



**Motion der SP-Fraktion
betreffend Verbesserungen im Finanzhaushaltgesetz (FHG)**
(Vorlage Nr. 3496.1 - 17142)

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 30. Mai 2023

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die SP-Fraktion hat am 8. November 2022 eine Motion betreffend Verbesserungen im Finanzhaushaltgesetz (FHG) eingereicht (Vorlage Nr. 3496.1 - 17142). Der Kantonsrat hat die Motion am 24. November 2022 an den Regierungsrat zum Bericht und Antrag überwiesen.

Wir unterbreiten Ihnen zur Motion wie folgt Bericht und Antrag:

1. Stellungnahme zum Motionsanliegen

1.1. § 2 Abs. 2 Bst. a FHG – Grundsätze und Haushaltsregeln (Schuldenbremse)

Die SP-Fraktion fordert mit ihrer Motion, dass § 2 Abs. 2 Bst. a FHG neu zu formulieren sei, so dass es keiner teleologischen Auslegung mehr bedarf.

Per 1. Januar 2018 wurde das Finanzhaushaltgesetz (FHG) vom 31. August 2006 (BGS 611.1) geändert. In § 2 wurde eine Schuldenbremse eingeführt. Ein Element dieser Schuldenbremse lautet in § 2 Abs. 2 Bst. a wie folgt: «Das kumulierte Ergebnis der Erfolgsrechnung ist über acht Jahre auszugleichen». Der Finanzdirektor hat mit Schreiben vom 5. Oktober 2018 an die Einwohner-, Kirch- und Bürgergemeinden des Kantons Zug im Sinne einer teleologischen Auslegung festgehalten, dass es nicht dem Willen des Gesetzgebers entspricht, einen starren Mechanismus zum Abbau von Ertragsüberschüssen zu implementieren. Der Gesetzgeber hat sich für eine Verschärfung der einschlägigen Normen ausgesprochen, um eine wirkungsvolle Schuldenbremse zu installieren, nicht aber um zusätzlichen Druck bezüglich des Abbaus allfälliger Ertragsüberschüsse aufzubauen. Vielmehr ist es Sache des jeweiligen Gemeinwesens und entspricht dem Grundsatz der Gemeindeautonomie, eine adäquate Finanzpolitik zu betreiben.

Im Motionsantrag wird festgehalten, dass die Formulierung von § 2 Abs. 2 Bst. a FHG bewirke, dass der Kanton oder eine Gemeinde angehäuften Eigenkapital nicht gezielt über die Jahre mit Verlusten abbauen kann. Die Finanzdirektion habe schon seit Jahren versprochen, dass sie eine Anpassung wegen des Eigenkapitals vornehmen wolle. Die Funktionsweise einer Haushaltsregel sollte gemäss Prof. Christoph A. Schaltegger nicht so angepasst werden, dass sie den Verzehr von Eigenkapital generell erlaubt (vgl. Antwort des Regierungsrats zur Interpellation von Thomas Meierhans und Heinz Achermann betreffend: Wie hoch soll das Eigenkapital des Kantons Zug sein, Vorlage 3454.2 - 17155). Das würde dem Sinn der Regelbindung für einen nachhaltigen Kantonshaushalt zuwiderlaufen. Wie der Regierungsrat in der Beantwortung festgehalten hat, besteht aufgrund der aktuellen Lage der Kantonsfinanzen kein Anlass, die Schuldenbremse grundlegend zu ändern. Dies vor dem Hintergrund, dass in den kommenden vier Jahren keine negativen Jahresabschlüsse zu erwarten sind, welche es auszugleichen gelte. Auch hinsichtlich der Einwohnergemeinden ist kein Handlungsbedarf festzustellen. So weisen alle Einwohnergemeinden in den letzten Jahren einen Ertragsüberschuss aus.

Kantone mit höherem Eigenkapital sind zudem nachhaltiger finanziert und resilienter gegen unerwartete Ausgaben. Der Kanton Zug steht in finanzieller Hinsicht zwar gut da und verfügt über eine sehr solide Eigenkapitaldecke. Der interkantonale Vergleich zeigt aber, dass weder ein aussergewöhnlich hoher Eigenkapitalbestand (1,59 Milliarden Franken) noch eine einmalig hohe Eigenkapitalquote (51,7 Prozent) zu konstatieren sind (per Ende des Jahres 2021). Der Kanton liegt hinsichtlich der Eigenkapitalausstattung im oberen Mittelfeld (vgl. dazu auch Antwort des Regierungsrats zur Interpellation von Thomas Meierhans und Heinz Achermann betreffend: Wie hoch soll das Eigenkapital des Kantons Zug sein, Vorlage 3454.2 - 17155). Mit dem Rekordergebnis des Jahres 2022 wird sich der Kanton Zug in der Rangliste voraussichtlich in die ersten drei Positionen verbessern. Nur die Kantone Appenzell Innerrhoden und Graubünden dürften über eine höhere Eigenkapitalquote verfügen. Mit Bericht und Antrag vom 25. Oktober 2022 betreffend Rahmenkredit für die Planung, den Landerwerb und den Bau der Projekte «Umfahrung Unterägeri» und «Umfahrung Zug» mit Genehmigung der generellen Projekte Bericht und Antrag des Regierungsrats (Vorlage Nr. 3492.1 - 17134) schlägt der Regierungsrat vor, die Baukosten beider Projekte von rund 1 Milliarde Franken dem Eigenkapital zu belasten. Mit diesem Vorgehen sollen die künftigen Generationen nicht mit dem daraus entstehenden Abschreibungsbedarf belastet werden und die Einhaltung der Schuldenbremse gewährleistet bleiben. Gleichzeitig wird sich mit der Umsetzung der beiden Projekte auch das Eigenkapital und somit auch die Eigenkapitalquote entsprechend reduzieren. Würde die Eigenkapitalquote per Ende des Jahres 2022 ohne diese Reserve für die Umfahrungen Unterägeri und Zug berechnet, würde sie bei rund 32 Prozent liegen.

Mittelfristig ist – wie dies der Regierungsrat in der Beantwortung der Interpellation von Thomas Meierhans und Heinz Achermann betreffend: Wie hoch soll das Eigenkapital des Kantons Zug sein, Vorlage 3454.2 - 17155, festgestellt hat – das heutige Regelwerk im FHG jedoch anpassungsbedürftig. Zu prüfen sind in erster Linie mögliche Mechanismen, welche bei negativen Rechnungsabschlüssen Entnahmen aus dem geäußerten Eigenkapital zulassen, um nicht sofort mit Entlastungsprogrammen und Sparpaketen reagieren zu müssen. Denkbar ist beispielsweise die Einführung eines gewissen Betrags als sogenannter Eigenkapitalsockel. Die damit zusammenhängenden Abklärungen sind bereits eingeleitet worden.

1.2. § 14 Abs. 3a FHG – Abschreibungen Verwaltungsvermögen

Die in der Motion erwähnten Photovoltaikanlagen sind Teil einer Hochbaute (Gebäude) und der Regierungsrat ist der Meinung, dass dafür weiterhin die Abschreibungssätze gemäss § 14 Abs. 3a FHG anzuwenden sind. Die in § 14 Abs. 3a FHG erwähnten Kategorien haben sich bewährt und der Regierungsrat lehnt es aus Praktikabilitätsgründen ab, jede einzelne Installation separat zu behandeln. Eine Hochbaute besteht aus vielen verschiedenen Teilen, welche unterschiedlich abgeschrieben werden könnten. Beispielsweise ist die Lebensdauer einer Heizung kürzer als die einer Mauer. Die Abschreibung von Hochbauten über $33\frac{1}{3}$ Jahre entspricht einem Durchschnittssatz über alle Komponenten. Es macht keinen Sinn, die einzelnen Kategorien, wie zum Beispiel die Hochbauten, auf die einzelnen Komponenten aufzuteilen und entsprechend abzuschreiben. Eine Aufteilung würde einerseits die administrativen Aufwendungen erhöhen und andererseits die Übersichtlichkeit – zum Beispiel beim Ausweis in der Jahresrechnung – stark einschränken.

Dieselbe Meinung vertritt der Regierungsrat in Bezug auf immaterielle Anlagen. Das bestehende System hat sich bewährt, weshalb eine Kürzung des Abschreibungssatzes abgelehnt wird.

1.3. Einnahmen und Ausgaben zum laufenden Geschäftsjahr

Die Exekutive erstellt gemäss § 22 Abs. 1 FHG jährlich ein Budget für das Folgejahr. Dieses wird von der Legislative bis 30. November (Kanton) beziehungsweise 31. Dezember (Gemeinden) des Vorjahres genehmigt (Abs. 3). Die SP-Fraktion wünscht sich, dass der Bericht und Antrag der erweiterten Staatswirtschaftskommission (Stawiko) zum Budget um Informationen zur laufenden Jahresrechnung ergänzt werden.

Wie die SP-Fraktion in ihrer Motion korrekt schreibt, erfolgen allfällige Äusserungen der Finanzdirektion anlässlich der Beratungen der erweiterten Stawiko zum Budget im «*ganz Groben*» über das erwartete Ergebnis des laufenden Jahres. Der Begriff «grob» kann in diesem Zusammenhang mit «ungefähr» gleichgesetzt werden. Allerdings dürfen Berichte und Anträge des Regierungsrats und/oder der erweiterten Stawiko mit Angaben zur Jahresrechnung nicht mit ungefähren sondern nur mit definitiven Zahlen verfasst werden. So können Steuernachzahlungen oder -rückzahlungen in Einzelfällen grosse Auswirkungen auf das Ergebnis der Jahresrechnung haben. Insofern können diverse Ereignisse in den letzten Monaten des Jahres das zu prognostizierende Ergebnis noch stark verändern. Aus diesen Gründen wird die Finanzdirektion auch zukünftig anlässlich der Beratungen der erweiterten Stawiko über das erwartete Ergebnis des laufenden Jahres mündlich informieren.

1.4. § 26 FHG – Gebundene Ausgaben

Die Motion fordert, dass es bei gebundenen Ausgaben neu eine finanzielle Grenze geben sollte, bei denen ein Kredit bei der Legislative (Kantonsrat beim Kanton Zug, Grosser Gemeinderat bei der Stadt Zug, Souverän bei den restlichen Gemeinden) zwingend einzuholen ist.

Die gebundenen Ausgaben sind unter § 26 FHG geregelt: Unter Vorbehalt von § 25 FHG ist eine Ausgabe gebunden, wenn sie

- a) durch eine Rechtsgrundlage oder ein Gerichtsurteil grundsätzlich und dem Umgang nach vorgeschrieben ist oder
- b) zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich ist, wenn anzunehmen ist, mit der Rechtsgrundlage seien auch die sich daraus ergebenden Aufwände gebilligt worden.

Als gebunden gelten namentlich auch diejenigen Ausgaben

- a) die der Werterhaltung, dem zeitgemässen Unterhalt und dem Umbau von Sachanlagen dienen, ohne den Zweck oder die vorhandenen Kapazitäten erheblich zu verändern oder
- b) die für den Ersatz bestehender, nicht mehr den Anforderungen genügender Sachanlagen erforderlich sind.

Für gebundene Ausgaben müssen immer die Voraussetzungen gemäss § 26 FHG erfüllt sein. Daher ist es wenig sinnvoll, eine allgemeingültige Obergrenze bezüglich gebundener Ausgaben im FHG zu verankern. Es gibt jedoch Spezialgesetze, die die Rechtsgrundlage für gebundene Ausgaben darstellen und gleichzeitig eine Obergrenze dafür vorgeben. Als Beispiel sei das Gesetz über soziale Einrichtungen (SEG) vom 26. August 2010 (BGS 861.5) genannt. Dort ist in § 26 Abs. 3 festgelegt, dass der Regierungsrat sozialen Einrichtungen Investitionsbeiträge bis 5 Millionen Franken gewähren kann.

Die Einführung einer allgemeingültigen Obergrenze würde zudem zu einer Erhöhung des administrativen Aufwands und zu Verzögerungen aufgrund des politischen Prozesses führen. So könnte der Regierungsrat gebundene Ausgaben, die er zum Beispiel aufgrund eines Gerichtsurteils leisten muss, nicht tätigen, bis die Legislative darüber beschlossen hat. In einem

solchen Fall müsste aber der zu leistende Betrag bezahlt werden, selbst wenn die Legislative dem nicht zustimmt. Der Regierungsrat hat bislang bei grossen Unterhalts- oder Instandsetzungsarbeiten jeweils einen entsprechenden Objektkredit beantragt. Als Beispiel sei die Instandsetzung und der Umbau des Theilerhauses an der Hofstrasse in Zug oder die Gesamtinstandsetzung der Kantonsschule Zug genannt.

Der Regierungsrat lehnt die Einführung einer finanziellen Limite für gebundene Ausgaben ab. Aus § 26 FHG ergibt sich eindeutig, wann eine gebundene Ausgabe vorliegt. Es sind keine Gründe ersichtlich, warum neu eine allgemeingültige Obergrenze einzuführen ist.

1.5. Statistik «Finanzkennzahlen der Zuger Gemeinden»

Bei der Statistik «Finanzkennzahlen der Zuger Gemeinden» handelt es sich um eine freiwillige, von der Einwohnergemeinde Baar erstellte Statistik. Die SP-Fraktion wünscht sich, dass zukünftig diese Statistik vom Kanton erstellt wird. Diese soll dem Bericht der erweiterten Stawiko zum Geschäftsbericht des vergangenen Jahres beigelegt werden. In der Statistik sollen zukünftig auch die Zahlen des Kantons ersichtlich sein. Die SP-Motion begründet dies damit, dass die finanzielle Situation der Gemeinden im Kantonsrat praktisch nie ein Thema sei. Mit diesem Bericht würde dies mindestens zur Kenntnis genommen.

Die Finanzdirektion übt gemäss § 23 Abs. 4 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesezt, GG) vom 4. September 1980 (BGS 171.1) die Finanzaufsicht über die Gemeinden aus. Im Rahmen dieser Aufsichtsfunktion werden die Finanzzahlen der Einwohnergemeinden, gestützt auf die von den Gemeinden publizierten Jahresrechnungen, von der Finanzdirektion erhoben und auf der Website des Kantons Zug publiziert¹. Eine weitergehende Bereitstellung von kommunalen Finanzkennzahlen erübrigt sich.

2. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, die Motion der SP-Fraktion betreffend Verbesserungen im Finanzhaushaltgesetz (FHG) vom 8. November 2022 (Vorlage Nr. 3496.1 - 17142) nicht erheblich zu erklären.

Zug, 30. Mai 2023

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Die Frau Landammann: Silvia Thalmann-Gut

Der Landschreiber: Tobias Moser

75/sl

¹ <https://www.zg.ch/behoerden/gesundheitsdirektion/statistikfachstelle/themen/oeffentliche-finanzen/gemeindefinanzen?kennzahl=01>