



# Budget des Kantons Graubünden für das Jahr 2014

## 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 2014 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 2015-2017 wird die Budgetbotschaft wie im Vorjahr 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 Probeabzug des Budgets 2014, umfassend die Anträge der Regierung und der kantonalen Gerichte, das Jahresprogramm 2014, den Revisionserlass, den Bericht der Regierung an den Grossen Rat, das Budget inklusive Finanzplan, die Eröffnungsbilanz per 1. Januar 2013 nach HRM2 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 2014 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 2014 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.

Mit dem Budget 2014 wird auch die Eröffnungsbilanz per 1. Januar 2013 nach HRM2 vorgelegt. Die GPK hat sich mit diesem noch ausstehenden Vorgang aus der Umstellung zu HRM2 befasst. Sie wird sich nach Erstellung dieses Berichtes zusätzlich von Vertretern des DFG und der Finanzkontrolle vertieft dazu informieren lassen (vgl. Teil F.).

## **B. Übersicht und Beurteilung der Ergebnisse im Budget 2014**

Es handelt sich um das zweite Budget nach dem neuen Aufbau inklusive Finanzplan (IAFP) mit den auf die Positionen „Einzelkredite der Erfolgsrechnung“, „Ergebnis Globalsaldo“, „Einzelkredite der Investitionsrechnung“ und „Nettoinvestitionen Globalsaldo“ reduzierten Beschlussgrössen des Grossen Rates.

Die Erfolgsrechnung des Budgets 2014 weist gemäss Botschaft als Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung einen Aufwandüberschuss von 57.9 Mio. Franken aus. Darin enthalten ist die Belastung für die separat finanzierten innovativen Projekte (rund 0.2 Mio. Franken) und höhere Abschreibungen von 7.5 Mio. Franken aufgrund des aufgewerteten Verwaltungsvermögens. Entgegen den bisherigen Angaben werden letztere nicht durch eine Entnahme aus der Aufwertungsreserve kompensiert, da die Regierung vorsieht, die Aufwertungsreserve per Ende 2013 dem Eigenkapital zuzuschlagen (vgl. Ausführungen in Teil F.). Ohne die Berücksichtigung der beiden erwähnten Positionen ergäbe sich als Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung ein Aufwandüberschuss von rund 50.2 Mio. Franken. Damit kann der finanzpolitische Richtwert 1 als eingehalten betrachtet werden, gerade wenn die grossen Anstrengungen miteinbezogen werden, die von allen am Budgetprozess beteiligten kantonalen Stellen zur Erreichung dieses Resultates zu erbringen waren. Gegenüber dem Vorjahresbudget nimmt der Aufwandüberschuss um 5.4 Mio. Franken zu. Im Vergleich mit dem Budget 2013 nehmen die Beiträge an Gemeinwesen und Dritte erneut um 10.8 Mio. Franken zu (vgl. Teil E.). Zudem sind die oben erwähnten höheren Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen aufgrund der Aufwertung (+ 7.5 Mio. Franken) und höhere Abschreibungen von Investitionsbeiträgen (+ 14.4 Mio. Franken) zu verzeichnen. Beim Ertrag sind tiefere Zahlungen aus dem Finanzausgleich mit dem Bund von 25.3 Mio. Franken zu verkraften. Kompensiert werden diese Budgetverschlechterungen zum Beispiel durch den wieder als Ertrag budgetierten Anteil am Gewinn der Schweizerischen Nationalbank (16.3 Mio. Franken), höhere Steuererträge (+ 25.0 Mio. Franken) und eine noch genauere Budgetierung des Personalaufwandes (vgl. Teil D.). Gegenüber dem Budget 2013 ist in der Erfolgsrechnung (inkl. interne Verrechnungen) eine Zunahme des Gesamtaufwandes um 25.1 Mio. Franken (+ 1.0%) und eine Zunahme des Gesamtertrages um 19.7 Mio. Franken (+ 0.8%) zu verzeichnen.

Aus der Investitionsrechnung ergeben sich Nettoinvestitionen von 191.5 Mio. Franken. Darin enthalten sind 12.7 Mio. Franken, welche für die Beurteilung der Einhaltung des finanzpolitischen Richtwertes 2 nicht heranzuziehen sind. Die deutliche Einhaltung des finanzpolitischen Richtwertes 2 ist auf das gegenüber dem Vorjahr tiefere Bauvolumen bei den Hochbauten (Verzögerungen beim Baufortschritt) und weniger Ausgaben für Mobilien, Maschinen, Fahrzeuge und immaterielle Anlagen (Fertigstellung Sicherheitsfunknetz POLYCOM) zurückzuführen. Insgesamt sind Investitionsausgaben von 407.5 Mio. Franken (Budget 2013 396.6 Mio. Franken) vorgesehen. Diese Zunahme ergibt sich vor allem wegen mehr durchlaufender Investitionsbeiträge (z.B. vom Bund für die Rhätische Bahn + 17 Mio. Franken).

Die GPK beantragt nach vorgenommener Prüfung, teils unter Vorbehalt (vgl. Teile D. und I.), die Annahme der aufgeführten Anträge der Regierung (vgl. Teil H.) und der Gerichte (vgl. Teile I. und J.) zum Budget 2014.

## **C. Finanzpolitische Richtwerte**

Mit dem Budget 2014 können gemäss den Ausführungen der Regierung alle 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. Die GPK nimmt zur Kenntnis, dass das Ziel der Einhaltung aller Richtwerte mit dem Budget 2014 erreicht werden kann, wenn wie im Teil B. ausgeführt bezüglich Richtwert 1 eine positive Betrachtungsweise ge-

wählt wird, und wenn in Bezug auf den Richtwert 7 die Auswirkungen der Umsetzung des neuen Schulgesetzes allein dem Jahr 2013, wo dieses in Kraft getreten ist, zugeordnet werden.

#### **D. Personalaufwand; Lohnaufwandsteuerungssystem; Stellenplan**

Gegenüber dem Budget 2013 nimmt der Personalaufwand um rund 1.7 Mio. Franken zu. Die Zusammensetzung dieser Veränderung ist auf Seite 41 der Botschaft zum Budget 2014 ersichtlich. Unter anderem sind netto fünf neue Stellen im Zuständigkeitsbereich der Regierung (Mehraufwand netto 640'000 Franken) und anderthalb neue Stellen im Zuständigkeitsbereich der Richterlichen Behörden (Kantonsgericht; Mehraufwand 264'000 Franken) zu verzeichnen. Gemäss Art. 26 Abs. 4 GGO nimmt die Kommission für Justiz und Sicherheit (KJS) zu Stellenschaffungsgesuchen der kantonalen Gerichte Stellung. Der Antrag der GPK zum Antrag 2. des Kantonsgerichts erfolgt deshalb vorbehältlich dieser Stellungnahme (vgl. Teil I.). Im Personalgesetz ist vorgesehen, dass die finanziellen Mittel für die individuellen Lohnerhöhungen mindestens 1% der Lohnsumme betragen. Dazu sind im Budget 2014, verteilt auf die einzelnen Rechnungsrubriken, rund 2.9 Mio. Franken enthalten. Dieser Betrag entspricht dem erwähnten Mindestsatz. Aufgrund der Prognosen wird für das Jahr 2014 erneut kein Teuerungsausgleich budgetiert. Der Globalkredit für die Leistungsprämie beträgt gemäss Personalgesetz ebenfalls mindestens 1% der Lohnsumme. Im Budget 2014 beantragt die Regierung dafür wie im Vorjahr den etwas über dem Mindestwert liegenden Betrag von 3.3 Mio. Franken. Daneben wurde die vom Departement für Finanzen und Gemeinden (DFG) geschätzte pauschale Korrektur der Personalkredite auf 5 Mio. Franken erhöht (Vorjahr 3.8 Mio. Franken). Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass der budgetierte Personalaufwand erfahrungsgemäss unterschritten wird, zum Beispiel aufgrund von nicht besetzten Stellen oder weiteren nicht anderweitig berücksichtigten „Mutationsgewinnen“.

Die GPK-Geschäftsleitung hat im Rahmen der Vorprüfung des Budgets 2014 mit Vertretern des Personalamtes eine Aussprache geführt. Dabei konnte sie zur Kenntnis nehmen, dass zwecks höherer Genauigkeit der Personalaufwand erstmals aufgrund der Anstellungen (Arbeitsumfang) statt aufgrund der Stellen (Stellenumfang) budgetiert worden ist. Zudem wurden die Aushilfen im Monatslohn individuell statt pauschal budgetiert. Diese sind personalrechtlich den Mitarbeitenden auf Planstellen gleichgestellt. Wie in den Vorjahren enthält der im Anhang der Botschaft zum Budget 2014 auf den Seiten 258 bis 260 zur Information aufgeführte Stellenplan aber einzig die Planstellen. Ausstehend ist noch die Umsetzung der neuen Betrachtungsweise im Stellenplan der Regierung. Dadurch, dass dort künftig sowohl die jetzigen Planstellen als auch die Aushilfsstellen mit dauerhaftem Charakter aufgeführt sind, wird die Transparenz und Aussagekraft gegenüber dem jetzigen Stellenplan erhöht.

#### **E. Kantonsbeiträge an Dritte**

Auch im Budget 2014 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 seit dem Budget 2013 im Transferaufwand ausgewiesenen Beiträge an Dritte und an Gemeinwesen im Budget 2014 erneut um noch 1.2% auf 908.1 Mio. Franken (Vorjahr 897.3 Mio. Franken). Dafür verantwortlich sind die höheren Beiträge an Spitäler und Kliniken und die erstmals in vollem Umfang enthaltenen Auswirkungen des revidierten Schulgesetzes. Insgesamt beträgt der Transferaufwand, in dem auch die Abschreibung der für das Jahr 2014 budgetierten Investitionsbeiträge enthalten ist, rund 1.2 Mia. Franken. Die Beiträge in der Investitionsrechnung steigen um rund 2% auf rund 120.5 Mio. Franken (Vorjahr 118.1 Mio. Franken). Diese Zunahme ist hauptsächlich auf höhere Investitionsbeiträge an Bündner Einrichtungen für Menschen mit Behinderung zurückzuführen.

Ab Seite 55 der Botschaft zum Budget 2014 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 Regierung beantragten Budgetkrediten für die Beiträge an die Spitäler. Die GPK nimmt 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.

Im Vergleich mit dem Budget 2013 wurden die bisher als Beiträge für medizinische Leistungen der Spitalambulatorien ausgewiesenen Beiträge zu den Beiträgen für gemeinwirtschaftliche Leistungen umklassiert. Diese nehmen deshalb auf 22.9 Mio. Franken zu. Angesichts dieser Umklassierung ergibt sich bei den Beiträgen für medizinische Leistungen, welche 173 Mio. Franken betragen, eine zusätzliche Zunahme gegenüber dem Budget 2013.

## **F. Eröffnungsbilanz per 1. Januar 2013 nach HRM2**

Im Zusammenhang mit der Umstellung zu HRM2 ist auch eine Anpassung der Bilanz (Restatement) per 1. Januar 2013 erforderlich. Die Regierung hat die Eröffnungsbilanz nach den erfolgten Neubewertungen und Aufwertungen am 8. Oktober 2013 genehmigt. Sie legt diese nun dem Grossen Rat zur Kenntnisnahme vor. Dazu enthält der Bericht der Regierung zum Budget 2014 ein zusätzliches Kapitel 9 mit Erläuterungen zum Vorgehen und zum Ergebnis dieses Restatements (Seiten 65 und 66) sowie die Eröffnungsbilanz samt Erläuterungen im Anhang (Seiten 251 bis 257). Damit verbunden ist eine finanzpolitische Würdigung der neuen Ausgangslage. Wie auch die Regierung weist die GPK darauf hin, dass das nun neu in der Bilanz ausgewiesene Vermögen schon vorher vorhanden und jeweils in der Botschaft zu den Staatsrechnungen in der Darstellung des erweiterten Eigenkapitals ersichtlich war (vgl. z.B. Botschaft zur Staatsrechnung 2012, Seite 345). Nach der Bilanzanpassung resultiert ein Eigenkapital von rund 2.6 Mia. Franken. Weiterhin zum Nominal- bzw. Anschaffungswert bilanziert wird das Dotationskapital der Graubündner Kantonalbank (GKB). Die damit verbundene Bewertungsreserve von rund 1.3 Mia. Franken (Stand Ende 2012) wird wie bisher unter dem Begriff erweitertes Eigenkapital ausgewiesen werden.

Entgegen den Ausführungen in der Botschaft zur Revision des Finanzhaushaltsgesetzes (Heft Nr. 3/2011-2012, Seite 421) werden die damit verbundenen Aufwertungsreserven nun per Ende 2013 vollumfänglich den kumulierten Ergebnissen zugewiesen, so dass die aufwertungsbedingt höheren Abschreibungen im Budget 2014, im Finanzplan und in zukünftigen Rechnungen und Budgets ergebniswirksam sind.

Im Hinblick auf die gemäss Finanzplan 2015-2017 (vgl. Teil G.) zu erwartenden schwierigeren Jahre hält die GPK fest, dass das aus der Bilanzanpassung hervorgegangene höhere Eigenkapital auch künftig nicht Grundlage für neue Begehrlichkeiten sein kann und keinen Raum bietet, um nicht weiterhin auf die Vermeidung struktureller Defizite zu achten.

Die GPK wird sich wie erwähnt nach Erstellung dieses Berichtes noch zusätzlich von Vertretern des DFG und der Finanzkontrolle zu den technischen Aspekten und den Weichenstellungen informieren lassen, die sich aus dem Restatement einerseits unmittelbar und andererseits im Hinblick auf die Zukunft ergeben.

## **G. Langfristige Entwicklung des Finanzhaushalts**

Aus den Angaben zum Finanzplan 2015-2017 ab Seite 62 der Botschaft zum Budget 2014 werden die künftig zu erwartenden Aufwandüberschüsse ersichtlich. Gemäss den Ausführungen der Regierung deuten die Zahlen darauf hin, dass der kantonale Finanzhaushalt in Richtung strukturelle Defizite steuert, welche nach Meinung der Regierung zu vermeiden sind. Wie oben in Teil F. dargelegt, kann das aus dem HRM2-Restatement resultierende höhere Eigenkapital weder Grundlage für neue Begehrlichkeiten noch für eine weniger konsequente Verhinderung struktureller Defizite sein. Offen ist zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichtes die künftige Ausgestaltung des Finanzausgleichs im Kanton Graubünden (FA-Reform) und die sich daraus ergebenden Auswirkungen auf die Entwicklung künftiger Ergebnisse und des Eigenkapitals (inkl. Spezialfinanzierung Interkommunaler Finanzausgleich). Angesichts des kontinuierlichen Ausgabenwachstums, welches die Regierung als untragbar hoch erachtet, stellt sie eine noch stärkere Prioritätensetzung innerhalb der Aufgabenbereiche und weitere Korrekturvorschläge in Aussicht. Steuersenkungen sind deshalb für die kommenden Jahre nicht eingeplant und wenig realistisch. Steuererhöhungen zur Entlastung des Finanzhaushalts stellen für die Regierung auch weiterhin keine Option dar.

## H. Anträge der GPK zu den Anträgen der Regierung auf Seite 19 der Botschaft zum Budget 2014

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

*Hinweise: Der Antrag zum Jahresprogramm 2014 (Antrag 1. der Regierung) erfolgt separat durch die Kommission für Staatspolitik und Strategie (KSS). Der Antrag zur Aufhebung der Verordnung für den Winkelriedfonds bündnerischer Wehrmänner (BR 546.380) (Antrag 4. der Regierung) erfolgt separat durch die Kommission für Gesundheit und Soziales (KGS).*

- 2. Von der Eröffnungsbilanz per 1. Januar 2013 nach HRM2 Kenntnis zu nehmen.**  
(gemäss Ziffer 2. der Anträge der Regierung)
- 3. Auf das Budget 2014 einzutreten.**  
(gemäss Ziffer 3. der Anträge der Regierung)
- 5. Der Festlegung des ordentlichen Beitrags aus allgemeinen Staatsmitteln an die Strassenrechnung gemäss Antrag der Regierung zuzustimmen.**  
(gemäss Ziffer 5. der Anträge der Regierung)
- 6. Der Festlegung der Budgetkredite für den Teuerungsausgleich sowie der Erhöhung der Gesamtlohnsumme gemäss Antrag der Regierung zuzustimmen.**  
(gemäss Ziffer 6. der Anträge der Regierung)
- 7. Den Verpflichtungskredit für das Projekt „Tourismusprogramm Graubünden 2014-2021“ gemäss Antrag der Regierung zu genehmigen.**  
(gemäss Ziffer 7. der Anträge der Regierung)
- 8. Den Verpflichtungskredit für die Umsetzung des kantonalen Integrationsprogramms (KIP) gemäss Antrag der Regierung zu genehmigen.**  
(gemäss Ziffer 8. der Anträge der Regierung)
- 9. Den Verpflichtungskredit für die Herausgabe des neuen Lehrmittels „Mathematik Primarstufe“ in den Idiomen gemäss Antrag der Regierung zu verlängern.**  
(gemäss Ziffer 9. der Anträge der Regierung)
- 10. Den Verpflichtungskredit für die Umsetzung der Rechenzentrum-Raumstrategie gemäss Antrag der Regierung zu genehmigen.**  
(gemäss Ziffer 10. der Anträge der Regierung)
- 11. Den Zusatzkredit betreffend das IT-System Finanzen des Tiefbauamtes für die Beschaffung einer EDV-Lösung (Projekt NEOS) gemäss Antrag der Regierung zu genehmigen.**  
(gemäss Ziffer 11. der Anträge der Regierung)
- 12. Der Festlegung der Budgetkredite für die Beiträge an die Spitäler gemäss Antrag der Regierung zuzustimmen.**  
(gemäss Ziffer 12. der Anträge der Regierung)
- 13. Der Festsetzung der Steuerfüsse für das Jahr 2014 gemäss Antrag der Regierung zuzustimmen.**  
(gemäss Ziffer 13. der Anträge der Regierung)
- 14. Der Festsetzung der Beiträge für den interkommunalen Finanzausgleich für das Steuerjahr 2014 (wirksam ab dem Jahr 2015) gemäss Antrag der Regierung zuzustimmen.**  
(gemäss Ziffer 14. der Anträge der Regierung)

Die Beschlüsse gemäss Ziffer 14 werden hinfällig, wenn Artikel 17 Absatz 2 des im Rahmen des Mantelgesetzes über die FA-Reform revidierten Gesetzes über den Finanzausgleich im Kanton Graubünden (FAG) rückwirkend auf den 1. Januar 2014 in Kraft gesetzt wird.

- 15. Das Budget 2014 zu genehmigen.**  
(gemäss Ziffer 15. der Anträge der Regierung)

**I. Anträge der GPK zu den Anträgen des Kantonsgerichts auf Seite 20 der Botschaft zum Budget 2014**

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

- 1. Auf das Budget 2014 einzutreten.**  
(gemäss Ziffer 1. der Anträge des Kantonsgerichts)
- 2. Der Schaffung einer zusätzlichen Aktuariatsstelle sowie der Aufstockung der Kanzlei um 50 Stellenprozent gemäss Antrag des Kantonsgerichts vorbehältlich der Stellungnahme der Kommission für Justiz und Sicherheit (KJS) zuzustimmen.**  
(gemäss Ziffer 2. der Anträge des Kantonsgerichts)
- 3. Das Budget 2014 zu genehmigen.**  
(gemäss Ziffer 3. der Anträge des Kantonsgerichts)

**J. Anträge der GPK zu den Anträgen des Verwaltungsgerichts auf Seite 20 der Botschaft zum Budget 2014**

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

- 1. Auf das Budget 2014 einzutreten.**  
(gemäss Ziffer 1. der Anträge des Verwaltungsgerichts)
- 2. Das Budget 2014 zu genehmigen.**  
(gemäss Ziffer 2. der Anträge des Verwaltungsgerichts)

Chur, 7. November 2013

**Für die Geschäftsprüfungskommission**

Der Präsident:



Cristiano Pedrini