Grosser Gemeinderat, Vorlage **Nr. 1701.1**

Finanzplan 2003 - 2007
Kenntnisnahme

Bericht und Antrag der Geschäftsprüfungskommission vom 2. Dezember 2002

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Namens und im Auftrag der Geschäftsprüfungskommission (GPK) des Grossen Gemeinderates der Stadt Zug erstatte ich Ihnen in obenerwähnter Sache bzw. Angelegenheit gemäss den §§ 13 und 20 GSO nachfolgenden Bericht:

1. Ausgangslage

Gemäss § 35 des kantonalen Finanzhaushaltsgesetzes hat der Stadtrat jährlich einen rollenden Finanzplan zu erstellen, der u.a. einen Überblick über die Entwicklung von Aufwand und Ertrag der laufenden Rechnung, den Personalbestand sowie die laufenden und zukünftigen Investitionen geben soll. Zusätzlich müssen im Finanzplan der Finanzbedarf, die Finanzierungsmöglichkeiten und die Entwicklung des Vermögens und der Verschuldung der nächsten fünf Jahre enthalten sein.
Der Finanzplan, der vom GGR anlässlich der Budgetberatung zur Kenntnis genommen wird, hat grundsätzlich nicht den Charakter eines verbindlichen Beschlusses sondern soll vielmehr eine gewisse Prognose für den städtischen Finanzplan der nächsten Jahre ermöglichen, um dadurch allfälligen Fehlentwicklungen frühzeitig entgegenwirken zu können.
Die finanzielle Ausgangslage für die Planungsperiode 2003 bis 2007 ist weiterhin gut, was sich in folgenden Zahlen wiederspiegelt:

- per 1. Januar 2002 verfügte die Stadt Zug über ein **Nettovermögen** (Finanzvermögen abzüglich Fremdkapital) von rund **CHF 37 Mio**., was einer Verschlechterung von CHF 11 Mio. gegenüber dem Vorjahr bedeutet;

- das **Eigenkapital** betrug zu diesem Zeitpunkt **CHF 199 Mio**. was einer Zunahme um eine weitere Million entspricht;

- in den letzten fünf Jahren (1997 – 2001) konnten Investitionen von netto CHF 147 Mio. vor allem durch **Überschüsse der Laufenden Rechnung (CHF 67 Mio.)** zu **durchschnittlich 85% selber** finanziert werden;

- trotz der Steuerfuss-Senkung von 75% auf 70% im Jahre 1996 und dem Rabatt von weiteren 5% im Jahr 2001 und 2002 **stieg** der **gesamte jährliche Steuerertrag** in den letzten fünf Jahren **um über CHF 25 Mio.**

Weniger erfreulich ist auf der anderen Seite, dass die beiden grossen Aufwandposten, der **Personal- und der Sachaufwand** in der Periode 1997 bis 2001 um rund **10.5% bzw. 22.3% zugenommen** haben. Letztere Zunahme ist im übrigen vor allem aufgrund von diversen baulichen Unterhaltsarbeiten in diesem Ausmass angestiegen.
Für die kommenden fünf Jahre zeigt uns der Stadtrat folgende Schwerpunkte und Parameter der von ihm geplanten Finanzpolitik auf:

- für 2003 – 2007 sind Investitionsprojekte mit **Bruttoausgaben von rund CHF 260 Mio**. geplant;

- weiterhin bleibt der **Spielraum für politische Entscheide gross**, da aktuell nur Investitionen von CHF 23 Mio. bewilligt sind;

- in die Personalplanung sollen **nur bekannte Zunahmen** aufgenommen werden, wobei für die Verwaltung grundsätzlich keine Stellenerhöhungen vorgesehen sind;

- aufgrund der nach wie vor unsicheren Wirtschaftsaussichten will der Stadtrat im Sinne von vorbehaltenen Entschlüssen **Szenarien erarbeiten, die auf veränderte Verhältnisse ein rasches Reagieren** erlauben sollen (Dringlichkeit von Investitionen, aufgabenbezogene Optimierungen beim Personal- und Sachaufwand sowie Kostendeckung der Gebühren).

2. Ablauf der Kommissionsarbeit

Unsere Kommission behandelte die gegenständliche Vorlage am 2. Dezember 2002 im Rahmen ihrer Ganztagessitzung zum Voranschlag für das Jahr 2002 in Vollbesetzung. Anwesend waren Stadtpräsident Christoph Luchsinger und Finanzsekretär Josef Pfulg.
Eintreten auf das Geschäft war in der GPK unbestritten. Es fand sodann eine einlässliche Beratung und Diskussion der Vorlage sowie der Beilagen statt. Sämtliche Fragen konnten an Ort und Stelle kompetent beantwortet werden.
Aufgrund der Rechtsnatur des Geschäftes führte unsere Kommission keine formelle Schlussabstimmung durch. Wir beantragen Ihnen Kenntnisnahme.

3. Wichtigste Diskussionspunkte und Erwägungen der Kommission

Grundsätzliches

Einleitend resümiert Stadtpräsident und Finanzchef Christoph Luchsinger anhand eines Papiers die Entwicklungen der wichtigsten Finanzzahlen der Stadt Zug während den Jahren 1997 bis 2001. Diese Zusammenfassung wird von der Geschäftsprüfungskommission sehr geschätzt und gelobt. Herr Luchsinger erläutert, dass die Stadt Zug in der angesprochenen Zeitspanne gut und bequem gelebt hat. Man macht sich im Stadtrat jedoch Gedanken und Überlegungen, ob sich die Stadt gewisse Dinge weiter noch leisten kann. Wenn man sich als Beispiel die Investitionen der vergangenen Jahre vor Augen führt, fällt auf, dass seit 1999 pro Jahr netto jeweils über CHF 35 Mio., was brutto rund CHF 50 Mio. ausmacht, investiert wurde. Dabei erreichte man nicht zu letzt aufgrund von positiven Jahresabschlüssen ein durchschnittlicher Eigenfinanzierungsgrad von 85%. Der Stadtrat ist sich bewusst, dass dies nicht immer so weiter gehen kann und wird. Man weiss und das hat auch die GPK vor ein paar Jahren als Bandbreite angesehen, dass ca. CHF 25 – 30 Mio. finanziert werden können.
Die Stadt Zug hat gemäss Herr Luchsinger zwischen 1997 und 2001 nicht über ihre Verhältnisse gelebt, aber man darf sich nicht an das sehr hohe Niveau gewöhnen. Dieser Level kann nicht die Regel sein.

Die GPK fragt sich in diesem Zusammenhang, welche Zahlen überhaupt noch beeinflussbar sind. Herr Pfulg erklärt, dass effektiv viele Ausgaben gebunden sind und beziffert die Zahl der nicht beeinflussbaren Posten mit ca. 80 – 85% der gesamten Rechnung. Ergänzend führt er aus, dass aber auch unter den gebundenen Ausgabenposten noch Spielraum vorhanden ist. Dabei erwähnt er etwa die Pflegebeiträge, über die sich die Finanzdirektoren-Konferenz aktuell Gedanken macht und Möglichkeiten zur Reduktion auslotet. Beim Sachaufwand und beim Personal, die zwei Posten die am stärksten beeinflussbar sind, kommt es natürlich immer auf die Strategie an, die man wählt.

Ein GPK-Mitglied erkundigt sich, ob bezüglich Aufwand Vergleiche mit anderen, etwa gleich grossen Städten gemacht werden. Finanzchef Luchsinger erläutert, dass Kontakte zu anderen Gemeinden vorhanden sind und erwähnt das Beispiel der Gemeinde Baar. Es ist aber sehr schwierig, Rechnungen, die zum Teil anders aufgebaut oder strukturiert sind, zu konsolidieren oder zu extrapolieren, um Vergleiche anzustellen. Zudem kommt hinzu, dass Baar - im Gegensatz zu Zug - in viel geringerem Ausmass Zentrumsfunktionen trägt. Herr Pfulg ergänzt, dass solche Vergleiche nicht einfach mit Studenten, die Semester- oder Diplomarbeiten machen, aufgestellt werden können. Es braucht ein hohes Fachwissen und Detailkenntnisse der bestehenden Situationen. Auf der anderen Seite gibt es Bestrebungen, eine einheitliche Vollkostenrechnung für die Gemeinden einzuführen.

Ein Mitglied unserer Kommission möchte wissen, ob für die Stadt Zug volkswirtschaftliche Zahlen wie Bruttosozialprodukt (BSP) oder Fiskal-Belastung in Prozent des BSP erhältlich sind. Gemäss Herr Luchsinger sind auf Kantonaler Ebene diese Zahlen vorhanden. Tatsache ist, dass die Stadt Zug ein wesentlicher Bestandteil der Kantonalen Wertschöpfung leistet, was auch die Finanzhaushaltsabrechnung unterlegt. Detaillierte Zahlen liegen aber leider nicht vor. Der Stadtrat hat beim Kanton bereits moniert, dass bessere Grundlagen vorhanden sein müssten.

Zur aktuellen Lage 2002 gibt Stadtpräsident Luchsinger an, dass per 21. November der Steuerertrag in etwa gleich hoch ist wie im Voranschlag 2002, wobei man bei den natürlichen Personen unter und bei den juristischen Personen über Budget ist. Insbesondere bringen Umstrukturierungen in diversen Firmen enorme zusätzliche Steuern. Der Sondersteuerertrag liegt ebenfalls bereits stark über dem Budget, was mit deutlich höheren Grundstückgewinnsteuern zusammenhängt.
Auf der Aufwandseite schlägt wie bekannt der Finanzausgleich stärker zu Buche. Sonst sind die Aufwandposten aber unter Budget.
Summa summarum kann wiederum mit einem Überschuss der Laufenden Rechnung 2002 gerechnet werden. Die Höhe ist jedoch fraglich.

Zum mittelfristigen Ausblick verweist Stadtpräsident Luchsinger auf den Bericht des Regierungsrates betreffend „Finanzstrategie für den Kanton Zug bis 2010“ sowie auf die Arbeitsgruppe „Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden“. Wie der Finanzchef mit bedauern erklärt, wird die Aufwandseite im Kantonalen Bericht leider nur sehr stiefmütterlich behandelt, weshalb man sich fragen kann, ob hier wirklich eine „Strategie“ vorliegt. Primär geht man beim Kanton davon aus, dass die Mehrbelastung ab dem Jahr 2007 rund CHF 105 bis 110 Mio. betragen wird und dass davon die Hälfte von den Gemeinden zu tragen ist. Dies kann eine Steuermehrbelastung für die Bevölkerung bedeuten. Der Stadtrat fragt sich aber zu Recht, wo Einsparungsmöglichkeiten auf der Aufwandseite bestehen, bevor an der Steuerschraube gedreht wird. Das Problem ist nämlich, dass man die CHF 105 bis 110 Mio. als gegeben anschaut. Im Bericht des Kantons spricht man lediglich von „Abschwächung des Wachstums bei den zweckgebundenen Beiträgen“.
Der Stadtrat ist sich bewusst, dass die Aufwandseite in Zukunft starke Beachtung finden muss.

Erfreut zeigt sich Herr Luchsinger, dass endlich das Thema Aufgabenteilung Kanton - Gemeinden angegangen wurde. Dies war ein schon lang gefordertes Anliegen des Finanzchefs. Welche Brisanz eine solche Neuordnung der Aufgaben vor allem für die Stadt Zug hat, zeigt sich anhand ein paar ausgewählten Themenbereichen, die diskutiert werden:

- Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden: 50% - 50%; was bedeutet, dass die Stadt Zug gemessen an Ihrer Finanzkraft rund ein Viertel der Aufwendungen berappen müsste;

- neues Modell der Kantonalen Subventionierung aufgrund der Schülerzahlen (bisher pro Lehrer) und neu nur noch 25% der Kosten (bisher 50%);
- keine Kantonale Unterstützung mehr für den Bau von Schulanlagen;
- etc.

Inkrafttreten der neuen Aufgabenteilung ist noch nicht bekannt. Im Verlauf des neuen Jahres wird zu diesem Thema mehr Information erwartet.
Für ein GPK-Mitglied ist in der ganzen Angelegenheit allerhand politischer Zündstoff enthalten. Dabei ist leider ein zunehmender Trend zum Vollzugsföderalismus festzustellen. Es darf nicht sein, dass die Gemeinden bezahlen müssen, was auf kantonaler Ebene entschieden wird. In Zukunft wird es daher wichtig sein, dass die Kommunikation mit den Organen, die umsetzen müssen stimmt. Ein guter Draht zwischen Gemeinden und Kanton ist sehr wichtig.

Investitionen (Beilage 1)
Grundsätzlich ist es richtig und wichtig, dass die öffentliche Hand Investitionen insbesondere auch in schlechteren wirtschaftlichen Zeiten tätigt. Ein solch antizyklisches Verhalten gibt für die Wirtschaft ein positives Signal. Es muss natürlich genau darauf geachtet werden, welche Investitionen umgesetzt werden. Wie wir das letztes Jahr schon erläutert haben, müssen hier klare Prioritäten gesetzt und zwischen absolut notwendigen und wünschbaren Investitionen unterschieden werden. Dabei unterstützt die GPK den Stadtrat darin, dass bei Bewilligung und Realisierung von einzelnen Projekten in jedem Fall die Notwendigkeit und Dringlichkeit zu überprüfen ist.
Für Schul- und Sportanlagen mit über CHF 64 Mio. und für den Ersatz des Altersheims Waldheim auf der Frauensteinmatte inkl. Wohnungen mit CHF 50 Mio. werden die grössten Beträge vorgesehen.
Die Aufführung der Sanierung der PK ist für ein GPK-Mitglied nicht korrekt, handelt es sich doch dabei um Vergangenheitsbewältigung.
Ein anderes Mitglied unserer Kommission ist der Meinung, dass aufgrund der Information des Finanzchefs bezüglich Aufgabenteilung zwischen Gemeinden und Kanton strikt darauf geachtet wird, dass Kantonale Aufgaben auch finanziell beim Kanton angesiedelt werden müssen. Konkret betrifft dies die Heilpädagogische Sonderschule (HPS) und die Integrationsschule (INS).
Beim Wohnungsbau werden aktuell verschiedene Modelle berechnet, die diese spezielle Aufgabe für die Gemeinden definiert. Dabei sind die öffentliche Unterstützung und eventuell spezielle Kredite noch nicht definitiv geregelt. Es ist durchaus denkbar, dass der Wohnungsbau mit seinen Sonderfaktoren auf einer separaten Rechnung geführt wird.

Entwicklung der Laufenden Rechnung (Beilage 2)
Ein GPK-Mitglied findet generell, dass aufgrund der derzeitigen Wirtschaftslage die Erträge aus Steuern für die kommenden Jahre eher optimistisch budgetiert wurden. Finanzchef Luchsinger weist darauf hin, dass die Stadt weniger optimistisch budge-

tiert als der Kanton. Der Stadtrat ist überzeugt, dass er sich aufgrund der verschiedensten Meinungen und Prognosen bezüglich zukünftiger Wirtschaftsentwicklung eher moderat positiv zeigt.
Unterstützung in der GPK findet die Aussage des Stadtrates, dass allenfalls beim Aufwand gespart oder die Investitionen auf einen längeren Zeitraum verteilt werden sollen.

Liquiditätsplan und Schulden (Beilage 3)
Bei den Bilanzdaten fällt sofort auf, dass das Fremdkapital gemäss Planung enorm zunehmen soll bis 2007. Dieser Anstieg will ein GPK-Mitglied nicht einfach hinnehmen. Auf der anderen Seite ist es richtig, aufgrund der aktuell günstigen Zinssituation erforderliches Fremdkapital jetzt aufzunehmen. Da keine grossen flüssigen Reserven vorhanden sind.

Steuerertrag (Beilage 4)
Gemäss den Ausführungen der Herren Luchsinger und Pfulg wird der Steuerertrag dieses Jahr über den budgetierten Zahlen liegen. Aufgrund der Erläuterungen zur Strategie des Kantons bezüglich Finanzausgleich muss man zukünftig eher vorsichtiger kalkulieren.
Nochmals sei aber darauf hingewiesen, dass die Steuerausgleichsreserve gemäss Beschluss des GGR als Instrument eingesetzt werden kann und soll, um mögliche Rückschläge auszugleichen.

Personalplanung (Beilage 5)
Wiederum ist mit weiteren Stellen im Bereich Bildungswesen in den nächsten Jahren zu rechnen. Die GPK regt aufgrund der erhaltenen Informationen betreffend klaren Aufgabenteilung und Trennung zwischen Kanton und Gemeinden an, dass in Zukunft noch kritischer hinterfragt werden muss, ob eine Stelle auf städtischer Ebene Sinn macht. Ein Mitglied unserer Kommission ist zudem der Meinung, dass der Kanton im Bildungsbereich nicht zu viel dreinreden darf.
Die GPK erwartet, dass weiterhin nach den zwei Folgerungen aus dem Vorjahr „in die Personalplanung sind nur bekannte Zunahmen aufzunehmen“ und „aufgabenbezogene Optimierung des Personal- und Sachaufwandes“ gelebt wird.

4. Zusammenfassung
Nach den zusätzlichen Informationen durch Stadtpräsident Luchsinger ist sich die GPK bewusst, dass die Entwicklung des Aufwandes nicht unwesentlich davon abhängt, welche Aufgaben den Gemeinden zugewiesen werden. Es gilt daher, allfällige Korrekturen bei veränderter Ausgangslage rasch an die Hand nehmen zu können.
Aufgrund der uns zur Verfügung stehenden Unterlagen, in Kenntnis des einschlägigen Berichtes und Antrages des Stadtrates vom 19. November 2002, nach intensiver Diskussion sowie unter explizitem Hinweis auf die vorstehenden Erwägungen und

das Sitzungsprotokoll stellen wir Ihnen deshalb, sehr geehrte Damen und Herren, den nachfolgenden

5. Antrag:
„Auf die Vorlage sei einzutreten und vom Finanzplan 2003 – 2007 der Einwohnergemeinde Zug sei Kenntnis zu nehmen."

Zug, 5. Dezember 2002

Für die Geschäftsprüfungskommission
Stefan Ulrich, Kommissionspräsident