



Geschäftsprüfungskommission
Cummissiun da gestiun
Commissione della gestione

Budget des Kantons Graubünden für das Jahr 2011

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 2011 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 2011, umfassend das Jahresprogramm 2011, 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 der GPK-Präsidentin und den Vorsitzenden der vier GPK-Ausschüsse, hat das Budget 2011 als Ganzes, den Personalbereich und insbesondere den Entwurf des Budgetberichtes der Regierung und die im Bericht der Regierung 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 2011 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 2011

Die Laufende Rechnung des Budgets 2011 weist gemäss Budgetbotschaft einen Aufwandüberschuss von 19.8 Mio. Franken aus. Darin ist als ausserordentliche Position die Belastung für die gesondert finanzierten innovativen Projekte (5.0 Mio. Franken) enthalten. Ohne

Berücksichtigung dieser ausserordentlichen Position ergäbe sich ein Aufwandüberschuss von rund 14.8 Mio. Franken. Gegenüber dem Budget 2010 ist in der Laufenden Rechnung (ohne interne Verrechnungen) eine Zunahme des Aufwandes um 44.6 Mio. Franken (+ 2.1%) und eine Zunahme des Ertrages um 65.5 Mio. Franken (+ 3.1%) zu verzeichnen. Die Zunahme des Gesamtaufwandes (ohne interne Verrechnungen) ist zur Hauptsache auf den Personalaufwand (vgl. Teil D) und die höheren Kantonsbeiträge (vgl. Teil E) zurückzuführen. Die Zunahme des Gesamtertrages ist vor allem auf höhere kantonseigene Steuern (+ 15 Mio. Franken), Entgelte (+ 7 Mio. Franken) und Vermögenserträge (+ 10 Mio. Franken), sowie einen um 21 Mio. Franken höheren Anteil am NFA-Ressourcenausgleich des Bundes zurückzuführen. Die Nettoinvestitionen betragen 223.3 Mio. Franken, womit der mit dem Budget 2010 angepasste diesbezügliche finanzpolitische Richtwert eingehalten wird. Insgesamt sind Investitionsausgaben von 448.7 Mio. Franken vorgesehen.

Die GPK beantragt nach vorgenommener Prüfung die Annahme der Anträge der Regierung (vgl. Teil H) und der Gerichte (vgl. Teil I) zum Budget 2011.

C. Finanzpolitische Richtwerte

Mit dem Budget 2011 können zwei der zehn in der Juni-Session 2008 verabschiedeten, bzw. mit dem Budget 2010 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 6 (kostenwirksame Stellenschaffungen). Die Regierung beantragt für das Jahr 2012 eine Anpassung des Richtwertes zum Defizit der Strassenrechnung auf 20 Mio. Franken. Dieser Antrag wird wie das Jahresprogramm 2011 von der Kommission für Staatspolitik und Strategie (KSS) behandelt. Die GPK nimmt den Antrag ebenso zur Kenntnis, wie die Tatsache, dass das Ziel der Einhaltung aller Richtwerte mit dem Budget 2011 nicht erreicht werden kann.

D. Stellenplan 2011 und Aushilfenkredit 2011; Lohnaufwandsteuerungssystem

Gegenüber dem Budget 2010 nimmt der Personalaufwand um 10.4 Mio. Franken zu. Stellenschaffungen und die Erhöhung des Aushilfenkredites haben daran einen Anteil von rund 2.7 Mio. Franken. Darin enthalten ist die dritte Bestandserhöhung der Kantonspolizei um weitere 10 Stellen aufgrund des Polizeiberichtes. Gemäss Art. 19 Abs. 3 des Personalgesetzes betragen die finanziellen Mittel für die individuellen Lohnerhöhungen mindestens 1% der Lohnsumme. Der im Budget 2011, verteilt auf die einzelnen Rechnungsrubriken, enthaltene Betrag von rund 2.8 Mio. Franken entspricht diesem Mindestsatz. Aufgrund der Prognosen des SECO wird für das Jahr 2011 ein Teuerungsausgleich von 1% budgetiert (rund 2.8 Mio. Franken). Der Globalkredit für die Leistungsprämie beträgt gemäss Art. 24 Abs. 2 des Personalgesetzes ebenfalls mindestens 1% der Lohnsumme. Im Budget 2011 beantragt die Regierung analog zum Vorjahr eine Leistungsprämie von 1.3% (3.5 Mio. Franken in der Rechnungsrubrik „5121 Allgemeiner Personalaufwand“). Details zum Personalaufwand und der Stellenentwicklung sind in der Budgetbotschaft ab Seite 36 ersichtlich.

Die GPK-Geschäftsleitung hat im Rahmen der Vorprüfung des Budgets 2011 mit Vertretern des Personalamtes (PA) eine Aussprache geführt. Dabei erhielt die GPK auch Einsicht in den als internes Planungs- und Führungsinstrument weitergeführten Stellenplan und die Liste der Aushilfenkredite. Im Weiteren informierten die Vertreter des PA die GPK über den Abschluss von zwei grossen Projekten, der Revision der analytischen Funktionsbewertung und der Einführung eines zentralen Zeit- und Leistungserfassungssystems.

E. Kantonsbeiträge an Dritte im Allgemeinen und an selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten im Besonderen

Die GPK hat sich beim Budget 2011 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 je-

weils einen markanten Anstieg verzeichneten. Insgesamt nehmen im Budget 2011 die Beiträge an Dritte in der Laufenden Rechnung um 33.7 Mio. Franken auf 819.2 Mio. Franken zu (+ 4.3%). Die Beiträge in der Investitionsrechnung steigen um 2.9 Mio. Franken auf 142.4 Mio. Franken.

Die GPK weist darauf hin, dass die Ausrichtung vieler Beiträge auf gesetzlichen Grundlagen beruht, welche vom Grossen Rat beschlossen worden sind. Zudem ist zu befürchten, dass sich in gewissen Bereichen durch einen Rückzug des Bundes aus der (Mit-) Finanzierung höhere Beiträge zu Lasten des Kantons Graubünden ergeben, wenn eine Unterstützung im selben Rahmen aufrecht erhalten werden soll.

Ausführungen zu den Beiträgen finden sich ab Seite 39 der Budgetbotschaft. Dem Abschnitt 7.4 zum Beitragscontrolling der Regierung ab Seite 42 der Budgetbotschaft kann entnommen werden, dass dieses fünf Haupttätigkeiten umfasst, wobei das Beitragscontrolling im engeren Sinn aus Kapazitätsgründen nur in einem von vier vorgesehenen Punkten durchgeführt wird.

F. Langfristige Entwicklung des Finanzhaushalts

Ein Ausblick in die nähere Zukunft zeigt, dass gemäss rollendem Finanzplan in den kommenden Jahren bis 2015 weiter 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 Spital- und Pflegefinanzierung, bei der individuellen Prämienvorbereitung und im Bereich Ergänzungsleistungen. Auf der Ertragsseite wird im Jahr 2011 die Steuergesetzrevision 2009 wirksam. Wie auch aus der Budgetbotschaft 2011 ersichtlich, profitiert der Kanton Graubünden momentan noch von über den ursprünglichen Erwartungen liegenden Ausgleichsbeiträgen aufgrund der NFA zwischen Bund und Kantonen. Der Druck seitens der Geberkantone auf eine Anpassung des Lastenausgleichs steigt aber. Deshalb sollten Möglichkeiten gesucht und genutzt werden, um die Abhängigkeit von den Beiträgen des Bundes zu reduzieren oder mindestens nicht ansteigen zu lassen. Die Regierung weist in der Budgetbotschaft darauf hin, dass auch unter den bei der Finanzplanung verwendeten günstigen Annahmen ein Korrekturbedarf entstehen wird. Der Vergleich der Rechnungen mit den Budgets und den Finanzplänen in jüngster Zeit stellt allerdings die Genauigkeit der Planungsinstrumente etwas in Frage. In der Regel fallen die tatsächlichen Ergebnisse besser als das Budget und das Budget besser als der Finanzplan aus. Nichts desto trotz gilt es nach Meinung der GPK, den aufgezeigten negativen Tendenzen frühzeitig und entschlossen entgegen zu treten.

Im Bereich der Investitionen sieht die Regierung ab dem Budget 2012 eine Anpassung bei der Berechnung der Nettoinvestitionen vor. Um eine Verzerrung des Investitionsniveaus zu vermeiden, sollen die LKG- und NRP-Darlehen, die vollumfänglich vom Bund finanziert sind, künftig nicht mehr berücksichtigt werden. Die GPK wünscht, dass die Auswirkungen dieser Anpassung in der Budgetbotschaft 2012 ausgewiesen und bei der Beurteilung der Einhaltung der finanzpolitischen Richtwerte in Budget und Rechnung 2012 sowie bei der Festlegung eines allfälligen neuen finanzpolitischen Richtwertes 2013-2016 im Bereich Nettoinvestitionen berücksichtigt werden.

G. Wirkungsorientierte Steuerung der staatlichen Leistungen

Bei der Beratung des Budgets 2011 hat die GPK festgestellt, dass bei den verschiedenen Rechnungsrubriken gegenüber dem Vorjahr Fortschritte beim einheitlichen Aufbau in der Darstellung erzielt wurden. Positiv zu würdigen ist insbesondere die gestiegene Qualität und der höhere Informationsgehalt der Dienststellenberichte und erläuternden Angaben.

Als Kritikpunkt wird die Festsetzung der Plan-Werte identifiziert, welche mehrfach zu Fragen Anlass gab. 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. Die GPK kann sich des Eindrucks nicht erwehren,

dass der Festsetzung der Plan-Werte seitens der verantwortlichen Dienststellen nicht immer die Bedeutung und das Gewicht entgegengebracht werden, welches erforderlich wäre, damit die Plan-Werte nicht lediglich pro-forma-Charakter haben. Die GPK ist der Ansicht, dass den Punkten „Leistungserbringung“ und „Zielsetzungen und Indikatoren“ (inklusive den speziell angesprochenen Plan-Werten) innerhalb der Produktgruppenberichte mit zunehmender Erfahrung noch besser Rechnung getragen werden kann.

H. Anträge der GPK zu den Anträgen der Regierung

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

Hinweis: Die Anträge zum Jahresprogramm 2011 und zum finanzpolitischen Richtwert (Anträge 1. und 11. der Regierung, Seiten 307 und 308) erfolgen separat durch die Kommission für Staatspolitik und Strategie (KSS).

- 2. Auf die Budgetvorlage für das Jahr 2011 einzutreten.**
(gemäss Ziffer 2 der Anträge der Regierung, Seite 307)
- 3. Der Festlegung des ordentlichen Beitrags aus allgemeinen Staatsmitteln an die Strassenrechnung gemäss Art. 55 Abs. 3 des Strassengesetzes gemäss Antrag der Regierung zuzustimmen.**
(gemäss Ziffer 3 der Anträge der Regierung, Seite 307)
- 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 gemäss Antrag der Regierung zuzustimmen.**
(gemäss Ziffer 4 der Anträge der Regierung, Seite 307)
- 5. Die Verpflichtungskredite zu genehmigen.**
(gemäss Ziffer 5 der Anträge der Regierung, Seite 307)
- 6. Die Werte und Kredite für die Betriebsbeiträge 2011 an die Spitäler im Kanton Graubünden gemäss Antrag der Regierung festzulegen.**
(gemäss Ziffer 6 der Anträge der Regierung, Seite 308)
- 7. Den Kredit für die Investitionsbeiträge 2011 an die Spitäler im Kanton Graubünden gemäss Antrag der Regierung festzulegen.**
(gemäss Ziffer 7 der Anträge der Regierung, Seite 308)
- 8. Der Festsetzung der Steuerfüsse für das Jahr 2011 gemäss Antrag der Regierung zuzustimmen.**
(gemäss Ziffer 8 der Anträge der Regierung, Seite 308)
- 9. Der Festsetzung der Beiträge für den interkommunalen Finanzausgleich für das Jahr 2011 gemäss Antrag der Regierung zuzustimmen.**
(gemäss Ziffer 9 der Anträge der Regierung, Seite 308)
- 10. Das Budget für das Jahr 2011 (ohne Kantonsgericht, Verwaltungsgericht und Bezirksgerichte) zu genehmigen.**
(gemäss Ziffer 10 der Anträge der Regierung, Seite 308)

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

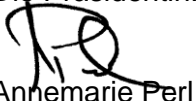
Gestützt auf die Prüfungen und Abklärungen beantragt die GPK dem Grossen Rat:

- 1. Auf die Budgets des Kantons- und Verwaltungsgerichts einzutreten.**
(gemäss Ziffer 1 der Anträge des Kantons- und Verwaltungsgerichts, Seite 309)
- 2. Die Budgets des Kantons- und Verwaltungsgerichts für das Jahr 2011 zu genehmigen.**
(gemäss Ziffer 2 der Anträge des Kantons- und Verwaltungsgerichts, Seite 309)

Chur, 4. November 2011

Für die Geschäftsprüfungskommission

Die Präsidentin:



Annemarie Perl