

Grosser Gemeinderat, Vorlage

Nr. 2300.2

Jahresrechnung und Jahresbericht 2013

Bericht und Antrag der Geschäftsprüfungskommission vom 12. Mai 2014

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Im Namen der Geschäftsprüfungskommission (GPK) des Grossen Gemeinderates der Stadt Zug erstatte ich Ihnen gemäss § 13 sowie § 20 GSO folgenden Bericht:

1. Ausgangslage

Ich verweise auf den sehr ausführlichen Bericht und Antrag des Stadtrats Nr. 2300 vom 8. April 2014 (mit zwei Dokumenten: der Jahresrechnung und dem Jahresbericht 2013) sowie den Bericht und Antrag der Rechnungsprüfungskommission (RPK) Nr. 2300.1 vom 14. April 2014.

2. Ablauf der Kommissionsarbeit

Die GPK behandelte dieses Geschäft an ihrer ordentlichen Sitzung am 12. Mai 2014 an einer Ganztagesitzung in Sechser-Besetzung, ein Mitglied hatte sich bereits lange vor der Sitzung für diesen Termin entschuldigen müssen. Von der Verwaltung waren für dieses umfangreiche Geschäft entsprechend dem vorbestimmten Terminplan vom jeweiligen Departement jeweils die Departementsvorsteherin bzw. der Departementsvorsteher und die jeweilige Departementssekretärin bzw. der Departementssekretär, sowie vom Bildungsdepartement Maria Wyrsh, Leiterin Schulverwaltung, vollständig anwesend.

3. Erläuterungen der Vorlage

Es sei hier auf den sauber aufgebauten, strukturierten und umfangreichen Bericht der Jahresrechnung 2013 (85 Seiten) und den Beschlussentwurf des Stadtrats wie auch den ebenso informativen Jahresbericht 2013 (134 Seiten) mit den aufschlussreichen Graphiken sowie den Bericht der RPK Nr. 2300.1 verwiesen. Auch dieses Jahr wird die Laufende Rechnung zum zweiten Mal mit dem von der Finanzdirektorenkonferenz erarbeiteten Harmonisierten Rechnungslegungsmodell (HRM2) für die Kantone und Gemeinden abgeschlossen. Damit sind auch alle Vergleiche zu Budget und Vorjahr wieder gut nachvollziehbar.

4. Beratung

4.1. Bericht der RPK

Bereits zum dritten Mal wurde für die Revision die BDO AG durch die RPK beigezogen. Ich verweise auf den entsprechenden Bericht der BDO AG, Luzern, vom 28. März 2014, Bericht des Wirtschaftsprüfers zur Bilanz per 31. Dezember 2013. Vom RPK-Bericht Nr. 2300.1 nahm die GPK stillschweigend Kenntnis. Die GPK dankt der RPK für ihre Arbeit, welche dieses Jahr aufgrund der Umstände besonders schwierig war. Sie nimmt auch traurig die tragischen Umstände des unerwarteten Hinschiedes des verdienten RPK-Mitgliedes Ernst Käppeli sel. zur Kenntnis. Im Weiteren verweise ich auf das detaillierte Sitzungsprotokoll, insbesondere der ausgiebig diskutierten Frage des Vorbehaltes der RPK (vgl. RPK-Bericht 2300.1), zu welchem die GPK aber keine Stellung nimmt.

4.2. Beratung der einzelnen städtischen Departemente

Anschliessend hat die GPK mit jedem Departementsvorsteher und in Anwesenheit der jeweiligen Begleitperson der Verwaltung die fünf Departemente eingehendst und - soweit zeitlich möglich - ausführlich besprochen. Zuerst berichtete der/die GPK-Referent/in, wie bereits in den Vorjahren, über die gemachten Feststellungen und Erfahrungen. Anschliessend wurden die Kostenstellen geprüft und bei Fragen die Kontendetails eingesehen. Nach der Investitionsrechnung wurde mit dem jeweiligen Stadtrat der entsprechende Teil des Jahresberichts Nr. 2300 für das Jahr 2013 besprochen. Die Ergebnisse sind im Protokoll der GPK Sitzung vom 12. Mai 2014 festgehalten.

4.2.1. Die Aufteilung der GPK-Referenten für das Berichtsjahr 2013

1.	Präsidialdepartement	Werner Hauser
2.	Finanzdepartement	Stefan Hodel
3.	Bildungsdepartement	Barbara Hotz
4.	Baudepartement	Monika Mathers
5.	Departement SUS	Barbara Stäheli

Von der GPK-Sitzung Nr. 04/2014 wurde wie üblich ein umfangreiches Protokoll erstellt. Das Traktandum 3, Vorlage Nr. 2300 ist auf den Seiten 2 bis 23 festgehalten und dokumentiert. Erstmals fand übrigens die diesjährige Beratung unter dem neuen Recht zum Thema Öffentlichkeitsgesetz statt, somit waren alle Unterlagen, welche der GPK im Zusammenhang mit der Jahresrechnung und dem Jahresbericht 2013 zur Verfügung standen, auf Antrag eines Bürgers, „öffentlich“ einsehbar.

4.3. Feststellungen

4.3.1. Fiskalertrag

Die Steuereinnahmen der natürlichen Personen betragen dieses Jahr CHF 104.4 Mio. was praktisch dem Budget 2013 entspricht (CHF 104.9 Mio.). Gegenüber dem Vorjahr 2012 ist das immerhin eine positive Steigerung (CHF 100.8 Mio.), aber vor allem aufgrund der Steuererleichterungen, der vom Volk beschlossenen Steuergesetzesrevisionen 2 bis 4, nicht an die Einnahmen von 2011 (CHF 111.3 Mio.) heranreicht.

Die Mindereinnahmen der Steuergesetzrevision betragen gemäss Finanzplan 2014 bis 2017 für das Jahr 2013 CHF 21.2 Mio. (Seite 12, GGR-Vorlage 2280).

Die Steuereinnahmen der juristischen Personen lagen mit CHF 78.5 Mio. praktisch auf dem Vorjahreswert von CHF 78.3 Mio. und leicht höher als bei vernünftigerweise budgetierten CHF 77.7 Mio. Die Fiskaleinnahmen der natürlichen und der juristischen Personen ergaben gemeinsam erfreuliche CHF 182.9 Mio., was praktisch dem budgetierten Wert CHF 182.6 Mio. und vor allem über dem Vorjahr CHF 179.1 Mio. lag. Generell darf festgestellt werden, dass dieses Jahr die schwierige Budgetierung sehr genau war. Allerdings bleibt festzuhalten, dass auch einzelne Firmen oder Personen - auch bei bester Vorbereitung die Einnahmen auf die eine oder andere Seite - stark zu beeinflussen vermögen. Wie auch bereits im Vorjahr entwickelten sich die praktisch unmöglich zu budgetierenden Sondersteuern erfreulich und lagen mit über CHF 10.0 Mio. über dem Budget, aber auch im Vergleich zum bereits erfreulichen Vorjahr generierte die Stadt zusätzliche CHF 6.5 Mio.

Insgesamt genierte der Fiskalertrag knappe CHF 200.0 Mio. was deutlich über dem Budget mit CHF 189.5 Mio. und dem Vorjahr mit CHF 189.6 Mio. liegt.

Aufgrund verschiedener Umstände wird der Druck auf die Steuereinnahmen der Stadt Zug weiter anhalten. Trotzdem sei hier festgehalten, dass die Stadt Zug, gerade auch im Vergleich zu anderen Zuger Gemeinden - wie z.B. Baar - relativ erfreulich hohe Steuereinnahmen vereinnahmen darf. Der Punkt, dass die Stadt eher ein Ausgabe- als ein Einnahmeproblem hat, geht bei diversen Spardiskussionen unter und sei deshalb hier explizit festgehalten.

4.3.2. Zum NFA/ZFA- ein Rück- und ein Ausblick

Die von mir im Bericht und Antrag der GPK, Vorlage 2250.2 zur Jahresrechnung 2012 und dem Jahresbericht 2012 unter 4.3.4. geäusserten Bedenken zu „Unhaltbare Höhe der ZFA/NFA Beiträge“ könnten hier (leider!) 1:1 wiederholt werden. Der Satz würde dann lauten: „Auch 2013 hat die Stadt Zug sehr hohe ZFA-Beiträge an die sieben Zuger Nehmergemeinden abgeliefert, nämlich CHF 56.893 Mio. (Vorjahr CHF 52.5 Mio.).“ Und ich könnte erneut weiterfahren: „Der an sich systemwidrige NFA-Beitrag an den Kanton betrug letztes Jahr noch CHF 15.648 Mio. (Vorjahr CHF 14.045 Mio.) und damit wiederum! zwei Drittel des Steuerertrages aller natürlichen Personen in der Stadt Zug. Und ich halte erneut fest, dass die vom Kantonsrat festgelegte Mechanik so unhaltbar ist und rasch möglichst angepasst werden muss“. Leider entsprechen die obigen Zahlen der bedauerlichen Realität.

Doch - es geschehen - wenn auch in der Politik eher selten, in der Tat doch noch „Zeichen und Wunder“: Der Kantonsrat wird noch in diesem Jahr (2014) über einige konkrete Verbesserungen des ZFA beraten, welche die Stadt Zug ganz direkt betreffen. Ganz konkret hat der Kantonsrat nun die „ad-hoc Kommission betreffend Teilrevision des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich (Finanzausgleichsgesetz) vom 26. April 2012 (BGS 621.1); 1. Paket der Teilrevision“ eingesetzt, und sie damit mit der Vorberatung beauftragt. Grundlagen sind, ohne die „Mütter und Väter“ hier einzeln und namentlich zu erwähnen folgende Vorstösse: Motion vom 29. März 2012, Vorlage 2129.1, Motion vom 26. April 2012, Vorlage 2141.1, Motion vom 6. Mai 2013, Vorlage 2254.1 und eine Motion vom 2. Februar 2014, Vorlage 2355.1. Die Behandlung dieses Geschäfts im Kantonsrat fand am 20. Februar 2014 statt. Es wurde allgemein erkannt, dass ein echtes Problem besteht, welches gelöst werden muss.

Erfreulicherweise haben in der Zwischenzeit die Fraktionen des Kantonsrates je mindestens einen ihrer Stadtzuger Vertreter, in diese 15-er Kommission gewählt (insgesamt sechs Kantonsrätinnen und Kantonsräte). Es sind dies in alphabetischer Reihenfolge die Damen und Herren Kantonsräte Christen Hans, FDP, Gisler Stephan, AGF, Spescha Eusebius, SP, Stocker Cornelia, FDP, Thalmann Silvia, CVP, sowie die Person des Unterzeichnenden GPK-Präsidenten, Philip C. Brunner, SVP. Es sei hier natürlich der guten Ordnung halber erwähnt, dass auch andere Gebergemeinden (z.B. Baar) von der neuen Regelung entlastet werden, allerdings nicht sehr stark. Es darf in der Tat somit von einer eigentlichen „massgeschneiderten“ „Lex Stadt Zug“ gesprochen werden. Ohne das Ergebnis der Kommissionsarbeit vorweg zu nehmen, kann und darf erwartet werden, dass diese ad-hoc Kommission die hoch emotionelle und heikle Vorlage pragmatisch im Sinne der Zuger Gemeinden, des Kantons und der Stadt Zug behandeln wird, und den Berichten und Anträgen der Regierung grossmehrheitlich folgen dürfte. Wenn dies der Fall wäre - und dafür gibt es natürlich vor Ablauf der Referendumsfrist letztlich keine Garantie - würde dies für die Stadt Zug eine finanzielle Entlastung im Rahmen von CHF 6.0 Mio. und CHF 7.0 Mio. bedeuten. Falls der nun aufgegleiste politische Fahrplan eingehalten wird, tritt dieses Gesetz per 1. Januar 2015 in Kraft. Bei gleichbleibenden äusseren Bedingungen (Wirtschaft, Konjunktur, Steuereinnahmen, budgetierte Ausgaben etc.) hätte die Stadt erstmals seit Jahren im Jahre 2015 die Möglichkeit wieder schwarze Zahlen zu schreiben. Bedingung dafür ist allerdings, dass die Ausgabendisziplin beibehalten wird. Dies ist letztlich auch eine politische Frage.

4.3.3.

Zu den Kosten

Die Tabelle „Laufende Rechnung nach Kostenarten“ Seite 15 der Jahresrechnung zeigt auf, dass sich die Verwaltung bei den Ausgaben sehr exakt an die Budgetvorlagen 2013 gehalten hat. Dies beginnt bei den Personalkosten, wo man zwar über dem Vorjahr, aber rund CHF 0.8 Mio. unter dem Budget lag. (Details Seite 75, 30 Personalaufwand). Dass der betriebliche Aufwand deutlich über dem Vorjahr liegt, ist vor allem eine weitere Folge des um CHF 6.0 Mio. gestiegenen ZFA/NFA. Insgesamt wurde der betriebliche Aufwand gegenüber dem Budget um CHF 3.54 Mio. unterschritten bzw. wurde dieser Betrag eingespart. Hier zeigt es sich, dass versucht wurde zu sparen - auch wenn der Vorjahreswert v.a. wegen des NFA/ZFA wieder um rund CHF 7.7 Mio. zunahm.

4.3.4. Zur Bilanz

Dazu ist festzuhalten, dass die kurzfristigen, teuren Finanzverbindlichkeiten von CHF 50.0 Mio. auf CHF 10.0 Mio. abgebaut werden konnten. Praktisch in gleicher Höhe CHF 39.1 Mio. mussten, allerdings zinsgünstige, langfristige Finanzdarlehen aufgebaut werden. Gemäss Geldflussrechnung (Seite 14) veränderte sich der Abfluss der Liquidität im Vorjahr (minus CHF 8.2 Mio.) auf eine praktisch ausgeglichene Situation (im Plus CHF 0.7 Mio.). Hauptgrund ist die geringere Investitionstätigkeit, die finanziert werden muss.

4.3.5. Leider - hohe ausserordentliche Rückstellungen

Leider musste aufgrund von zwei speziellen Fällen eine überdurchschnittliche hohe Rückstellung von CHF 10.25 Mio. auf die Rechnung 2013 (Vorjahr CHF 2.0 Mio.) vorgenommen werden. Es handelt sich dabei um gebundene Ausgaben im Zusammenhang mit der geplanten Gebäudesanierung der Heilpädagogischen Schule Maria Opferung Zug, sowie um ein Massnahmenpaket zur Sanierung der Herti V, einer städtische Liegenschaft an der General-Guisan-Strasse 22-30. Das ist natürlich sehr bedauerlich, auch wenn die beiden Fälle dem jetzigen Stadtrat nicht angelastet werden können. Im Gegenteil: Die GPK wurde vom Stadtrat bereits im Verlaufe des Geschäftsjahres 2013 rechtzeitig über die beiden Fälle, bzw. die bedauerliche Situation mit Unterlagen informiert.

Ohne diese Sondereffekte und bei gleichen Einnahmen und Ausgaben, wobei wie erwähnt, die Sondersteuern (u.a. Grundstückgewinnsteuern) stark ins Gewicht fallen, hätte - die Stadt Zug einen Ertragsüberschuss von rund CHF 4.0 Mio. erzielt. Aber - wie erwähnt - leider - „hätte“ und nicht „hat“

4.3.6. Zum Jahreserfolg - leider erneut und somit zum vierten Male in Folge ein Jahresverlust

Die Jahresrechnung 2013 schliesst erneut in Folge mit einem negativen Rechnungsergebnis von minus CHF 4.647 Mio. (Vorjahr 2012, knapp CHF 7.0 Mio.). Zusätzlich ist zu erwähnen, dass das Budget 2013 ursprünglich von einem Verlust von CHF 4.044 Mio. bei einer geplanten Entnahme von CHF 5.0 Mio. aus den Steuerreserven also defacto von CHF 9.044 Mio. ausging. Somit kann hier erfreulicherweise festgehalten werden, dass es dem Stadtrat immerhin gelungen ist, das Defizit zu halbieren. Dies ist unter dem aktuellen Druck einerseits die staatlichen Leistungen für den Bürger aufrechtzuerhalten, dem steigenden Kostendruck auf fast alle Ausgaben der gesamten Verwaltung und insbesondere den stetig steigenden Schülerzahlen und der damit verbundenen Ausgaben für das Schulwesen zumindest bemerkenswert. Leider sind wir trotzdem noch nicht bei einer schwarzen Null.

4.3.7. Das Vermögen pro Einwohner

Leider ist das Vermögen pro Einwohner, wie bereits in den Vorjahren, weiter gesunken und zwar von CHF 1'260.00 auf CHF 1'026.00. Dieser Prozess wiederholt sich seit Jahren. Noch im Jahre 2008 betrug das Vermögen pro Einwohner CHF 6'400.00 (siehe auch Bemerkungen zum ZFA/NFA).

Während diese Kennzahl in der Stadt immer kleiner wird und in ein paar Jahren negativ zu werden droht, nimmt man hier zur Kenntnis, wie die Nehmergemeinden schon seit Jahren schöne Nettogewinne ausweisen, die wiederum zum Eigenkapital geschlagen werden. So waren es für das Jahr 2013 in Cham CHF 6.8 Mio., in Hünenberg CHF 6.2 Mio., in Menzingen CHF 2.4 Mio., in Risch-Rotkreuz CHF 6.1 Mio., in Steinhausen CHF 3.4 Mio. und in Unterägeri ebenfalls ein positives Ergebnis mit CHF 1.5 Mio.

4.3.8. Zu den steigenden Sozialkosten

Abweichungsbegründung zu den Mehraufwendungen bei Konto:

5100/3637.50 Gesetzliche Sozialhilfe (Aufwand)

in Verbindung mit den Kontos

5100/4637.50 Sozialhilfe (Ertrag)

5100/4631.15 Beiträge Heimatkantone (Ertrag)

Dazu hat das Sozialamt der Stadt Zug auf eine Bitte der GPK eine zusätzliche Zusammenstellung erstellt, welche die dramatische Entwicklung seit 2003 bis heute aufzeigt.

Siehe: Beilage 1 des GPK-Berichtes.

4.3.9. Stellenplan der Stadt Zug

Entscheidendes für den Erfolg der finanziellen Gesundung der Stadtfinanzen kommt den Personalkosten zu. Dabei ist die Einhaltung des Stellenplans wesentlich. Im Vorjahr 2012 waren es 547.74 Stellen, für 2013 waren 556.65 budgetiert, für 2014 sind erneut die 556.65 budgetiert und für 2015 sind dies gemäss Finanzplan 2014 - 2017 (Seite 18) 567.9 Stellen, welche noch zu bewilligen sind. Gegenüber dem Budget ergibt sich eine Abweichung von 4.43 Stellen; es waren effektiv 561.08 Stellen Ende 2013, die Details dazu sind auf der Beilage Nr. 2 aufgezeigt wird.

4.3.10. Noch ein Exkurs zur „Spardebatte“ und zum Stellenplan

In den letzten Jahren hat sich ein Thema der meisten Politiker, je nach Thema von allen politischen Lagern auf Priorität 1 etabliert: „Das Sparen“. Kaum ein Leserbrief, kaum eine Debatte im GGR oder im Kantonsrat, wo nicht irgendeine politische Gruppe vom Sparen redet. Jeder versteht meist etwas anderes darunter und es ist unschwer festzustellen, dass teilweise sogar von Fehlannahmen ausgegangen wird und leider Vieles durcheinander gebracht wird, was den Bürger und Steuerzahler verwirrt. Bei den meisten wird richtigerweise von den laufenden Kosten gesprochen, die man eben auch direkt beeinflussen kann und die auch erfolgswirksam sind. Dies ist weitgehend der betriebliche Aufwand (Finanzplanung 2014 - 2017, Seite 29, Laufende Rechnung nach Sacharten). Allerdings gibt es Aufwandposten, die gesetzlich fremdbestimmt sind. Das bekannteste Beispiel sind die bereits hier erwähnten Ausgaben des ZFA und NFA. Leider muss festgestellt werden, dass einmal bewilligte Personalstellen erst seit kurzem wirklich hinter fragt, und vor allem nach Einführung kaum oder nicht mehr rückgängig gemacht werden. Die Personalplanung 2014 - 2017 (Finanzplan 2014 Seite 17) geht bei budgetierten Personalstellen von 276.14 Verwaltung + 280.51 Pädagogik, vor allem beim Bildungsbereich aufgrund der Zunahme von Schülern im Jahre 2017 von einer Prognose von 273.79, bei Verwaltung also eine Stagnation, eine reale Einsparung und bei der Pädagogik von 292.41, aus. Die Anzahl Schüler steigt (GGR-Vorlage 2280) gleichzeitig von 2'046 (Schuljahr 2013/14) auf 2'313 im Schuljahr 2016/2017.

Auch bei den Investitionen kann „gespart“ werden, allerdings werden meistens ganze Projekte verschoben oder die Investitionskredite gekürzt. Nicht immer ist das allerdings gut, wie verschiedene Beispiele zeigen, wo später wegen solchen Mängeln wieder investiert werden musste - das ist dann meist das Gegenteil von Sparen - und meist teure Nachrüstungen erfolgten. Oder dann eben wird die später bewilligte, gleiche Investition aufgrund externer Faktoren massiv teurer. Bei den Investitionen liegt die Stadt in den nächsten Jahren mit rund CHF 30.0 Mio. durchaus auf Kurs, für das Jahr 2013 waren es netto CHF 27.9 Mio. (Vorjahr mit dem Kauf der Gubelstrasse 22 sehr hohe CHF 98.2 Mio.), das Budget 2013 lag bei CHF 38.8 Mio., womit eine Realisierungsquote von unter 80 % resultiert. Für 2014 sind übrigens wieder Investitionen in ähnlicher Höhe geplant (CHF 35.7 Mio.).

4.4. Zusammenfassung und Dank

Nach eingehender Diskussion sowie nach Prüfung der vorhandenen Unterlagen, in Kenntnis der zur Verfügung stehenden Informationen, in Kenntnis des Berichts und Antrags des Stadtrats Nr. 2300 vom 8. April 2014 sowie Bericht und zustimmendem Antrag Nr. 2300.1 der RPK vom 14. April 2014, empfiehlt die GPK dem Grossen Gemeinderat, die Jahresrechnung 2013 (und den vorliegenden Jahresbericht 2013) *einstimmig mit 6:0 zur Annahme (ein Mitglied ist abwesend und entschuldigt)*.

Es sei an dieser Stelle allen Mitarbeitenden der Stadt Zug für ihre geleistete Arbeit im vergangenen Jahr im Dienst der Einwohnerschaft gedankt. Besonders den Erstellern der Jahresrechnung im Finanzdepartement sei für ihre exakte und insgesamt sehr gute Arbeit gedankt. Dies hat die Aufgabe der GPK wiederum ebenfalls erleichtert. Dieser Dank geht auch an die diversen Verfasser der zum Teil umfangreichen Statistiken und Beiträge des Jahresberichts 2013.

5. Antrag

Die GPK beantragt Ihnen einstimmig mit 6:0 (ein Mitglied ist abwesend und entschuldigt),

- auf die Vorlage einzutreten, und
- die Jahresrechnung und der Jahresbericht 2013 seien gemäss Beschlussentwurf des Stadtrats zu genehmigen.

Zug, 23. Mai 2014

Für die Geschäftsprüfungskommission

Philip C. Brunner, Präsident

Beilagen:

1. Soziale Dienste: Abweichungsbegründung zu den Mehraufwendungen
2. SOLL-IST-Vergleich Personalstellenwerte (StW); Verwaltungs- und Schulbereich (ohne Praktikantinnen und Praktikanten)
3. Stellenwerte Baudepartement/Werkhof 2004 – 2018