

GESETZ

ÜBER DEN FINANZHAUSHALT DES KANTONS UND DER GEMEINDEN  
(FINANZHAUSHALTGESETZ)

BERICHT UND ANTRAG DER STAATSWIRTSCHAFTSKOMMISSION

VOM 8. MAI 2006

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Staatswirtschaftskommission (Stawiko) hat die Vorlage Nr. 1367.2 - 11809 am 8. Mai 2006 beraten. Für Auskünfte und weiterführende Informationen standen uns von der Finanzdirektion Regierungsrat Peter Hegglin, die juristische Mitarbeiterin Clara Bossard und der wissenschaftliche Mitarbeiter Marc Strasser zur Verfügung. Wir erstatten Ihnen hiermit den wie folgt gegliederten Bericht:

1. Ausgangslage und Eintretensdebatte
2. Detailberatung
  - 2.1. Erster Abschnitt: Geltungsbereich und Grundsätze (§§ 1 - 2)
  - 2.2. Zweiter Abschnitt: Finanz- und Rechnungswesen (§§ 3 - 19)
  - 2.3. Vierter Abschnitt: Ausgaben und Kredite (§§ 24 - 34)
  - 2.4. Fünfter Abschnitt: Zuständigkeiten (§§ 35 - 40)
  - 2.5. Sechster Abschnitt: Finanzkontrolle (§§ 41 - 52)
  - 2.6. Siebter Abschnitt: Übergangs- und Schlussbestimmungen (§§ 53 - 56)
3. Parlamentarische Vorstösse
4. Anträge

## 1. Ausgangslage und Eintretensdebatte

Zur Ausgangslage verweisen wir auf die gut strukturierten und aussagekräftigen Berichte des Regierungsrates (Vorlage Nr. 1367.1 - 11808) und der vorberatenden Kommission (Vorlage Nr. 1367.3 - 11990). Dort sind die relevanten Informationen enthalten, welche für die Beratung der Totalrevision des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden (Finanzhaushaltgesetz, FHG) notwendig sind. Eintreten war in der Stawiko unbestritten. Nach den Einleitungs- und Übersichtsreferaten des Finanzdirektors und des wissenschaftlichen Mitarbeiters wurde ohne Verzug mit der Detailberatung begonnen.

## 2. Detailberatung

Die Detailberatung wurde anhand der Vorlage Nr. 1367.4 - 11991 (Gesetzestext mit Anträgen der vorberatenden Kommission) vorgenommen. Im Folgenden werden lediglich diejenigen Gesetzesbestimmungen kommentiert, welche in der Stawiko vertieft behandelt und/oder zu denen während der Beratung Anträge gestellt worden sind. Die nicht erwähnten Paragraphen sind explizit oder stillschweigend gemäss den Anträgen der vorberatenden Kommission akzeptiert worden.

### 2.1. Erster Abschnitt: Geltungsbereich und Grundsätze (§§ 1 - 2)

#### § 2 Grundsätze

**§ 2 Abs. 1** definiert, dass sich die Haushaltsführung nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit zu richten hat. Die vorberatende Kommission beantragt, dass der Grundsatz der Sparsamkeit so wichtig sei, dass er explizit im Gesetz erwähnt werden soll. Die Stawiko sieht dafür keine Notwendigkeit, weil alle Grundsätze gleichwertig sind. Die Definitionen dazu finden sich in den Materialien. Ausserdem widerspricht die explizite Umschreibung eines einzelnen Grundsatzes der Systematik dieses Paragraphen. Die Stawiko beantragt deshalb einstimmig,

→ in § 2 Abs. 2 (neu) den Antrag der vorberatenden Kommission abzulehnen.

Zur Frage des mittelfristigen Ausgleichs der Laufenden Rechnung im **bisherigen § 2 Abs. 2** anerkennt die Stawiko sowohl die Argumente der Regierung als auch diejenigen der vorberatenden Kommission. Der öffentlichen Hand muss die Gelegenheit gegeben sein, sich antizyklisch zur Wirtschaftsentwicklung zu verhalten. Auf der anderen Seite muss auch sichergestellt werden, dass die Laufende Rechnung nicht über längere Zeit massive Defizite aufweist. Unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Entwicklungen muss der finanzpolitische Grundsatz erfüllt werden können, nach welchem der Steuerfuss über mehrere Jahre stabil gehalten werden soll. Dabei ist zu beachten, dass der Begriff „mittelfristig“ nicht absolut definiert werden kann. Man geht in etwa von folgenden Zeiträumen aus:

kurzfristig = ein Jahr;

mittelfristig = zwei bis fünf Jahre;

langfristig = über fünf Jahre.

Somit erscheint uns der vom Regierungsrat in den Materialien erwähnte Zeitraum von bis zu sieben Jahren etwas zu lang zu sein. Die Stawiko beantragt deshalb einstimmig:

→ zu § 2 Abs. 2: «Die Laufende Rechnung **ist mittelfristig, in der Regel innert fünf Jahren, auszugleichen.**».

## 2.2. Zweiter Abschnitt: Finanz- und Rechnungswesen (§§ 3 - 19)

### § 8 Spezialfinanzierungen

Die Formulierung in **§ 8 Abs. 3** erscheint uns nicht logisch. Die Stawiko beantragt deshalb einstimmig folgende redaktionelle Anpassung, welche sich an der Formulierung im bisherigen FHG orientiert:

→ zu § 8 Abs. 3: «**Verpflichtungen und Vorschüsse der Spezialfinanzierungen** werden verzinst, sofern dies nicht ausdrücklich ausgeschlossen ist.»

### § 13 Bewertungsgrundsätze

Die vorberatende Kommission hat in ihrem Bericht auf Seite 12 unten geschrieben, dass „bei der Bewertung von Wertschriften der jeweilige Kurswert Ende Jahr“ eingesetzt werde. Die Stawiko präzisiert, dass dies zwar für Aktien zutrifft, jedoch nicht für festverzinsliche Wertschriften wie Obligationen. Diese werden zum Nominalwert bewertet.

Bei den Bestimmungen zur Bewertung von Verwaltungsvermögen hat die Stawiko zwei Fehler ausgemacht. Verwaltungsvermögen ist per definitionem für die öffentliche Aufgabenerfüllung bestimmt und kann nicht veräussert werden. Deshalb macht es keinen Sinn, für Verwaltungsvermögen Verkehrswerte berechnen oder schätzen zu wollen (**siehe § 13 Abs. 4**). Wenn Verwaltungsvermögen nicht mehr benötigt wird, muss es zuerst zum Restbuchwert (**siehe § 13 Abs. 5**) in Finanzvermögen umgewandelt werden. Für die Objekte im Finanzvermögen müssen dann die Verkehrswerte ermittelt werden, damit sie korrekt in der Bilanz ausgewiesen werden. Die Stawiko beantragt deshalb einstimmig folgende zwei Korrekturen:

- zu § 13 Abs. 4: «Die Positionen des Verwaltungsvermögens werden wie folgt bilanziert: a) zu Anschaffungs- oder Erstellungswerten abzüglich der Abschreibungen; ~~oder zum niedrigeren Verkehrswert;~~»
- zu § 13 Abs. 5: «Überträge vom Verwaltungsvermögen in das Finanzvermögen erfolgen zum ~~Verkehrswert~~ **Restbuchwert**.»

Der Vollständigkeit halber halten wir fest, dass Wertberichtigungen gemäss **§ 13 Abs. 2** richtigerweise über eine separate Passivposition in der Bilanz zu erfolgen haben. Solche Wertberichtigungen haben deshalb keinen Einfluss auf das Ergebnis der Laufenden Rechnung.

## **§ 14 Abschreibungen**

Die Stawiko ist mit dem Antrag des Regierungsrates einverstanden, im externen Rechnungswesen, d.h. in der Finanzbuchhaltung, weiterhin degressiv abzuschreiben. Die Grafik auf Seite 12 des regierungsrätlichen Berichtes zeigt auf, dass bei dieser Methode der Abschreibungsaufwand in den ersten 16 Jahren höher ist als bei der linearen. Diejenige Generation, welche eine Investition beschliesst, trägt somit auch den Hauptteil des Abschreibungsaufwandes.

Für ein Stawiko-Mitglied ist es nicht nachvollziehbar, unbebaute Grundstücke mit 1% pro Jahr abzuschreiben (**siehe § 14 Abs. 3 Bst. a**). Dieser Satz könnte auch bei Null sein, da grundsätzlich nur dann abzuschreiben sei, wenn ein Objekt auch einen Nutzen erbringe. Es wurde jedoch kein Antrag gestellt.

## **§ 16 Rückerstattungspflicht bei Zweckentfremdung und Veräusserung subventionierter Objekte**

Die vorberatende Kommission beantragt bei **§ 16 Abs. 1**, dass auf eine allfällige Rückforderung bei Geringfügigkeit verzichtet werden könne. Es wird jedoch nicht umschrieben, was unter Geringfügigkeit zu verstehen ist. Die Stawiko weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass gemäss § 37 Bst. c bei einem Forderungsverzicht über 5'000 Franken eine schriftliche Zustimmung der Finanzdirektion einzuholen ist, sofern kein Verlustschein vorliegt.

## **§ 19 Aufwandüberschuss**

Gemäss Antrag des Regierungsrates zu **§ 19 Abs. 2** ist ein Aufwandüberschuss zu aktivieren und über drei Jahre abzuschreiben, sofern kein freies Eigenkapital vorhanden ist um den Verlust zu decken. Diese Regelung führt dazu, dass während dreier Jahre die Laufende Rechnung zusätzlich belastet wird. Es ist jedoch mit dieser Formulierung nicht ausgeschlossen, dass weitere Defizite ausgewiesen werden können. Die Stawiko wünscht hier eine restriktivere Formulierung welche verlangt, dass ein Aufwandüberschuss - bei fehlendem freiem Eigenkapital - innerhalb von drei Jahren mit Ertragsüberschüssen auszugleichen ist und stellt einstimmig folgenden Antrag:

- ➔ zu § 19 Abs. 2: «Bei fehlendem freiem Eigenkapital ist er zu aktivieren und über drei Jahre **mit Ertragsüberschüssen der Laufenden Rechnung auszugleichen.**»

## **2.3. Vierter Abschnitt: Ausgaben und Kredite (§§ 24 - 34)**

### **§ 29 Notstandskredit**

Wenn die Exekutiven gemäss den gesetzlichen Rahmenbedingungen Notstandskredite beschliessen müssen, ist der Information darüber grosse Beachtung zu schenken. Darin geht die Stawiko mit der vorberatenden Kommission einig. Jedoch beantragt die Stawiko einstimmig, folgende Formulierung zu wählen:

- ➔ § 29 Abs. 1: «Wenn für eine Ausgabe die Rechtsgrundlage fehlt und deren Aufschub schwerwiegende Nachteile für das Gemeinwesen bewirken würde,

kann die Exekutive Notstandskredite beschliessen. Darüber **ist die Staatswirtschaftskommission beziehungsweise die Rechnungsprüfungskommission umgehend**, die Legislative so schnell wie möglich zu informieren.»

## **2.4. Fünfter Abschnitt: Zuständigkeiten (§§ 35 - 40)**

### **§ 40 Zeichnungsberechtigung**

Die Stawiko ist mit dem Antrag der vorberatenden Kommission einverstanden, dass - mit Ausnahme der Direktionsvorstehenden - Kollektivunterschrift zu zweien notwendig ist, sobald finanzielle Verpflichtungen eingegangen werden. Es wurde die Frage diskutiert, ob es ausreichend sei, wenn im Gesetz unter **Abs. 1** lediglich „Verfügungen und Verträge“ aufgeführt sind. Die Finanzdirektion hat uns versichert, dass mit dieser Formulierung sämtliche Dokumente abgedeckt sind, mit denen finanzielle Verpflichtungen des Kantons ausgelöst werden können.

## **2.5. Sechster Abschnitt: Finanzkontrolle (§§ 41 - 52)**

### **§ 45 Allgemeine Aufgaben**

Hier beantragt die Stawiko einstimmig folgende redaktionelle Korrektur:

- § 45 Abs. 1: «Die Finanzkontrolle ist zuständig für die Prüfung des gesamten Finanzhaushaltes, insbesondere  
e) ~~von~~ **für** Prüfungen im Auftrag des Bundes.»

## **2.6. Siebter Abschnitt: Übergangs- und Schlussbestimmungen (§§ 53 - 56)**

### **§ 54 Änderung bisherigen Rechts**

In diesem Paragraphen werden Anpassungen in verschiedenen anderen Erlassen vorgenommen. Der Regierungsrat beantragt unter **Ziff. 5**, den § 18 der Geschäftsordnung des Kantonsrates (BGS 141.1) so abzuändern, dass der Stawiko auch Geschäfte vorzulegen sind, welche zu Kostenreduktionen führen. Diese Frage stellte sich explizit bei der Beratung der Umsetzung der aktualisierten Finanzstrategie 2004 bis 2010: Wachstumsabschwächungen des Personalaufwandes und der Beiträge mit Zweckbindung (Vorlage Nr. 1280.2 - 11593). Die Stawiko hat in ihrem Bericht vom

3. März 2005 (Vorlage Nr. 1280.4 - 11665) festgehalten, dass ihr die Möglichkeit einzuräumen sei,

- auch kostensparende Vorlagen betragsmässig daraufhin zu überprüfen, ob die ausgewiesenen Reduktionen tatsächlich anfallen;
- allfällige kostenerhöhende Konsequenzen in anderen Bereichen zu überprüfen, denen keine oder zu wenig Beachtung geschenkt wurde;
- weiter Sparmöglichkeiten zu prüfen, die noch nicht aufgezeigt worden sind.

Der Regierungsrat wurde eingeladen, mit der FHG-Vorlage gleichzeitig eine Änderung der Geschäftsordnung zu unterbreiten, welche die Zuständigkeit der Stawiko bei kostensparenden Massnahmen ausdrücklich begründet. Dieser Auftrag ist hiermit erfüllt und die Stawiko ist selbstverständlich damit einverstanden. Nicht akzeptieren können wir jedoch die vorgeschlagenen Limiten von Fr. 500'000 für einmalige Ausgaben/Einnahmen beziehungsweise Fr. 50'000 für wiederkehrende Ausgaben/Einnahmen.

Die Erfahrung zeigt, dass es immer wieder Geschäfte gibt, die zwar geringe finanzielle Auswirkungen haben, jedoch in der Stawiko-Beratung zu Fragen und/oder weitergehenden Abklärungen Anlass geben. Die Stawiko nimmt ja bekanntlich sowohl die Aufgaben einer Finanzprüfungs- als auch diejenigen einer Geschäftsprüfungskommission wahr. Wir sind überzeugt, dass unsere Arbeit dazu beiträgt, dass auch „kleine Vorlagen“ mit der nötigen Sorgfalt und in der geforderten Qualität ausgearbeitet werden. Wir beantragen deshalb einstimmig, die Limiten gemäss bisheriger Regelung wie folgt beizubehalten:

→ zu § 54 Ziff. 5:

«Kantonsratsbeschluss über die Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 1. Dezember 1932 wird wie folgt geändert:

§ 18 Abs. 1

*Staatswirtschaftskommission*

<sup>1</sup> Die Staatswirtschaftskommission besteht aus sieben Mitgliedern und hat folgende Befugnisse:

1. – 4. unverändert
5. sie gibt ihren Bericht zu jedem Antrag oder Gesetzesvorschlag ab, der die **Einnahmen oder Ausgaben einmalig um Fr. 100'000.–** oder wiederkehrend **um Fr. 20'000.–** beeinflusst.
6. – 8. unverändert

Die vorberatende Kommission beabsichtigt gemäss den Ausführungen in Kapitel 4 ihres Berichtes, die parlamentarische Mitsprache bei Bauvorhaben zu verbessern und beantragt in der neuen **Ziff. 6** Änderungen im Kantonsratsbeschluss betreffend

Rahmenkredit und Verfahren für die Planung von kantonalen Hochbauten (BGS 721.252). Damit ist die Stawiko grundsätzlich einverstanden. Wir erachten es als richtig, wenn in **§ 2 Abs. 3 (neu)** festgelegt wird, dass auch die Wirtschaftlichkeit und die Folgekosten bei Studienaufträgen sowie Vor- und Bauprojekten beurteilt werden müssen.

Nicht einverstanden sind wir jedoch mit dem Antrag der vorberatenden Kommission in **§ 2 Abs. 4**, wonach dem Kantonsrat die Genehmigung von Wettbewerbsergebnissen oder Vorprojekten vorbehalten bleiben soll. Aus Sicht der Stawiko macht es wenig Sinn, den Kantonsrat mit solchen Genehmigungen zu beauftragen. Diese Tätigkeit soll - wie bisher - einem mit Fachleuten besetzten Gremium vorbehalten bleiben. Die Stawiko beantragt deshalb einstimmig,

→ in § 54 Ziff. 6,

**den § 2 Abs. 4** im Kantonsratsbeschluss betreffend Rahmenkredit und Verfahren für die Planung von kantonalen Hochbauten vom 24. September 1992 **gemäss Antrag der vorberatenden Kommission abzulehnen.**

### 3. Parlamentarische Vorstösse

Die Stawiko hat allen Anträgen des Regierungsrates zu den sechs parlamentarischen Vorstössen einstimmig zugestimmt.

### 4. Anträge

Gestützt auf diesen Bericht **b e a n t r a g e n** wir Ihnen einstimmig,

- 4.1. auf die Vorlage Nr. 1367.2 – 11809 einzutreten und ihr in der Fassung der vorberatenden Kommission gemäss Vorlage Nr. 1367.4 – 11991 zuzustimmen, sofern diese nicht den Anträgen der Stawiko gemäss Detailberatung in folgenden Paragraphen widersprechen:

§ 2 Grundsätze

§ 8 Spezialfinanzierungen

§ 13 Bewertungsgrundsätze

§ 19 Aufwandüberschuss

§ 29 Notstandskredit

§ 45 Finanzkontrolle / Allgemeine Aufgaben

§ 54 Änderung bisherigen Rechts



- 4.2. die Motion der FDP-Fraktion betreffend Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes vom 31. Oktober 1996 (Vorlage Nr. 403.1 – 9061) im Sinne der Ausführungen in Ziffer 5.1 des regierungsrätlichen Berichtes (Vorlage Nr. 1367.1 – 11808) teilweise erheblich zu erklären und gleichzeitig als erledigt abzuschreiben;
- 4.3. das Postulat Armin Jans betreffend Personalplafonierung und Sparmassnahmen im Finanzhaushalt des Kantons Zug vom 7. Mai 1992 (Vorlage Nr. 7711) erheblich zu erklären und gleichzeitig als erledigt abzuschreiben;
- 4.4. die Motion von Bruno Pezzatti und Gerhard Pfister betreffend Schaffung der Rechtsgrundlage für die Einführung einer gemässigten Ausgabenbremse vom 5. Juli 2001 (Vorlage Nr. 938.1 – 10643) nicht erheblich zu erklären;
- 4.5. die Motion von Hans Durrer betreffend klarerer Umschreibung einer gebundenen Ausgabe vom 17. Oktober 2002 (Vorlage Nr. 1057.1 – 10988) im Sinne der Ausführungen in Ziffer 5.4 des regierungsrätlichen Berichtes (Vorlage Nr. 1367.1 – 11808) teilweise erheblich zu erklären und gleichzeitig als erledigt abzuschreiben;
- 4.6. die erheblich erklärte Motion von Karl Rust, Peter Dür, Felix Häcki und Othmar Birri betreffend Gesamtauswirkungen von Ausgabenbeschlüssen vom 31. Oktober 2003 (Vorlage Nr. 1186.1 – 11323) als erledigt abzuschreiben;
- 4.7. die Motion der SVP-Fraktion betreffend Stärkung der Finanzkompetenzen des Kantonsrates vom 26. Februar 2004 (Vorlage Nr. 1217.1 – 11431) im Sinne der Ausführungen in Ziffer 5.6 des regierungsrätlichen Berichtes (Vorlage Nr. 1367.1 – 11808) wie folgt zu behandeln:
  - Begehren 1.1 nicht erheblich zu erklären;
  - Begehren 1.2 erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben;
  - Begehren 1.3 erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben;
  - Begehren 1.4.1 nicht erheblich zu erklären;
  - Begehren 1.4.2 nicht erheblich zu erklären;
  - Begehren 1.5 erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben;
  - Begehren 1.6 nicht erheblich zu erklären;
  - Begehren 1.7 teilweise erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben;
  - Begehren 2 bis 5 nicht erheblich zu erklären.

Zug, 8. Mai 2006

Mit vorzüglicher Hochachtung

IM NAMEN DER STAATSWIRTSCHAFTSKOMMISSION

Der Präsident: Peter Dür