

MOTION DER CVP-FRAKTION
BETREFFEND DAS AUFZEIGEN VON SPARMÖGLICHKEITEN
FÜR DAS BUDGET 2003 UND FOLGENDE JAHRE
(VORLAGE NR. 981.1 - 10762)

BERICHT UND ANTRAG DES REGIERUNGSRATES

VOM 22. OKTOBER 2002

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Die CVP-Fraktion hat am 20. Dezember 2001 folgende Motion eingereicht:

«Der Regierungsrat wird beauftragt, allenfalls unter Beizug von Unternehmensprüfern, Einsparmöglichkeiten für das Budget 2003 mit deren Folgen unter allfällig notwendigen Gesetzesänderungen und unter Einbezug und Vorprüfung von Vorschlägen der Kantonsrätinnen und Kantonsräte und deren Kommissionen aufzuzeigen. Der Bericht ist bis Ende Sommer 2002 vorzulegen. Die Motion ist sofort erheblich zu erklären.»

Zur Begründung wird aufgeführt, dass die Debatte um das defizitäre Budget 2002 und den Finanzplan der nächsten Jahre gezeigt habe, dass ein verbreitetes Unbehagen über die zukünftige finanzpolitische Entwicklung, insbesondere im Hinblick auf die zusätzliche Belastung durch die NFA und andere Umstände, wie beispielsweise die erhöhten Spitalbeiträge durch den neuesten EVG-Entscheid, bestehe. Es sei aber für die Parlamentarier fast unmöglich, die einzelnen Budgetpositionen auf ihr Sparpotential zu hinterfragen und zu überprüfen. Andererseits wolle die Motionärin nicht durch pauschale Budgetkürzungen unbekannte Konsequenzen für den „Service public“ in Kauf nehmen. Sparmöglichkeiten seien seriös zu eruieren und deren Folgen zu prüfen, nur dann seien entsprechende Beschlüsse mehrheitsfähig. Es wird deshalb die Auffassung vertreten, dass bis zur Beratung des Budgets 2003 Vorschläge erarbeitet und von der Stawiko geprüft sein müssen, damit der Kantonsrat in der Lage sei, entsprechende Massnahmen zu beschliessen, falls die im Finanzplan

aufgezeigte negative Tendenz sich weiter bestätige. Die Kantonsrätinnen und Kantonsräte und ihre Kommissionen sollen die Möglichkeit haben, innert Frist eigene Vorschläge einzubringen, die durch die Verwaltung zu prüfen seien. Die Regierung solle die Möglichkeit haben, allenfalls Unternehmensprüfer beizuziehen. Damit auf die nächste Budgetdebatte hin die entsprechenden Vorschläge vorliegen, sei der Auftrag unverzüglich zu überweisen, andernfalls eine Trendumkehr erst später eingeleitet und wirksam werden könne. Die Motionärin ist sich aber auch bewusst, dass die Möglichkeiten durch viele gebundene Ausgaben beschränkt sind und deshalb im Hinblick auf die grossen Mehrbelastungen durch die NFA Sparanstrengungen in den nächsten Jahren in allen Bereichen vertieft werden müssten.

Am 31. Januar 2002 hat der Kantonsrat die Motion zur Berichterstattung und Antragstellung an den Regierungsrat überwiesen. Die von der Motionärin beantragte sofortige Behandlung erreichte die erforderliche Zwei-Drittels-Mehrheit nicht.

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

1. Das Wichtigste in Kürze
2. Ausgangslage
3. Heutige Situation
4. Auswertung der Umfrage mit Einteilung in verschiedene Kategorien
 - 4.1 Sparvorschläge, die bereits realisiert sind
 - 4.2 Sparvorschläge, die sich in Bearbeitung befinden
 - 4.3 Sparvorschläge, die allenfalls überprüft werden könnten
 - 4.4 Sparvorschläge, die nicht weiter verfolgt werden sollen
 - 4.5 Vorschläge zu Ertragssteigerungen
5. Schlussbemerkungen
6. Antrag

1. Das Wichtigste in Kürze

Die Bearbeitung und Beantwortung dieser Motion ist im finanzpolitischen Gesamtrahmen des Kantons Zug zu sehen. Der Regierungsrat versteht das Unbehagen und die Unsicherheiten im Zusammenhang mit der Mehrbelastung aus der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) sowie anderen steigenden Aufwendungen, zum Beispiel für den Gesundheitssektor, im

Bildungswesen oder im Sozialbereich. Es stehen auch hohe Investitionen beim öffentlichen Verkehr oder dem Strassenbau an. Der Regierungsrat hat eine umfassende Finanzstrategie bis ins Jahr 2010 erarbeitet. Der Finanzplan 2003-2006 ist bereits darauf abgestimmt. Die Finanzstrategie wird dem Kantonsrat im Dezember dieses Jahres zusammen mit Budget und Finanzplan zur Kenntnis gebracht. Darin wird aufgezeigt, welche möglichen Massnahmen zu ergreifen sind, um die zukünftigen Belastungen finanzieren zu können. Wir weisen darauf hin, dass viele der Ausgaben gebunden und nicht beeinflussbar sind. Vor allem aufgrund der Bundesgesetzgebung werden diese Ausgaben weiterhin zu Mehrbelastungen führen.

Gemäss Auftrag in der Motion wurde eine Umfrage bei den Direktionen, Gerichten, Fraktionen und der Staatswirtschaftskommission durchgeführt. Es sind 150 Sparvorschläge eingegangen. Diese wurden von uns in verschiedene Kategorien eingeteilt. Einzelne Vorschläge sind schon realisiert, andere befinden sich im Rahmen von laufenden Projekten bereits in Bearbeitung. Die Sparvorschläge der dritten Kategorie werden vom Regierungsrat zur weiteren Überprüfung empfohlen. Der Vollständigkeit halber sind auch diejenigen Vorschläge erwähnt, die aufgrund der sich heute präsentierenden Finanzlage des Kantons nicht zum Weiterverfolgen vorgeschlagen werden oder diejenigen, die keine Sparmassnahme, sondern eine Ertragssteigerung darstellen.

2. Ausgangslage

Die Motion wurde am Tag der Behandlung des Staatsvoranschlags 2002 und des Finanzplans 2002-2005 im Kantonsrat eingereicht. Die damals vom Regierungsrat präsentierten Zahlen zeigten in der Laufenden Rechnung negative Ergebnisse. Die vorliegende Motion war Zeichen der Besorgnis über die finanzielle Zukunft des Kantons Zug. Insbesondere wurden die Entwicklung auf dem Gesundheitssektor und die noch nicht definitiv bekannten Mehrbelastungen aus der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) erwähnt. Die Anforderungen an den Staat nehmen natürlich auch in anderen Bereichen ständig zu, zum Beispiel im Bildungswesen, beim öffentlichen Verkehr oder im Sozialbereich. Gemäss dem in der Motion formulierten Auftrag hat der Regierungsrat alle Direktionen beauftragt, Sparmöglichkeiten in ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich zu evaluieren. Ganz bewusst wurden sie aufgefordert, auch provokative Vorschläge

einzubringen, die nicht von vornherein durch den Gesamteregierungsrat als Kollegialbehörde befürwortet würden. Die Motion verlangte den Einbezug von Kantonsrätinnen und Kantonsräten, weshalb wir auch die Fraktionen und die Staatswirtschaftskommission aufforderten, uns Sparmöglichkeiten aus ihrer Sicht zu melden. Nicht alle Angefragten haben verstanden, dass es sich bei dieser Umfrage um die Umsetzung der in der Motion verlangten Anliegen handelt. Deshalb erlauben wir uns an dieser Stelle einen kurzen Exkurs zu den Verantwortlichkeiten und Kompetenzen. Selbstverständlich ist es der Regierungsrat, welcher das Budget erstellt und es dem Kantonsrat zur Genehmigung unterbreitet. Auf der anderen Seite ist ausschliesslich der Kantonsrat berechtigt, im Rahmen der Gesetzgebung und unter Beachtung des verfassungsmässigen Referendumsrechts des Souveräns über neue Ausgaben zu entscheiden. Der Regierungsrat kann in eigener Kompetenz keine neuen Ausgaben beschliessen. Im Rahmen des Vollzugs der Gesetze kann die Regierung jedoch auf den Staatshaushalt Einfluss nehmen. Der Regierungsrat ist sich im Weiteren seiner Verpflichtung bewusst, die Verwaltungstätigkeit gemäss Organisationsgesetz (BGS 153.1) nach den Kriterien der Gesetzmässigkeit, der Wirksamkeit und der Wirtschaftlichkeit zu steuern und mit Zielvorgaben zu führen.

3. Heutige Situation

Der Kanton Zug ist und bleibt ein Wachstumskanton. Im Jahr 2001 haben sich netto 1563 natürliche Personen und 694 juristische Personen neu niedergelassen. Im März 2002 konnte die Regierung mit der Rechnung des Jahres 2001 einen Ertragsüberschuss von 49,0 Mio. Franken präsentieren. Dieses gute Ergebnis war neben der soliden wirtschaftlichen Entwicklung auch auf die Ausgabendisziplin der öffentlichen Hand zurückzuführen. Der Staatshaushalt ist gesund und es bestehen weiterhin keine langfristigen verzinslichen Fremdschulden. Durch den guten Abschluss 2001 hat sich die Situation gegenüber der Vorjahresplanung positiv verändert. Der Budgetierungsprozess für das Jahr 2003 ist abgeschlossen und das Budget ist vom Regierungsrat an seiner Sitzung vom 17. September 2002 verabschiedet worden. Mit den detaillierten und restriktiven Budgetierungsrichtlinien hat die Regierung bereits im April dieses Jahres klare Zielvorgaben gesetzt, damit bei den Aufwendungen zurückhaltend und bei den Erträgen realistisch budgetiert wurde. Wie üblich wurden alle Eingaben der einzelnen Direktionen durch die Finanzdirektion kritisch überprüft und im Rahmen des Budgetprozesses beraten. Das Ergebnis zeigt, dass im Jahr 2003 ein Ertragsüberschuss von 19,5 Mio. Franken erwartet wird. Die vorliegenden

Zahlen der Finanzplanung für die Jahre 2003-2006 weisen darauf hin, dass die Laufende Rechnung innerhalb dieser Planungsperiode weiterhin regelmässig positiv abschliessen wird, und zwar in der gleichen Grössenordnung wie im Jahr 2003.

Wir weisen darauf hin, dass die NFA-Mehrbelastungen erst ab dem Jahr 2007 in die strategischen Überlegungen des Regierungsrates einfliessen, da die NFA aus heutiger Sicht frühestens auf diesen Zeitpunkt in Kraft gesetzt wird. Die Ausarbeitung einer umfassenden Finanzstrategie bis ins Jahr 2010 ist so weit fortgeschritten, dass diese zusammen mit dem Finanzplan im November der Staatswirtschaftskommission und im Dezember dem Kantonsrat zur Kenntnis gebracht werden wird. In der Finanzstrategie wird aufgezeigt, welche Konsequenzen die zukünftigen finanziellen Belastungen auf den Staatshaushalt des Kantons Zug haben werden und mit welchen möglichen Massnahmen deren Finanzierung sichergestellt werden kann, sofern der politische Wille zur Umsetzung vorhanden ist. Die Finanzplanung 2003-2006 wurde bereits mit dieser Strategie abgestimmt.

4. Auswertung der Umfrage mit Einteilung in einzelne Kategorien

Aus der Umfrage bei den Direktionen, Gerichten, Fraktionen und der Staatswirtschaftskommission sind viele Vorschläge zu Sparmöglichkeiten eingegangen. Zur besseren Übersicht haben wir diese in verschiedene Kategorien aufgeteilt, die wir nachfolgend kommentieren. In der Beilage befindet sich die detaillierte Auflistung der eingegangenen Sparvorschläge, aufgeteilt nach den einzelnen Kategorien. Dort, wo die Vorschläge nicht durch die einzelnen Direktionen selbst vorgebracht worden sind, findet sich unter „Bemerkungen“ ein Hinweis darauf, wer den Vorschlag eingebracht hat.

4.1 Sparvorschläge, die bereits realisiert sind

Diese Sparvorschläge sind im Rahmen des Planungsprozesses bereits ins Budget 2003 und den Finanzplan 2003-2006 eingeflossen. Dabei sind entweder keine Gesetzesänderungen nötig oder die notwendigen Änderungen der gesetzlichen Grundlagen sind erfolgt. Als Beispiel sei die Streichung des Arbeitgeberanteils an den Verwaltungskosten der Pensionskasse erwähnt, was im neuen Pensionskassengesetz bereits umgesetzt ist. Ein weiteres Beispiel ist die vermehrte Benützung von öffentlichem Verkehr bzw. von Mobility-Angeboten durch die Ämter.

Vorschläge mit Beträgen bis 50'000.- Franken werden im Rahmen der ordentlichen Budgetprozesse jeweils immer wieder hinterfragt und sind hier aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht mehr aufgeführt.

4.2 Sparvorschläge, die sich in Bearbeitung befinden

Es sind Sparvorschläge eingegangen, die sich im Rahmen von laufenden Projekten bereits in Bearbeitung befinden. Dabei handelt es sich um Massnahmen, die zum Teil umfassende Gesetzesänderungen erfordern, welche durch den Kantonsrat noch bewilligt werden müssen. Die wichtigsten laufenden Projekte sind die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden, die Totalrevision des Finanzhaushaltgesetzes sowie die Durchleuchtung der kantonalen Gesetzgebung.

Speziell erwähnen wir die wichtigste Sparmassnahme aus der neuen Finanzstrategie, wo als die drei übergeordneten Ziele ein ausgeglichener Staatshaushalt, ein hochstehendes staatliches Leistungsangebot und eine attraktive Steuerbelastung genannt werden. Der Regierungsrat schlägt darin vor, das Wachstum der zweckgebundenen Beiträge (Subventionen) von durchschnittlich etwa 6,0 % auf maximal 4,0 % ab dem Jahr 2005 zu beschränken.

4.3 Sparvorschläge, die allenfalls überprüft werden könnten

In dieser Kategorie finden sich diejenigen Sparvorschläge, die der Regierungsrat zur weiteren Überprüfung vorschlagen kann. Sie haben jedoch grundlegende Konsequenzen und drängen sich ohne eine finanzielle Notlage nicht auf. Zum Beispiel bewirkt die Reduktion oder Streichung von Beiträgen für den Umweltschutz oder im Sozialbereich einen Abbau von Errungenschaften des Kantons Zug, die über dem schweizerischen Durchschnitt liegen. Man kann auch die Leistung von freundeidgenössischer Hilfe aus dem Ertragsüberschuss der Laufenden Rechnung in Frage stellen, obwohl diese in der Schweiz wahrgenommen und geschätzt wird, da Zug der einzige Kanton ist, der solche Beiträge ausrichtet. Überprüfbar sind grundsätzlich einzelne vorgeschlagene Bereiche, wie beispielsweise das Amt für Raumplanung, die Denkmalpflege, das ITL oder Leistungen, die der Kanton als Arbeitgeber für sein Personal ausrichtet.

Der Vorschlag, den Einsatz von Beratern und die Erstellung von externen Gutachten

zu verringern, wäre mit Vorsicht umzusetzen. Eine Folge der restriktiven Personalpolitik ist, dass nicht in jedem Bereich das notwendige fachspezifische Know-How aufgebaut wurde. Es ist oft sinnvoll, dieses Fachwissen ganz gezielt einzukaufen, um den Verwaltungsapparat nicht zusätzlich aufzublähen.

Das grundsätzliche Anliegen, die Standards bei den kantonalen Bauten immer wieder zu hinterfragen und wo sinnvoll zurückzunehmen, ist für Regierung und Kantonsrat im Bereich von Schulen, Spitälern und anderen öffentlichen Bauten eine Daueraufgabe, der in Zukunft noch vermehrt Rechnung zu tragen ist.

Die Anliegen, auf Strassenbauinvestitionen zu verzichten und die Unterhaltsstandards zurückzunehmen, tauchen immer wieder auf. Dabei gilt es zu beachten, dass die Investitionen durch die Spezialfinanzierung Strassenbau finanziert werden und die Laufende Rechnung nicht belasten. Es ist jedoch grundsätzlich möglich, die geltende Regelung, Aufwendungen durch den Strassenunterhalt zu einem Drittel der Investitionsrechnung und zu zwei Dritteln der Laufenden Rechnung zu belasten, zu überprüfen.

4.4 Sparvorschläge, die nicht weiter verfolgt werden sollen

Die Vorschläge dieser Kategorie sind aus Sicht des Regierungsrates zurzeit politisch nicht umsetzbar. Sie sind nicht weiterzuverfolgen, könnten jedoch bei Vorliegen einer sich abzeichnenden grossen Finanznot wieder zur Beurteilung beigezogen werden. Verschiedentlich werden Vergleiche, sogenannte Benchmarks, mit anderen Kantonen gefordert. Es ist jedoch schwierig, die Kosten mit anderen Kantonen zu vergleichen, weil die Schweiz 26 verschiedene kantonale Gesetzgebungen und Organisationsformen kennt. Ohne eine exakte Analyse sind Kostenvergleiche mit anderen Kantonen nicht möglich und dürfen nicht leichtfertig und unreflektiert angestellt werden. Speziell erwähnen wir an dieser Stelle das Gutachten mit dem Titel «Abwanderungsgefahr von Steuersubstrat ins Ausland im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (NFA)» der Professoren Gebhard Kirchgässner und Heinz Hauser, datiert vom 10. August 2001, welches in unserer Umfrage verschiedentlich genannt worden ist. Dieses Gutachten will für den Kanton Zug und seine Gemeinden ein erhebliches Einsparungspotential in der Funktion «Allgemeine Verwaltung» in der Grössenordnung von 50 Mio. Franken ausgemacht haben. Die Finanzdirektion nahm zu Handen der Staatswirtschaftskommission in einem Kurzkomentar vom 8. August 2002 dazu Stellung und kam zum Schluss, dass die Vergleiche des Gutachtens auf unzureichenden statistischen Grundlagen beruhen.

Es ist daher unzulässig, darauf aufbauend für den Kanton und die Zuger Gemeinden ein Sparpotential in Millionenhöhe zu unterstellen. Die im Gutachten untersuchten kassenwirksamen Transaktionen liegen für den Kanton Zug **gesamthaft um 8 % unter** dem Schweizer Mittel. Diese Tatsache belegt, dass der Kanton Zug mit seinen Geldmitteln haushälterisch umgeht.

4.5 Vorschläge zu Ertragssteigerungen

Einzelne Vorschläge haben auf mögliche Ertragssteigerungen hingewiesen und fallen dementsprechend nicht unter den Titel dieser Motion. Der Vollständigkeit halber und als Denkanstösse werden sie in der Beilage in einer eigenen Kategorie ebenfalls aufgeführt. Der Regierungsrat betrachtet diese Vorschläge ebenfalls für überprüfbar.

5. Schlussbemerkungen

Der Wirtschaftsverband Economiesuisse hat im Juni 2002 mit seinem Papier «Ausgabenkonzept» verschiedene Bereiche auf Stufe Bund durchleuchtet und Sparpotentiale ausgemacht, die teilweise auch die Kantone betreffen. Wichtige darin erwähnte Bereiche hat der Kanton Zug bereits umgesetzt, wie zum Beispiel die Zusammenlegung von Polizeikorps oder die Reduktion der Anzahl Spitäler. Ebenfalls setzen wir das Anliegen, Leistungen extern einzukaufen, wenn sich dies wirtschaftlich positiv auswirkt, konsequent um. Ein weiterer wichtiger Sparvorschlag, nämlich die Fremdverschuldung zu reduzieren, ist bei unserem Kanton aufgrund unserer vorbildlichen Finanzpolitik nicht notwendig.

Der Kanton Zug ist bestrebt, mit dem vorhandenen Steueraufkommen ein hochstehendes staatliches Leistungsangebot zur Verfügung zu stellen und seine Staatsaufgaben wirtschaftlich, effizient und kundengerecht zu erfüllen.

Der Regierungsrat stellt fest, dass die grossen und realistischen Sparpotentiale entweder bereits in Bearbeitung sind oder durch die laufenden Gesetzesrevisionen ausgeschöpft werden können. Weitergehende Massnahmen wären mit einem empfindlichen Abbau des „Service public“ verbunden. Wir wollen diesen wichtigen Pfeiler unserer Standortattraktivität nicht ohne Not schwächen.

6. Antrag

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

die Motion der CVP-Fraktion betreffend das Aufzeigen von Sparmöglichkeiten für das Budget 2003 und folgende Jahre (Vorlage Nr. 981.1 - 10762) erheblich zu erklären und gleichzeitig als erledigt von der Geschäftsliste abzuschreiben.

Zug, 22. Oktober 2002

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Der Landammann: Hanspeter Uster

Der Landschreiber: Tino Jorio

Beilage:

- Auflistung der eingegangenen Sparvorschläge