

MOTION VON KARL RUST
BETREFFEND STEUERUNGSMASSNAHMEN ZUM STAATSHAUSHALT
IM HINBLICK AUF DEN NEUEN FINANZAUSGLEICH
(VORLAGE NR. 977.1 - 10750)

BERICHT UND ANTRAG DES REGIERUNGSRATES

VOM 26. NOVEMBER 2002

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Kantonsrat Karl Rust hat zusammen mit einer Mitunterzeichnerin und 17 Mitunterzeichnern am 7. Dezember 2001 folgende Motion eingereicht:

«Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat bis spätestens Ende 2002 Vorlagen zu unterbreiten, die im Hinblick auf den neuen Finanzausgleich wirkungsvolle Steuerungsmassnahmen zum Staatshaushalt vorsehen.»

Zur Begründung wird angegeben, dass der neue Finanzausgleich frühestens ab 2006 massive Mehraufwendungen für den Staatshaushalt bewirken werde und dass bereits heute auf verschiedenen Ebenen Massnahmen zu treffen seien, besonders auf der Ausgabenseite, damit diese Regelung ohne Steuererhöhungen umgesetzt werden könne. Es werden zwei Beispiele angeführt, wo eine wirkungsvolle Steuerung auf der Ausgabenseite ansetzen könne. Einerseits wird die Teilrevision des Finanzhaushaltgesetzes erwähnt, mit welcher die Rechtsgrundlagen für Globalbudgetierung, Kostenrechnung und Controlling geschaffen werden sollen. Andererseits wird vom Regierungsrat erwartet, dass eine Kantonsratsvorlage für die Umsetzung der Motion Karl Rust und Hans Peter Schlumpf betreffend Einführung einer Wirkungsorientierten Zuger Verwaltungsführung bis Ende Dezember 2002 vorliege.

Die Motion wurde am 20. Dezember 2001 zur Berichterstattung und Antragstellung an den Regierungsrat überwiesen.

Wir erstatten Ihnen hiermit unseren Bericht und Antrag, den wir wie folgt gliedern:

1. Das Wichtigste in Kürze
2. Finanzstrategie für den Kanton Zug bis 2010
 - 2.1 Gemeinsame Finanzierung der NFA-Mehrbelastung
 - 2.2 Wachstumsabschwächung bei den zweckgebundenen Beiträgen
 - 2.3 Erhöhung des Steuerertrages
3. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV)
 - 3.1 Projektorganisation
 - 3.2 Pilotversuch
 - 3.3 Zeitlicher Ablauf
4. Totalrevision Finanzhaushaltgesetz
5. Antrag

1. Das Wichtigste in Kürze

Der Regierungsrat hat seine Verantwortung wahrgenommen und mit der Finanzstrategie für den Kanton Zug bis 2010 aufgezeigt, wie die Mehrbelastung aus der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) finanziert werden kann. Die Regierung weist darauf hin, dass die NFA-Mehrbelastung erst ab dem Jahr 2007 in die strategischen Überlegungen einfließen, da die NFA aus heutiger Sicht frühestens auf diesen Zeitpunkt in Kraft gesetzt werden wird. Die Umsetzung der in der Finanzstrategie vorgeschlagenen Massnahmen muss bereits im Jahr 2004 an die Hand genommen werden, damit deren Auswirkungen bei Inkrafttreten der NFA spürbar sind. Nach dem heutigen Wissensstand zeichnet es sich ab, dass die Forderung der Motionäre, die NFA-Mehrbelastung ohne Steuererhöhungen umzusetzen, wahrscheinlich nicht realisierbar ist. Die beiden von den Motionären explizit angesprochenen Massnahmen, nämlich die Revision des Finanzhaushaltgesetzes sowie die Einführung einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung, sind seit längerem in Bearbeitung und der Regierungsrat nimmt die Gelegenheit wahr, nachfolgend über den Stand der Arbeiten zu informieren.

2. Finanzstrategie für den Kanton Zug bis 2010

Der Regierungsrat hat eine Finanzstrategie erarbeitet, welche die Grundzüge der Finanz- und Steuerpolitik bis ins Jahr 2010 darlegt. Insbesondere zeigt die Finanzstrategie auf, wie die Mehrbelastung, die der Kanton durch die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) zu erwarten hat, finanziert werden kann. Der Regierungsrat schlägt zu diesem Zweck drei Massnahmen vor und ist davon überzeugt, dass es damit gelingt, den Kanton Zug als attraktiven Wohn- und Wirtschaftsstandort zu erhalten.

2.1 Gemeinsame Finanzierung der NFA-Mehrbelastung

Aus finanz- und volkswirtschaftlichen Überlegungen drängt es sich auf, dass der Kanton und die Gemeinden gemeinsam für die NFA-Mehrbelastung aufkommen. Kanton und Gemeinden teilen sich etwa je zur Hälfte die Steuereinnahmen der Zuger Einwohnerinnen und Einwohner sowie der Unternehmen. Dementsprechend ist es sachgerecht, dass Kanton und Gemeinden auch je zur Hälfte für die NFA-Mehrbelastung aufkommen. Wie der Aufteilungsmechanismus im Detail aussehen wird, ist Gegenstand vertiefter Abklärungen. Insbesondere sind dazu auch die Auswirkungen des Projekts einer neuen Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden sowie der innerkantonale Finanzausgleich einzubeziehen.

2.2 Wachstumsabschwächung bei den zweckgebundenen Beiträgen

Als weitere Massnahme soll das Wachstum der zweckgebundenen Beiträge des Kantons abgeschwächt werden. Die zweckgebundenen Beiträge bilden im Kantonshaushalt diejenige Position, die in der zweiten Hälfte der 90er Jahre am stärksten angewachsen ist (durchschnittliches jährliches Wachstum zwischen 1995-2001: 6,4%). Zweckgebundene Beiträge sind vorwiegend Subventionen, die der Kanton an Dritte bezahlt, vor allem an Gemeinden, private Institutionen und private Haushalte. Das Wachstum der zweckgebundenen Beiträge soll gebremst werden, indem bei der Vergabe neuer Beiträge generell Zurückhaltung geübt wird. Zudem sollen die bestehenden zweckgebundenen Beiträge einer Erfolgskontrolle unterzogen werden. Insbesondere wird dabei analysiert, inwieweit die bestehende Vergabepaxis Anreiz bietet, die finanziell unterstützten Aufgaben effizient und effektiv zu erfüllen.

2.3 Erhöhung des Steuerertrages

Die Finanzstrategie analysiert, wie stark der kantonale Steuerertrag erhöht werden muss, um die Laufende Rechnung des Kantonshaushalts bei Inkrafttreten der NFA ausgeglichen zu gestalten. Die Steuerertragserhöhung ist abhängig von der Wirtschaftsentwicklung und dem Erfolg der beiden erstgenannten Massnahmen. Hält die günstige Wirtschaftsentwicklung im Kanton Zug an (durchschnittliches jährliches Wachstum der Steuererträge zwischen 1995-2001: 6,3%) und gelingt es, die beiden vorgeschlagenen Massnahmen (gemeinsame Finanzierung der NFA-Mehrbelastung und Wachstumsabschwächung der zweckgebundene Beiträge) vollumfänglich umzusetzen, so schätzt die Finanzstrategie die notwendige Steuerertragserhöhung auf 7 Prozent. Nicht berücksichtigt sind dabei allfällige Steuerertragserhöhungen der Gemeinden. Im „Worst-Case-Szenario“, das heisst, wenn die Massnahmen nicht umgesetzt werden können und eine wirtschaftliche Abkühlung eintritt, kann die notwendige Steuerertragserhöhung bis auf 25 Prozent ansteigen.

3. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV)

Der Kantonsrat hat am 31. Januar 2000 die Motion von Karl Rust und Hans Peter Schlumpf betreffend Strategie für die Einführung einer Wirkungsorientierten Zuger Verwaltungsführung WVZ (Vorlage Nr. 744.1 - 10078) erheblich erklärt. Zur besseren Verständlichkeit wurde dem Projekt der Arbeitstitel „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV)“ gegeben.

3.1 Projektorganisation

Mit Beschluss vom 10. April 2001 hat der Regierungsrat die Projektorganisation genehmigt und die strategische Führung einer Steuerungsgruppe unter der Leitung der Finanzdirektion übertragen. Die Steuerungsgruppe besteht ausserdem aus dem Landschreiber, aus Vertreterinnen und Vertretern der beteiligten Direktionen und einem externen Projektleiter.

3.2 Pilotversuch

Das Projekt wurde unterteilt in Vorbereitungsarbeiten und einen Pilotversuch. Die Pilotämter sind durch den Regierungsbeschluss vom 18. Juni 2002 bestimmt. Es

handelt sich um das Amt für Lebensmittelkontrolle (Gesundheitsdirektion), das Amt für Berufsberatung (Direktion für Bildung und Kultur), das Landwirtschaftliche Bildungs- und Beratungszentrum Schluechthof (Volkswirtschaftsdirektion) sowie um das Amt für Umweltschutz (Baudirektion). Damit die Piloten betrieben werden können, werden zeitlich befristete gesetzliche Grundlagen geschaffen.

3.3 Zeitlicher Ablauf

Die Steuerungsgruppe erachtete es als sinnvoll, die weiteren Projektarbeiten erst nach Beginn der neuen Legislaturperiode an die Hand zu nehmen, da sich die personelle Zusammensetzung der Steuerungsgruppe auf den 1. Januar 2003 ändern wird. Insbesondere wird die Finanzdirektorin ausscheiden und der neue Direktionssekretär der Finanzdirektion hat erst vor kurzem seine Arbeit aufgenommen. Das Grundmodell wird anfangs 2003 der neu zusammengesetzten Steuerungsgruppe vorgestellt, damit diese richtungsweisend entscheiden kann. Das Grundmodell bildet die Basis für eine Kantonsratsvorlage mit dem ausgearbeiteten Gesetzesvorschlag. Das Inkrafttreten der neuen Gesetzesartikel ist frühestens auf den 1. Januar 2004 geplant. Ab diesem Zeitpunkt läuft auch der Pilotbetrieb mit den beteiligten Ämtern, der fünf Jahre bis zum 31. Dezember 2008 dauern wird. Während dieser Zeit finden laufend Auswertungen der Zwischenergebnisse und praktischen Erkenntnisse statt, die dem Kantonsrat regelmässig zur Kenntnis gebracht werden.

4. Totalrevision Finanzhaushaltsgesetz

Um die Grundsätze der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung allenfalls in der gesamten Kantonalen Verwaltung des Kantons Zug einzuführen, sind Anpassungen im Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden vom 28. Februar 1985 (Finanzhaushaltsgesetz, BGS 611.1) notwendig. Diese Anpassungen betreffen die Globalbudgetierung, die Einführung einer Kostenrechnung sowie die Ausgestaltung eines Controllings und wurden bereits mit der Motion der FDP-Fraktion betreffend Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes vom 30. Oktober 1996 (Vorlage Nr. 403.1 - 9061) gefordert. Für die Pilotphase des WOV-Projektes werden zeitlich befristete gesetzliche Grundlagen geschaffen. Der Regierungsrat erachtet es jedoch als sinnvoll, das Finanzhaushaltsgesetz bei dieser Gelegenheit gleich einer Totalrevision zu unterziehen, da neben den genannten auch andere wichtige

Themenbereiche wie die Abschreibungssätze, die Definition der gebundenen Ausgabe, Kompetenzregelungen und Nachtragskredite an die heutigen Verhältnisse angepasst werden müssen. Bei der Finanzdirektion laufen die entsprechenden Vorarbeiten. Die eingesetzte Arbeitsgruppe hat bisher Thesenpapiere erarbeitet, in die das Fachwissen der abtretenden Finanzdirektorin und des pensionierten Leiters der Kantonalen Finanzverwaltung eingeflossen sind. Unter der Leitung des neuen Finanzdirektors sind in der Arbeitsgruppe der neue Leiter der Kantonalen Finanzverwaltung, der Leiter der Finanzkontrolle und ein wissenschaftlicher Mitarbeiter der Finanzdirektion vertreten. Wichtig ist auch der Einbezug von Vertretern der Zuger Gemeinden. Die Terminplanung sieht aus heutiger Sicht vor, das neue Gesetz auf den 1. Januar 2005 in Kraft zu setzen.

5. Antrag

Gestützt auf diesen Bericht **b e a n t r a g e n** wir Ihnen,

die Motion von Karl Rust betreffend Steuerungsmassnahmen zum Staatshaushalt im Hinblick auf den neuen Finanzausgleich (Vorlage Nr. 977.1 - 10750) erheblich zu erklären und als erledigt von der Geschäftsliste abzuschreiben.

Zug, 26. November 2002

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Der Landammann: Hanspeter Uster

Der Landschreiber: Tino Jorio