



**Motion von Thomas Aeschi
betreffend Teilrevision FHG zur Erhöhung der Transparenz der staatlichen Leistungserbringung
(Vorlage Nr. 2174.1 - 14139)**

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom 19. Februar 2013

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Kantonsrat Thomas Aeschi, Baar, hat am 16. August 2012 folgende Motion eingereicht:

Antrag

Um die Transparenz bei der staatlichen Leistungserbringung und die Aussagekraft der gemeindlichen Rechnungen für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zu erhöhen, soll das FHG (BGS 611.1) insofern teilrevidiert werden, dass die Gemeinden ab der Rechnung 2015 (kantonsweite Umsetzung von HRM2) eine einheitliche Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung erstellen. Im Rahmen dieser Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung definiert der Kanton Zug mehrere verbindliche Benchmarks pro Verwaltungsbereich der Gemeinden, mittels welchen die Effizienz und die Qualität der gemeindlichen Verwaltungsbereiche untereinander verglichen werden können. Basierend auf dem teilrevidierten FHG erlässt der Kanton Zug hierzu einen Kontenplan für die Gemeinderechnung sowie detaillierte Regelungen für die Umlage der Gemeinkosten.

Begründung

Während die Effizienz und die Qualität der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben auf kantonaler Ebene durch die Staatswirtschaftskommission kontrolliert werden, besteht diesbezüglich weit weniger Transparenz auf Gemeindeebene. Die Steuerzahlenden haben jedoch auch auf Gemeindeebene ein Anrecht auf eine effiziente Verwendung der Steuereinnahmen und eine hohe Qualität der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben. Um überhaupt die Effizienz und die Qualität der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben der elf Zuger Gemeinden untereinander vergleichen zu können, sollen neu eine gewisse Anzahl verbindlicher Effizienz- und Qualitäts-Benchmarks pro Verwaltungsbereich der Gemeinde erhoben werden. Für die Gesamtverwaltung könnten z.B. die Benchmarks *Angestellte pro Einwohner* oder *Verwaltungskosten pro Einwohner*, für den Bereich Soziales z.B. *öffentliche Subventionen pro Pflorgetag resp. Pflegeheimbewohner*, für den Bereich Schulen z.B. *Schulkosten pro Schüler* oder für den Bereich Kultur z.B. *Kulturausgaben pro Einwohner* erhoben werden. Eine Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung inkl. Effizienz- und Qualitäts-Benchmarks liesse neu die Vergleichbarkeit der Effizienz und Qualität bei der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben auf Gemeindeebene zu und würde somit zu mehr Transparenz bei der staatlichen Leistungserbringung führen.

1. Grundsätzliches

Die Forderung des Motionärs, die «Transparenz bei der staatlichen Leistungserbringung und die Aussagekraft der gemeindlichen Rechnungen zu erhöhen» könnte suggerieren, dass die gemeindlichen Rechnungslegungen und Berichterstattungen bisher zu wenig aussagekräftig oder zu wenig transparent gewesen seien. Der Regierungsrat, dem gemäss § 33 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesetz) vom 4. Septem-

ber 1980 (BGS 171.1) die Aufsicht über die Gemeinden zusteht, teilt diese Ansicht nicht. Ihm liegen auch keine entsprechenden Reklamationen oder gar Beschwerden vor.

Weiter erwähnt der Motionär in seiner Begründung, dass «die Steuerzahlenden auch auf Gemeindeebene ein Anrecht auf effiziente Verwendung der Steuereinnahmen und eine hohe Qualität der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben haben». Dies ist selbstverständlich auch die Meinung des Regierungsrates. Er hat keinen Grund daran zu zweifeln, dass alle elf Zuger Einwohnergemeinden diese Forderungen erfüllen.

2. Vergleichbarkeit von Gemeinderechnungen

Die Einwohnergemeinden haben die Struktur ihrer Gemeinderechnungen gemäss den Empfehlungen der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren für das harmonisierte Rechnungslegungsmodell für die Kantone und die Gemeinden (HRM) aufgebaut. Ab dem Budget 2015 werden alle Gemeinden die neuen Empfehlungen vom 25. Januar 2008 umsetzen. Diese HRM2-Empfehlungen bezwecken namentlich Folgendes:

- Gleicher Kontenplan für die Finanzbuchhaltung, gültig für die drei Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden;
- Dreistufiger Erfolgsausweis in der Laufenden Rechnung: Das Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit (erste Stufe) und das Ergebnis aus Finanzierung (zweite Stufe) ergeben das operative Ergebnis. Zusammen mit den ausserordentlichen Aufwänden und Erträgen (dritte Stufe) ergibt sich das Gesamtergebnis der Rechnungsperiode;
- Ausweis einer Geldflussrechnung;
- Erweiterter Anhang zur Jahresrechnung;
- Periodische Neubewertung von Finanzvermögen;
- Einheitliche Definitionen von Kennzahlen.

Die Forderungen des Motionärs, die Aussagekraft und die Vergleichbarkeit der gemeindlichen Finanzhaushalte zu verbessern, wird mit der Umsetzung von HRM2 auf der Ebene der Finanzbuchhaltung unterstützt. Im Weiteren ermöglichen die von den Gemeinden gemäss § 22 Abs. 2 Bst. d und § 23 Abs. 1 Bst. g FHG veröffentlichten Kennzahlen bereits heute Vergleiche zwischen den Gemeinwesen.

3. Die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)

Im Finanzhaushaltgesetz sind die Grundsätze und Kompetenzen bereits heute stufengerecht in § 11 wie folgt geregelt:

¹ Eine Kosten- und Leistungsrechnung kann durch Beschluss der Exekutive eingeführt werden.

² Sie dient als Führungsinstrument und zeigt auf, welche Kosten eine bestimmte Leistung verursacht und welche Erlöse damit erzielt werden.

³ Die Exekutive erlässt die notwendigen Bestimmungen.

Bei einer KLR handelt es sich um eine interne Rechnung, die auf Stufe Amt oder Abteilung eingeführt wird. Dabei werden die zu erbringenden Leistungen zu Leistungsgruppen zusammengefasst und als Kostenträger definiert. Den Kostenträgern werden neben den Aufwänden und Erträgen der externen Finanzbuchhaltung auch die Sekundär- oder Querschnittskosten durch definierte Umlageschlüssel zugeteilt. Da die Ämter und Abteilungen der elf Zuger Einwohnergemeinden nicht überall genau gleich organisiert sind und zum Teil auch verschiedene

(Teil-)Aufgaben zu erfüllen haben, braucht es immer eine vertiefte Analyse, um die Kosten und die Leistungen miteinander zu vergleichen.

Die Forderung des Motionärs, dass der Kanton den Gemeinden die Struktur für «einheitliche Kostenstellen- und Kostenträgerrechnungen» vorgeben solle, ist nicht praxisgerecht. Es ist insbesondere nicht stufengerecht, dass der Kanton auf Gesetzesstufe «detaillierte Regelungen für die Umlage der Gemeinkosten» erlassen sollte, die dann von jeder einzelnen Verwaltungseinheit aller elf Einwohnergemeinden in ihren internen KLR angewendet werden müssten.

4. Benchmarks

Beim «Benchmarking» geht es um die vergleichende Analyse von Produkten, Dienstleistungen oder Prozessen mit einem festgelegten Bezugswert oder Vergleichsprozess. Dies setzt voraus, dass diese auch tatsächlich vergleichbar sind. Es gilt dabei zu berücksichtigen, dass alle Gemeinden eine eigene Organisations- und Kostenstruktur haben, je nachdem, ob es sich um eine Berg- oder eine Talgemeinde handelt, ob sie Zentrumslasten zu tragen hat, ob es sich eher um einen Industrie- oder einen Bildungsstandort handelt und so weiter.

Die Forderung des Motionärs, dass der Kanton für die Gemeinden auf Gesetzesstufe mehrere verbindliche Benchmarks pro Verwaltungsbereich definieren müsse, damit die Effizienz und die Qualität untereinander verglichen werden könne, ist nicht zielführend. Wenn in bestimmten Bereichen Vergleiche zwischen den Gemeinwesen angestellt werden, ist immer eine vertiefte Analyse notwendig, die alle Rahmenbedingungen berücksichtigt. Mit der Definition von Benchmarks alleine können die Effizienz und die Qualität der Leistungserbringung einzelner Gemeinwesen nicht verglichen werden.

5. Zusammenhang mit dem zu revidierenden Gemeindegesetz

Die Qualität und Zielerreichung einer Leistungserbringung kann durch die Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget ausgewiesen werden. Die gesetzliche Grundlage für eine mögliche Einführung in den Einwohnergemeinden wird mit § 18a des zu revidierenden Gemeindegesetzes geschaffen.

6. Fazit

Die Forderungen des Motionärs erscheinen auf den ersten Blick sinnvoll und umsetzbar. Bei genauer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass sie in der Praxis nicht realisiert werden können und nicht zur gewünschten Erhöhung von Transparenz oder Aussagekraft der gemeindlichen Rechnungen führen. Jedoch wird die Umsetzung der HRM2-Empfehlungen auf das Jahr 2015 die Aussagekraft und die Vergleichbarkeit der gemeindlichen Finanzhaushalte in der Finanzbuchhaltung verbessern. Die Transparenz der Leistungserbringung könnte mit Leistungsaufträgen der einzelnen Verwaltungseinheiten erreicht werden. Vom Kanton auf Gesetzesstufe vorgegebene Kontenpläne oder Benchmarks sind nicht zielführend. Für Vergleiche in einem bestimmten Bereich sind immer vertiefte Analysen notwendig, die alle Rahmenbedingungen berücksichtigen.

7. Antrag

Wir beantragen Ihnen, die Motion von Thomas Aeschi betreffend Teilrevision FHG zur Erhöhung der Transparenz der staatlichen Leistungserbringung vom 16. August 2012 (Vorlage Nr. 2174.1 - 14139) nicht erheblich zu erklären.

Zug, 19. Februar 2013

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Beat Villiger

Der Landschreiber: Tobias Moser