



Geschäftsprüfungskommission
Cumissiun da gestiun
Commissione della gestione

Budget des Kantons Graubünden für das Jahr 2013

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

Sehr geehrte Frau Landespräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Den von der Regierung für das Jahr 2013 ausgearbeiteten Budgetentwurf haben wir im Sinne von Art. 22 der Geschäftsordnung des Grossen Rates (GGO; BR 170.140) geprüft. Durch den detaillierten Ausweis des Finanzplans 2014-2016 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. Zudem liess sie sich an einer separaten Weiterbildungsveranstaltung über das neue Harmonisierte Rechnungsmodell für die Kantone und die Gemeinden (HRM2) und dessen Umsetzung im Kanton Graubünden informieren. Zur Vorbereitung verfügten alle GPK-Mitglieder über den Probeabzug des Budgets 2013, umfassend die Anträge der Regierung und der kantonalen Gerichte, das Jahresprogramm 2013, die Revisionserlasse, den Bericht der Regierung an den Grossen Rat, das Budget inklusive Finanzplan 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 der GPK-Präsidentin und den Vorsitzenden der vier GPK-Ausschüsse, hat das Budget 2013 als Ganzes, den Personalbereich und insbesondere 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 2013 führte die Gesamtkommission im Folgenden Aussprachen mit allen Departementsvorstehenden und mit dem Vorsteher der Finanzkontrolle durch. Auf die Zusammenkunft mit den Präsidenten des Kantons- und Verwaltungsgerichtes wurde in gegenseitiger Absprache ausnahmsweise verzichtet, da sich sowohl von Seiten der GPK als auch von Seiten der Gerichte keine Besprechungspunkte ergaben. Die GPK hat zur Kenntnis ge-

nommen, dass die Budgetvorprüfung im Verantwortungsbereich der Gerichte in Anwendung des neuen Konzeptes durch die Finanzkontrolle vorgenommen wurde.

B. Übersicht und Beurteilung der Ergebnisse im Budget 2013

Im Zusammenhang mit der Umsetzung von HRM2 ergeben sich aufgrund des neuen Kontenplanes sowohl in der Erfolgsrechnung als auch in der Investitionsrechnung gewisse Verschiebungen, was die Vergleichbarkeit einschränkt. Zudem erfolgt bei der Verbuchung jener Beiträge, welche eine vorgängige Beitragszusicherung erfordern, ein Systemwechsel. Für diese ist ab 2013 der Zeitpunkt der Zusicherung budgetrelevant, nicht mehr jener der Auszahlung. Die per 31. Dezember 2012 offenen Beitragsverpflichtungen werden im Zuge der Erstellung der Eröffnungsbilanz nach HRM2 passiviert. Dabei werden z.B. auch Neubewertungen im Finanz- und Verwaltungsvermögen vorgenommen und das Steuerabgrenzungsprinzip umgesetzt. Die wesentlichen Auswirkungen aus der Erstellung der Eröffnungsbilanz nach HRM2 werden erst im Rahmen des Budgets 2014 aufgezeigt werden. Da die Neubewertung der Immobilien des Verwaltungsvermögens zum Budgetierungszeitpunkt noch nicht vollständig war, wurden die Abschreibungen anhand der Buchwerte per 31. Dezember 2011 und der bisherigen Abschreibungssätze budgetiert. Mit der Aufwertung der Liegenschaften des Verwaltungsvermögens werden höhere Abschreibungen resultieren. Diese werden aber durch eine Entnahme aus der Aufwertungsreserve kompensiert, so dass sie nicht ergebniswirksam sind. Ausführungen zur Umsetzung von HRM2 finden sich auf den Seiten 7 bis 9 und 15/16 der Budgetbotschaft. Dort ist auch deren neuer Aufbau inklusive Finanzplan mit den auf die Positionen „Einzelkredite der Erfolgsrechnung“, „Ergebnis Globalsaldo“, „Einzelkredite der Investitionsrechnung“ und „Nettoinvestitionen Globalsaldo“ reduzierten Beschlussgrössen des Grossen Rates beschrieben. Ebenso wird auf das neue Konzept der internen Verrechnungen hingewiesen, welches einen Rückgang des Gesamtaufwandes und Gesamtertrages um je rund 103 Mio. Franken auslöst.

Die Erfolgsrechnung des Budgets 2013 weist gemäss Budgetbotschaft einen Aufwandüberschuss von 52.8 Mio. Franken aus. Darin enthalten ist die Belastung für die separat finanzierten innovativen Projekte (rund 3.9 Mio. Franken). Ohne deren Berücksichtigung ergäbe sich ein Aufwandüberschuss von rund 48.9 Mio. Franken. Gegenüber dem Vorjahresbudget nimmt der Aufwandüberschuss um 23.8 Mio. Franken zu. Dies ist einerseits darauf zurückzuführen, dass im Budget 2012 ein einmaliger Ertrag in Form von Heimfallverzichtentschädigungen von Kraftwerken von 19.9 Mio. Franken enthalten war. Andererseits ist mit einem Rückgang der Vermögenserträge um rund 26 Mio. Franken zu rechnen. Bei den Beiträgen, welche neu Teil des Transferaufwandes sind, konnte das grosse Wachstum der vergangenen Jahre zwar reduziert werden, trotzdem ist noch ein Anstieg von rund 13 Mio. Franken zu verzeichnen (vgl. Teil E.). Erstmals im Budget enthalten sind sodann die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) mit einem Aufwandüberschuss von rund 6.0 Mio. Franken. Nahezu gleich hoch bleiben der Personal- und der Sachaufwand. Wie im Budget 2012 wird zudem kein Anteil am Reingewinn der Schweizerischen Nationalbank budgetiert, auch wenn in der Erfolgsrechnung 2012 schliesslich ein solcher zu verzeichnen sein wird. Gegenüber dem Budget 2012 ist in der Erfolgsrechnung (ohne interne Verrechnungen) eine Zunahme des Aufwandes um 6.0 Mio. Franken (+ 0.26%) und eine Abnahme des Ertrages um 17.9 Mio. Franken (- 0.80%) zu verzeichnen.

Aus der Investitionsrechnung ergeben sich Nettoinvestitionen von 209.2 Mio. Franken. Darin enthalten sind 18.8 Mio. Franken, welche für die Beurteilung der Einhaltung des finanzpolitischen Richtwertes 2 nicht heranzuziehen sind, womit dieser eingehalten wird. Insgesamt sind Investitionsausgaben von 398.1 Mio. Franken vorgesehen.

Trotz gewisser Einschränkungen bei der Vergleichbarkeit aufgrund der Einführung von HRM2 und damit verbundenen Massnahmen konnte mit den neu gestalteten Budgetunterlagen samt Finanzplan die Übersichtlichkeit und Benutzerfreundlichkeit gesteigert werden.

Die GPK beantragt nach vorgenommener Prüfung die Annahme der aufgeführten Anträge der Regierung (vgl. Teil H.) und der Gerichte (vgl. Teil I.) zum Budget 2013.

C. Finanzpolitische Richtwerte

Mit dem Budget 2013 kann gemäss den Ausführungen der Regierung einer 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) nicht eingehalten werden. Dabei handelt es sich um den Richtwert 7 (Lastenverschiebungen). Im Zusammenhang mit diesem Richtwert ergeben sich immer wieder Diskussionen, ob die pauschale Aussage in den Botschaften mit den tatsächlichen Verhältnissen überein stimmt. Die GPK hat deshalb an ihrer Besprechung mit der DFG-Vorsteherin den Wunsch geäussert, dass die Verschiebungen auch anhand konkreter Zahlen ausgewiesen werden. Die GPK nimmt zur Kenntnis, dass das Ziel der Einhaltung aller Richtwerte mit dem Budget 2013 nicht erreicht werden kann.

D. Stellenplan und Aushilfenkredit 2013; Lohnaufwandsteuerungssystem

Gegenüber dem Budget 2012 nimmt der Personalaufwand um lediglich rund 1.5 Mio. Franken zu. Dies obwohl 54.05 zusätzliche Stellen zu verzeichnen sind, davon 38.5 Stellen im Zusammenhang mit den neuen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB). Der Stellenplan ist neu im Anhang zum Budget 2013 zu finden. Hauptgrund für die geringe Zunahme des Personalaufwands trotz der zahlreichen neuen Stellen ist die neu eingeführte pauschale Korrektur der Personalkredite über 3.8 Mio. Franken. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass der budgetierte Personalaufwand erfahrungsgemäss unterschritten wird, z.B. aufgrund von nicht besetzten Stellen oder sogenannten Mutationsgewinnen. Zudem wurden die im Zeitpunkt der Budgetierung unbesetzten Stellen tiefer budgetiert als in den Vorjahren. Im Personalgesetz ist vorgesehen, dass die finanziellen Mittel für die individuellen Lohnerhöhungen mindestens 1% der Lohnsumme betragen. Dazu sind im Budget 2013, verteilt auf die einzelnen Rechnungsrubriken, rund 2.8 Mio. Franken enthalten. Dieser Betrag entspricht dem erwähnten Mindestsatz. Aufgrund der Prognosen wird für das Jahr 2013 erneut kein Teuerungsausgleich budgetiert. Der Globalkredit für die Leistungsprämie beträgt gemäss Personalgesetz ebenfalls mindestens 1% der Lohnsumme. Im Budget 2013 beantragt die Regierung wie im Vorjahr den etwas über dem Mindestwert liegenden Betrag von 3.3 Mio. Franken für Leistungsprämien.

Die GPK-Geschäftsleitung hat im Rahmen der Vorprüfung des Budgets 2013 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 Beiträge an die Spitäler im Besonderen

Auch im Budget 2013 stellen die Kantonsbeiträge an Dritte die grösste Aufwandposition der Erfolgsrechnung dar. Nachdem in den vergangenen Jahren jeweils ein markanter Anstieg zu verzeichnen war, wachsen die neu im Transferaufwand ausgewiesenen Beiträge an Dritte und an Gemeinwesen im Budget 2013 erneut um noch 1.5% auf rund 897 Mio. Franken (Vorjahr 884 Mio. Franken). Insgesamt beträgt der Transferaufwand, in dem nun auch die Abschreibungen auf Investitionsbeiträge verbucht sind, rund 1.1 Mia. Franken. Die Beiträge in der Investitionsrechnung sinken um 3.3% auf rund 118.1 Mio. Franken (Vorjahr 122.1 Mio. Franken). Diese Abnahme ist hauptsächlich auf die tieferen Investitionsbeiträge an Alters- und Pflegeheime zurückzuführen. Unter HRM2 sind jene Beiträge, welche einer vorgängigen Zusicherung bedürfen, bereits bei der Zusicherung kreditrelevant. Sie benötigen bereits zum Zeitpunkt der Zusicherung einen Budgetkredit, nicht erst bei der Auszahlung. Wie genau das Budget 2013 diesen Systemwechsel abbildet, wird sich erst im Laufe des Jahres 2013 erweisen, wenn der neue Ablauf angewendet wird.

Ab Seite 61 der Budgetunterlagen 2013 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 befasst und der GPK einen Protokollauszug zugestellt. Die KGS steht ohne Einwände hinter den von der Regie-

rung beantragten Budgetkrediten für die Beiträge an die Spitäler. Die GPK hat sich vom DJSG-Vorsteher vor allem über die Beiträge an die öffentlichen Spitäler für gemeinwirtschaftliche Leistungen (GWL-Beiträge) und insbesondere deren Zusammensetzung und das zu deren Berechnung erarbeitete Modell informieren lassen, da diese gegenüber dem Budget 2012 im Verhältnis am meisten ansteigen. Sie stellt fest, dass die Ermittlung und Festlegung der GWL-Beiträge eine starke politische Komponente hat. In Anbetracht des gemeinsam mit den Spitälern entwickelten Modells im Bereich der GWL-Beiträge und aufgrund des Protokollauszugs der KGS als Spezialkommission, nimmt die GPK die Anträge der Regierung betreffend die Beiträge an die Spitäler zur Kenntnis. Die Entwicklung der Kosten in diesem Bereich bereitet der GPK jedoch nach wie vor Sorgen.

Wie in den Budgetunterlagen 2013 auf Seite 61 und 63 dargelegt, werden bei Inkrafttreten der vom Grossen Rat beschlossenen Revision des Krankenpflegegesetzes auch die bisher als Beiträge für medizinische Leistungen der Spitalambulatorien ausgewiesenen Beiträge als gemeinwirtschaftliche Leistungen umklassifiziert. Dadurch würden sich diese gegenüber dem vorliegenden Budget 2013 von 17.2 Mio. Franken um 7.6 Mio. Franken auf rund 24.8 Mio. Franken erhöhen.

F. Langfristige Entwicklung des Finanzhaushalts

Aus den Angaben zum Finanzplan 2014-2016 ab Seite 67 der Budgetunterlagen 2013 werden die künftig zu erwartenden Aufwandüberschüsse, welche vor allem mit einem stagnierenden Ertrag zusammen hängen, ersichtlich. Insbesondere vom Bund sind in den kommenden Jahren eher weniger Beiträge zu erwarten. Wie in den Schlussfolgerungen der Regierung zum Finanzplan 2014-2016 ausgeführt, ist für die Zukunft zu beachten, dass die zu erwartenden Aufwandüberschüsse am bestehenden Eigenkapital zehren, und die finanzielle Situation des Kantons sich auch mit der durch die Umstellung zu HRM2 zu erwartenden Erhöhung des Eigenkapitals, welche lediglich buchungstechnischer Natur ist, in keiner Weise ändert. Ohne zusätzliche Korrekturmassnahmen dürfte deshalb gemäss Finanzplan ab dem Jahr 2014 der finanzpolitische Richtwert betreffend den maximal budgetierten Aufwandüberschuss nicht mehr eingehalten werden können und es drohen strukturelle Defizite. Die Regierung kündigt an, dass Korrekturen gesucht werden. Diese sind nicht beim Ertrag, sondern hauptsächlich auf der Aufwand- und Ausgabenseite vorgesehen. Wie im Vorjahr ist aufgrund der auseinander driftenden Ausgaben und Einnahmen und der dadurch rasch steigenden Aufwandüberschüsse 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. Ob unter diesen Umständen die im Finanzplan enthaltenen Steuersenkungen für juristische Personen umgesetzt werden können, bleibt offen.

G. Wirkungsorientierte Steuerung der staatlichen Leistungen

Im Budget 2013 ist die angepasste Struktur der Produktgruppen und der beabsichtigten Wirkungen abgebildet. Bei den neu eingeführten oder veränderten Zielsetzungen und Indikatoren sind deshalb keine Vorjahreswerte verfügbar. Grundsätzlich positiv zu vermerken ist, dass mit der Neugestaltung der Budgetunterlagen bei den Zielsetzungen neben dem aktuellen Budgetwert und dem Budgetwert des Vorjahres (Plan-Werte) neu die Werte der letzten zwei Rechnungen (Ist-Werte) abgebildet sind.

Mit der Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes hat der Grosse Rat eine Vereinfachung der kreditrechtlichen Bestimmungen vorgenommen. Im Gegensatz zu den Vorjahren sind die Angaben in den Produktgruppenberichten keine Beschlussgrössen mehr. Da die Kostenleistungsrechnung nicht mehr für alle Verwaltungseinheiten obligatorisch ist, beruhen die Zahlen bei den Produktgruppen auf Werten aus der Finanzbuchhaltung. Somit stimmt die Summe der Ergebnisse der Produktgruppen mit dem Gesamtergebnis der Rechnungsrubriken überein, wobei Rundungsdifferenzen bis einige Tausend Franken möglich sind.

H. Anträge der GPK zu den Anträgen der Regierung

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

Hinweise: Die Anträge zum Jahresprogramm 2013 (Antrag 1. der Regierung, Seite 19) und zur Teilrevision des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG) (Antrag 4. und 5. der Regierung, Seite 19) erfolgen separat durch die Kommission für Staatspolitik und Strategie (KSS). Der Antrag zur Teilrevision des Gerichtsorganisationsgesetzes (GOG) (Antrag 3. der Regierung, Seite 19) erfolgt separat durch die Kommission für Justiz und Sicherheit (KJS).

- 2. Auf die Budgetvorlage 2013 einzutreten.**
(gemäss Ziffer 2. der Anträge der Regierung, Seite 19)
- 6. Der Festlegung des ordentlichen Beitrags aus allgemeinen Staatsmitteln an die Strassenrechnung gemäss Antrag der Regierung zuzustimmen.**
(gemäss Ziffer 6. der Anträge der Regierung, Seite 19)
- 7. Der Festlegung der Kredite für den Teuerungsausgleich sowie der Erhöhung der Gesamtlohnsumme gemäss Antrag der Regierung zuzustimmen.**
(gemäss Ziffer 7. der Anträge der Regierung, Seite 19)
- 8. Den Verpflichtungskredit für die Weltausstellung Milano 2015 zu genehmigen.**
(gemäss Ziffer 8. der Anträge der Regierung, Seite 19)
- 9. Den Verpflichtungskredit für die Anschaffung einer Informatik-Lösung zur Umsetzung der Tourismusabgabe zu genehmigen.**
(gemäss Ziffer 9. der Anträge der Regierung, Seite 19)
- 10. Den Verpflichtungskredit für die Einführung der zweiten Fremdsprache auf der Primarschulstufe bis Ende 2016 zu verlängern.**
(gemäss Ziffer 10. der Anträge der Regierung, Seite 19)
- 11. Der Festlegung der Budgetkredite für die Beiträge an die Spitäler gemäss Antrag der Regierung zuzustimmen.**
(gemäss Ziffer 11. der Anträge der Regierung, Seite 19)
- 12. Der Festsetzung der Steuerfüsse für das Jahr 2013 gemäss Antrag der Regierung zuzustimmen.**
(gemäss Ziffer 12. der Anträge der Regierung, Seite 19)
- 13. Der Festsetzung der Beiträge für den interkommunalen Finanzausgleich für das Jahr 2013 gemäss Antrag der Regierung zuzustimmen.**
(gemäss Ziffer 13. der Anträge der Regierung, Seite 19)
- 14. Das Budget 2013 zu genehmigen.**
(gemäss Ziffer 14. der Anträge der Regierung, Seite 19)

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


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

- 1. Auf die Budgetvorlage 2013 einzutreten.**
(gemäss Ziffer 1. der Anträge des Kantons- und Verwaltungsgerichts, Seite 20)
- 2. Das Budget 2013 zu genehmigen.**
(gemäss Ziffer 2. der Anträge des Kantons- und Verwaltungsgerichts, Seite 20)

Chur, 8. November 2012

Für die Geschäftsprüfungskommission

Die Präsidentin:



Tina Gartmann-Albin