



Budget 2017
Finanzplan 2017–2020

Bericht und Antrag der erweiterten Staatswirtschaftskommission
vom 2. November 2016

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die erweiterte Staatswirtschaftskommission (Stawiko) hat das Budget und den Finanzplan am 2. November 2016 beraten. Neben Finanzdirektor Heinz Tännler haben auch Roger Wermuth, Leiter Finanzverwaltung und Walter Hunziker, Leiter Finanzkontrolle an der Sitzung teilgenommen. Für zusätzliche Auskünfte waren zeitweise die Direktorin des Innern, Manuela Weichelt-Picard und die Leiterin des Sozialamts, Jris Bischof anwesend. Wir gliedern unseren Bericht wie folgt:

	Seite
1. Ausgangslage und Eintretensdebatte	1
2. Projekt Finanzen 2019	3
3. Detailberatung	4
4. Öffentlich-rechtliche Anstalten.....	9
5. Finanzstatus.....	9
6. Jahresberichte 2015 der Interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommissionen	10
7. Pendenzenliste	10
8. Zusätzliche Informationen	11
9. Anträge	11

1. Ausgangslage und Eintretensdebatte

1.1. Ausgangslage

Die finanzielle Lage des Kantons Zug hat sich gegenüber dem letztjährigen Budget und Finanzplan nicht verändert und bleibt äusserst unbefriedigend. Die Ergebnisse der Laufenden Rechnung über acht Jahre zeigt folgendes Bild:

Mehrjahresbetrachtung In Mio. Franken	Rechnung 2013	Rechnung 2014	Rechnung 2015	Budget 2016	Budget 2017	Plan 2018	Plan 2019	Plan 2020
Operatives Ergebnis Laufende Rechnung	-68.3	-138.8	-126.6	-170.3	-129.9	-98.9	-101.0	-98.3
Mittelwert über letzte fünf Jahre	4.9	-23.2	-48.6	-99.6	-126.8	-132.9	-125.3	-119.7

Die Mittelwerte über die jeweils letzten fünf Jahre sind seit der Rechnung 2014 negativ. Damit kann die Forderung von § 2 Abs. 2 des Finanzhaushaltgesetzes (BGS 611.1) nicht eingehalten werden, wonach die Laufende Rechnung mittelfristig, in der Regel über fünf Jahre, ausgeglichen sein muss.

Die Stawiko anerkennt zwar, dass der Regierungsrat mit dem Entlastungsprogramm, der Überarbeitung der Finanzstrategie und der Initialisierung des Projekts Finanzen 2019 wichtige Schritte in der richtigen Richtung unternommen hat. Die hier vorgelegten Ergebnisse sind aber ernüchternd, denn noch immer beläuft sich das strukturelle Defizit in den Planjahren auf je rund 100 Millionen Franken und eine Trendwende ist im Finanzplan nicht ersichtlich.

Erschwerend kommt noch die Unsicherheit dazu, ob die Zuger Stimmberechtigten am 27. November 2016 den im Budget und Finanzplan eingestellten Massnahmen aus dem zweiten Paket des Entlastungsprogramms 2015–2018 zustimmen werden. Sollte dies nicht der Fall sein, werden sich die ausgewiesenen Aufwandüberschüsse ab dem Jahr 2017 um je rund 40 Millionen Franken verschlechtern.

Im Weiteren bewegen sich die Investitionen auf rekordhohem Niveau, wie nachfolgende Tabelle zeigt:

Nettoinvestitionen In Mio. Franken	Rechnung 2013	Rechnung 2014	Rechnung 2015	Budget 2016	Budget 2017	Plan 2018	Plan 2019	Plan 2020
Sachanlagen	-33.9	-39.8	-59.7	-83.7	-95.9	-77.8	-60.8	-56.7
Spezialfinanzierung Strassenbau	-30.5	-20.0	-18.1	-26.4	-27.5	-54.7	-88.2	-62.9
Total	-64.4	-59.8	-77.8	-110.1	-123.4	-132.5	-149.0	-119.6

Auf Seite 18 seines Berichts weist der Regierungsrat darauf hin, dass es aufgrund der günstigen Rahmenbedingungen in der Baubranche angebracht sei, die im Budget 2017 eingestellten Projekte zu beginnen oder weiterzuführen.

Höhere Nettoinvestitionen für die Sachanlagen belasten einerseits über die Abschreibungen die Laufende Rechnung und andererseits nimmt dadurch die Liquidität des Kantons ab. Der Regierungsrat macht bei seinen Finanzierungsprognosen auf Seite 20 im Budgetbuch darauf aufmerksam, dass die Liquidität Ende 2020 noch rund 60 bis 70 Millionen Franken betragen dürfte. Somit müssten bereits im Jahre 2021 auf dem Geld- und Kapitalmarkt Mittel beschafft werden, um neben den laufenden Aufwendungen auch die Investitionen finanzieren zu können. Diese Entwicklung muss durchaus als besorgniserregend beurteilt werden. Der Selbstfinanzierungsgrad ist in allen Jahren des Planungszeitraums negativ. Anzustreben wäre ein Zielwert von 100 Prozent, damit die Investitionen mit den im gleichen Jahr erwirtschafteten Mitteln finanziert werden könnten. Davon ist der Kanton Zug weit entfernt.

Die Stawiko ist deshalb der Ansicht, dass die Regierung die anstehenden Investitionsprojekte dringend zu priorisieren und entsprechende Vorlagen dem Kantonsrat zu unterbreiten hat. Es muss vermieden werden, dass Manpower in Projekte gesteckt wird, die keine Chance auf Realisierung haben. Wir wurden informiert, dass die Antwort des Regierungsrats zur Interpellation der CVP-Fraktion betreffend Priorisierung von Infrastrukturprojekten durch den Regierungsrat (Vorlage Nr. 2637.1 - 15188) dem Kantonsrat an der gleichen Sitzung wie das Budget 2017 am 24. November 2016 eingereicht wird.

1.2. Eintreten

Die Stawiko ist enttäuscht, dass die bisher eingeleiteten Massnahmen aus dem Entlastungsprogramm 2015–2018 nicht die erhoffte Wirkung zeigen. Unbefriedigend ist auch der zeitliche Ablauf: Das Budget 2017 muss vom Kantonsrat am 24. November 2016 beraten werden¹, während nur wenige Tage später, am 27. November 2016, die Abstimmung zum zweiten Paket des Entlastungsprogramms stattfindet. Es ist also möglich, dass der Kantonsrat ein Budget genehmigt, das in Tat und Wahrheit nicht so umgesetzt werden kann. Ferner wird moniert, dass beim Projekt Finanzen 2019 erst im Dezember 2016 erste Entscheidungen durch den Regierungsrat fallen werden. Bei den Visitationen haben die Direktionen immer wieder auf dieses Projekt hingewiesen, jedoch oft ohne Konkretisierung. Es wurden jedoch Signale gesendet, dass etliche Massnahmen bereits früher umgesetzt werden könnten und somit bereits im Jahr 2017 zu Re-

¹ Gemäss § 22 Abs. 3 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 31. August 2006 (BGS 611.1) muss der Kantonsrat das Budget bis zum 30. November beraten

duktionen führen könnten. Die Stawiko ist deshalb überzeugt, dass der Spardruck durch die in der Detailberatung beantragte Budgetkürzung aufrechterhalten werden muss. Unter dieser Prämisse ist die Stawiko einstimmig auf das Budget 2017 eingetreten.

2. Projekt Finanzen 2019

Die im Budget und Finanzplan dargestellte Entwicklung der Staatsfinanzen ist dramatisch. Unsere kurzfristigen Einflussmöglichkeiten sind leider gering. Wir verstehen, dass das Projekt Finanzen 2019 noch nicht so weit fortgeschritten ist, dass seine finanziellen Auswirkungen im Finanzplan bereits abgebildet werden konnten. Es bleibt der Stawiko zurzeit nur die Möglichkeit, den Spardruck aufrecht zu erhalten und die Regierung aufzufordern, mutige Entscheidungen zu treffen und angedachte Massnahmen aus dem Projekt Finanzen 2019 wenn immer möglich vorzuziehen, damit sie bereits das Budget 2017 entlasten und sich auch positiv auf die Planjahre auswirken.

In seiner neuen Finanzstrategie 2017–2025 hat der Regierungsrat festgelegt, dass das strukturelle Defizit bis 2019 abzubauen und eine ausgeglichene Rechnung zu erreichen ist. Die Umsetzung erfolgt mit dem Projekt Finanzen 2019. Die Verwaltung überprüft alle Aufgaben systematisch und hat aufzuzeigen, welche Leistungen in einer politischen Beurteilung als notwendig und welche als wünschbar bezeichnet werden und wie sie erbracht werden sollen. Es geht dabei auch um die Frage der Steuerbelastung, die von verschiedensten Seiten immer wieder aufgeworfen wird. Sie muss zusammen mit den Leistungen beantwortet werden und ist Bestandteil des Prozesses.

Bis Mitte Oktober 2016 haben die Ämter Massnahmen erarbeitet, um in ihren Bereichen das vorgegebene Sparziel von 15 Prozent des beeinflussbaren Aufwands zu erreichen. Nach Gesprächen mit externen Experten reichen die Direktionen ihre definitiven Massnahmen bis Mitte November 2016 ein. Der Regierungsrat setzt dann an zwei Workshops im Dezember 2016 die Schwerpunkte und wählt diejenigen Massnahmen aus, die vertieft geprüft werden müssen. Das definitive Massnahmenpaket wird der Regierungsrat dann im Frühling 2017 verabschiedet.

Im Budget 2017, das vom Regierungsrat am 20. September 2016 verabschiedet worden ist, konnten Sofortmassnahmen im Umfang von rund 9,4 Millionen Franken eingestellt werden. Die Direktionen und Ämter müssen die Schwerpunktsetzungen des Regierungsrats abwarten und werden die weiteren Entlastungen dann ins nächste Budget 2018 einfliessen lassen. Einzelne Stawiko-Delegationen haben bei ihren Visitationen in den Direktionen festgestellt, dass die Ämter zum Teil bereits wissen, wo sie Leistungen reduzieren oder abbauen könnten, aber sie dürfen den Entscheidungen des Regierungsrats nicht vorgreifen. Die vom Regierungsrat im Frühling 2017 verabschiedeten Massnahmen werden im Herbst 2017 dem Kantonsrat unterbreitet. Eine allfällige Volksabstimmung ist auf Ende November 2018 terminiert.

Gestützt auf die Ergebnisse ihrer Visitationen ist die Stawiko der Ansicht, dass sich bereits im Jahr 2017 noch mehr Sofortmassnahmen aus dem Projekt Finanzen 2019 positiv auswirken werden und beantragt deshalb, das Budget um 14,9 Millionen Franken zu reduzieren, wobei einzelne vorgezogene Massnahmen dem Projekt Finanzen 2019 angerechnet werden können. Die Stawiko gibt dazu auch Empfehlungen ab, wo sie aufgrund der Visitationen bei allen Direktionen konkrete Handlungsmöglichkeiten sieht (siehe Detailberatung, Ziffer 3.6).

Des Weiteren erwartet die Stawiko, vom Finanzdirektor laufend über das Projekt informiert zu werden. Damit wir die zukünftigen finanzrelevanten Vorlagen seriös prüfen können, sind wir auf ein Update des Finanzplans angewiesen.

3. Detailberatung

3.1. Vorbemerkung

Gemäss § 18 der Geschäftsordnung des Kantonsrats (GO KR) vom 28. August 2014 (BGS 141.1) übt die Stawiko die Oberaufsicht über den Regierungsrat, die Verwaltung und die kantonalen Anstalten aus. Bezüglich der Gerichte, der Ombuds- und der Datenschutzstelle übt sie die Oberaufsicht in den finanziellen Belangen aus. Die Stawiko hat sich einen vertieften Einblick bezüglich Gesetzmässigkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit und Plausibilität verschafft. Bei der Vorbereitung lagen den Stawiko-Delegationen detaillierte Budgetzahlen der Direktionen sowie der Gerichte vor. Im Vorfeld der Visitationen haben die Delegationen den Direktionen bzw. Gerichten Fragen gestellt, die schriftlich beantwortet worden sind. Die schriftlichen Auskünfte wurden anlässlich der Visitationen mit den Direktionsvorstehenden und zum Teil auch mit den Amtsleitenden besprochen. Wir bedanken uns für die erhaltenden Auskünfte. Ein besonderer Dank geht dabei an das Obergericht für die konstruktive Kooperation.

Alle Stawiko-Delegationen haben für ihre Bereiche Berichte verfasst, die uns bei der Beratung vorlagen. Auch die Direktionsvorstehenden sind über den Inhalt der sie betreffenden Berichte informiert. Die Stawiko hat im Speziellen folgende Themen vertieft diskutiert:

3.2. Leistungen und Kosten- / Leistungsrechnung

In diesem Jahr lag der Fokus der Visitationen vermehrt auf den Leistungen bzw. den Leistungsaufträgen. Dabei wurde eine Diskussion rund um das Preisschild einer Leistung angeschoben. Die Stawiko wollte wissen, welcher Anteil des Globalbudgets für eine Leistungsgruppe aufgewendet wird. Ämter, die eine Kosten- / Leistungsrechnung (KLR) führen, sind in der Lage, die Kosten für eine Leistung zu ermitteln. Ämter ohne KLR können ohne Kalkulations-schemen in der Regel keinen Preis zu nennen. Dort haben wir von den Amtsleitenden eine realistische Schätzung verlangt. Das heutige System mit der Darstellung der Leistungsaufträge mit Globalbudget macht im Grunde nur Sinn, wenn die Kosten für eine Leistung ermittelt werden können.

Die Stawiko wurde informiert, dass in der Finanzdirektion die Stelle des KLR-Supports wegfallen soll. Der Regierungsrat wird bei der Schwerpunktsetzung im Rahmen von Finanzen 2019 entscheiden, wie in Zukunft die KLR in der kantonalen Verwaltung ausgestaltet wird. Diese Entwicklung wird von der Stawiko mit Skepsis beobachtet. Es stellen sich diverse grundsätzliche Fragen rund um die Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget (die früher «Pragma» genannt worden ist).

➔ Die Stawiko erwartet vom Regierungsrat einen Vorschlag, wie mit der Kosten- / Leistungsrechnung umgegangen wird und wie in Zukunft die die Budgets bzw. die Jahresrechnungen dargestellt werden sollen. Selbstredend geht die Stawiko davon aus, dass sie zu dieser Thematik Stellung beziehen kann.

3.3. Asyl- und Flüchtlingsbereich

Aufgrund der ausserordentlichen Entwicklung im Asyl- und Flüchtlingsbereich hat der Regierungsrat die diesbezüglichen Mehraufwendungen von seinen Budgetvorgaben ausgenommen und weist im Sozialamt, Abteilung Soziale Dienste Asyl, gegenüber dem Vorjahresbudget einen Mehraufwand von 3,3 Millionen Franken separat aus. Für die Sozialen Dienste Asyl war im Budget 2016 ein Aufwand von 2,1 Millionen Franken eingestellt, im Budget 2017 sind es 5,4 Millionen Franken. Die Stawiko fragte sich, ob der Kanton Zug die vom Bund geforderten Leistungen nicht übererfülle und hier weiterhin den «Zuger Finish» gewähre. Weiter wurde gefragt, ob Kantonsvergleiche vorliegen und ob es im Budget 2017 konkrete Reduktionsmöglichkeiten gebe.

Auf Wunsch der Stawiko haben die Direktorin des Innern, Manuela Weichelt-Picard und die Leiterin des Sozialamts, Jris Bischof, an der Sitzung zur aktuellen Situation Stellung genommen. Die Abteilung Soziale Dienste Asyl ist für die Unterbringung, Betreuung, Beratung, Integration und finanzielle Unterstützung der Asylsuchenden und Flüchtlinge zuständig. Der Bund beteiligt sich zwar an den Kosten, die Beiträge sind jedoch bei weitem nicht kostendeckend.

Die Direktorin des Innern wies darauf hin, dass im Geschäftsjahr 2016 mit einer hohen Budgetüberschreitung im Asylbereich zu rechnen sei, weil die Bundesprognosen zur Zeit der Budgeterstellung viel zu tief waren. Dabei handelt es sich ein schweizweites Problem. Im Kanton Zug basiere das Budget 2016 auf 1080 Personen, das Budget 2017 auf dem realistischen Wert von 1500 Personen, was einer Steigerung von rund 40 Prozent entspricht.

Es gibt eine starke Zunahme der Personalkosten wegen 24-Stunden-Aufsichten aufgrund der im Jahr 2016 neu eröffneten Kollektivunterkünften (Waldheim Vollenbetriebsnahme im Februar 2016, Salesianum im März 2016, zweite Durchgangsstation Zug im Juni 2016, Übergang zum 24h-Betrieb in der Durchgangsstation Steinhausen im Juli 2016).

Im Weiteren müssen durchschnittlich 40 unbegleitete Minderjährige (UMA) durch ein Sozialpädagogen-Team im UMA-Jugendwohnheim Waldheim betreut werden. UMA werden dem Kanton Zug seit Frühling 2014 zugeteilt, wobei ab 2015 die Zahl bedeutend wurde und jetzt laufend ansteigt.

Weiter wurde darauf hingewiesen, dass auch die Auswirkungen des Entlastungsprogramms zu Mehraufwendungen im Asyl- und Flüchtlingsbereich führen. Durch die Streichung der Mutterschaftsbeiträge muss das Sozialamt ca. 600 000 Franken Mehrkosten tragen und die Reduktion der Prämienverbilligung (IPV) führt zu Mehraufwänden von 500 000 bis 600 000 Franken im Budget 2017. Auf der anderen Seite schlägt sich die Negativteuerung bei den Bundespauschalen nieder, was z. B. für das Jahr 2016 voraussichtlich rund 140 000 Franken Mindereinnahmen ausmachen dürfte.

Im Weiteren wurden wir informiert, dass Zug bei den Kosten im Rahmen von Vergleichskantonen liegen sollte. Die Amtsleiterin wies jedoch darauf hin, dass nicht alle Kantone das Asylwesen auf kantonaler Ebene angesiedelt haben. Anders als in Zug sind in den meisten Kantonen nach den ersten sechs bis zwölf Monaten die Gemeinden zuständig. Eine zuverlässige Vergleichsbasis gebe es jedoch nicht, da die dem Bund gelieferten Informationen nicht bereinigt werden.

Da die Bundesbeiträge bei weitem nicht ausreichen, um die Asylkosten zu decken, sieht die Direktion des Innern Handlungsbedarf auf Bundesebene, wobei sich die nationalen Parlamentarier vermehrt in diesem Bereich einsetzen sollten. Die Konferenz der Kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren hat das Problem zwar ebenfalls erkannt, jedoch noch keine konkreten Massnahmen ergriffen, was die Stawiko mit Unverständnis zur Kenntnis genommen hat.

Die Amtsleiterin führte aus, dass heute Asylsuchende kommen, welche zunehmend schwieriger im Arbeitsmarkt zu integrieren sind, da ihnen Ausbildung und Sprache fehlt. Die im Arbeitsmarkt Integrierten (heute rund 40 Prozent, in Zukunft eher weniger) brauchen in der Regel neben ihrem Lohn noch Sozialleistungen, da der Lohn den Grundbedarf nicht deckt. Sie wies darauf hin, dass bei den Zuger Gemeinden keine Sozialhilfekosten für Personen im Asylbereich anfallen.

Aufgrund der Situationen in den Herkunftsländern ist zu erwarten, dass ein grösserer Anteil für längere Zeit bei uns bleiben wird. Nach fünf bis sieben Jahren muss der Kanton die Kosten vollständig selbst tragen. Es ist daher vorauszusehen, dass die Kosten in diesem Bereich explodieren werden. Die Stawiko ist daher dezidiert der Meinung, dass dieser Thematik hohe Priorität zukommt und Steuerungsmassnahmen unumgänglich sind.

- Die Stawiko hat deshalb die Finanzkontrolle beauftragt, rund zwanzig konkrete Fälle zu analysieren und wenn möglich einen Kostenvergleich mit anderen Kantonen anzustellen. Über das Ergebnis sind sowohl der Regierungsrat als auch die Staatswirtschaftskommission zu informieren.

3.4. Amt für Kindes- und Erwachsenenschutz (KES)

Gegenüber dem Vorjahr budgetiert das KES 5,35 Vollzeitstellen mehr. Die Zunahme ist durch die Übernahme der Kinderschutzmandate der Fachstelle punkto Jugend und Kind sowie des Vereins Kinder- und Jugendberatung Zug (kjbz) begründet. Die visitierende Delegation hat im Amt die Stellen analysiert. Es zeigt sich folgendes Bild:

Stellenprozent	Per 31.12.2014	Per 31.12.2015	Budget 2016	Budget 2017
Juristinnen und Juristen (inkl. Spruchkörper)	500	560	560	560
Unterstützende Dienste (Vorbereitung Anträge an Behörde)	875	875	805	825
Revisorat / Kanzlei (inkl. Buchhaltung und Sekretariat)	800	900	870	820
Mandatszentrum	1'205	1'335	1'365	1'930

Die Stawiko stellt fest, dass die Stellen im Mandatszentrum nicht mit den im Leistungsauftrag angegebenen Fallzahlen korrespondieren. Grundsätzlich gilt eine Vorgabe von 80 Mandaten pro Vollzeitstelle. Für das Budget 2017 führt das Mandatszentrum insgesamt 840 Mandate, wofür gemäss obiger Tabelle 1930 Stellenprozent eingesetzt sind. Das ergibt einen Durchschnitt von lediglich 44 Mandaten für eine Vollzeitstelle. Die Stawiko ist sich bewusst, dass im Budgetbuch lediglich eine Momentaufnahme dargestellt wird. Die Direktorin des Innern konnte uns diesbezüglich keine näheren Angaben machen. Die visitierende Delegation wird dieser Diskrepanz nachgehen.

- Die Stawiko hat die Finanzkontrolle beauftragt, im Amt für Kindes- und Erwachsenenschutz eine Nachkalkulation bezüglich der von der Fachstelle punkto Jugend und Kind übernommenen Leistungen zu erstellen. Über das Ergebnis sind sowohl der Regierungsrat als auch die Staatswirtschaftskommission zu informieren.

3.5. Amt für gemeindliche Schulen / Sonderschulung

Im Bereich der Kostenentwicklung der Sonderschulung hatte die Stawiko bei der Beratung des Geschäftsberichts 2015 ein Konzept verlangt, um die Kosten der Sonderpädagogik langfristig stabil zu halten. Mit einer umfangreichen Stellungnahme vom September 2016 hat die Direktion für Bildung und Kultur versucht aufzuzeigen, was im Bereich der Sonderpädagogik im Kanton Zug diesbezüglich bereits etabliert ist. Andererseits hat das Amt der visitierenden Delegation mitgeteilt, dass die Tendenzen wie auch die Kosten bei der Sonderschulung nicht steuerbar seien, was zu einem gewissen Frust führe. Die Stawiko-Delegation wurde noch mit einer Übersicht über die Sonderschuleinweisungen sowie mit Begründung der Kostensteigerungen in den vergangenen Jahren bedient, da die erhaltene Dokumentation vom September 2016 nicht ausreichend erschien. Zudem wird noch der Zusammenhang von präventivem Wirken der schulischen Heilpädagogen mit der Anzahl Einweisungen überprüft. Darüber hinaus wurde erwähnt, dass eine Unterversorgung an Plätzen für Kinder mit psychischen Schwächen bestehe. Die Delegation wird die Entwicklung in diesem Bereich weiter verfolgen.

3.6. Beschlüsse gemäss Detailberatung

- Die Stawiko beschliesst mit 12 Ja- zu 2 Nein-Stimmen ohne Enthaltung, den betrieblichen Aufwand im Budget 2017 pauschal um 14,9 Millionen Franken zu reduzieren, wobei einzelne vorgezogene Massnahmen dem Projekt Finanzen 2019 angerechnet werden können.

Begründung: Die Stawiko will den Spardruck aufrechterhalten. Der betriebliche Aufwand soll grundsätzlich das Niveau des Jahres 2015 von 1433,1 Millionen Franken nicht überschreiten, der auf Seite 24 des Budgetbuches ausgewiesen ist. Nach eingehender Diskussion ist die Stawiko bereit, folgende Steigerungen dazuzurechnen, die im Budget 2017 gegenüber dem Vorjahresbudget angefallen sind:

Fr. 15,2 Mio. für die Steigerung der NFA-Beiträge;

Fr. 4,4 Mio. für die Steigerung beim erfolgsneutralen Innerkantonalen Finanzausgleich;

Fr. 3,3 Mio. für die Steigerung im Asyl- und Flüchtlingsbereich.

Daraus ergibt sich ein maximaler betrieblicher Aufwand von 1456,0 Millionen Franken, der um 14,9 Millionen Franken tiefer liegt als der vom Regierungsrat beantragte Wert von 1470,9 Millionen Franken.

Es wurde der Antrag gestellt, den Steuerfuss im Jahr 2017 von 82 auf 87 Prozent zu erhöhen. Gemäss Auskunft der Finanzdirektion hat eine Erhöhung von einem Prozentpunkt einen jährlichen Mehrertrag von rund 7 Millionen Franken zur Folge, wobei aufgrund zeitlicher Verzögerungen im ersten Jahr lediglich rund 4 Millionen Franken realisiert werden können. Somit könnten mit der beantragten Steigerung das Jahresergebnis 2017 um rund 20 Millionen Franken verbessert werden. Eine dauerhafte Erhöhung des Steuerfusses um fünf Prozentpunkte würde später pro Jahr rund 35 Millionen Franken Mehrertrag bringen. Der Antrag wurde damit begründet, dass das Entlastungsprogramm praktisch ausschliesslich aus Aufwandreduktionen bestehe, dass aber auch die Erträge gesteigert werden müssten. Eine moderate Steuererhöhung würde den Kanton Zug im innerkantonalen und internationalen Steuerwettbewerb nicht benachteiligen.

Dem wurde entgegengehalten, dass die Frage, wie eine allfällige Steuererhöhung auszugestaltet sei, im Projekt Finanzen 2019 seriös, strukturiert und umfassend zu prüfen und dem Kantonsrat zu beantragen sei. Es führe zu Unsicherheiten, wenn jetzt nur für ein Jahr der Steuerfuss ohne entsprechende Abklärungen erhöht werde. Dem Regierungsrat solle die dafür nötige Zeit eingeräumt werden. Ausserdem unterliege eine Änderung des gesetzlichen Steuerfusses gemäss § 2 Abs. 2 des Steuergesetzes vom 25. Mai 2000 (BGS 632.1) dem fakultativen Referendum.

Der Antrag wurde mit 12 Nein- zu 2 Ja-Stimmen ohne Enthaltung abgelehnt.

3.7. Empfehlungen an den Regierungsrat

Die Stawiko hat die Delegationsberichte und das vom Regierungsrat vorgelegte Budget intensiv und detailliert diskutiert. Im Folgenden weisen wir auf verschiedene Bereiche hin, in welchen unserer Ansicht die beantragte Pauschalkorrektur von 14,9 Millionen Franken bereits im Budget 2017 mit Sofortmassnahmen umgesetzt werden kann. Es werden lediglich Stichworte genannt. Selbstverständlich ist der Regierungsrat frei zu entscheiden, ob und in welchem Ausmass er unsere Empfehlungen bereits im Budget 2017 umsetzt oder im Rahmen von Finanzen 2019 vertieft prüft:

- a) Ganze Verwaltung: Reduktion von mindestens 50 Prozent der Kommunikationsstellen
- b) Ganze Verwaltung: Reduktion von Fahrspesen (Reisen in 2. Klasse)
- c) Ganze Verwaltung: Zentralisierung Einkauf Verbrauchsmaterial
- d) Ganze Verwaltung (z. B. Amt für Kultur oder Finanzdirektionssekretariat): Reduktion von Projekten; Konzentration auf absolut notwendiges Tagesgeschäft
- e) Ganze Verwaltung (v.a. Hochbau, Tiefbau und Raumplanung): Machbarkeitsstudien reduzieren bzw. aussetzen
- f) Ganze Verwaltung: Staatlich finanzierte Preise abschaffen (z. B. Innovationspreis)
- g) Ganze Verwaltung: Alle Investitionen priorisieren, auf Minimum reduzieren bzw. zeitlich erstrecken
- h) Alle Schulen: Ausreizen der maximalen Richtwerte für Schülerzahlen (Reduktion der Klassen und Lehrpersonen)
- i) Alle Schulen: Weiterbildungsangebote müssen mindestens kostendeckend sein
- j) Leistungsvereinbarungen mit privaten Dritten: Auflösung von Reserven zur Entlastung der Laufenden Rechnung
- k) Leistungsvereinbarungen mit privaten Dritten: Periodische Überprüfung auf Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit
- l) Kantonsrat: Überprüfung papierloser Kantonsratsbetrieb (kein Papierversand von Kantonsratsvorlagen)
- m) Staatsarchiv: Kostendeckende Verrechnung der Leistungen, die für Dritte (z. B. Gemeinden) erbracht werden
- n) Sozialamt, Asyl- und Flüchtlingsbereich: Reduktion auf absolut Notwendiges
- o) Amt für Kindes- und Erwachsenenschutz: Reduktion auf absolut Notwendiges
- p) Amt für Denkmalpflege und Archäologie: Reduktion der Inventarisierungen
- q) Amt für gemeindliche Schulen: Reduktion Aufwand für Sonderpädagogik und Sonderschulen
- r) Amt für Berufsbildung: Angebote für Englisch-Sprechende oder andere Pilotversuche ausfallen lassen, wenn zu wenig Nachfrage besteht
- s) Baudirektionssekretariat: Reduktion Aufwand durch Abschaffung Kompetenzzentrum Submissionen
- t) Tiefbau- und Hochbauamt: Bei Augenscheinen weniger Personal aufbieten
- u) Hochbauamt: Unterhaltsaufwand reduzieren bzw. zeitlich erstrecken
- v) Amt für Umweltschutz: Reduktion auf absolut Notwendiges beim Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREB)
- w) Amt für Umweltschutz: Kontrollen reduzieren bzw. zeitlich erstrecken
- x) Gesundheitsdirektionssekretariat: Auswirkungen der kürzeren Aufenthaltsdauern im Spital berücksichtigen

3.8. Prüfungen durch die kantonale Finanzkontrolle

Da es immer wieder Zuständigkeitsfragen bezüglich dem Auftrag der Finanzkontrolle gibt, hält die Stawiko Folgendes ausdrücklich fest: Die Stawiko ist der Ansicht, dass die Finanzkontrolle auch kantonale Ämter und/oder Bereiche davon prüfen muss, die Bundesrecht vollziehen. Selbstredend hat sie dabei die bereits von anderen Revisionsstellen vorgenommenen Prüfungstätigkeiten zu berücksichtigen

4. Öffentlich-rechtliche Anstalten

Die öffentlich-rechtlichen Anstalten sind nicht Bestandteil der Staatsrechnung. Jedoch hat der Kantonsrat aufgrund von Bestimmungen in Spezialgesetzen die Budgets der Pädagogischen Hochschule Zug und der Interkantonalen Strafanstalt Bostadel zu beschliessen. Auf Wunsch der Stawiko wird jeweils auch das Budget der Gebäudeversicherung Zug zur Information am Schluss des Budgetbuches abgedruckt.

4.1. Pädagogische Hochschule Zug (Seiten 345–348)

Der Leistungsauftrag der PH Zug ist gleich aufgebaut wie diejenigen der kantonalen Ämter. Das Globalbudget nimmt gegenüber dem Vorjahr um 1,3 Prozent oder 98 000 Franken auf rund 7,6 Millionen Franken zu. Die Begründungen dazu finden auf Seite 348. Der Saldo bzw. das Globalbudget entspricht dem Kantonsbeitrag, der im Amt für Mittelschulen und Pädagogische Hochschule (Amt Nr. 1730) verbucht wird (siehe Seiten 97–102).

4.2. Interkantonale Strafanstalt Bostadel (Seiten 349–350)

Gemäss Art. 4 Abs. 1 des Vertrages zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Zug zur Errichtung und zum Betrieb einer gemeinsamen Strafanstalt im Bostadel (Anhang zu BGS 332.31) müssen die Parlamente beider Kantone das Budget, die Jahresrechnung und den Jahresbericht beschliessen. Das Budget 2017 rechnet mit einem kleinen Ertragsüberschuss von 1590 Franken, wovon der Kanton Zug 318 Franken erhält. Dieser Betrag ist im neuen Amt für Justizvollzug (Amts Nr. 3596). Die Investitionsrechnung sieht Ausgaben von 975 500 Franken vor. In den nächsten Jahren zeichnet sich ein Renovationsbedarf ab. Diese Frage wird im Zusammenhang mit der Vergrösserung der Strafanstalt geprüft werden. Hier sind die Ergebnisse des Strafvollzugskonkordats bezüglich Bedarfs an Strafvollzugsplätzen von Relevanz.

4.3. Gebäudeversicherung Zug (Seite 351)

Das Budget der Gebäudeversicherung (GVZG) schliesst mit einem Gewinn von 3,8 Millionen Franken ab. Der Kantonsrat hat das neue Gesetz über die Gebäudeversicherung am 25. August 2016 verabschiedet. Da das Behördenreferendum ergriffen worden ist, findet am 21. Mai 2017 eine Volksabstimmung statt.

5. Finanzstatus

Der aktuelle Finanzstatus erfasst die finanziellen Auswirkungen derjenigen Geschäfte, die in der Zeit vom 1. Oktober 2015 bis 13. September 2016 von der Regierung und dem Kantonsrat beschlossen worden sind. Der Finanzstatus zeigt die Differenzen zwischen den effektiven Ausgabenbeschlüssen und den Budget- bzw. Finanzplanzahlen. Es ist zu beachten, dass die fi-

nanziellen Entwicklungen, die nicht auf RR- oder KR-Beschlüsse zurückgehen (wie zum Beispiel die Steuererträge oder die zeitliche Verschiebung von Investitionsprojekten) nicht berücksichtigt sind. Die Übersicht fasst alle finanziellen Auswirkungen zusammen. Es zeigt sich, dass die erfassten Beschlüsse die Jahresrechnung 2016 um 5,5 Millionen Franken weniger belasten als budgetiert. Der Mehrertrag von 870 000 Franken ist auf zwölf verschiedene Beschlüsse zurückzuführen. Namentlich beim Kompetenzzentrum IT-Forensik wird ein Ertrag erwartet und die Programmvereinbarung mit dem Bundesamt für Umweltschutz (BAFU) wirkt sich auf die Staatsrechnung positiv aus. Die Minderbelastungen der Laufenden Rechnung gegenüber dem Budget 2016 belaufen sich auf insgesamt 4,5 Millionen Franken. Die wichtigsten Positionen sind der Wegfall des Skontoabzugs bei den Steuern (minus 2,4 Millionen Franken) sowie ein tieferer Preis Haltestellenabfahrten im öffentlichen Verkehr (minus 1,7 Millionen Franken). Die Stawiko hat vom Finanzstatus Kenntnis genommen und legt die Übersicht diesem Bericht bei.

6. Jahresberichte 2015 der Interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommissionen

Die Staatskanzlei stellt die Jahresberichte der Interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommissionen (IGPK) jeweils allen Mitgliedern des Kantonsrates zur Kenntnisnahme zu. Eine Traktandierung findet nicht statt, sodass der Kantonsrat dazu keine Stellung nehmen kann. Der Kanton Zug wird in den verschiedenen IGPK durch die Stawiko-Mitglieder vertreten, die für die jeweilige Direktion zuständig sind. Die Stawiko hat folgende Jahresberichte zur Kenntnis genommen:

- Interkantonale Polizeischule Hitzkirch (IPH)
- Hochschule Luzern (HSLU)
- Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (ZBSA)

7. Pendenzenliste

Im letztjährigen Bericht zum Budget 2016 hat die Stawiko zuhanden des Regierungsrats zahlreiche Aufforderungen beziehungsweise Empfehlungen formuliert und sie in einer Pendenzenliste zusammengefasst. Dazu hat der Regierungsrat mit Datum vom 25. Oktober 2016 eine Stellungnahme verfasst, die der Stawiko an der heutigen Sitzung vorlag. Die Stawiko verdankt die Stellungnahme und hat zu folgenden Bereichen noch Bemerkungen anzubringen:

7.1. Verwaltungsexterne Gutachten

Die Stawiko nimmt mit Erstaunen zur Kenntnis, dass der Regierungsrat beabsichtigt, die Ausgabenkompetenz der Direktionen für die Vergabe von verwaltungsexternen Gutachten von heute 50 000 Franken auf neu 150 000 Franken zu erhöhen. Mit der Vorschrift in § 20 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Regierungsrats (GO RR) vom 26. September 2013 (BGS 151.1)² wollte der Kantonsrat erreichen, dass dafür weniger Geld ausgegeben wird. Die Erhöhung der delegierten Limite wird unserer Ansicht dieses Ziel nicht erreicht. Die Stawiko wird die Entwicklungen in diesem Bereich weiterhin speziell aufmerksam verfolgen.

7.2. Büroraumplanung

Der Finanzdirektor hat uns informiert, dass die Regierung im 1. Quartal 2017 im Rahmen eines Aussprachepapiers diesbezügliche Beschlüsse fassen wird. Die Stawiko wünscht, dazu weiterhin auf dem Laufenden gehalten zu werden.

² § 20 Abs. 1 GO RR: Verwaltungsexterne Gutachten bedürfen der Zustimmung des Regierungsrats.

7.3. Umgang mit Risiken

Der Regierungsrat hat die Pendeuz mit Hinweisen auf die Erhebung von «Versicherungsrisiken» beantwortet. Das Anliegen der Stawiko ging jedoch weiter. Wir hatten festgestellt, dass Risiken innerhalb der kantonalen Verwaltung verschieden eingeschätzt werden. Es ist nicht definiert, was ein wesentliches Risiko darstellt. In einzelnen Ämtern gibt es eine Risikoanalyse, während andere lediglich diejenigen Risiken benennen, die gemäss Versicherungsinventar finanziell abzusichern sind.

- ➔ Die Stawiko fordert den Regierungsrat auf, innerhalb der Direktionen Klärung zu schaffen, was wesentliche Risiken für die kantonale Verwaltung darstellen, wie sie zu dokumentieren sind und wie mit ihnen umzugehen ist. Die Stawiko bittet um eine Information, wie diese Pendeuz umgesetzt wird.

8. Zusätzliche Informationen

Der Finanzdirektor hat die Stawiko noch zu folgenden Themen kurz informiert:

- Wenn der Kantonsrat bzw. das Volk das Projekt «Regierung und Verwaltung 2019» ablehnen sollte, wird der budgetierte Aufwand von 510 000 Franken für externen Projektaufwand bei der Staatskanzlei nicht beansprucht werden.
- Die Auswirkungen der Unternehmenssteuerreform III auf den Nationalen Finanzausgleich soll von einer externen Fachperson beurteilt werden. Die Stawiko wünscht, über neue Erkenntnisse laufend informiert zu werden, namentlich auch zum auf Seite 12 im Budgetbuch erwähnten möglichen positiven Einmaleffekt bei den Steuererträgen.

9. Anträge

Die Stawiko beantragt Ihnen Folgendes:

- 1) einstimmig, auf das Budget 2017 einzutreten;
- 2) mit 12 Ja- zu 2 Nein-Stimmen ohne Enthaltung, den Steuerfuss der allgemeinen Kantonssteuer für das Jahr 2017 unverändert auf 82 Prozent der Einheitssätze zu belassen;
- 3) einstimmig, die Leistungsaufträge 2017 zu genehmigen;
- 4) einstimmig, das Budget 2017 mit folgender Änderung zu genehmigen;
Pauschale Reduktion des betrieblichen Aufwands der ganzen Verwaltung um 14,9 Millionen Franken, wobei einzelne vorgezogene Massnahmen dem Projekt Finanzen 2019 angerechnet werden können;
- 5) einstimmig, den Leistungsauftrag und das Globalbudget 2017 der Pädagogischen Hochschule Zug zu genehmigen;
- 6) einstimmig, das Budget 2017 der Interkantonalen Strafanstalt Bostadel zu genehmigen;
- 7) einstimmig, den Finanzplan 2017–2020 zur Kenntnis zu nehmen;
- 8) einstimmig, die Finanzierungsprognose bis 2031 zu kantonalen Investitionsprojekten zur Kenntnis zu nehmen (siehe dazu Ziffer 8 des Berichts des Regierungsrats).

Unterägeri, 2. November 2016

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der erweiterten Staatswirtschaftskommission

Die Präsidentin: Gabriela Ingold

Beilagen:

- Finanzstatus per 13. September 2016
- Matrix zum Ablauf bei Nichtgenehmigung von Leistungsauftrag und/oder Globalbudget

Beilage 1

Finanzstatus: Übersicht					
Zeitraum: 1. Oktober 2015 – 13. September 2016 (überarbeitet)					
1. Laufende Rechnung (in 1'000 Franken)					
Jahr	Aufwand gemäss Budget / Finanzplan	Differenz Aufwand für neue Geschäfte <small>+ = Mehraufwand / - = Minderaufwand</small>	Differenz Abschreibung (10% degressiv) <small>= Minderaufwand</small>	Aufwand LR aktualisiert	
2016	1'458'539	-4'680	-13	1'453'846	
2017	1'475'709	-2'982	-316	1'472'411	
2018	1'471'252	-2'308	-847	1'468'097	
2019	1'493'357	-2'059	-1'118	1'490'180	
Jahr	Ertrag gemäss Budget / Finanzplan	Differenz Ertrag <small>+ Mehrertrag / - Minderertrag</small>		Ertrag LR aktualisiert	
2016	1'288'195	870		1'289'065	
2017	1'325'067	889		1'325'956	
2018	1'375'070	1'058		1'376'128	
2019	1'407'738	714		1'408'452	
Jahr	Ergebnis LR gemäss Budget / Finanzplan	Differenz Total <small>+ Ergebnisverbesserung - Ergebnisverschlechterung</small>		Ergebnis LR aktualisiert	
2016	-170'344	5'563		-164'781	
2017	-150'642	4'187		-146'455	
2018	-96'182	4'213		-91'969	
2019	-85'619	3'891		-81'728	
operatives Erg. operatives Erg.					
2. Investitionsrechnung (in 1'000 Franken)					
Jahr	Netto- investitionen	zusätzliche Investitionen aus neuen Geschäften <small>+ Mehrausgaben / - Minderausgaben</small>	Netto- investitionen aktualisiert		
2016	110'118	-126	109'992		
2017	104'860	-3'047	101'813		
2018	112'783	-5'630	107'153		
2019	80'160	-3'554	76'606		
3. Finanzrechnung (in 1'000 Franken)					
Jahr	Ergebnis LR (A)	Selbst- finanzierung (B)	Netto- investitionen (C)	Finanzierungs- fehlbetrag (B-C)	Selbst- finanzierungs- grad (B/C)
2016	-170'344	-85'000	110'118	-195'118	-77.2%
aktualisiert	-164'781	-79'437	109'992	-189'429	-72.2%
2017	-150'642	-57'000	104'860	-161'860	-54.4%
aktualisiert	-146'455	-52'813	101'813	-154'626	-51.9%
2018	-96'182	-1'300	112'783	-114'083	-1.2%
aktualisiert	-91'969	2'913	107'153	-104'240	2.7%
2019	-85'619	5'600	80'160	-74'560	7.0%
aktualisiert	-81'728	9'491	76'606	-67'115	12.4%



Finanzdirektion
Direktionssekretariat

T direkt 041 728 35 98
marc.strasser@zg.ch
Zug, 29. Oktober 2012
FD FDS 9.7.3 / 6 / 53580
FD FDS 7.2 / 41 / 78297

Ablauf bei Nichtgenehmigung von Leistungsauftrag und / oder Globalbudget

Die untenstehende Matrix zeigt die verschiedenen Kombinationsmöglichkeiten bei der Genehmigung bzw. Nichtgenehmigung von Leistungsauftrag und / oder Globalbudget auf:

	Globalbudget beschlossen	Globalbudget gekürzt oder erhöht	Globalbudget nicht beschlossen
Leistungsauftrag genehmigt	<p>1</p> <p>Globalbudget und Leistungsauftrag sind verabschiedet</p>	<p>2</p> <p>RR kann, sofern nötig, einen revidierten Leistungsauftrag unterbreiten</p>	<p>3</p> <p>RR legt neues Globalbudget vor und kann, sofern nötig, einen revidierten Leistungsauftrag unterbreiten</p>
Leistungsauftrag nicht genehmigt	<p>4</p> <p>ausgeschlossen (nach § 32 FHG ist ein Leistungsauftrag Voraussetzung für ein Globalbudget)</p>	<p>5</p> <p>ausgeschlossen (nach § 32 FHG ist ein Leistungsauftrag Voraussetzung für ein Globalbudget)</p>	<p>6</p> <p>RR legt revidierten Leistungsauftrag samt neuem Globalbudget vor</p>

Bei einer allfälligen Nichtgenehmigung von Leistungsauftrag und / oder Globalbudget kommt die Regelung von § 7 Abs. 6 des Organisationsgesetzes vom 29. Oktober 1998 (BGS 153.1) zum Tragen:

zu Fall 2: Ändert der Kantonsrat das Globalbudget, so kann der Regierungsrat, sofern er dies als notwendig erachtet, aufgrund des beschlossenen Globalbudgets dem Kantonsrat bis Ende Februar des Budgetjahres einen revidierten Leistungsauftrag unterbreiten.

zu Fall 3: Dies gilt analog auch dann, wenn der Kantonsrat zwar den Leistungsauftrag genehmigt, dem Globalbudget aber die Genehmigung verweigert.

zu Fall 6: Verweigert der Kantonsrat die Genehmigung eines Leistungsauftrages, so legt der Regierungsrat dem Kantonsrat bis Ende Februar des Budgetjahres einen revidierten Leistungsauftrag samt entsprechendem Globalbudget vor.