Netto-)Erträge aus kantonalen Steuern (+ 5,2 %). Besonders begünstigt wird der Voranschlag 2003 zudem durch das Einstellen eines ausserordentlichen Heimfallerlöses bei den Kraftwerken im Prättigau der Rätia Energie Klosters AG von 14,5 Mio. Franken.

Der Ertrag aus diesem Heimfall wird voraussichtlich erst nach dem Jahr 2003 fließen. Bei gleicher Verbuchung dieses Erlöses wie desjenigen aus dem Heimfall der Kraftwerke Brusio AG würde das Defizit im Voranschlag 2003 rund 75 Mio. Franken betragen. Dieser Wert ist als Ausgangslage für die Finanzplanung 2004–2007 zu betrachten.

- Das **Eigenkapital** von 77,3 Mio. Franken per Ende 2001 wird voraussichtlich bis Ende des Jahres 2003 grösstenteils abgebaut sein:

Stand Eigenkapital Ende 2001	77,2 Mio.
Mutmassliches Defizit in der Rechnung 2002	ca. – 20,0 Mio.
Mutmassliches Defizit in der Rechnung 2003	ca. – 30,0 Mio.
Mutmasslicher Stand Eigenkapital Ende 2003	ca. 27,2 Mio.

- Ab dem **Jahr 2004** muss der Haushaltsausgleich sichergestellt sein. Für weitere Defizite fehlt das erforderliche Eigenkapital. Der Aufbau eines Bilanzfehlbetrages wäre nicht zulässig. Er wäre – gemäss Art. 15 Abs. 5 und Art. 24 Abs. 3 des Finanzhaushaltsgesetzes – in den nächsten Voranschlag aufzunehmen und vollständig abzutragen. Diese gesetzliche Schuldenbremse zwingt zu sofortigen Korrekturmassnahmen. Auch unabhängig von der Schuldenbremse wäre eine Verlängerung der bis ins Jahr 2003 über sieben Jahre dauernden Defizitperiode nur mehr schwer vertretbar. Der Umstand, dass ein Bilanzfehlbetrag droht, ist aus finanzpolitischer Sicht ausserordentlich problematisch. Eine antizyklische Finanzpolitik in konjunkturell schlechten Zeiten ist ohne Eigenkapital nicht möglich. Zu beachten gilt zudem, dass einzelne Budgetpositionen grossen Schwankungen und Planungsunsicherheiten unterworfen sind. So bewegen sich zum Beispiel die jährlichen Wasserzinsen zwischen 40 Mio. und 60 Mio. Franken. Die Steuern der juristischen Personen liegen in einem Streubereich von ca. +/- 20 Mio. Franken und der Anteil an den Verrechnungssteuern kann ohne Vorankündigung um +/- 5 Mio. Franken vom budgetierten Wert abweichen. Allein um derartige Schwankungen aufzufangen müsste ein **Eigenkapitalpuffer von mindestens 50 Mio. Franken** (10 % der zweckfreien Erträge aus Kantonssteuern) vorhanden sein. Für eine **langfristig** orientierte und konjunkturgerechte Finanzpolitik müsste das **Eigenkapital rund 100 Mio. Franken** betragen.

3.1.2 Finanzplan 2004–2007

Die Finanzperspektiven sind schlecht. Ohne ausserordentliche Entlastungsmassnahmen wird sich die Finanzlage in den folgenden Jahren nochmals verschlechtern. Die Ausgabendynamik in den Bereichen Gesundheit, Sozialversicherungen und Bildung ist noch nicht gebrochen und dürfte den erwarteten Anstieg der Steuererträge auch in den kommenden Jahren übertreffen. Besondere **Mehrbelastungen/Verschlechterungen** ergeben sich in der Finanzplanung durch folgende Faktoren:

- Wegfall der Heimfallentschädigung der Kraftwerke im Prättigau (ab 2004) 14,5 Mio.
- Ausfinanzierung Pensionskasse (mit minimaler Amortisation, ab 2005) 15,0 Mio.
- Wegfall Beherbergungsabgabe (ab 2005) 3,0 Mio.
- Ausgleich der kalten Steuerprogression (ab 2005) 25,0 Mio.

Allein diese vier Sonderpositionen führen zu einer zusätzlichen Haushaltsbelastung gegenüber dem Voranschlag 2003 von insgesamt 57,5 Mio. Franken. Auf Grund der Finanzierungsfehlbeträge steigt auch die Zinsbelastung stark an.

Den ausserordentlichen Mehraufwändungen stehen gewisse Entlastungen gegenüber, deren Umfang noch schwer abzuschätzen ist. So kann ab dem Jahr 2005 mit einer Erhöhung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) gerechnet werden. Der Anteil des

Kantons Graubünden am LSVA-Kantonsdrittel wird sich indessen aller Voraussicht nach prozentual vermindern. Das Ausmass dieser Anteilsminderung ist nicht bekannt. In den Finanzplanzahlen ist ein Mehrertrag ohne Anteilsreduktion berücksichtigt. Eine Entlastung ist auch durch eine Reduktion der Finanzkraft von Graubünden ab dem Jahr 2004 zu erwarten. In den nachstehenden Finanzplanergebnissen sind finanzkraftbedingte Verbesserungen der Ertragseite von 14 Mio. Franken im Jahr 2004 und von je 18 Mio. Franken ab dem Jahr 2005 berücksichtigt.

In der aktualisierten Finanzplanung erfasst ist zudem die Fortführung verschiedener Zusatzmassnahmen der Regierung und des Grossen Rats zur Entlastung des Voranschlags 2003. Dazu gehören insbesondere eine gezielte Fortführung der linearen Beitragskürzungen im Jahr 2004 mit 2,2 Mio. Franken. Davon betroffen sind ausschliesslich Beiträge, die vom Sanierungsprogramm nicht tangiert werden. Die Sachaufwandkürzungen im Rahmen des Nachtragsbudgets 2003 sind in der gesamten Planperiode global mit 3 Mio. Franken berücksichtigt.

Die **Laufende Rechnung** und die **Finanzierungsrechnung** zeigen in der Finanzplanung 2004–2007 (Stand Ende Februar 2003) folgende Fehlbeträge:

	Voranschlag 2003	FP 2004	FP 2005	FP 2006	FP 2007
	in Mio. Franken				
LAUFENDE RECHUNG					
Aufwand (ohne int. Verrechnungen)	1 820.1	1 915.8	1 959.2	1 986.7	2 016.0
Ertrag (ohne int. Verrechnungen)	1 759.9	1 814.3	1 817.7	1 839.6	1 863.2
Aufwandüberschuss	60.2	101.4	141.4	147.1	152.8
INVESTITIONS-RECHUNG					
Ausgaben (ohne Darlehen LKG)	360.8	429.3	424.8	425.3	398.6
Einnahmen (ohne Rückzahlungen ALV)	200.8	240.5	240.7	233.1	217.0
Nettoinvestitionen II	160.0	188.8	184.1	192.2	181.6
FINANZIERUNGS-FEHLBETRAG II	84.2	152.8	181.4	191.1	184.8
SELBSTFINANZIERUNGSGRAD II	47,4 %	19,1 %	1,5 %	0,6 %	- 1,8 %

Die Finanzplanung basiert auf günstigen volkswirtschaftlichen Rahmendaten. Für die gesamte Planperiode wird von einer jährlichen Teuerung von 1,5 %, einem realen Wirtschaftswachstum von 1,5 % und von einem tiefen Zinsniveau (2 %–3 %) ausgegangen.

In der Finanzplanung 2004–2007 sind unter anderem die nachstehenden Projekte nicht erfasst:

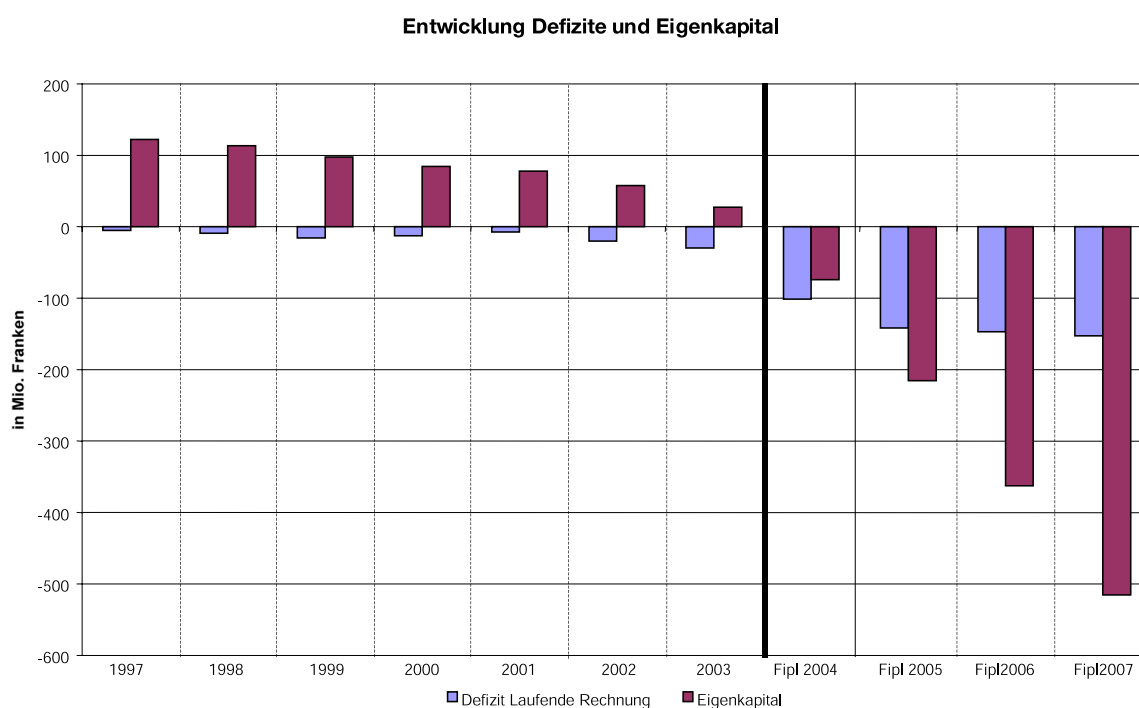
- Revision der Lehrerbesoldungsverordnung mit Lohnanpassungen bei ausgewählten Lehrerkategorien
- Beiträge an Schulleitungen im Volksschulbereich

- flächendeckende Einführung von GRiforma
- zweite Revision des Eidgenössischen Krankenversicherungsgesetzes (KVG) mit einer all-fälligen Verpflichtung zur Subventionierung von Privatspitälern sowie mit Anpassungen bei der Verbilligung der Krankenkassenprämien (IPV)
- Revision des kantonalen Steuergesetzes zur Entlastung von juristischen Personen
- Revision des kantonalen Steuergesetzes im Anschluss an das Steuerpaket 2001 des Bundes
- Entlastungsprogramm des Bundes im Zusammenhang mit der Einführung der Schuldenbremse

Besondere Unsicherheiten für die Finanzplanung bestehen vor allem in folgenden Punkten:

- Entwicklung der Anteile an den Bundessteuern sowie der kantonseigenen Steuererträge
- Finanzkrafteinteilung der Kantone ab dem Jahr 2004
- Verwendung der für geld- und währungspolitische Zwecke nicht mehr benötigten Goldreserven der Schweizerischen Nationalbank (SNB)
- Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA, Umsetzung frühestens im Jahr 2007)

Die Finanzplanergebnisse zeigen ein unerfreuliches Bild. Die Finanzierungsfehlbeträge erreichen ein untragbar hohes Niveau. Der Selbstfinanzierungsgrad der Investitionen fällt stark ab und bewegt sich in den Jahren 2005 bis 2007 nahe bei 0 Prozent. Diese Perspektiven sind ernst zu nehmen. Einen Überblick für die Entwicklung der Defizite der Laufenden Rechnung sowie des Eigenkapitals seit dem Jahr 1997 vermittelt die nachstehende Grafik. Sie geht von der Finanzplanung ohne Korrekturmassnahmen und ohne mutmassliche Verbesserungen der Rechnungen gegenüber den Finanzplanwerten aus. Sie lässt auch die gesetzlich vorgeschriebene Schuldenbremse ausser Acht.



Die Finanzplanung ist ein wichtiges Planungs- und Führungsinstrument. Sie ermöglicht – über den gesamten Haushalt betrachtet – gute Trendaussagen. Die Finanzplanung wurde Mitte Februar 2003 nach Vorliegen der Rechnungsergebnisse 2002 aktualisiert. Die wichtigsten Kennzahlen haben sich im Ergebnis ab dem Jahr 2005 etwas verschlechtert. Das Gesamtbild hat sich nicht wesentlich verändert.

3.2 Erforderliches Entlastungsvolumen

Das erforderliche Entlastungsvolumen, das durch zusätzliche Massnahmen zu erreichen ist, entspricht der Differenz zwischen den Finanzplandefiziten und den maximal zulässigen Fehlbeträgen. Um reelle Aussicht auf eine ausgeglichene Rechnung zu haben, darf das Defizit in den Planzahlen erfahrungsgemäss ein Volumen von 30 Mio. Franken nicht übersteigen. Dieser Sachverhalt führt zu folgendem Handlungsbedarf:

Entlastungsbedarf nach dem Finanzplan 2004 – 2007

	VO 2003	FP 2004	FP 2005	FP 2006	FP 2007
	in 1000 Fr.				
Defizit Laufende Rechnung	60 175	101 444	141 451	147 127	152 845
Maximal zulässiges Defizit		30 000	30 000	30 000	30 000
Zwingender Entlastungsbedarf		71 444	111 451	117 127	122 845

Das erforderliche Entlastungsvolumen beträgt für das **Jahr 2004 mindestens 70 Mio. Franken**. Es steigt für die **nachfolgenden Jahre auf über 120 Mio. Franken**.

Zu beachten ist, dass die Finanzplanzahlen nur den Trend aufzeigen können, für ein bestimmtes Jahr jedoch mit relativ hoher Prognoseunsicherheit verbunden sind. So schwanken z.B. die Wasserzinseinnahmen zwischen 40 Mio. und 60 Mio. Franken, dies bei einem längerfristigen Durchschnitt von rund 46 Mio. Franken.

Um das Haushaltsgleichgewicht in Zukunft genügend abzusichern, darf das Defizit im jeweiligen Voranschlag und in der Finanzplanung 30 Mio. Franken nicht überschreiten. Sofern das Eigenkapital weniger als 30 Mio. Franken beträgt, ist das maximal zulässige Defizit im jährlichen Voranschlag auf 20 Mio. Franken zu setzen.

Ein finanzpolitisch vorrangiges Ziel ist der Erhalt beziehungsweise der Wiederaufbau des Eigenkapitals von mindestens 50 Mio. Franken (10 % der zweckfreien kantonalen Steuererträge). Längerfristig ist ein Eigenkapital von 100 Mio. Franken anzustreben. Mit einer ausreichenden Eigenkapital-Quote soll auch die gute Stellung des Kantons auf dem Kapitalmarkt (aktuelles Rating durch Standard & Poor's mit «AA stabil») gehalten werden.

3.3 Budgetberatung des Grossen Rats in der Novembersession 2002

3.3.1 Verlauf und Inhalt der Budgetberatung

Die Regierung hat dem Grossen Rat im Rahmen der Botschaft zum Voranschlag 2003 ein Sanierungskonzept vorgelegt, das aus den drei nachstehenden Komponenten besteht:

- Gezielte, für das Jahr 2003 wirksame Sofortmassnahmen,
- ein nachhaltiges Sanierungsprogramm für die Finanzplanperiode 2004–2007 sowie
- eine ab dem Jahr 2004 wirksame 10%ige Steuererhöhung.

Das Sanierungsprogramm hat die Regierung in der Budgetbotschaft 2003 auf der Massnahmenebene noch nicht konkretisiert. Sie hat dem Grossen Rat eine entsprechende Botschaft für die Junisession 2003 in Aussicht gestellt.

Der Grosse Rat ist dem Konzept der Regierung nur teilweise gefolgt, ohne die Notwendigkeit von substanziellen Entlastungsmassnahmen in Abrede zu stellen. Im Sinne von Sofortmassnahmen zur Entlastung des Voranschlags 2003 hat er folgende Beschlüsse gefasst:

- Globale Kreditkürzungen von 8,0 Mio. Franken im Personalbereich (2,5 % der budgetierten Personalaufwendungen) und von 11,46 Mio. Franken im Sachaufwandbereich (5 % der budgetierten Sachaufwendungen; davon 3,16 Mio. Franken in der Spezialfinanzierung Strassen);
- Lineare Beitragskürzung unter Ausschluss der Beiträge an Gemeinden;
- Reduktion des Beitrags aus allgemeinen Staatsmitteln an die Spezialfinanzierung Strassen um 1,5 Mio. Franken und Streichung des Investitionskredits von 0,45 Mio. für die Anschaffung von Büromaschinen;
- Verzicht auf eine Steuererhöhung im Rahmen des Voranschlags 2003.

Gemäss den Beschlüssen des Grossen Rats reduziert sich das im Voranschlag 2003 ausgewiesene Defizit in der Laufenden Rechnung um insgesamt 20,2 Mio. Franken auf 55,2 Mio. Franken. Die konkrete Umsetzung der globalen Kürzungsvorgaben hat die Regierung dem Grossen Rat im Rahmen des Nachtragsbudgets 2003 vorgelegt.

3.3.2 Vorgaben und Aufträge des Grossen Rats für das Sanierungsprogramm

Der Grosse Rat hat die Absicht der Regierung unterstützt, für die Junisession 2003 eine Botschaft über ein umfassendes Sanierungsprogramm zu erarbeiten. In der Eintretensdebatte zum Voranschlag 2003 haben sich zahlreiche Mitglieder des Grossen Rats zur Notwendigkeit und zur inhaltlichen Stossrichtung dieses Programms geäussert. Es bestand Einigkeit darin, dass die aktuelle Finanzlage und vor allem die sehr schlechten Finanzperspektiven des Kantons tiefgreifende und auch schmerzhaft Sanierungsmassnahmen erfordern. Bereits ab dem Jahr 2004 müssen ein Grossteil dieser Massnahmen wirksam sein.

In Bezug auf die Frage einer allfälligen Steuererhöhung wurde mehrheitlich die Auffassung vertreten, dass dieser Entscheid erst nach Beurteilung sämtlicher Sparmöglichkeiten getroffen werden soll. Das Sanierungsprogramm ist so auszulegen, dass auf eine Steuererhöhung – wenn immer möglich – verzichtet werden kann.

Zu den inhaltlichen Leitlinien des Sanierungsprogramms lassen sich stichwortartig folgende Anliegen bzw. Forderungen des Grossen Rats erwähnen:

- Umfassende Aufgaben- und Leistungsüberprüfung
- Klare politische Schwerpunkte mit Konzentration auf die Kernaufgaben
- Schwergewichtig strukturelle Massnahmen mit Reduktion der Ausgaben in der Laufenden Rechnung
- Möglichst keine Lastenabwälzungen auf Gemeinden und Regionen
- Auch unpopuläre Massnahmen
- Möglichst konjunkturverträgliche Massnahmen

Auf Antrag der Geschäftsprüfungskommission hat der Grosse Rat einstimmig folgende Beschlüsse gefasst:

Die Regierung ist zu beauftragen:

- gemäss der von ihr dargelegten Strategie zur Wiedererlangung des Haushaltsgleichge-

wichts (Voranschlag 2003 Seiten A93 – A105) Abbau- und Verzichtsmassnahmen zu erarbeiten und dem Grossen Rat in einer separaten Botschaft, wenn möglich auf die Junisession 2003, vorzulegen.

Die Regierung ist anzuhalten:

- dass sie auf die Lancierung neuer Projekte in ihrem Kompetenzbereich, die keine absolut hohe Dringlichkeit aufweisen, verzichtet (vgl. aufgeführte Projekte im Voranschlag 2003, Seiten A98/A99 und andere Projekte);
- bis Ende des Jahres 2003 eine Vorlage zuhanden des Grossen Rats auszuarbeiten, in welcher Möglichkeiten aufgezeigt werden, durch Änderungen kantonspezifischer Vorgaben, Normen, Standards usw., beispielsweise im Bereiche der öffentlichen Bauten (Schulhausbauten, Pflege- und Altersheime, etc.), finanzielle Entlastungen sowohl beim Kanton als auch bei den Trägerschaften und Gemeinden zu erzielen sind.

4 Strategie

4.1 Leitlinien der Regierung, Politisches Konzept, Kriterien

4.1.1 Staatspolitische Leitlinien

Eine wichtige Grundlage zum Erarbeiten von Massnahmen im Rahmen der Struktur- und Leistungsüberprüfung bildeten für die Regierung die Leitlinien gemäss Regierungsprogramm und Finanzplan 2001–2004. Diese Abgrenzung erfolgte im Kapitel «Staatspolitischer Rahmen» (vgl. dazu Kap. 2.2).

Um die politisch-strategische Sicht zu verstärken, konzentrierte sich die Erarbeitung der Massnahmen einerseits auf die **Politikbereiche** mit den grössten Finanzvolumen und den höchsten Pro-Kopf-Ausgaben. Es sind dies die Politikbereiche **Bildung, Gesundheit, Verkehr** und **Öffentliche Sicherheit**. Ein weiterer Schwerpunkt bildete andererseits die Überprüfung der Aufgaben und die Definition von Massnahmen im Politikbereich **Allgemeine Verwaltung**.

Zurückhaltung zu üben war in den Politikbereichen **Soziale Wohlfahrt** (Vermeidung von sozialen Härtefällen, Erhaltung des sozialen Friedens, geringe Handlungsspielräume) und **Kultur** (relativ kleines Volumen und relativ grosse Betroffenheit durch die linearen Beitragskürzungen).

Die Fokussierung auf überdepartementale Politikbereiche und die Festlegung von thematischen Schwerpunkten führt mittel- bis langfristig zu einer nachhaltigen Verbesserung des Kantonshaushalts.

Das Entlastungsvolumen ist so festzulegen, dass ein Handlungsspielraum besteht, im Regierungs- und Finanzplan 2005–2008 neue Aufgaben und innovative Projekte zu realisieren.

4.1.2 Finanzpolitische Leitlinien

Für das Erarbeiten der Massnahmen galten folgende finanzpolitische Zielsetzungen:

- Im Vordergrund stehen strukturelle Massnahmen auf der Leistungsseite (keine blossen Kürzungen von einzelnen Budgetpositionen).

- Die Vorschläge müssen echte Einsparungen beinhalten (blosse zeitliche Verschiebungen in die nachfolgenden Jahre kommen nicht in Frage).
- Es sollen dauerhafte Entlastungen resultieren.
- Lastenabwälzungen auf die Gemeinden sind wo möglich zu vermeiden. Im Rahmen von strukturellen Massnahmen, welche die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden verändern, sind Lastenverschiebungen zulässig.
- Möglich sind auch Massnahmen, die zu Mehrerträgen führen.
- Das erforderliche Entlastungsvolumen ist nur durch gezielte Struktur- und Abbaumassnahmen und ohne eine Steuererhöhung zu generieren.

In Zukunft hat sich das Ausgabenniveau wieder nach den finanziellen Möglichkeiten des Kantons auszurichten.

4.1.3 Personalpolitische Leitlinien

Das Struktur- und Sanierungsprogramm beinhaltet verschiedene Massnahmen, die Art und Umfang der Beschäftigung des Personals betreffen. Einige Massnahmen können auch einen Stellenabbau zur Folge haben.

Für das Personal der kantonalen Verwaltung, der unselbstständigen und selbstständigen Anstalten sowie der vom Kanton subventionierten Betriebe gelten in Bezug auf einen allfälligen Stellenabbau nachstehende Leitplanken:

- Ein Stellenabbau steht grundsätzlich im Zusammenhang mit dem Abbau einer Aufgabe oder des Leistungsstandards.
- Ein Stellenabbau hat soweit als möglich in Verbindung mit natürlichen Abgängen (Pensionierungen oder Kündigungen der Arbeitnehmenden) zu erfolgen.
- Bei der Besetzung freier Stellen werden verwaltungsinterne Bewerberinnen und Bewerber, die von einem Stellenabbau betroffen sind und die erforderlichen Voraussetzungen mitbringen, nach Möglichkeit berücksichtigt. Von diesen Mitarbeitenden wird erwartet, dass sie in Bezug auf Arbeitsinhalte und Arbeitsort flexibel sind.
- Das Struktur- und Sanierungsprogramm ist möglichst ohne Entlassungen umzusetzen.
- Allenfalls notwendig werdende Entlassungen sind sozialverträglich auszugestalten.
- Die betroffenen Mitarbeitenden sind frühzeitig zu informieren.

4.2 Konzeption und methodischer Ansatz

4.2.1 Projekt zur Wiedererlangung des Haushaltsgleichgewichts

Das Struktur- und Sanierungsprogramm zur Wiedererlangung des Haushaltsgleichgewichts und die Vorbereitung der Überprüfungs- und Entscheidungsprozesse sind äusserst komplex und erforderten in den Departementen und Dienststellen umfangreiche Aklärungen. Diese mussten schweremotig in den Monaten November bis Dezember 2002 und im Januar 2003 durchgeführt werden.

Um die Struktur- und Leistungsüberprüfung zu leiten, wurde eine Kerngruppe eingesetzt. Diese Kerngruppe bestand aus zwei Mitgliedern der Regierung, aus Vertretern sämtlicher Departemente sowie der Standeskanzlei. Begleitet wurde die Kerngruppe von einem externen Berater.

4.2.2 Vorgehen

In einem **ersten Schritt** beauftragte die Regierung die Departemente und Dienststellen, konkrete Massnahmenvorschläge zu erarbeiten. Es galt aufzuzeigen, welche Leistungen abgebaut würden, um ein vorgegebenes **Entlastungspotenzial** zu erreichen.

Bei der Bestimmung des massgebenden Entlastungspotenzials pro Departement galt zu beachten, dass für den Kanton verschiedene Aufwändungen nicht beeinflussbar oder haushaltsneutral finanziert sind. Dazu gehören unter anderem Beiträge auf Grund der Bundesgesetzgebung (z.B. an AHV, IV und EL), Beiträge auf Grund interkantonalen Verpflichtungen (z.B. an Hochschulen), durchlaufende Beiträge an Dritte, sonderfinanzierte Umsätze sowie interne Verrechnungen. Ausgeschlossen werden müssen auch die Zinskosten sowie die Abschreibungen des Kantons.

Wird der für die Ermittlung des Entlastungsumfanges massgebende Aufwand in der Laufenden und in der Investitions-Rechnung nach diesen Vorgaben eruiert, resultiert – auf der Basis des Voranschlags 2003 – ein Basisvolumen von 984,6 Mio. Franken. Das **Entlastungsvolumen** sollte im Sinne einer Richtlinie **20 Prozent** davon betragen, was zu einem Betrag von insgesamt knapp **200 Mio.** Franken führte. Dieses Volumen sollte ab dem Jahr 2005 gelten. Für das Jahr 2004 ging man von einer möglichen Entlastung von 50 % hiervon aus.

Das **Entlastungspotenzial** im Sinne einer Richtlinie verteilte sich wie folgt auf die **Departemente**:

	Massgebend. Aufwand	Sparvorgabe von 20 %
1 Ges. Beh./Reg./Allg. Verw.	12,8 Mio.	2,6 Mio.
2 DIV	68,9 Mio.	13,8 Mio.
3 JPSD	303,2 Mio.	60,6 Mio.
4 EKUD	192,0 Mio.	38,4 Mio.
5 FMD	53,3 Mio.	10,7 Mio.
6 BVFD	346,3 Mio.	67,1 Mio.
7 Richterliche Behörden	8,1 Mio.	1,6 Mio.
Total Defizit	973,6 Mio.	194,7 Mio.

Die eingereichten Massnahmen wurden in einer **zweiten Phase** nach folgendem Schema selektioniert und kategorisiert:

a) Nicht beeinflussbar oder durch Erträge gedeckt

Die Massnahmen dieser Kategorie wurden ausgeschlossen.

b) Fokussierung auf grosse Aufgabenbereiche

Die weitere Bearbeitung der Massnahmen konzentrierte sich schwerpunktmässig auf die Politikbereiche **Bildung, Gesundheit, Verkehr, Öffentliche Sicherheit** und **Allgemeine Verwaltung**.

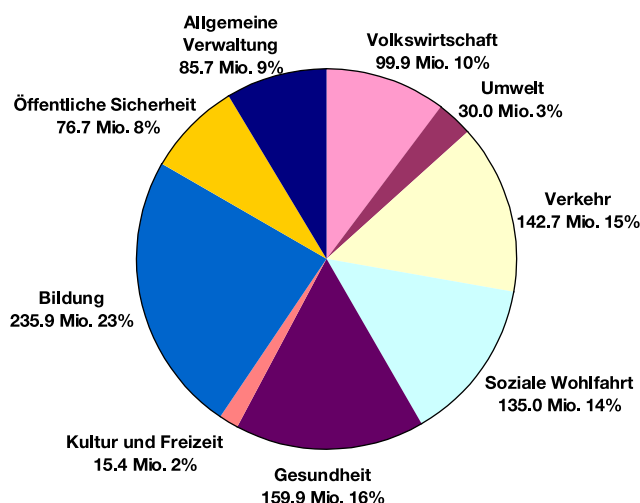
Folgende Kriterien dienten als Grundlage:

- Grosse Aufgabenbereiche mit grossen Finanzvolumen,
- Überdurchschnittliche Pro-Kopf-Ausgaben im Vergleich zu ähnlichen Kantonen in den Bereichen Verkehr und Öffentliche Sicherheit,

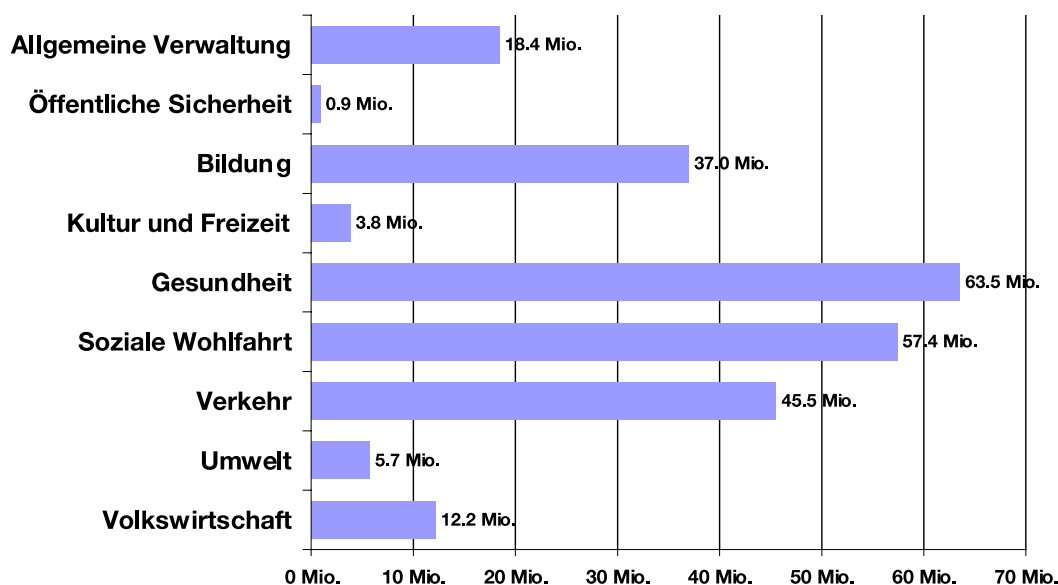
- Ausgaben für Gesundheit sind in jüngster Zeit besonders stark gewachsen,
- Zurückhaltung bei Sozialer Wohlfahrt (Vermeidung von sozialen Härtefällen, geringe Handlungsspielräume) und bei Kultur (relativ kleines Volumen und relativ grosse Betroffenheit durch die linearen Beitragskürzungen).

Die folgenden Grafiken verdeutlichen nach den Verbuchungsrichtlinien des harmonisierten Rechnungsmodells die Nettobelastung der kantonalen Aufgabenbereiche (=Politikbereiche) gemäss Voranschlag 2003, die Zunahme sowie das durchschnittliche Ausgabenwachstum seit 1995:

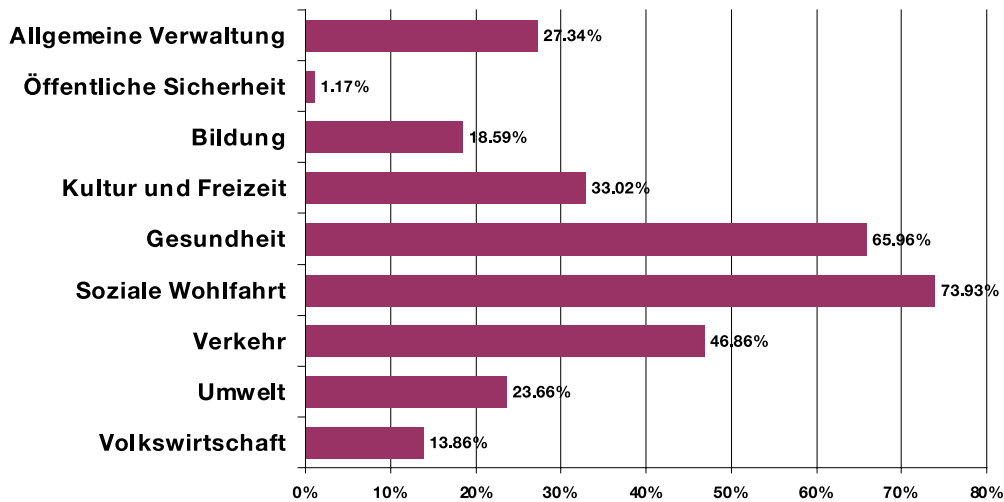
**Nettobelastung der kantonalen Aufgabenbereiche
(gemäss Voranschlag 2003 in Mio. Franken)**



**Kantonale Aufgabenbereiche
Zunahme Nettobelastung in Mio. Franken 1995 - 2003**



**Kantonale Aufgabenbereiche
Zuwachs in Prozenten 1995 - 2003**



c) Erarbeitung denkbarer Entlastungsmassnahmen und Kategorisierung

Die verbleibenden Massnahmen wurden wie folgt kategorisiert:

1. **A - Massnahmen:** Politisch-strategische Schwerpunkte.
Ziel: Wesentlicher Abbau und Reduktion von Aufgaben.
2. **B1-Massnahmen:** Grosse Entlastungen.
Ziel: Sparsamkeit und nachhaltiger Budgetausgleich durch Kostenabbau.
Abgrenzung: Reduktionen grösser als 500'000 Franken (= Grenze für obligatorisches Finanzreferendum).
3. **B2-Massnahmen:** Mittlere und kleine Entlastungen.
Ziel: Kunden- und Leistungsorientierung: Verstärkte Ausrichtung auf den notwendigen Bedarf.
Abgrenzung: Reduktionen kleiner als 500'000 Franken.
4. **C-Massnahmen:** Mehreinnahmen.
Ziel: Mehreinnahmen durch Anwendung des Verursacherprinzips.
5. **D-Massnahmen:** Departementsübergreifende Massnahmen.
Ziel: Gesamtkantonale Massnahmen.
6. **E-Massnahmen:** Verzicht auf neue kostenwirksame Projekte.
Ziel: Sparsamkeit und nachhaltiger Budgetausgleich durch Kostennivellierung und Vermeidung von Folgekosten.
7. **F-Massnahmen:** Massnahmen zur mittelfristigen Realisierung.
Ziel: Wirtschaftlichkeit und Effizienz, Führung und Strukturen, Unternehmenskultur.
8. **X-Massnahmen und Kleinstbeiträge:** Nicht weiter zu verfolgende Massnahmen.
Ziel: Nicht sozialverträgliche Massnahmen oder sachlich unzweckmässige Entlastungs-

massnahmen sowie Kleinbeiträge werden ausgeschieden (keine Nettoeinsparung, negative Auswirkungen auf andere Massnahmen, geringe Bedeutung).

Als Leitlinien zur Kategorisierung der Massnahmen dienen die formulierten Absichten und Ziele der Regierung (siehe Kap. 2). Im Dezember 2002 legte die Regierung fest, welche Massnahmen in den Departementen weiter zu verfolgen sind, um vertiefte Entscheidungsgrundlagen zu erarbeiten.

5 Massnahmen im Einzelnen

5.1 Gesamtsicht der Massnahmenvorschläge

5.1.1 Übersicht

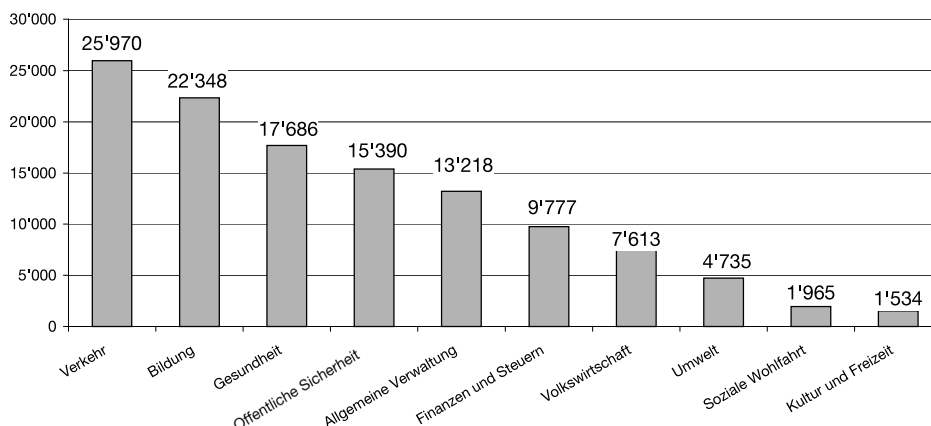
Im Rahmen der Struktur- und Leistungsüberprüfung unterbreitet die Regierung **nachfolgend 212 Reformprojekte und Massnahmen**. Sämtliche Analysen in den Departementen wurden anhand einheitlicher Kriterien durchgeführt und in einheitlichen Vorlagen dokumentiert. Damit sollen die Vergleichbarkeit und die Beurteilung der Massnahmen vereinfacht werden.

Die Qualität der Vorlagen ist unterschiedlich. Die Vorlagen wurden gemäss dem Grundsatz **Wesentlichkeit vor Vollständigkeit** erarbeitet. In einigen Projekten sind zusätzliche Angaben nur anhand vertiefter Analysen möglich. Dies gilt insbesondere für die Wirkung der Massnahmen (quantitativ und qualitativ) sowie für die Beurteilung der einzusetzenden Ressourcen.

Ziel der Vorlagen ist, einen Überblick zu verschaffen. Die politischen Entscheidungsträger sollen damit in erster Linie in die Lage versetzt werden, politische Schwerpunkte und Prioritäten zu setzen und das weitere Vorgehen zu bestimmen.

Die Auswertung der vorgeschlagenen Massnahmen nach Entlastungsvolumen pro Politikbereich zeigt aus politisch-strategischer Sicht folgendes Bild (Entlastungsvolumen per 2007):

Entlastungsvolumen der Massnahmen pro Politikbereich
(per 2007 in Tausend Franken)



Die Kategorisierung der erarbeiteten Massnahmen in Politikbereiche diente der Regierung hauptsächlich zur **Priorisierung und Schwerpunktlegerung** sowie zur **Verstärkung der politischen Sicht**. Die Zuweisung erfolgte nicht gemäss den Verbuchungsrichtlinien zum harmo-

nisierten Rechnungsmodell, weshalb die Totale der Entlastungsvolumen pro Politikbereich sich nach anderen Gesichtspunkten zusammensetzen als das Total der Nettobelastung pro Aufgabenbereich gemäss Voranschlag 2003 (vgl. Kreisdiagramm «Nettobelastung der kantonalen Aufgabenbereiche»).

Die Auswertungen zeigen, dass die grössten Entlastungen volumenmässig in den Politikbereichen **Verkehr** (26 Mio. Franken), **Bildung** (22 Mio. Franken), **Gesundheit** (18 Mio. Franken), **Öffentliche Sicherheit** (15 Mio. Franken) und **Allgemeine Verwaltung** (13 Mio. Franken) zu verzeichnen sind. Die Politikbereiche Soziale Wohlfahrt sowie Kultur und Freizeit weisen hingegen kleinere Entlastungsvolumen auf. Diese betragen rund 2 Mio. Franken beziehungsweise 1,5 Mio. Franken und sind damit wesentlich tiefer.

Im Folgenden werden die wichtigsten Massnahmen und Schwerpunkte in den einzelnen Politikbereichen kurz umschrieben.

5.2 Schwerpunkte und Prioritäten in den einzelnen Politikbereichen

5.2.1 Allgemeine Verwaltung

Der Bereich der Allgemeinen Verwaltung erfährt vor allem durch departementsübergreifende Sparmassnahmen im Personalbereich eine nachhaltige Entlastung. Im Wesentlichen sollen die für das Jahr 2003 beschlossenen Zusatzmassnahmen weitergeführt werden. Diese Personalmassnahmen haben in analoger Weise auch jene Institutionen zu ergreifen, die vom Kanton aufwand- oder defizitabhängige Beiträge erhalten. Im Weiteren sind die im Nachtragsbudget 2003 beschlossenen Kürzungen der Sachaufwandkredite in den nachfolgenden Jahren grundsätzlich weiterzuführen.

Drei Massnahmen führen zu einem Abbau der Unterstützung des Projektes **GRiforma**. Eine Umsetzung dieser Massnahmen würde eine zügige flächendeckende Einführung von GRiforma verunmöglichen. Darauf ist im Besonderen mit Blick auf die Botschaft über den weiteren Verlauf der Verwaltungsreform GRiforma zu achten.

5.2.2 Öffentliche Sicherheit

Die Gewährleistung der Sicherheit der Bevölkerung und der Gäste sowie die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe und Ordnung sind Kernaufgaben des Staates. Die Aufwändungen in diesem Bereich sind in den letzten Jahren weitgehend stabil geblieben. Einsparungen bedingen eine Reduktion der polizeilichen Leistungen im präventiven und repressiven Handeln. Es besteht auch die Gefahr, dass das Sicherheitsempfinden sowie das Vertrauen der Bevölkerung in die Polizei und die Einhaltung sowie Beachtung von Strafbestimmungen und Strassenverkehrsregeln abnehmen.

5.2.3 Bildung

Im Bereich Bildung werden Massnahmen mit unterschiedlichen Schwerpunkten vorgeschlagen. Im Vordergrund stehen die Aufhebung der Beiträge an die Altersentlastung, die pauschalierte Ausnützung der Schülerzahlen für die Anerkennung subventionsberechtigter Abteilungen (inklusive Kleinklassen), die Führung des Untergymnasiums an den privaten Mittelschulen und an der Kantonsschule im Sinne von Leistungszügen, ein Verzicht auf die definitive Einführung der Informatikhandelsmittelschule an der Kantonsschule nach Ablauf

der Versuchsphase sowie die Vereinfachung der Führungs- und Organisationsstrukturen im Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement.

5.2.4 Kultur und Freizeit

Im Kultur- und Freizeitbereich stehen Massnahmen zur Herstellung romanischer Lehrmittel in Rumantsch Grischun, die Reduktion des flankierenden Angebots im Bereich Musik sowie die Kürzung von Beiträgen an Private und Institutionen im Vordergrund.

5.2.5 Gesundheit

Dem Kanton obliegt die Aufgabe, eine bedarfsgerechte, zweckmässige und wirtschaftliche medizinische Versorgung von Kranken, Langzeitpatienten und betagten Personen sicher zu stellen. Auf Grund des medizinisch-technischen Fortschritts und der Alterung der Bevölkerung wie auch auf Grund der Vorgaben des revidierten Arbeitsgesetzes nimmt der Aufwand des Kantons für das Gesundheitswesen überproportional zu. Die Anstrengungen zur Sicherstellung eines ökonomischen Mitteleinsatzes sind entsprechend zu intensivieren. Daneben ist auch das Leistungsangebot der Spitäler zu hinterfragen.

5.2.6 Soziale Wohlfahrt

Die Aufwändungen im Politikbereich Soziale Wohlfahrt werden durch die Beiträge an die AHV, IV und EL sowie durch die Beiträge zur Verbilligung der Krankenkassenprämien dominiert. Die Belastung des Kantons hat sich seit Mitte der 90er Jahre um 57 Mio. auf 135 Mio. Franken erhöht. Dieser Bereich weist damit die höchste Ausgabendynamik aus. Diese ist vom Kanton kaum zu beeinflussen. Im Bereich der individuellen Prämienverbilligung (IPV) soll dem Grossen Rat durch eine Gesetzesrevision die Möglichkeit gegeben werden, das Wachstum der IPV-Beiträge etwas zu begrenzen.

Die Aufwändungen im Bereich der Sozialhilfe sind auf Grund der wirtschaftlichen Probleme und des sozialen Strukturwandels tendenziell zunehmend. Eine Reduktion des Aufwandes führt entsprechend dazu, dass bei der Beratung und Betreuung von hilfsbedürftigen Personen Abstriche vorgenommen werden müssen. Dies führt im Ergebnis nebst einer zunehmenden Ausgrenzung der betreffenden Personen zu höheren Aufwändungen der Gemeinden und des Kantons für die materielle Sozialhilfe.

5.2.7 Verkehr

Im öffentlichen Verkehr stehen bei den Sparmassnahmen Reduktionen der Betriebsbeiträge an die RhB, die Matterhorn Gotthard Bahn (ex FO/BVZ) und die öffentlichen Strassenverkehrsdienste im Vordergrund.

Die wesentlichen Sparpositionen in der Strassenrechnung betreffen den Ausbau der Haupt- und Verbindungsstrassen, die Beiträge an Gehweganlagen etc. und die Winteroffenhaltung von Passübergängen.

5.2.8 Umwelt

Die Sparmassnahmen in den Bereichen Umwelt und Raumordnung konzentrieren sich insbesondere auf die Reduktion von Beiträgen für Strukturverbesserungsmassnahmen sowie auf ein Aufgabenabbau im Amt für Raumplanung. Weitere Schwerpunkte bilden die Abtretung der Öl- und Chemiewehr an die Gebäudeversicherung (GVA) und die Reduktion von Aufträgen an Dritte. Die übrigen Massnahmen im Bereich Umwelt beinhalten in erster Linie eine Reduktion von Budgetpositionen durch den gezielten Verzicht auf Untersuchungen und den Abbau von Messprogrammen.

5.2.9 Volkswirtschaft

Aus der Sicht des Departements des Innern und der Volkswirtschaft gibt es drei Schwerpunkte mit Aussenwirkung. Es sind dies die Massnahmen im Bereich Wohnbauförderung und -sanierung, Landwirtschaft und Strukturverbesserung sowie Wirtschaftsförderung.

5.2.10 Finanzen und Steuern

Der Politikbereich Finanzen und Steuern weist durch die Erfassung der Steuererträge, der zweckfreien Einnahmenanteile an Bundeserträgen sowie verschiedener Gebührenerträge einen sehr hohen Einnahmenüberschuss aus. Durch Gebührenanpassungen in verschiedenen Bereichen wird dem Nutzniesser- und Verursacherprinzip verstärkt Rechnung getragen. Bei der Steuerverwaltung sollen durch zusätzliche Stellen zusätzliche Steuererträge erzielt werden. Gestützt auf einen Value Management Ansatz wird die Gewinnablieferung der Graubündner Kantonalbank (GKB) an den Kanton angepasst. Für eine Abgeltung der Staatsgarantie soll eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Damit kann auch ertragsseitig einiges zur Entlastung des Kantonshaushalts beigetragen werden.

5.3 Finanzielle Entlastungen

Die von der Regierung zur Umsetzung vorgeschlagenen Massnahmen führen zu einer nachhaltigen Entlastung des Kantonshaushalts. Der Saldo der Laufenden Rechnung verbessert sich im Jahr 2004 um 64,7 Mio. Franken. Im Jahr 2005 erhöht sich das Entlastungsvolumen um zusätzliche 26,1 Mio. Franken und erreicht 90,8 Mio. Franken. Ab dem Jahr 2006 wird die Marke von 100 Mio. Franken deutlich überschritten. Im letzten Finanzplanjahr 2007 beträgt die Einsparung für die Laufende Rechnung 106,6 Mio. Franken.

Gut 85 % der Haushaltsentlastung wird durch eine Reduktion der Ausgaben erreicht. Lediglich knapp 15 % entfallen auf die Verbesserung der Erträge. Mehrerträge resultieren vor allem aus einer verbesserten Nutzniesser- und Verursacherfinanzierung (kostendeckende Gebühren), einer personellen Aufstockung der Steuerverwaltung sowie einer Abgeltung der Staatsgarantie durch die Graubündner Kantonalbank. Rund 23 Mio. Franken der Haushaltsverbesserung sind das Resultat von Massnahmen in der Strassenrechnung.

Auch nach Umsetzung der Entlastungsmassnahmen weist die Laufende Rechnung ein Defizit zwischen 36 Mio. Franken und 50 Mio. Franken aus. Das Ziel eines maximalen Aufwandüberschusses von 30 Mio. Franken wird damit nicht ganz erreicht. Möglicherweise werden zusätzliche Massnahmen zur vollständigen Erreichung des Haushaltsgleichgewichts erforderlich sein. Auf Grund der Unsicherheiten in der Finanzplanung sind zur Zeit keine weite-

ren Massnahmen angezeigt. Allfällige Ausfälle von Massnahmen sind hingegen vollumfänglich zu kompensieren.

Die vom Kanton zu finanzierenden Nettoinvestitionen erfahren gegenüber den Finanzplanwerten eine Verminderung von 27 Mio. Franken (Jahr 2004) bis 40 Mio. Franken (Jahr 2007). Die Nettoinvestitionen bleiben aber immer noch bei einem durchschnittlichen Volumen von deutlich über 150 Mio. Franken und damit über den durchschnittlichen Werten der Vorjahre 2000 bis 2002. Der Finanzierungsfehlbetrag liegt in den Jahren 2004 und 2005 etwas über 80 Mio. Franken (Voranschlag 2003 84,2 Mio. Franken). Er fällt anschliessend deutlich unter diesen Wert. Der Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen schwankt um 50 %. Als längerfristige Zielgrösse gelten 80 %.

Nähere Ausführungen zu den finanziellen Auswirkungen der Entlastungsmassnahmen finden sich im Abschnitt 6.2 nach der Darstellung der Einzelmassnahmen.

Nachstehende Übersicht orientiert über die wichtigsten Ergebnisse der einzelnen Finanzplanjahre.

Übersicht Ergebnisse Haushaltssanierung

	Finanzplan			
	2004	2005	2006	2007
	in Fr. 1000			
Laufende Rechnung (LR)				
Defizit LR vor Sanierungsmassnahmen	101 444	141 450	147 127	152 844
Entlastung LR durch sämtliche Massnahmen	<u>64 712</u>	<u>90 809</u>	<u>103 238</u>	<u>106 638</u>
Defizit LR nach Sanierung	36 733	50 641	43 889	46 206
Investitionsrechnung				
Nettoinvestitionen vor Sanierung	188 830	184 121	192 156	181 616
Reduktion durch sämtliche Massnahmen	<u>27 601</u>	<u>30 151</u>	<u>39 430</u>	<u>40 230</u>
Nettoinvestitionen nach Sanierung	161 229	153 970	152 726	141 386
Finanzierungsrechnung				
Finanzierungsfehlbetrag vor Sanierung	152 800	181 400	191 100	184 800
Verminderung durch sämtliche Massnahmen	<u>71 289</u>	<u>98 256</u>	<u>117 868</u>	<u>120 589</u>
Finanzierungsfehlbetrag nach Sanierung	81 511	83 144	73 232	64 211
Selbstfinanzierungsgrad nach Sanierung	49.4 %	46.0 %	52.1 %	54.6 %

Im Folgenden werden die **A- und B1-Massnahmen** im Einzelnen umschrieben; die übrigen Massnahmen der Kategorien B2, C, D, E und F sowie die Massnahmen, welche nicht zur Weiterverfolgung empfohlen werden, lediglich mit Kurzbezeichnung und Betrag.