

**Änderung des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden  
(Finanzhaushaltgesetz, FHG) vom 31. August 2006 (BGS 611.1)**

Bericht und Antrag der ad-hoc-Kommission  
vom 21. Dezember 2016

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die ad-hoc-Kommission hat die Teilrevision des Finanzhaushaltgesetzes (FHG) gemäss der Vorlage Nr. 2652.2 - 15240 an zwei halbtägigen Sitzungen am 18. November 2016 und 21. Dezember 2016 beraten. Für Auskünfte nahmen Finanzdirektor Heinz Tännler und Marc Strasser, wissenschaftlicher Mitarbeiter der Finanzdirektion, an der Sitzung teil. Marc Strasser führte gleichzeitig das Protokoll. An der ersten Sitzung nahm zeitweise Manuel Frei, Abteilungsleiter Finanzen und Wirtschaft der Einwohnergemeinde Baar, teil; an der zweiten Sitzung Roger Wermuth, Leiter der kantonalen Finanzverwaltung. Wir gliedern unseren Bericht wie folgt:

	Seite
1. In Kürze .....	1
2. Ausgangslage.....	2
3. Eintretensdebatte .....	2
4. Detailberatung .....	3
5. Parlamentarische Vorstösse .....	19
6. Anträge .....	19

**1. In Kürze**

**Der Regierungsrat beantragt eine Teilrevision des Finanzhaushaltgesetzes (FHG), das seit 2007 in Kraft ist und sowohl für den Kanton als auch die Einwohner-, Kirch- und Bürgergemeinden gilt. Das FHG soll in Teilbereichen den aktualisierten Entwicklungen angepasst werden. Insbesondere geht es um die Umsetzung von HRM2-Empfehlungen, die Einführung einer Schuldenbremse und die Änderung der Abschreibungsmethode.**

Die Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) hat im Januar 2008 das Harmonisierte Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden **HRM2** herausgegeben und ein Musterfinanzhaushaltgesetz vorgeschlagen. Die beantragte Teilrevision orientiert sich an diesen Empfehlungen.

Eine **Schuldenbremse** ist ein institutionelles Instrument zur Verhinderung einer übermässigen Verschuldung. Das war bisher im Kanton Zug noch kein Thema. Schulden sind nicht per se schlecht. Ziel ist es jedoch, dass die öffentliche Hand ihre Aufgaben erfüllen kann, ohne durch Schulden nennenswert beeinträchtigt zu werden.

Die vorberatende Kommission unterstützt knapp den Antrag des Regierungsrats, von der degressiven auf die lineare **Abschreibungsmethode** zu wechseln. HRM2 lässt beide Methoden zu. Moderne Rechnungslegungsgrundsätze fordern ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage (True and Fair View) und favorisieren die lineare Abschreibungsmethode. Dabei ist der Abschreibungsaufwand für Anlagen des Verwaltungsvermögens über eine bestimmte Nutzungsdauer jedes Jahr gleich hoch und somit besser kalkulierbar.

Neu werden die **Wertberichtigungen** von Anlagen im Finanzvermögen in der Erfolgsrechnung gebucht und nicht mehr in einer separaten Passiv-Position der Bilanz. Diese erfolgswirksame Verbuchung kann von einem Jahr zum anderen grosse Unterschiede des Jahresergebnisses zur Folge haben, zum Beispiel bei der periodischen Neubewertung von Grundstücken. Sie entspricht jedoch den Grundsätzen der True and Fair View.

In der neuen **FHG-Verordnung** führt der Regierungsrat verschiedene Sachverhalte näher aus, die für die tägliche Arbeit wichtig sind. Das schlanke Gesetz wird mit einer praxisgerechten Verordnung ergänzt.

Die ad-hoc-Kommission ist einstimmig auf die Vorlage eingetreten und stellt in der Detailberatung einige Änderungsanträge (siehe Kapitel 4).

## 2. Ausgangslage

Der Regierungsrat beantragt eine Teilrevision des Finanzhaushaltgesetzes (FHG). Der Kantonsrat kann gemäss der Geschäftsordnung vom 28. August 2014 (BGS 141.1) zu allen Paragraphen Änderungsanträge stellen, also auch zu denjenigen, die der Regierungsrat nicht ändern will. Das geltende Finanzhaushaltgesetz wurde im Jahr 2006 total revidiert und war somit während gut zehn Jahren in Kraft. Es ist ein grundlegendes Gesetz, das für die ganze kantonale Verwaltung und für die Einwohner-, Kirch- und Bürgergemeinden gilt. Es legt die Basis für die Haushaltsführung nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit. Diese Grundsätze bleiben unverändert. Das FHG soll in Teilbereichen den aktualisierten Entwicklungen angepasst werden, insbesondere:

- Umsetzung von HRM2-Empfehlungen gemäss dem Musterfinanzhaushaltgesetz<sup>1</sup>;
- Einführung einer Schuldenbremse;
- Änderung der Abschreibungsmethode.

Da es sich um eine Teilrevision handelt, bleibt die Struktur des Gesetzes gleich. Um das Gesetz schlank zu halten, wird der Regierungsrat eine Vollzugsverordnung (FHG-Verordnung) erlassen.

Die Gesetzesrevision wurde durch eine Arbeitsgruppe vorbereitet, in der Fachpersonen der Finanzdirektion, der Finanzkontrolle, der Gemeindeaufsicht und der Einwohnergemeinden vertreten waren. Die externe Vernehmlassung dauerte bis im November 2015. Wegen zusätzlicher Arbeit für das Entlastungsprogramm und die neue Finanzstrategie konnte die zweite Lesung im Regierungsrat erst im August 2016 stattfinden. Am 29. September 2016 hat der Kantonsrat die ad-hoc-Kommission bestellt, die aus fünfzehn Mitgliedern besteht. An der ersten Sitzung erteilte die Kommission der Finanzdirektion verschiedene Abklärungsaufträge. Die Antworten darauf sind in der Detailberatung in Kapitel 4 erwähnt.

## 3. Eintretensdebatte

Ein Kommissionsmitglied stellte die Frage, ob der Regierungsrat mit der vorliegenden Teilrevision eine geheime Absicht verfolge, ob er zum Beispiel mit der beantragten Änderung der Abschreibungsmethode eine Entlastung der Erfolgsrechnung anstrebe. Der Finanzdirektor erklärte, dass dies im Regierungsrat nie ein Thema gewesen sei und dass es ausschliesslich um

---

<sup>1</sup> Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2, herausgegeben von der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK), Januar 2008

sachliche Argumente gehe. Der Anpassungsbedarf infolge HRM2 war ausschlaggebend für die Teilrevision. Bezüglich der Abschreibungsmethode soll sich der Kanton Zug einer True and Fair View annähern und ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage zeigen. Das könne nach Ansicht des Regierungsrats mit der linearen Abschreibungsmethode besser erreicht werden.

- Die Kommission beschliesst einstimmig, auf die Vorlage Nr. 2652.2 - 15240 einzutreten.

#### 4. Detailberatung

Erwähnt werden nachfolgend diejenigen Paragraphen, die zu Diskussionen führten oder zu denen Anträge gestellt worden sind. Bei den anderen Paragraphen folgt die Kommission den Anträgen des Regierungsrats. In der beiliegenden Synopse sind das geltende Recht sowie die Anträge des Regierungsrats und der Kommission übersichtlich dargestellt.

- In diesem Bericht sind die Kommissionsbeschlüsse mit einem Pfeil gekennzeichnet.

##### § 1 Abs. 2a

«Der Regierungsrat kann für die Bürger- und die Kirchgemeinden Ausnahmen bewilligen.»

An der ersten Sitzung hat die Kommission fünf Fragen formuliert, die von der Finanzdirektion wie folgt beantwortet worden sind:

Frage 1: Welche Ausnahmen kann der Regierungsrat konkret bewilligen?

Antwort der Finanzdirektion:

Die Absicht des Regierungsrats war, den Bürger- und Kirchgemeinden dort Erleichterungen zu erlauben, wo sie durch die Einführung von HRM2 administrativ stark belastet werden. Konkret sind folgende Erleichterungen vorgesehen:

- Keinen Rückstellungsspiegel im Anhang zur Jahresrechnung;
- Keinen Gewährleistungsspiegel im Anhang zur Jahresrechnung;
- Keinen Anlagenspiegel im Anhang zur Jahresrechnung;
- Keine Anlagenbuchhaltung.

Allerdings handelt es sich um eine Generalklausel, die dem Regierungsrat ermöglicht, auch umfassendere Ausnahmen vorzusehen.

Frage 2: Wie kann sichergestellt werden, dass keine fundamentalen gesetzlichen Grundsätze verletzt werden (z. B. Ergänzung betr. «Ausnahmen administrativer Natur»)?

Antwort der Finanzdirektion:

Eine Konkretisierung bzw. ein Ausbau von § 1 Abs. 2a ist sinnvoll, um festzulegen, dass der Regierungsrat lediglich kleinere Ausnahmen zu HRM2 handeln darf.

- **Zu § 1 Abs. 2a** beschliesst die Kommission mit 11 Ja- zu 1 Nein-Stimme bei 1 Enthaltung, folgende Formulierung:

«Der Regierungsrat kann für die Bürger- und Kirchgemeinden **administrative Ausnahmen zur Rechnungslegung** bewilligen.»

Frage 3: Können andere Abschreibungssätze bewilligt werden?

Antwort der Finanzdirektion:

Der Regierungsrat hatte vorgesehen, abweichende Abschreibungssätze in der FHG-Verordnung zu bewilligen, und zwar in Anlehnung an den bisherigen § 14 Abs. 4 FHG, wonach für die Bürger- und Kirchgemeinden der halbe Abschreibungssatz für Hoch- und Tiefbauten galt. Dabei würde es sich jedoch nicht um eine «administrative Ausnahme zur Rechnungslegung» handeln, womit die Kommission nicht einverstanden ist. Die Kommission wird zu § 14

Abs. 4 beantragen, den Bürger und Kirchgemeinden keine tieferen Abschreibungssätze zu gewähren.

Frage 4: Können andere Abschreibungsmethoden bewilligt werden?

Antwort der Finanzdirektion:

Der Regierungsrat hatte nicht die Absicht, eine andere Abschreibungsmethode zu gewähren, allerdings hätte ihm die Generalklausel die Möglichkeit dazu gegeben. Mit der von der Kommission bei Frage 2 beantragten Formulierung zu § 1 Abs. 2a bezüglich von «administrativen Ausnahmen zur Rechnungslegung» wird dies jedoch ausgeschlossen.

Frage 5: Gelten die Ausnahmen, die der Regierungsrat bewilligt, für alle Bürger- und Kirchgemeinden oder können für einzelne Gemeinden separate Ausnahmen bewilligt werden?

Antwort der Finanzdirektion:

Die Verordnung gilt für alle Bürger- und Kirchgemeinden, damit die Vergleichbarkeit untereinander sichergestellt ist. Die Kommission wurde informiert, dass sich die Kirch- und Bürgergemeinden in einem Vernehmlassungsverfahren dazu äussern können, welche Ausnahmen in die Verordnung aufgenommen werden sollen, damit ihre Bedürfnisse berücksichtigt werden.

#### **§ 1 Abs. 4**

*«Vorbehalten bleiben besondere Bestimmungen für die Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit sowie für Organisationen oder Organe, die der kantonalen Verwaltung administrativ zugeordnet sind.»*

Bezüglich der Anstalten gilt das Gesetz zum Beispiel für die Gebäudeversicherung, die Pensionskasse oder die Interkantonale Strafanstalt Bostadel. Für Anstalten gilt das FHG soweit, als es nicht den Bestimmungen in der Spezialgesetzgebung widerspricht.

Organe oder Organisationen, die der kantonalen Verwaltung administrativ zugeordnet sind, sind zum Beispiel die Finanzkontrolle, die der Finanzdirektion administrativ zugeordnet ist, oder das Amt für Kindes- und Erwachsenenschutz, das der Direktion des Innern administrativ zugeordnet ist. Bisher waren solche Organe implizit auch dem Finanzhaushaltsgesetz unterstellt. Mit der vorgeschlagenen Ergänzung wird die Gesetzesbestimmung klarer; inhaltlich ist damit keine Änderung verbunden.

Nicht betroffen sind private Dritten, die mit Leistungsvereinbarungen öffentliche Aufgaben erfüllen. Für Private gilt das FHG nicht.

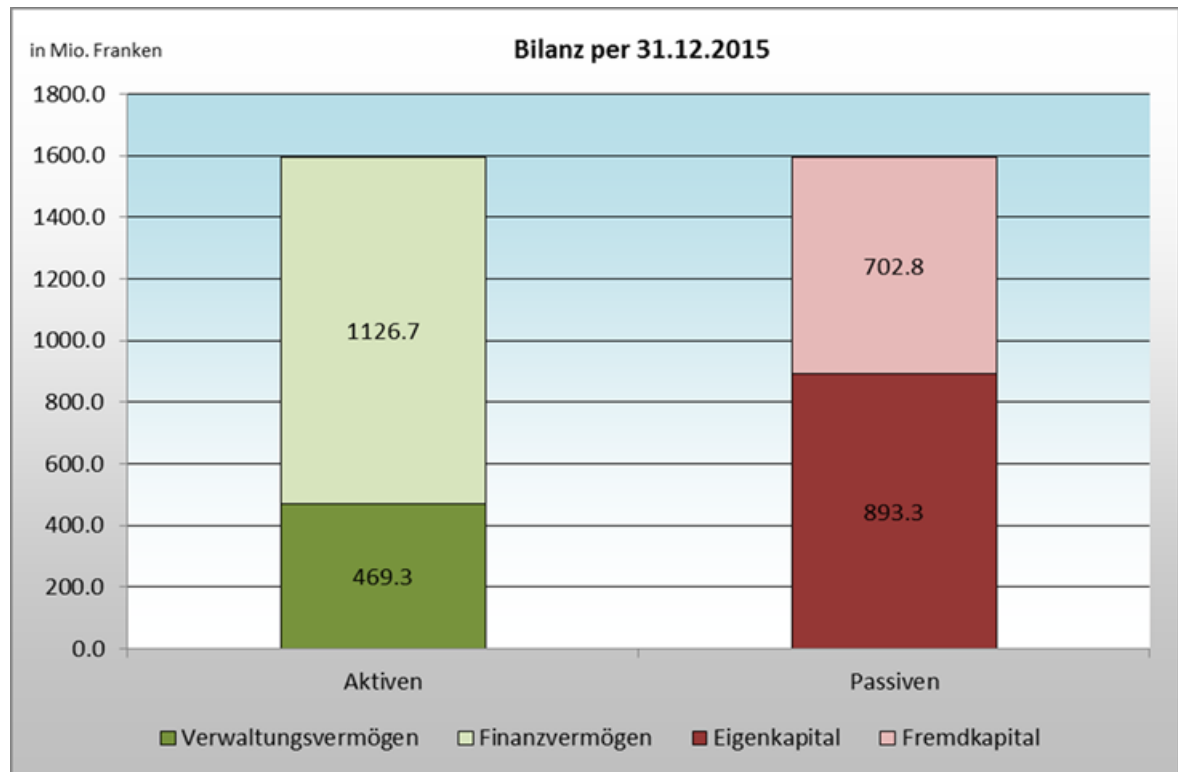
#### **§ 2**

##### *Grundsätze und Haushaltsregeln*

Die Grundsätze und Haushaltsregeln wurden der Kommission anhand einer ausführlichen Präsentation erklärt, die sich inhaltlich nach den Ausführungen auf den Seiten 11–15 des regierungsrätlichen Berichts richtete. Die nun auch im Kanton Zug einzuführenden Elemente einer Schuldenbremse orientieren sich an der Definition von BAK Basel und an Artikel 33 und 34 des Musterfinanzhaushaltsgesetzes nach HRM2.

Ein Gemeinwesen hat Schulden, wenn das Fremdkapital grösser ist als das Finanzvermögen. Ein Bilanzfehlbetrag bedeutet, dass kein freies Eigenkapital mehr zum Ausgleich von Aufwandüberschüssen zur Verfügung steht.

Per Ende 2015 stellt sich die Situation für den Kanton Zug wie folgt dar:



Das Finanzvermögen betrug 1126,7 Millionen Franken; das Verwaltungsvermögen 469,3 Millionen.

Das Fremdkapital belief sich auf 702,8 Millionen Franken.

Das Eigenkapital von 893,3 Millionen Franken teilte sich wie folgt auf:

- Fr. 235,0 Mio. Spezialfinanzierungen (davon 232,4 Mio. für Strassenbau)
- Fr. 50,6 Mio. Neubewertungsreserven Finanzvermögen
- Fr. 607,6 Mio. Freies Eigenkapital (nach Übertrag der NFA Reserve von Fr. 340 Mio.)

Die Regelungen, die im Finanzhaushaltgesetz aufgenommen werden, bezwecken, eine übermässige Verschuldung zu verhindern. Die öffentliche Hand muss ihre Aufgaben erfüllen können, ohne durch die Schulden nennenswert beeinträchtigt zu werden.

Zitat aus dem im Juni 2015 erschienenen Handbuch der Schuldenbremsen der Schweiz:

«In der ökonomischen Literatur besteht weitgehend Konsens darüber, dass Schulden an sich weder gut noch schlecht sind. Vielmehr sind moderne Volkswirtschaften ohne ein funktionsfähiges Kreditsystem kaum mehr denkbar. Staatsschulden bieten die Möglichkeit, Konsum- und Investitionsausgaben über die Zeit optimal zu verteilen gerade wenn die Einnahmen unstetig sind. Ohne die Möglichkeit der Aufnahme von Staatsschulden müssten die Steuersätze jedes Jahr so angepasst werden das unabhängig von der konjunkturellen Situation ein ausgeglichenes Budget erreicht werden kann.»

Die Kommission ist der Ansicht, dass im Titel der Begriff der Ausgabenbremse erwähnt werden sollte, weil im Gesetzestext die Elemente einer Schuldenbremse definiert werden.

- **Zu § 2** beschliesst die Kommission ohne Abstimmung, den Titel wie folgt zu ergänzen:  
«Grundsätze und Haushaltsregeln (Ausgabenbremse)»

**§ 2 Abs. 2 Bst. a**

«Das kumulierte Ergebnis der Erfolgsrechnung ist über acht Jahre auszugleichen;»

Es handelt sich um eine Verschärfung der bisherigen Formulierung, wonach die Laufende Rechnung mittelfristig, «in der Regel innert fünf Jahren», auszugleichen war. Unter altem Recht hat der Regierungsrat im Budget und Finanzplan 2017–2020 die finanzielle Situation so dargestellt, wie sie ohne Steuererhöhung und ohne Massnahmen aus dem Projekt Finanzen 2019 war. Unter dem neuen FHG würde der Regierungsrat sowohl mögliche Steuererhöhungen als auch mögliche Aufwandreduktionen bereits im Budget und Finanzplan einrechnen müssen, um die Gesetzesbestimmung des ausgeglichenen Ergebnisses über acht Jahre zu erfüllen. Die Kommission weist darauf hin, dass die Regelung, die ein ausgeglichenes Ergebnis der Erfolgsrechnung über einen bestimmten Zeitraum fordert, sowohl beim Bund als auch in allen Kantonen (ausser AI) gilt.

Zwei Beispiele:

In der Jahresrechnung 2015 wäre folgender Betrachtungszeitraum massgebend:

Rechnung 2012	Rechnung 2013	Rechnung 2014	Rechnung 2015	Budget 2016	Plan 2017	Plan 2018	Plan 2019
------------------	------------------	------------------	------------------	----------------	--------------	--------------	--------------

Im Budget 2016 hätte es sich um folgenden Betrachtungszeitraum gehandelt:

Rechnung 2012	Rechnung 2013	Rechnung 2014	Budget 2015	Budget 2016	Plan 2017	Plan 2018	Plan 2019
------------------	------------------	------------------	----------------	----------------	--------------	--------------	--------------

In der Kommission wurde diskutiert, welches die Sanktionsmöglichkeiten seien, wenn das Ergebnis der Erfolgsrechnung über acht Jahre nicht ausgeglichen ist. Zum Beispiel wäre im Budget 2017 diese neue Gesetzesbestimmung nicht eingehalten worden und Regierungsrat hätte es so dem Kantonsrat gar nicht vorlegen dürfen.

Dazu ist folgendes zu beachten: Unter bisherigem Recht war der Ausgleich der Erfolgsrechnung «in der Regel über fünf Jahre» zu erreichen. Deshalb konnte der Regierungsrat im Budget und Finanzplan 2017–2020 die finanzielle Situation ohne eine allfällige Steuererhöhung und ohne Massnahmen aus dem Projekt Finanzen 2019 darstellen.

Neu gibt es keinen Spielraum mehr und es handelt sich demnach um eine Verschärfung der Regel. Der Regierungsrat müsste sowohl mögliche Steuererhöhungen als auch mögliche Aufwandreduktionen bereits im Budget und Finanzplan einrechnen, um die Gesetzesbestimmung des ausgeglichenen Ergebnisses über acht Jahre zu erfüllen.

Der Ausgleich der Erfolgsrechnung alleine begrenzt die Schuld jedoch nicht, da die fremdfinanzierte Investitionstätigkeit nicht direkt berücksichtigt wird (sondern nur indirekt über die Abschreibungen). Deshalb kennen einige Kantone zusätzliche Mindestregelungen für den Selbstfinanzierungsgrad. Dies wird im Kanton Zug neu mit § 2 Abs. 2 Bst. b eingeführt.

**§ 2 Abs. 2 Bst. b**

«Der Selbstfinanzierungsgrad muss im Budget mindestens 80 Prozent betragen, wenn der Nettoverschuldungsquotient mehr als 150 Prozent beträgt.»

Der **Selbstfinanzierungsgrad** sagt aus, welcher Anteil der Nettoinvestitionen durch die im gleichen Jahr erwirtschafteten liquiden Mittel (Finanzierungsbeitrag der Erfolgsrechnung) finanziert werden kann. Gemäss HRM2 ist 100 Prozent die anzustrebende Zielgrösse. Ein Wert über 100 bedeutet eine Zunahme und ein Wert unter 100 Prozent eine Abnahme der liquiden Mittel.

Der **Nettoverschuldungsquotient** gibt an, welcher Anteil der Fiskalerträge erforderlich ist, um die Nettoschulden abzutragen. Der Fiskalertrag wird in den Kontengruppe 40 verbucht und setzt sich zusammen aus den verschiedenen Steuererträgen natürlicher und juristischer Personen. Der Nettoverschuldungsquotient errechnet sich aus dem Fremdkapital minus das Finanzvermögen geteilt durch den Fiskalertrag. 150 Prozent bedeuten, dass Fiskalerträge von 1,5 Jahren benötigt werden, um die bestehende Nettoschuld abzubauen.

Gemäss HRM2 gelten Werte unter 100 Prozent als gut; Werte zwischen 100 und 150 Prozent als genügend und Werte über 150 Prozent als schlecht. Da der Kanton Zug keine Nettoschulden sondern Nettovermögen hat, bewegen sich die Werte im Minusbereich.

Sowohl der Selbstfinanzierungsgrad als auch der Nettoverschuldungsquotient werden jeweils im Geschäftsbericht im Kapitel «Kennzahlen» ausgewiesen.

Die Vorgabe von 80 Prozent für den Selbstfinanzierungsgrad ist zwingend einzuhalten, sobald der Nettoverschuldungsquotient grösser als 150 Prozent ist. Ziel dieser Haushaltsregel ist, die Zunahme des Fremdkapitals aus der Investitionstätigkeit und damit die Neuverschuldung zu begrenzen. Es gibt drei Hebel, um diese Kennzahlen zu beeinflussen: Zwei in der Erfolgsrechnung (Erhöhung der Erträge oder Senkung der Aufwände) und einen in der Investitionsrechnung, indem die Nettoinvestitionen reduziert werden.

In der Kommission wurde diskutiert, ob die 150 Prozent für den Nettoverschuldungsquotienten nicht etwas hoch angesetzt seien. Bis Massnahmen tatsächlich greifen, vergeht immer eine bestimmte Zeit. Wenn man den Quotienten tiefer ansetzen würde, zum Beispiel bei 130 Prozent, müsste man früher aktiv werden. Der Finanzdirektor erläuterte, dass die 150 Prozent unter dem Wert liegen, der im Musterfinanzhaushaltgesetz von HRM2 vorgeschlagen wird. Dort ist er bei 200 Prozent festgelegt. Somit schlägt der Regierungsrat bereits eine schärfere Regel vor und ist gefordert, frühzeitig entsprechende Massnahmen einzuleiten.

Bezüglich der Einwohnergemeinden des Kantons Zug ist festzuhalten, dass alle elf zurzeit finanziell gut dastehen. Keine Gemeinde weist per Ende 2015 eine Nettoschuld aus. Überall bestehen noch Nettovermögen. Bis die im Gesetz definierten Mechanismen tatsächlich greifen, braucht es relativ lange. Dies betrifft speziell die Regel betreffend den Nettoverschuldungsquotienten, die jetzt neu ins FHG aufgenommen worden ist. Auch die gemeindlichen Exekutiven sind gefordert, bereits frühzeitig Massnahmen zu ergreifen, damit die Haushaltsregel gar nicht zur Anwendung gelangen muss.

Die Regelung, die den Selbstfinanzierungsgrad auf 80 Prozent beschränkt, wenn der Nettoverschuldungsquotient mehr als 150 Prozent beträgt, stellt eine «Notbremse» dar. Wenn diese Regel tatsächlich zur Anwendung gelangen muss, wird sie das Schaffen neuer Schulden begrenzen.

### **§ 2 Abs. 3**

*«Weist die Bilanz einen Bilanzfehlbetrag aus, ist dieser jährlich um mindestens 20 Prozent abzutragen; die entsprechenden Beträge sind im Budget zu berücksichtigen.»*

Ein Bilanzfehlbetrag entsteht dann, wenn der Aufwandüberschuss nicht mehr durch das freie Eigenkapital gedeckt werden kann. Die dadurch entstehende Aktivposition in der Bilanz (Bilanzfehlbetrag) muss während fünf Jahren mit mindestens 20 Prozent pro Jahr abgetragen werden. Dadurch stehen dem Staat in dieser Zeit weniger Mittel zur Verfügung, und er ist gezwungen, durch Aufwandreduktionen oder Ertragssteigerungen den Bilanzfehlbetrag abzutragen. Fünf Jahre ist eine auch in anderen Kantonen angewandte Zeitspanne.

Die Kommission stellt fest, dass diese fünf Jahre im Gesetz nicht erwähnt sind. Es steht dort lediglich, dass der Bilanzfehlbetrag jährlich um mindestens 20 Prozent abzutragen sei.

→ **Zu § 2 Abs. 3** beschliesst die Kommission mit 13 Ja- zu 1 Nein-Stimme bei einer Enthaltung folgende Formulierung:

«Weist die Bilanz einen Bilanzfehlbetrag aus, ist dieser **innert fünf Jahren**, jährlich um mindestens 20 Prozent abzutragen; die entsprechenden Beträge sind im Budget zu berücksichtigen.»

#### § 4 Abs. 2

«Die Erfolgsrechnung enthält neben den laufenden Aufwänden auch solche, die der Werterhaltung von Anlagen des Verwaltungsvermögens dienen.»

In der Kommission wurde die Frage gestellt, wie die Werterhaltung in der Praxis von Investitionen (=wertvermehrende Ausgaben) gemäss § 5 Abs. 1 Bst. b unterschieden werden können:

#### § 5 Abs. 1 Bst. b

«Als Investitionen gelten Ausgaben, die bestehende Anlagen des Verwaltungsvermögens ersetzen oder eine neue, erweiterte oder verlängerte Nutzung über mehrere Jahre ermöglichen.»

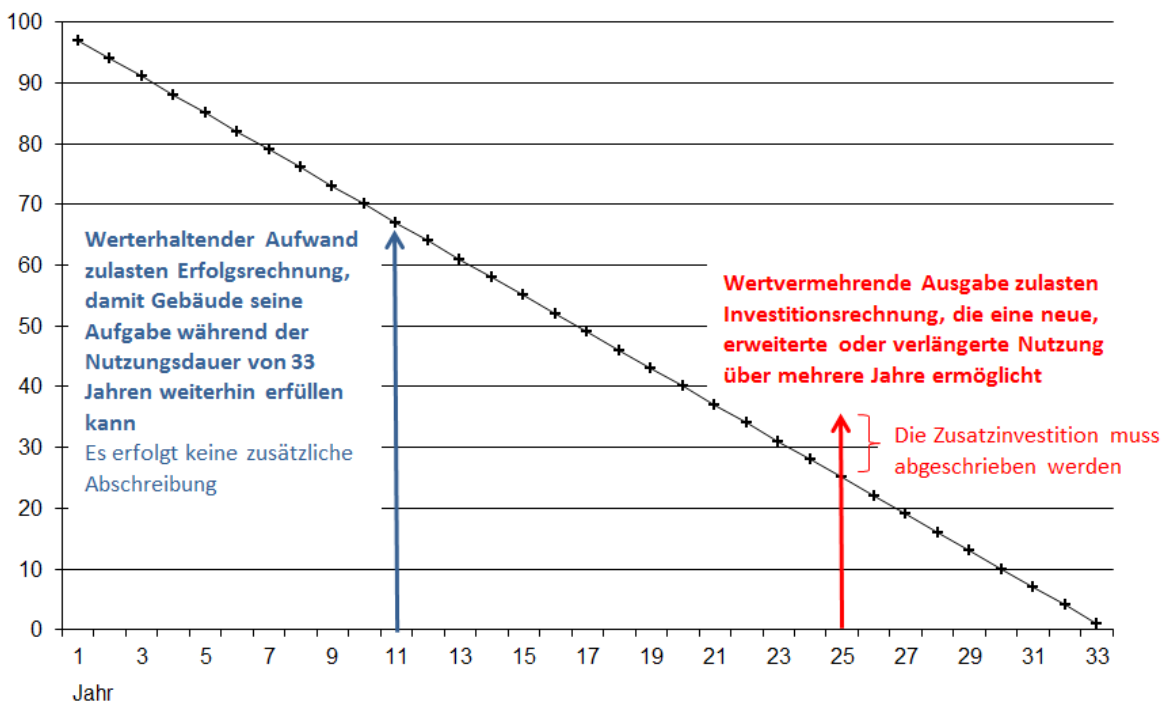
Die Kommission wurde informiert, dass es sich hier nicht um eine Änderung der bisherigen Praxis handelt, sondern um eine Präzisierung. Es gab bisher Auslegungsprobleme, was der Erfolgsrechnung und was der Investitionsrechnung zu belasten war.

Nachfolgende Grafik soll Klarheit schaffen. Ein Gebäude hat einen Anschaffungswert von 100. Es wird über die Nutzungsdauer von 33 Jahren linear mit 3,0 Prozent pro Jahr abgeschrieben:

#### Restwert Gebäude

Anschaffungs- bzw. Herstellungswert = 100

Nutzungsdauer = 33 Jahre; Abschreibung 3 Prozent linear





Die **Werterhaltung** von Anlagen wird in der FHG-Verordnung wie folgt umschrieben (Entwurf, Stand 24. November 2016):

<sup>1</sup> Die Aufwände zur Werterhaltung dienen der Bewahrung einer Anlage, damit diese ihre Aufgaben sicher und mit optimalem Mitteleinsatz während ihrer betriebswirtschaftlichen oder technischen Nutzungsdauer erfüllen kann.

<sup>2</sup> Es handelt sich insbesondere um Ausgaben für den baulichen oder betrieblichen Unterhalt, namentlich Wartung, Reparatur oder Instandhaltung.

<sup>3</sup> Der Erhaltungsbedarf richtet sich nach fachtechnischen Erfordernissen, wobei die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel einschränkend wirken können.

<sup>4</sup> Wenn bei einem Vorhaben sowohl werterhaltende Aufwände als auch wertvermehrende Ausgaben anfallen, ist bei der Budgetierung eine nach fachtechnischen Erkenntnissen sinnvolle Aufteilung vorzunehmen.

-> Beispiele: Anstrich der Fassade eines Gebäudes oder eine Dachreparatur

In der Kommission wurde noch eine Frage bezüglich **§ 5 Abs. 3** gestellt, wonach die Exekutive den Betrag festlegt, ab welchem Investitionsausgaben ausschliesslich in der Investitionsrechnung zu verbuchen sind (Aktivierungsgrenze). Daraus folgt: Unter dieser Grenze liegende Investitionen müssen in der Erfolgsrechnung verbucht werden. Hier handelt es sich um eine administrative Vereinfachung, weil keine Aufnahme in die Anlagenbuchhaltung erfolgt und weil keine Abschreibungen berechnet und verbucht werden müssen. Die Aktivierungsgrenze für den Kanton liegt bei 100 000 Franken. Dabei handelt es sich jedoch nicht um eine Abgrenzung zwischen werterhaltenden Aufwänden und wertvermehrenden Ausgaben, die mit der vorstehenden Grafik erklärt worden sind.

### **§ 13 Abs. 2**

*«Wertberichtigungen von Positionen im Finanzvermögen erfolgen über die Erfolgsrechnung.»*

Hier handelt es sich um eine Praxisänderung. Neu werden die Wertberichtigungen von Anlagen im Finanzvermögen in der Erfolgsrechnung gebucht und nicht mehr in einer separaten Passivposition der Bilanz. Dies entspricht der HRM2-Empfehlung und der in anderen Kantonen üblichen Buchungsmethode. Diese erfolgswirksame Verbuchung kann von einem Jahr zum anderen grosse Unterschiede des Jahresergebnisses zur Folge haben, zum Beispiel bei der periodischen Neubewertung von Grundstücken. Sie entspricht jedoch den Grundsätzen der True and Fair View.

Per 31. Dezember 2015 sind folgende Positionen im Finanzvermögen bilanziert (in Mio. Franken):

Flüssige Mittel und kurzfristige Geldanlagen	531,3
Forderungen	103,9
Festgelder (90–360 Tage)	200,0
Aktive Rechnungsabgrenzungen	69,4
Vorräte	1,2
Finanzanlagen (inkl. Festgelder >360 Tage)	134,2
Grundstücke	86,7
<b>Total</b>	<b>1126,7</b>

Wertberichtigungen betreffen ausschliesslich die Finanzanlagen und die Grundstücke. Grundstücke müssen gemäss § 13 Abs. 1 FHG mindestens alle zehn Jahre neu bewertet und entsprechend korrigiert werden; Finanzanlagen jedes Jahr. Auf der Aktivseite sind die aktuellen Werte ausgewiesen, die Wertsteigerungen der letzten Jahre finden sich als Wertberichtigungsreserve auf der Passivseite der Bilanz.

Die Wertberichtigungsreserve beträgt per 31. Dezember 2015 (in Mio. Franken):

Für Finanzanlagen	3,3
Für Grundstücke	47,4
<b>Total</b>	<b>50,7</b>

Beim Übergang gibt es einen ausserordentlichen erfolgswirksamen Ertrag in der Erfolgsrechnung, der separat kommentiert werden muss.

In der Kommission wurde kontrovers diskutiert, ob nicht an der bisherigen Bewertung festgehalten werden sollte. Damit könnten Ausschläge in der Erfolgsrechnung vermieden werden. Man fragte sich, welche Verbuchungsart eher dem True and Fair-Prinzip entspreche.

Die Grundstücke im Finanzvermögen müssen gemäss § 13 Abs. 1 FHG mindestens alle zehn Jahre neu bewertet werden. Dies kann das Ergebnis der Erfolgsrechnung erheblich beeinflussen, obwohl es sich lediglich um buchmässige Gewinne oder Verluste handelt, die keinen unmittelbaren Liquiditätsfluss auslösen. Wenn aber das Ergebnis durch eine Höherbewertung von Anlagen im Finanzvermögen verbessert wird, kann dies zu zusätzlichen Begehrlichkeiten führen.

Demgegenüber wurde festgehalten, dass die bisherige Regelung nicht HRM2-konform war. Darauf musste regelmässig im Anhang der Jahresrechnung hingewiesen werden. Die True and Fair View verlangt, dass die Wertberichtigungen erfolgswirksam verbucht werden. Es gehört nicht zum Kerngeschäft der öffentlichen Hand, Finanzvermögen anzuhäufen. Die Wertberichtigungen sind als Finanzaufwand oder Finanzertrag in der zweiten Stufe der Erfolgsrechnung auszuweisen und im Geschäftsbericht allenfalls zu kommentieren.

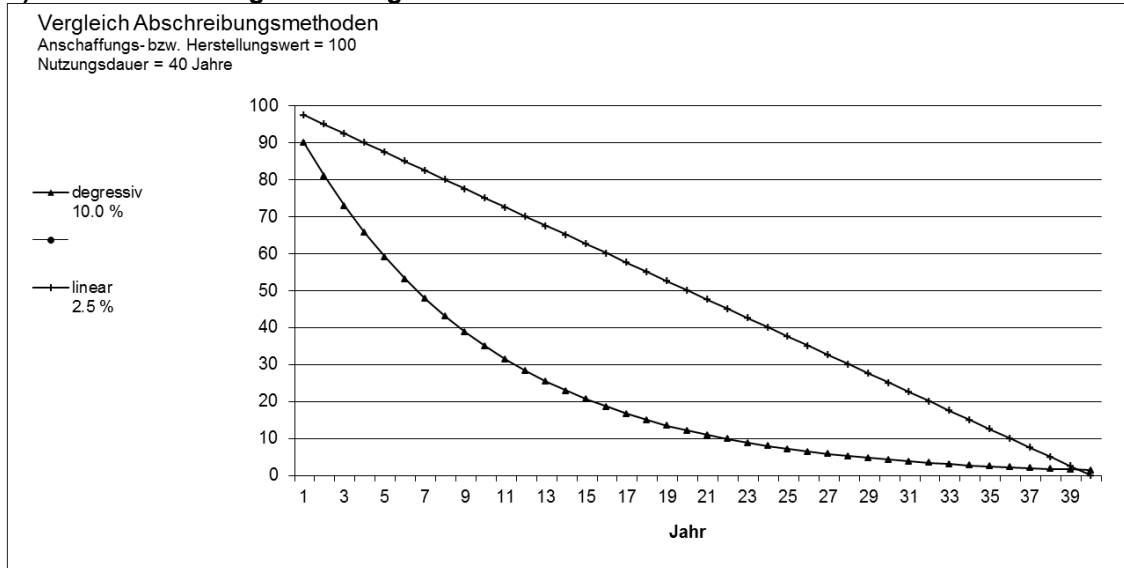
- ➔ **Zu § 13 Abs. 2** lehnt die Kommission den Antrag, das geltende Recht bezüglich der Wertberichtigungen des Finanzvermögens beizubehalten, mit 10 Nein- zu 3 Ja-Stimmen ohne Enthaltung ab und folgt somit dem Antrag des Regierungsrats.

## § 14

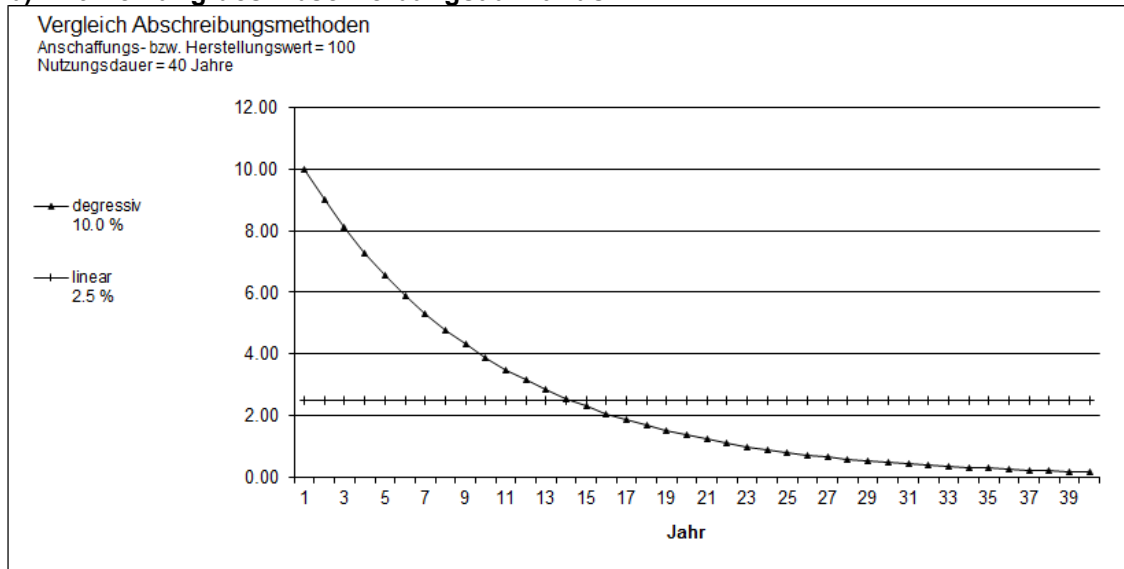
### Abschreibungen Verwaltungsvermögen

Die beiden Abschreibungsmethoden linear und degressiv können anhand der folgenden Grafiken miteinander verglichen werden:

#### a) Wertentwicklung der Anlage:



#### b) Entwicklung des Abschreibungsaufwands:



Bei der degressiven Methode ist der Abschreibungsaufwand in den ersten Jahren hoch und in den letzten Jahren der Nutzungsdauer tief. Bei der linearen Methode ist er über die ganze Nutzungsdauer in jedem Jahr gleich hoch.

Es geht dabei um die Frage, welche Generation den Hauptteil des Abschreibungsaufwandes tragen soll. Bei beiden Methoden ist ein Anlagegut nach Ablauf der Nutzungsdauer vollständig abgeschrieben.

Der Regierungsrat beantragt den Wechsel von der degressiven zur linearen Methode und folgt damit der Mehrzahl der Kantone. Lediglich acht Kantone schreiben in der Schweiz noch degressiv ab, und zwar AI, FR, GL, OW, TG, SZ, TI und ZG.

In der Kommission wurden beide Abschreibungsmethoden intensiv diskutiert. HRM2 lässt beide zu.

Bei der linearen Methode werden die heutige und die künftigen Generationen jährlich gleich hoch mit den Abschreibungen belastet, obwohl die heutige Generation von einem neuen, modernen Anlagegut profitieren kann, während die nachfolgenden Generationen ein in die Jahre gekommenes Anlagegut nutzen und zusätzlich noch instand halten müssen.

Dem wurde entgegengehalten, dass Investitionen immer zukunftsgerichtet und nachhaltig sein müssen und somit den kommenden Generationen einen Nutzen bringen. Es ist deshalb auch korrekt, wenn der Abschreibungsaufwand gleichmässig über die Nutzungsdauer verteilt wird. Der Regierungsrat ist der Meinung, dass mit der linearen Methode dem Grundsatz True and Fair View am besten nachgelebt wird.

Es wurde auch erwähnt, dass eine grosse Investition, z. B. ein Schulhaus oder ein Gemeindehaus, eine kleinere Gemeinde sehr stark belastet. Bei solchen Investitionen ist die lineare Abschreibungsmethode realitätsnäher, auch wenn gegen Ende der Nutzungsdauer der Unterhaltsaufwand tendenziell höher ist.

Es gilt zu beachten, dass sich die finanziellen Aussichten im Kanton und in den Gemeinden in den letzten Jahren verändert haben. In Zeiten hoher Ertragsüberschüsse konnte man sich die degressive Methode leisten und hat so die Erfolgsrechnung der nachfolgenden Jahre entlastet. Der Finanzdirektor hat uns versichert, dass dies nicht der Grund war, wieso der Regierungsrat sich für die lineare Abschreibungsmethode entschieden habe. Es sei aber richtig, dass mit der linearen Methode die Erfolgsrechnung zu Beginn einer Investition weniger stark belastet werde.

Die Umstellung hat auf einen bestimmten Zeitpunkt zu erfolgen und dann werden alle Anlagen nach dem bestimmten Modell abgeschrieben. In der Vorlage des Regierungsrats ist eine Übergangsfrist von drei Jahren vorgesehen, damit die Körperschaften genügend Zeit haben, sich auf die Umstellung vorzubereiten. Wir wurden informiert, dass es nicht möglich ist, beide Abschreibungsmethoden parallel anzuwenden, so dass der Kanton zum Beispiel linear abschreiben würde und die Gemeinden so wie sie es wünschen entweder linear oder degressiv. Damit würden die Grundsätze der Vergleichbarkeit und der Stetigkeit verletzt werden. Auch HRM2 legt fest, dass eine einmal gewählte Methode nicht immer wieder geändert werden kann. Wenn der Wechsel jetzt vorgenommen wird, gilt er für alle dem Finanzhaushaltgesetz unterstellten Körperschaften und bleibt für einen langen Zeitraum so bestehen.

**Zu § 14 Abs. 2** beschloss die Kommission an der ersten Sitzung mit 8 Ja- zu 6 Nein-Stimmen ohne Enthaltung, dem Antrag des Regierungsrats zu folgen und bevorzugte somit die lineare Abschreibungsmethode.

An der zweiten Kommissionssitzung wurde ein **Rückkommensantrag** gestellt und damit begründet, dass an der ersten Sitzung zu wenig auf den Zusammenhang der Abschreibungsmethode mit der Schuldenbremse hingewiesen worden sei. Die Änderung der Abschreibungsmethode habe einen Einfluss auf die Ergebnisse der Erfolgsrechnung und somit auf alle drei Haushaltsregeln in § 2 Abs. 2 und 3 FHG. Im Weiteren müsse berücksichtigt werden, dass der Nutzen einer Investition am Anfang am höchsten sei. Die ersten Generationen sollen deshalb auch den höchsten Abschreibungsaufwand tragen. Die nachfolgenden Generationen werde durch die lineare Abschreibung gleich belastet wie diejenige, die eine Investition beschlossen hat. Und zusätzlich müssen sie nach einer bestimmten Zeit auch noch Aufwendungen für Sanierung und zunehmenden Unterhalt bezahlen. Später müsse also mit höheren Kosten gerechnet werden.

Dem wurde entgegengehalten, dass diese Argumente bereits an der letzten Sitzung bekannt gewesen und sehr intensiv diskutiert worden seien. Es sei heikel, einen Rückkommensantrag zu stellen, ohne wesentliche neue Argumente ins Feld zu führen. Sonst bestehe die Gefahr,

dass ein fehlendes Kommissionsmitglied an der nächsten Sitzung einen solchen Antrag stelle, um dann auch noch seine Stimme abgeben zu können.

Die Kommission nahm den Rückkommensantrag mit 8 Ja- zu 5 Nein-Stimmen ohne Enthaltung an. In der nachfolgenden Diskussion wurden keine grundlegend neuen Argumente eingebracht.

- **Zu § 14 Abs. 2** beschliesst die Kommission mit 7 Ja- zu 6 Nein-Stimmen ohne Enthaltung, seinem Beschluss aus der ersten Sitzungen zu folgen und bevorzugt somit die lineare Abschreibungsmethode.

**Zu § 14 Abs. 3a** wurden wir bei der Beratung der Abschreibungssätze informiert, dass immaterielle Anlagen zum Beispiel Patente oder Lizenzen sein könnten. Weitere Beispiele würden sich im Immaterialgüterrecht finden.

Zu den Informatikmitteln wurde der Antrag gestellt, eine Nutzungsdauer von drei Jahren bzw. einen Abschreibungssatz von 33,0 Prozent zu definieren. Der Antrag wurde damit begründet, dass die vom Regierungsrat beantragten 20 Prozent für zu tief seien und dass eine Nutzungsdauer von fünf Jahren heute in diesem Bereich nicht mehr der Realität entspreche. Der Antrag wurde mit 7 Nein- zu 6 Ja-Stimmen ohne Enthaltung abgelehnt.

- **Zu § 14 Abs. 3a** beschliesst die Kommission folgende Abschreibungssätze:

Kategorie	Abschreibungs-satz	Abstimmungsverhältnis:
Grundstücke, nicht überbaut	0.0%	einstimmig
Tiefbauten (Strassen, Plätze, Friedhöfe, Gewässererbauungen, Kanal- und Leitungsnetze)	2.5%	einstimmig
Hochbauten (Gebäude)	3.0%	einstimmig
Investitionsbeiträge	3.0%	einstimmig
Mobilien (Mobiliar, Maschinen, Einrichtungen, Fahrzeuge)	12.5%	einstimmig
Informatikmittel (Hard- und Software)	20.0%	mit 7 Ja- zu 6 Nein-Stimmen ohne Enthaltung
Immaterielle Anlagen	20.0%	einstimmig

### § 14 Abs. 3b

«Es ist eine Anlagenbuchhaltung zu führen.»

Eine Anlagenbuchhaltung ist eine wichtige Anforderung für das Rechnungswesen, die bisher im Kanton Zug noch nicht vorgeschrieben war. Beim Wechsel zur linearen Abschreibung ist dies zwingend notwendig, wobei sie der Regierungsrat unabhängig von der gewählten Abschreibungsmethode einführen will. Dies hat einen administrativen Initialaufwand zur Folge, der aber unter dem Gesichtspunkt von True and Fair View gerechtfertigt ist. In § 53 Abs. 2 wird sowohl für die Änderung der Abschreibungsmethode als auch für die Erstellung einer Anlagenbuchhaltung eine Übergangsfrist von drei Jahren beantragt. Die Einführung erfolgt also spätestens auf den 1. Januar 2021.

In der Kommission wurde die Frage diskutiert, ob der Regierungsrat gemäss § 1 Abs. 2a für Bürger- und Kirchgemeinden hier eine Ausnahme gewähren könnte. Es herrscht die Meinung vor, dass es sich hier nicht um eine «administrative Ausnahme zur Rechnungslegung» handelt, weil eine Anlagenbuchhaltung eine fundamentale Anforderung an die True and Fair View ist.

#### **§ 14 Abs. 4** *Tiefere Abschreibungssätze für Kirch- und Bürgergemeinden*

Gemäss den Ausführungen auf Seite 21 seines Berichts hatte der Regierungsrat vorgesehen, den Kirch- und Bürgergemeinden tiefere Abschreibungssätze in der FHG-Verordnung zu bewilligen, und zwar in Anlehnung an den bisherigen § 14 Abs. 4 FHG, wonach für die Kirch- und Bürgergemeinden der halbe Abschreibungssatz für Hoch- und Tiefbauten galt.

Da die Kommission aber in § 1 Abs. 2a FHG beschlossen hat, dass der Regierungsrat lediglich «administrative Ausnahmen zur Rechnungslegung» bewilligen kann, können keine abweichende Abschreibungssätze bewilligt werden, weil es sich dabei um fundamentale gesetzliche Grundsätze handelt. Im Übrigen ist die Kommission grossmehrheitlich der Ansicht, dass die Kirch- und Bürgergemeinden durch den Wechsel auf die lineare Abschreibungsmethode gegenüber heute in der kurzen Frist bereits stark entlastet werden und dass deshalb keine Ausnahmeregelung mehr nötig ist.

→ **Zu § 14 Abs. 4** beschliesst die Kommission mit 11 Nein- zu 2 Ja-Stimmen ohne Enthaltung, den Bürger und Kirchgemeinden keine tieferen Abschreibungssätze zu gewähren und folgt somit dem Antrag des Regierungsrats.

Die Kommission weist darauf hin, dass gemäss **§ 14 Abs. 5** die Finanzdirektion den Gemeinden für ein bestimmtes Objekt oder für Bereiche mit Spezialfinanzierung während einer bestimmten Zeitdauer einen abweichenden Abschreibungssatz bewilligen kann. Gestützt auf diese Bestimmung können die Kirch- und Bürgergemeinden Gesuche stellen, um bei Grossinvestitionen allfällige Härtefälle zu vermeiden.

#### **§ 22**

##### *Budget*

In der Kommission wurde der Antrag gestellt, dass im Budgetbuch jeweils auch eine Spalte mit einer Schätzung zum laufenden Jahr im gestuften Erfolgsausweis einzufügen ist. Diese zusätzlichen Informationen können nützlich sein, um das Budget des nächsten Jahres zu beurteilen. Es ist wichtig, dass die Legislative über allfällige Sondereffekte des laufenden Jahres frühzeitig informiert wird.

Dem wurde entgegengehalten, dass damit ein erheblicher zusätzlicher administrativer Aufwand für die kantonale Verwaltung verbunden wäre und dass die Schätzwerte immer mit Unsicherheiten verbunden sind. Das Budget wird vom Regierungsrat Mitte September verabschiedet. Die Schätzung für den Kanton würde somit auf den Wissensstand von etwa Ende Juli des laufenden Jahres beruhen. Es wurde auch darauf hingewiesen, dass die Finanzdirektion jeweils die erweiterte Staatswirtschaftskommission bei der Budgetberatung anfangs November über den erwarteten Jahresabschluss informiert, wenn auch nur in groben Zügen. In erster Linie geht es dabei jeweils um die Steuerertragsschätzungen für das laufende Jahr oder um grosse Sondereffekte auf der Aufwandseite, wie zum Beispiel im Asylbereich.

In der Kommission setzte sich schliesslich die Meinung durch, dass von der Verwaltung eine effiziente und effektive Arbeitsleistung erwartet werde, wobei Wesentliches von Wünschbarem getrennt werden soll. Man will jetzt nicht eine zwar gut gemeinte, aber letztlich doch nicht sehr aussagekräftige zusätzliche Information verlangen, die einen hohen administrativen Aufwand verursacht.

→ Die Kommission lehnt den Antrag, im Budget beim gestuften Erfolgsausweis der Erfolgsrechnung eine zusätzliche Spalte mit einer Schätzung zum laufenden Jahr einzufügen, mit 9 Nein- zu 4 Ja-Stimmen ohne Enthaltung ab.

**§ 22 Abs. 3**

«Das Budget wird von der Legislative bis 30. November (Kanton) beziehungsweise 31. Dezember (Gemeinden) des Vorjahres genehmigt.»

In der Kommission wurde diskutiert, dass der Termin für den Kanton mit dem Zusatz «in der Regel» ergänzt wird. Beim letztjährigen Budget ist die Situation aufgetreten, dass der Kantonsrat das Budget am 24. November 2016 beraten musste, während drei Tage später die Volksabstimmung zum zweiten Paket des Entlastungsprogramms 2015–2018 stattfand. Dies war eine unbefriedigende Situation. Mit der beantragten Ergänzung wäre es möglich gewesen, das Budget an der Dezember-Sitzung zu beraten.

Der Finanzdirektor hat uns versichert, dass eine ähnliche Situation in Zukunft nicht mehr vorkommen werde. Sofern eine Volksabstimmung eine Budgetrelevanz habe, werde sie der Regierungsrat in Zukunft zeitlich vor der Budgetdebatte ansetzen.

Wir wurden informiert, dass Termin vom 30. November ins Gesetz aufgenommen worden ist, um für die Budgetberatung genügend Zeit einzuräumen, weil in den Dezembersitzungen zum Teil auch noch Wahlen oder Verabschiedungen vorgenommen werden müssen.

Es wurde beantragt, den Termin vom 30. November für den Kanton aus dem Gesetz zu streichen und den gleichen Termin wie für die Gemeinden, also den 31. Dezember vorzusehen. Mit dieser Formulierung wäre es immer noch möglich, das Budget bereits Ende November beschliessen zu lassen, wenn nötig die Debatte aber auf den Dezember zu legen.

Dem wurde entgegengehalten, dass sich die beiden unterschiedlichen Daten für Kanton und Gemeinden bewährt haben und dass die letztjährige Budgetdebatte mit der Abstimmung zum Entlastungsprogramm ein Einzelfall war.

→ Die Kommission lehnt den Antrag, für Kanton und Gemeinden den einheitlichen Termin vom 31. Dezember festzulegen, mit 7 Nein- zu 6 Ja-Stimmen ohne Enthaltung ab. Somit gilt weiterhin die bisherige Regelung.

**§ 26****Gebundene Ausgabe**

Aus Gründen der Übersichtlichkeit ist nachfolgend das geltende Recht in der linken Spalte und der Antrag des Regierungsrats in der rechten Spalte abgebildet:

<p><b>§ 26</b> Gebundene Ausgabe</p> <p><sup>1</sup> Unter Vorbehalt von § 25 ist eine Ausgabe gebunden, wenn sie</p> <p>a) durch eine Rechtsgrundlage oder ein Gerichtsurteil grundsätzlich und dem Umfang nach vorgeschrieben ist, oder</p> <p>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.</p>	<p><sup>1</sup> Unter Vorbehalt von § 25 ist eine Ausgabe gebunden, wenn</p> <p>a) sie durch eine Rechtsgrundlage oder ein Gerichtsurteil grundsätzlich und dem Umfang nach vorgeschrieben ist;</p> <p>b) sie zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich ist oder</p> <p>c) anzunehmen ist, mit der Rechtsgrundlage seien auch die sich daraus ergebenden Aufwände gebilligt worden.</p>
---	--

Für die Kommission ist nicht klar, ob es sich beim Antrag des Regierungsrats um «und»- oder um «oder»-Verknüpfungen handelt. Wir wurden informiert, dass der Regierungsrat mit seinem Antrag keine inhaltliche Veränderung gegenüber der bisherigen Formulierung erreichen wollte. Die Kommission ist sich aber einig, dass genau das stattgefunden hat, weil mit der Bedingung in Buchstaben c ein neuer Tatbestand geschaffen worden ist, der im bisherigen Recht mit der Bestimmung im Buchstaben b verknüpft gewesen ist. Das alte Recht war schärfer und einschränkender.

→ Die Kommission beschliesst einstimmig, die Formulierung gemäss bisherigem Recht beizubehalten.

## § 28

### *Verpflichtungskredit*

In **Abs. 2 Bst. c** wird der **Zusatzkredit** erwähnt. Wir wurden informiert, dass ein Objektkredit nicht überschritten werden kann. Ein Zusatzkredit muss immer dann beantragt werden, wenn sich abzeichnet, dass der ursprüngliche Verpflichtungskredit nicht ausreicht. Dies ist in der Praxis jedoch sehr selten der Fall, weil bei den Kreditanträgen jeweils eine Reserve eingebaut ist, die von der Legislative genehmigt wird.

Der Finanzdirektor hat ein mögliches Beispiel für einen Zusatzkredit erwähnt: Für ein Strassenbauprojekt genehmigt der Kantonsrat einen Objektkredit von 18 Millionen Franken. Weil das Projekt in einem geologisch schwierigen Gebiet liegt, fällt ein Strassenabschnitt um mehrere Meter ab und muss für 3 Millionen Franken aufwändig saniert werden. Für diese unvorhergesehene zusätzliche Ausgabe muss beim Kantonsrat ein Zusatzkredit beantragt werden, weil der ursprüngliche Objektkredit nicht ausreichen würde.

In **Abs. 6a** wird neu verlangt, dass bei langfristigen oder unbefristeten Krediten mindestens alle fünf Jahre eine **Zwischenabrechnung** zu erstellen ist.

In **Abs. 7 Bst. c** wird neu ein **Fertigstellungskredit** definiert. Es geht darum, dass bei grossen Projekten, vor allem im Hoch- und Tiefbau, Objekte bereits genutzt werden, obwohl noch Abschlussarbeiten anstehen. Unter der Voraussetzung – und das ist sehr wichtig – dass die von der Legislative genehmigte Kreditlimite noch nicht ausgeschöpft ist, wird ein neues Projekt mit der Zusatzbezeichnung «Fertigstellungskredit» eröffnet. Auf Seite 25 des regierungsrätlichen Berichts findet sich dazu ein Beispiel. Mit diesem Instrument wird die Transparenz für die Legislative erhöht, weil sie auch über die Abrechnung von Abschlussarbeiten informiert wird, was unter dem bisherigen Recht nicht der Fall war.

Der Vollständigkeit halber weisen wir noch auf **§ 29** und das Instrument des **Notstandskredits** hin, obwohl dafür keine Änderung beantragt wird: Bei Extremsituationen, zum Beispiel bei Naturkatastrophen, kann die Exekutive einen Notstandskredit beanspruchen, wenn sofort Ausgaben getätigt werden müssen, um schwerwiegende Nachteile für das Gemeinwesen zu vermeiden. In einem solchen Fall wäre der entsprechende Verpflichtungskredit nachträglich im ordentlichen Verfahren bei der Legislative einzuholen. Wenn die Exekutive einen Notstandskredit beanspruchen will, hat sie die Staatswirtschaftskommission oder die Geschäftsprüfungs- bzw. die Rechnungsprüfungskommission umgehend zu informieren.



**§ 32***Globalbudget*

In der Kommission wurde diskutiert, ob allenfalls ein Antrag mehrheitsfähig wäre, der das Globalbudget aus dem FHG streicht. Es gebe Stimmen, die mit der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget nicht glücklich seien, weil die Einflussmöglichkeiten der Legislative eingeschränkt sind. Wir wurden informiert, dass das Globalbudget einen direkten Zusammenhang mit dem Leistungsauftrag hat, der in der Verfassung geregelt ist<sup>2</sup>. Eine Abschaffung des Globalbudgets würde also eine Verfassungsänderung erfordern. Es wurde kein entsprechender Antrag gestellt.

**§ 35 Absatz 2 Bst. b**

*«Der Regierungsrat entscheidet über die Gewährung von Bürgschaften, Garantieren und Darlehen bis 5 Millionen Franken.»*

In der Kommission wurde die Frage aufgeworfen, wieso diese Limite jetzt von einer Million auf fünf Millionen Franken angehoben werden soll. Wir wurden informiert, dass dies in Anlehnung an die Limite in Abs. 2 Bst. b erfolgt, wonach der Regierungsrat Grundstücksgeschäfte bis 5 Millionen Franken abschliessen kann. Es geht hier also um eine Vereinheitlichung der Limiten. Die Kommissionsmehrheit will diese Kompetenzlimite nicht ohne Not zugunsten des Regierungsrats erhöhen. Es ist die Aufgabe des Kantonsrats, den Regierungsrat zu kontrollieren.

→ Die Kommission beschliesst mit 7 Ja- zu 5 Nein-Stimmen bei 1 Enthaltung, die bisherige Regelung beizubehalten und die Limite für die Gewährung von Bürgschaften, Garantieren und Darlehen bei 1 Million Franken zu belassen.

**§ 41 Abs. 3**

*«Die Finanzkontrolle ist administrativ der Finanzdirektion zugeordnet.»*

Diese Zuordnung ist in der Verordnung über die Ämterzuteilung vom 9. Dezember 1989 (BGS 153.2) festgehalten. Aus Transparenzgründen soll das jetzt neu im Gesetz explizit festgehalten werden. Die Finanzkontrolle wird wie ein Amt geführt und die Leitung wird durch den Regierungsrat gewählt.

Es wurde der Antrag gestellt, die Finanzkontrolle dem Kantonsrat zuzuordnen und die Leitung ebenfalls durch dieses Gremium wählen zu lassen. Die Hauptaufgabe der Finanzkontrolle ist es, den Kantonsrat bei der Ausübung der Oberaufsicht über den Staatshaushalt zu unterstützen. Ganz wichtig ist die Unabhängigkeit, die so besser sichergestellt werden könnte als bei der administrativen Zuordnung zur Finanzdirektion. Damit hätte der Leiter der Finanzkontrolle die gleiche Positionierung wie die Ombudsperson oder die Datenschutzbeauftragte.

Der Finanzdirektor hat ausgeführt, dass ein Vergleich mit der Ombudsperson oder der Datenschutzbeauftragten nicht zielführend ist, weil diese ganz andere Aufgaben wahrnehmen.

Die administrative Zuordnung zur Finanzdirektion habe sich bewährt und stellt sicher, dass die Finanzkontrolle ihr Prüfungsurteil objektiv bilden kann. Sie wird dabei in ihrer gesetzlich garantierten Unabhängigkeit nicht beeinträchtigt. Die Nähe zur Finanzdirektion ermöglicht es der Finanzkontrolle, direkt und administrativ einfach zu Informationen zu gelangen, die sie für die Er-

---

<sup>2</sup> Gemäss § 41 Abs. 1 Bst. h der Kantonsverfassung obliegt dem Kantonsrat die Beschlussfassung über die Budgets und Nachtragskredite sowie die Genehmigung der Leistungsaufträge.

füllung ihres Kerngeschäfts benötigt. Weder der Finanzkontrolleur noch seine Mitarbeitenden werden durch die Finanzdirektion in irgendeiner Weise beeinflusst.

Die Aufgaben der Finanzkontrolle sind im Finanzhaushaltgesetz klar umschrieben: Sie prüft das operative Geschäft sowie die Kredit- und Projektabrechnungen und führt Amtsrevisionen durch. Dafür braucht es ausgebildete Fachleute mit den nötigen Diplomen.

Demgegenüber sind die Aufgaben der Staatswirtschaftskommission im § 18 der Geschäftsordnung des Kantonsrats (BGS 141.1) festgehalten. Sie übt die Oberaufsicht aus und wird, wie das in § 41 FHG festgehalten ist, durch die Finanzkontrolle fachlich unterstützt. Die Stawiko hat jederzeit Zugang zu allen Revisionsberichten der Finanzkontrolle, die in einem Arbeitsraum auf iZug abgelegt sind.

- **Zu § 41 Abs. 3** fällt die Kommission einen Grundsatzentscheid: Sie beschliesst mit 9 Ja- zu 3 Nein-Stimmen ohne Enthaltung, dass die Finanzkontrolle administrativ der Finanzdirektion zugeordnet bleiben soll und folgt damit dem Antrag des Regierungsrats.

## § 53

### Übergangsbestimmungen

In **Abs. 2** wird die Übergangsfrist von drei Jahren für die Änderung der Abschreibungsmethode und der Abschreibungssätze sowie für die Erstellung der Anlagenbuchhaltung festgelegt.

Die Kommission wurde auf folgenden Hinweis der Gemeindeaufsicht der Direktion des Innern aufmerksam gemacht: Der Kanton hat die Rechnungslegung nach HRM2 im Jahr 2012 eingeführt und die Einwohnergemeinden sind im Jahr 2015 gefolgt. Die Bürger- und Kirchgemeinden haben diese Anpassungen noch nicht vollzogen. Ihnen sollte für die Implementierung von HRM2-Grundsätzen, die auch eine Änderung des Kontenrahmens zur Folge hat, eine Übergangsfrist von drei Jahren eingeräumt werden. Damit ist die Kommission einverstanden und beantragt folgende Formulierung:

- **§ 53 Absatz 3 (neu)** «Den Bürger- und Kirchgemeinden wird für die Umstellung der Rechnungslegung auf das Harmonisierte Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden (HRM2) eine Übergangsfrist von drei Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes gewährt.»

## Abschnitt II: Fremdänderungen

*Gesetz über die Organisation der Staatsverwaltung (Organisationsgesetz) vom 29. Oktober 1989 (BGS 153.1)*

### § 7 Abs. 1

*«Dem Regierungsrat obliegt die Steuerung der Verwaltungstätigkeit nach den Kriterien der Gesetzmässigkeit, der Wirksamkeit, der Qualität, der Kundenfreundlichkeit, der Wirtschaftlichkeit sowie der Risikoorientierung. Er führt mit Zielvorgaben, insbesondere mit einer mehrjährigen Strategie und mit Legislaturzielen. Strategie- und Legislaturziele werden dem Kantonsrat zur Kenntnisnahme unterbreitet.»*

In der Kommission wurde der Antrag gestellt, die letzten beiden Sätze zu streichen. In den Rechtsgrundlagen seien die Aufgaben der Verwaltung genügend geregelt und es brauche dazu nicht noch eine aufwändige Strategie und die Erstellung von umfangreichen Dokumentationen, die dann doch niemand lese.

Dem wurde entgegengehalten, dass es für die Exekutive sehr wichtig sei, mit Zielvorgaben zu führen und sich nach einer mehrjährigen Strategie auszurichten. Auch die Festlegung von Le-

gislaturzielen sei notwendig und sinnvoll. Diese Informationen werden der Legislative zur Kenntnisnahme unterbreitet, was auch der Transparenz dient. Zusätzlich sind diese Informationen auch für die Öffentlichkeit nützlich und interessant.

- Die Kommission lehnt mit 8 Nein- zu 3 Ja-Stimmen bei 1 Enthaltung den Antrag auf Streichung der letzten beiden Sätze ab und folgt somit dem Antrag des Regierungsrats.

→ **Schlussabstimmung**

Die Kommission beschliesst einstimmig, den Änderungen des Finanzhaushaltgesetzes vom 31. August 2006 mit den von der Kommission in der Detailberatung beantragten Änderungen zuzustimmen.

## **5. Parlamentarische Vorstösse**

Drei Motionen und eine Interpellation werden mit der Änderung des Finanzhaushaltgesetzes erledigt. Die Begründungen des Regierungsrats dazu finden sich auf den Seiten 33–40 seines Berichts und die diesbezüglichen Anträge auf Seite 41. Die Kommission ist mit diesen Ausführungen und Anträgen einverstanden.

## **6. Anträge**

Die Kommission beantragt Ihnen einstimmig Folgendes:

- 1) Den Änderungen des Finanzhaushaltgesetzes vom 31. August 2006 mit den von der Kommission beantragten Änderungen gemäss der Detailberatung zuzustimmen;
- 2) die Motion der vorberatenden Kommission zur Änderung des Organisationsgesetzes betreffend Ergänzungen im Organisationsgesetz (§ 7) und im Finanzhaushaltgesetz (§§ 45 und 46) vom 4. April 2013 (Vorlage Nr. 2238.1 - 14301) im Sinne der Erwägungen in Ziffer 5.1 im Bericht des Regierungsrats teilerheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben;
- 3) die Motion der CVP-Fraktion betreffend Verschärfung der gesetzlichen Bestimmungen zur Führung des Finanzhaushaltes (Schuldenbremse) vom 17. März 2015 (Vorlage Nr. 2494.1 - 14912) erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben;
- 4) die Motion der CVP-Fraktion vom 25. April 2014 betreffend Infrastrukturfinanzierung (Vorlage Nr. 2391.1 - 14666) im Sinne der Erwägungen in Ziffer 5.3 im Bericht des Regierungsrats teilerheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben;
- 5) die Antworten des Regierungsrats zur Interpellation von Daniel Stadlin betreffend kostendämpfende Massnahmen im Finanzhaushalt des Kantons Zug vom 9. März 2014 (Vorlage Nr. 2372.1 - 14631) zur Kenntnis zu nehmen.

Baar, 21. Dezember 2016

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Im Namen der ad-hoc-Kommission

Der Präsident: Alois Gössi

Beilage:

- Synopse mit den Anträgen der Kommission

**Kommissionsmitglieder:**

Gössi Alois, Baar, Präsident  
Andermatt Pirmin, Baar  
Brandenberg Manuel, Zug  
Brunner Philip C., Zug  
Christen Hans, Zug  
Frei Pirmin, Baar  
Hürlimann Andreas, Steinhausen  
Iten Patrick, Oberägeri  
Letter Peter, Oberägeri  
Lustenberger Andreas, Baar  
Nussbaumer Karl, Menzingen  
Renggli Silvan, Cham  
Stocker Cornelia, Zug  
Umbach Karen, Zug  
Werder Matthias, Risch