



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

Bericht und Antrag der Staatswirtschaftskommission  
vom 8. März 2017

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Staatswirtschaftskommission (Stawiko) hat die Teilrevision des Finanzhaushaltgesetzes (FHG) gemäss der Vorlage Nr. 2652.2 - 15240 an einer halbtägigen Sitzung am 8. März 2017 beraten. An der Klausurtagung vom 22. September 2016 wurden der Stawiko die beabsichtigten Änderungen von der Finanzdirektion bereits einmal präsentiert. Zwei Stawiko-Mitglieder waren auch in der vorberatenden Kommission vertreten. Für Auskünfte nahmen Finanzdirektor Heinz Tännler und Marc Strasser, wissenschaftlicher Mitarbeiter der Finanzdirektion, an der Sitzung teil. Wir gliedern unseren Bericht wie folgt:

	Seite
1. Ausgangslage und Eintretensdebatte	2
2. Detailberatung	2
2.1. Ausnahmen für Bürger- und Kirchgemeinden	2
2.2. Ausgabenbremse	3
2.3. Werterhaltende Aufwände und wertvermehrnde Ausgaben	5
2.4. Aktivierungsgrenze	5
2.5. Unterscheidung Finanz- und Verwaltungsvermögen	5
2.6. Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)	6
2.7. Bewertungen von Finanz- und Verwaltungsvermögen	6
2.8. Abschreibungsmethode und Abschreibungssätze	7
2.9. Anlagenbuchhaltung	7
2.10. Frist für die Genehmigung des Budgets	8
2.11. Ausgaben und Ausgabenvollzug	8
2.12. Beschluss neuer Ausgaben mit dem Budget (nur in Gemeinden)	8
2.13. Gebundene Ausgabe (bei Umbauten ohne Zweckänderung)	9
2.14. Verpflichtungskredit; interner Aufwand	9
2.15. Wesentlichkeit bei Budgetkreditüberschreitungen	10
2.16. Limite für gebundene Ausgaben für den Gebäudeunterhalt	10
2.17. Limite für die Gewährung von Bürgschaften, Garantieren und Darlehen	11
2.18. Zuordnung der Finanzkontrolle	11
2.19. Übergangsfrist für die Bürger- und Kirchgemeinden	11
2.20. Übergangsfrist für den Ausgleich der Erfolgsrechnung	11
3. Parlamentarische Vorstösse	12
4. Anträge	12

## 1. Ausgangslage und Eintretensdebatte

Der Regierungsrat beantragt eine Änderung des Finanzhaushaltgesetzes (FHG). Es soll in Teilbereichen den aktualisierten Entwicklungen angepasst werden. Insbesondere geht es um die Umsetzung von HRM2-Empfehlungen<sup>1</sup>, die Einführung einer Schuldenbremse und die Änderung der Abschreibungsmethode. Die Details dazu finden sich im regierungsrätlichen Bericht Nr. 2652.1 - 15239.

Die vorberatende Kommission ist einstimmig auf die Vorlage eingetreten und stellt gemäss ihrem Bericht Nr. 2652.3 - 15350 einige Änderungsanträge. Eintreten war auch in der Stawiko unbestritten.

## 2. Detailberatung

Nachfolgend werden diejenigen Paragraphen erwähnt, die in der Detailberatung zu Diskussionen führten oder zu denen Anträge gestellt worden sind. Bei den anderen Paragraphen folgt die Stawiko den Anträgen des Regierungsrats.

In der beiliegenden Synopse sind das geltende Recht, die Anträge des Regierungsrats und der Kommission sowie diejenigen der Stawiko übersichtlich dargestellt.

→ Die Beschlüsse der Stawiko sind in diesem Bericht mit einem Pfeil gekennzeichnet.

### 2.1. Ausnahmen für Bürger- und Kirchgemeinden

#### § 1 Abs. 2a

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

Die vorberatende Kommission beantragt die Einschränkung, dass es sich dabei lediglich um **administrative Ausnahmen zur Rechnungslegung** handeln darf.

→ Die Stawiko folgt einstimmig dem Antrag der vorberatenden Kommission.

Gestützt auf diesen Paragraphen kann der Regierungsrat den Bürger- und Kirchgemeinden dort Erleichterungen zu erlauben, wo sie durch die Einführung von HRM2 administrativ stark belastet werden. Es kann sich dabei zum Beispiel um folgende Erleichterungen handeln:

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

Wir wurden informiert, dass der Regierungsrat mit einer Umfrage noch die Anliegen der Bürger- und Kirchgemeinden einholen und im Rahmen der Möglichkeiten berücksichtigen wird.

Durch die Formulierung der vorberatenden Kommission ist es ausgeschlossen, dass der Regierungsrat grundlegende Ausnahmen zu den gesetzlichen Bestimmungen bewilligen kann. So ist es zum Beispiel nicht möglich, eine andere Abschreibungsmethode oder abweichende Abschreibungssätze zu bewilligen. Die vorberatende Kommission hat auf Seite 13 ihres Berichts festgehalten, dass der Regierungsrat auch für das Führen einer Anlagenbuchhaltung keine Ausnahme gewähren soll, da eine solche für die True and Fair View unabdingbar sei.

---

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

## 2.2. Ausgabenbremse

### § 2 Grundsätze und Haushaltsregeln (Ausgabenbremse)

Für die Details und Mechanismen der Ausgabenbremse verweisen wir auf die Seiten 11–15 im regierungsrätlichen Bericht sowie auf die Seiten 4–8 im Bericht der vorberatenden Kommission. Die Stawiko wurde von der Finanzdirektion bereits an der letzten Klausurtagung vom 22. September 2016 erstmals darüber informiert.

Zuerst hat die Stawiko diskutiert, was die **Sanktionsmöglichkeiten** sind, wenn der Budgetantrag der Exekutive (Regierungsrat oder Gemeinderat) diese Regeln nicht einhalten würde. Bei der Vorlage eines nicht gesetzeskonformen Budgets könnte es die Legislative entweder zur Überarbeitung zurückweisen oder aber, zum Beispiel unter Berücksichtigung ausserordentlicher Umstände, trotzdem genehmigen.

Die Stawiko hat die Finanzdirektion beauftragt, bezüglich der Haushaltsregeln in **§ 2 Abs. 2 und 3** abzuklären, ob ein Budgetbeschluss von einer Einwohnerin oder einem Einwohner angefochten werden kann, wenn die Gesetzesbestimmungen zur Schuldenbremse nicht eingehalten werden. Im Nachgang zur Sitzung hat die Finanzdirektion eine Stellungnahme erarbeitet, deren Inhalt nachfolgend wiedergegeben wird:

#### a) Budgetbeschluss des Kantonsrats

Gemäss § 34 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV; BGS 111.1) unterliegen Gesetze und allgemeinverbindliche Kantonsratsbeschlüsse sowie Beschlüsse, die eine neue einmalige Ausgabe von mehr als 500 000 Franken oder eine neue wiederkehrende Ausgabe von mehr als 50 000 Franken im Jahr zur Folge haben, der Volksabstimmung, wenn ein entsprechendes, von 1500 Stimmberechtigten unterzeichnetes Begehren eingereicht wird (Referendum).

Gemäss § 34 Abs. 4 KV kann die Volksabstimmung ferner von einem Drittel der Mitglieder des Kantonsrates unmittelbar nach der Schlussabstimmung beschlossen werden (Behördenreferendum).

Der Budgetbeschluss des Kantonsrats ist weder ein Gesetz noch ein allgemeinverbindlicher Kantonsratsbeschluss noch ein Ausgabenbeschluss. Deshalb ist er nicht referendumsfähig. Einzige Ausnahme hierzu stellt die Änderung des gesetzlichen Steuerfusses dar, über den gemäss § 2 Abs. 2 des Steuergesetzes vom 25. Mai 2000 (BGS 632.1) im Rahmen der Budgetberatungen Beschluss gefasst wird. Wird der gesetzliche Steuerfuss für ein Budgetjahr erhöht oder herabgesetzt, so untersteht dieser Beschluss betreffend den gesetzlichen Steuerfuss (und nur dieser) dem fakultativen Referendum.

Da das Referendum gegen den Budgetbeschluss nicht möglich ist, so kann das Referendum auch nicht gegen einen Beschluss ergriffen werden, der einzelne, das Budget betreffende Regelungen von § 2 Abs. 2 und 3 FHG verletzt (Vorbehalt: Änderung des gesetzlichen Steuerfusses, wie vorstehend erwähnt).

Auch eine Anfechtungsmöglichkeit durch eine Einzelperson ist gesetzlich nicht vorgesehen und auch nicht ersichtlich. Ein Kantonsratsbeschluss kann nicht von einer Einzelperson angefochten werden.

#### b) Budgetbeschluss der Gemeindeversammlung

Gemäss § 17 Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 4. September 1980 (BGS 171.1) können unter anderem Gemeindeversammlungsbeschlüsse beim Regierungsrat angefochten werden. Dasselbe bestimmt § 40 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 1. April 1976

(BGS 162.1), wonach Beschwerden gegen Entscheide der Gemeindeversammlung an den Regierungsrat zu richten sind.

Sollte also eine Gemeindeversammlung die Vorschriften von § 2 Abs. 2 und 3 FHG verletzen, hat eine Einzelperson die Möglichkeit, diesen Beschluss mittels Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat anzufechten.

### **§ 2 Abs. 2 Bst. a**

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

Die Frist für den Ausgleich der kumulierten Ergebnisse beträgt acht Jahre. Diese Frist wurde gemäss Musterfinanzhaushaltsgesetz in Anlehnung an einen Konjunkturzyklus, der eine Aufschwungs- und eine Rezessionsphase umfasst, festgesetzt. Im Musterfinanzhaushaltsgesetz heisst es, dass ein ganzer Zyklus «normalerweise maximal 10 Jahre» dauert.

Der Regierungsrat hat sich an der Regelung des Kantons Zürich orientiert und beantragt einen Ausgleich über acht Jahre. Es handelt sich um eine Verschärfung der bisherigen Formulierung, wo der Ausgleich «mittelfristig, in der Regel innert fünf Jahren» zu erreichen war.

Die Stawiko weist darauf hin, dass auf Seite 14 im regierungsrätlichen Bericht sowie auf Seite 6 im Bericht der vorberatenden Kommission erwähnt ist, dass auch bei der Jahresrechnung diese Gesetzesvorgabe erfüllt werden müsse. Das ist nicht korrekt, denn beim Jahresabschluss besteht keine Steuerungsmöglichkeit mehr.

Der Nachweis, dass die Erfolgsrechnung innert acht Jahren ausgeglichen ist, kann ausschliesslich beim Budget und Finanzplan erfolgen, denn nur dort können die zukünftigen Ergebnisse durch zu ergreifende Massnahmen gesteuert werden. 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 Stawiko wurde die Frage diskutiert, ob die Frist nicht wieder – wie im geltenden Recht – auf fünf Jahre begrenzt werden sollte, um den Druck für den Ausgleich des Finanzhaushalts hoch zu halten. Der Finanzdirektor hat darauf hingewiesen, dass ein Gesetzgebungsprozess mindestens zwei Jahre dauert. Und dann braucht es nochmals eine bestimmte Zeit, bis sich die Änderungen dann auch finanziell im Budget und Finanzplan auswirken. Der Exekutive müsse fairerweise die nötige Zeit eingeräumt werden, um Massnahmen zur Steuerung des Finanzhaushalts zu ergreifen und umzusetzen.

Im Übrigen galt im bisherigen Recht die Bestimmung, dass der Ausgleich «in der Regel über fünf Jahre» bewerkstelligt werden müsse. Diese Formulierung hatte es zugelassen, von der Regel in begründeten Fällen abzuweichen. Die neue Bestimmung ist strenger.

### **§ 2 Abs. 2 Bst. b**

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

Dieser Paragraph führte in der Stawiko zu keinen Diskussionen. Mit dieser Vorschrift wird erreicht, dass das Fremdkapital aus der Investitionstätigkeit und somit eine Neuverschuldung begrenzt wird. Um diese Regel einzuhalten, müssen entweder die Investitionsausgaben gesenkt oder die Aufwände der Erfolgsrechnung reduziert bzw. die Erträge erhöht werden.

**§ 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.»

Die Stawiko weist darauf hin, dass dieser Sachverhalt bereits im geltenden Recht in § 19 Abs. 2 geregelt war. Neu soll die Frist für die Abtragung des Bilanzfehlbetrages von drei auf fünf Jahre verlängert werden, um den Gemeinwesen die nötige Zeit für die Abtragung einzuräumen. Der Zeitraum von fünf Jahren richtet sich nach dem Musterfinanzhaushaltgesetz und ist auch in anderen Kantonen üblich.

Die vorberatende Kommission hat beantragt, dass die Gesetzesbestimmung wie folgt ergänzt wird:

«...ist dieser **innert fünf Jahren** jährlich um mindestens 20 Prozent abzutragen, ...»

→ Die Stawiko folgt einstimmig dem Antrag der vorberatenden Kommission.

## 2.3. Werterhaltende Aufwände und wertvermehrnde Ausgaben

Die Stawiko erwartet, dass die Bestimmungen von **§ 4 Abs. 2** zu werterhaltenden Aufwänden zulasten der Erfolgsrechnung und von **§ 5 Abs. 1 Bst. b** betreffend wertvermehrnde Ausgaben in der Investitionsrechnung in der FHG-Verordnung geregelt werden, damit sich alle Gemeinwesen daran orientieren können. Der Finanzdirektor weist auf die Ausführungen auf den Seiten 8–9 im Bericht der vorberatenden Kommission hin, wo diese Sachverhalte im Detail erklärt werden. Auch die FHG-Verordnung wird Informationen enthalten, die der klaren Unterscheidung dienen.

## 2.4. Aktivierungsgrenze

**§ 5 Abs. 3**

«Die Exekutive legt den Betrag fest, ab welchem Investitionsausgaben ausschliesslich in der Investitionsrechnung zu verbuchen sind (Aktivierungsgrenze).»

Im Bericht der vorberatenden Kommission wird erwähnt, dass unter dieser Grenze liegende Investitionen in der Erfolgsrechnung verbucht werden müssten. Für die Stawiko ist das interpretationsbedürftig und es wurde der Antrag gestellt, diesen Sachverhalt im Gesetz wie folgt explizit zu regeln.

→ Die Stawiko beschliesst einstimmig folgende Ergänzung:

«...**Unter dieser Grenze sind die Investitionsausgaben zwingend in der Erfolgsrechnung zu verbuchen.**»

## 2.5. Unterscheidung Finanz- und Verwaltungsvermögen

**Zu § 7 Abs. 1** moniert die Stawiko, dass in der Synopse der Regierung und der vorberatenden Kommission in der Spalte zum geltenden Recht die Definitionen zum Finanz- und Verwaltungsvermögen fehlen. Wir wurden informiert, dass dies gesetzestechnisch nicht aufgeführt werde, weil dazu keine Änderungen beantragt würden.

In der beiliegenden vierspaltigen Synopse haben wir diese Definitionen in **Bst. a und b** einfügen lassen, damit die Informationen vollständig sind.

Die Stawiko hat zur Kenntnis genommen, dass die Unterscheidungsmerkmale zwischen Finanz- und Verwaltungsvermögen in der FHG-Verordnung wie folgt erwähnt werden, damit alle dem FHG unterstellten Körperschaften die korrekte Zuteilung vornehmen bzw. überprüfen können:

Für eine **Zuteilung zum Finanzvermögen** müssen folgende Kriterien kumulativ erfüllt sein:

- a) Der Wert hat den Charakter einer Finanzanlage.
- b) Es wird eine marktübliche Rendite erwirtschaftet.
- c) Es besteht ein Markt, der grundsätzlich jederzeit einen Verkauf ermöglicht.
- d) Der Erwerb ist keine Ausgabe gemäss § 24 FHG.

Für eine **Zuteilung zum Verwaltungsvermögen** müssen folgende Kriterien kumulativ erfüllt sein:

- a) Der Wert dient der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe. Dazu zählen auch Aufgaben, an denen ein öffentliches Interesse besteht bzw. bei denen die Förderung öffentlicher Interessen durch Dritte im Vordergrund steht.
- b) Die Erwirtschaftung einer Rendite ist nicht zwingend.
- c) Der Wert darf oder kann nicht veräussert werden.
- d) Der Erwerb stellt eine Ausgabe gemäss § 24 FHG dar.

Die aktuelle Version vom 15. Februar 2017 der FHG-Verordnung wurde uns von der Finanzdirektion verteilt. Sie wird zurzeit in einem verwaltungsinternen Mitberichtsverfahren und durch eine Vernehmlassung bei den Gemeinden bereinigt. Die FHG-Verordnung wird gleichzeitig mit den Änderungen des Finanzhaushaltgesetzes in Kraft treten, voraussichtlich per 1. Januar 2018.

## 2.6. Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)

### **§ 11 Abs. 1**

*«Eine Kosten- und Leistungsrechnung kann durch Beschluss der Exekutive eingeführt werden.»*

Zu diesem Paragraphen beantragt die Regierung keine Änderung, weshalb er auch nicht in der beiliegenden Synopse erscheint. In der Stawiko wurde aber diskutiert, wer darüber bestimmen könne, eine bereits eingeführte KLR wieder abzuschaffen. Wir wurden informiert, dass für eine Abschaffung ebenfalls die Exekutive zuständig ist (Umkehrschluss).

Die Stawiko erinnert in diesem Zusammenhang an ihre Forderung, die sie bei der Beratung von Budget und Finanzplan 2017–2020 gestellt hat (Vorlage Nr. 2678.2 - 15301):

*«Die Stawiko erwartet vom Regierungsrat einen Vorschlag, wie mit der Kosten- / Leistungsrechnung umgegangen wird und wie in Zukunft die Budgets bzw. die Jahresrechnungen dargestellt werden sollen. Selbstredend geht die Stawiko davon aus, dass sie zu dieser Thematik Stellung beziehen kann.»*

Der Finanzdirektor hat uns informiert, dass dieses Thema im Rahmen von Finanzen 2019 geprüft werde. Die erweiterte Stawiko wird an der nächsten Sitzung am 7. Juni 2017 über den aktuellen Stand informiert.

## 2.7. Bewertungen von Finanz- und Verwaltungsvermögen

### **§ 13 Bewertungsgrundsätze**

Die Praxisänderung in Abs. 2, wonach die Wertberichtigungen von Anlagen im Finanzvermögen neu in der Erfolgsrechnung gebucht werden und nicht mehr in einer separaten Passiv-Position der Bilanz, führt in der Stawiko zu keinen Diskussionen und wird somit gutgeheissen.

Diskutiert wurde jedoch, wieso Grundstücke im Verwaltungsvermögen nicht auch mindestens alle zehn Jahre neu bewertet werden müssen, wie dies gemäss **§ 13 Abs. 1 b** für Grundstücke im Finanzvermögen gilt.

Als Erklärung wurde erwähnt, dass das Verwaltungsvermögen gemäss **§ 7 Abs. 1 Bst. b** für die öffentliche Aufgabenerfüllung bestimmt ist und deshalb gar nicht verkauft werden kann. Es besteht also kein Markt und somit ist es auch nicht möglich, einen Verkehrswert zu bestimmen. Mit Bezug auf die Privatwirtschaft handelt es sich um ein Investitionsgut, dass über die Nutzungsdauer abgeschrieben wird.

Eine Wertberichtigung **gemäss § 13 Abs. 6** wäre nur dann notwendig, wenn aussergewöhnliche Umstände auftreten (z. B. wenn ein Erdbeben die Anlage zerstört).

**Zu § 13 Abs. 6** wird beantragt, klar zu regeln, dass eine Wertberichtigung sowohl beim Finanz- wie beim Verwaltungsvermögen vorgenommen werden muss, wenn eine dauerhafte Wertverminderung eintritt.

→ Die Stawiko beschliesst mit 3 Ja- zu 1 Nein-Stimmen bei 1 Enthaltung folgende Formulierung: «Bei absehbarer dauerhafter Wertminderung **von Positionen des Finanz- und des Verwaltungsvermögens** hat die Wertberichtigung im laufenden Rechnungsjahr zu erfolgen.

## 2.8. Abschreibungsmethode und Abschreibungssätze

**Zu § 14 Abs. 2** wird beantragt, das geltende Recht beizubehalten und weiterhin nach der degressiven Methode abzuschreiben. Für die Argumentation der Befürworter und der Gegner wird auf die Ausführungen auf den Seiten 19–21 im regierungsrätlichen Bericht sowie auf die Seiten 11–14 im Bericht der vorberatenden Kommission verwiesen.

Die Stawiko folgt mit 3 Ja- zu 2 Nein-Stimmen ohne Enthaltung dem Antrag des Regierungsrats und spricht sich somit für den Wechsel zur linearen Abschreibungsmethode aus.

Dafür wird gemäss **§ 53 Abs. 2** eine Übergangsfrist von drei Jahren gewährt. Der Wechsel wird also im Budget 2021 erstmals ersichtlich sein.

Zu den Abschreibungssätzen in **§ 14 Abs. 3a** wurde in der Stawiko die Nutzungsdauer von **Informatik-Investitionen** diskutiert. Der Regierungsrat schlägt einen 20-prozentigen Abschreibungssatz vor und legt diesem eine Nutzungsdauer von fünf Jahren zu Grunde. Die Stawiko ist sich bewusst, dass die effektive Nutzung oftmals kürzer ist. Es wurde jedoch kein Antrag gestellt. Die Stawiko weist aber darauf hin, dass der Regierungsrat mit einer Änderung der Informatikverordnung (BGS 153.53) die Aktivierungsgrenze für Informatikinvestitionen von 50 000 auf 100 000 Franken anheben wird, wie sie auch für alle anderen Investitionen des Kantons gilt. Damit werden alle darunter liegenden Anlagen der Erfolgsrechnung belastet und somit sofort abgeschrieben. Unter Berücksichtigung dieser Änderung kann die Stawiko mit dem vom Regierungsrat vorgeschlagenen Abschreibungssatz zustimmen.

## 2.9. Anlagenbuchhaltung

Die Stawiko weist darauf hin, dass die Einführung einer Anlagenbuchhaltung gemäss **§ 14 Abs. 3a** mit einem grossen Initialaufwand verbunden ist, bis alle Anlagen erfasst sind. Wir wurden informiert, dass bei den Richtlinien für die konkrete Ausgestaltung der administrative Aufwand in Grenzen gehalten werden soll. Es ist aber unumgänglich, beim Wechsel der Abschreibungsmethode eine Anlagenbuchhaltung einzuführen. Im Sinne einer True and Fair View wäre eine Einführung auch bei der Beibehaltung der degressiven Abschreibungsmethode notwendig. Die Ausführungsbestimmungen werden beim Kanton voraussichtlich in einer Weisung der Finanzdirektion festgelegt werden.

## 2.10. Frist für die Genehmigung des Budgets

### § 22 Abs.31

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

Zu diesem Paragraf stellt der Regierungsrat keinen Antrag, weshalb er auch nicht in der beiliegenden Synopse erscheint.

In der Stawiko wurde der Antrag gestellt, die Frist für den Kanton auf den 31. Dezember zu legen, wie er auch für die Gemeinden gilt. Von den Befürwortern und Gegner wird auf die Argumente auf Seite 15 im Bericht der vorberatenden Kommission verwiesen, wo der gleiche Antrag auch gestellt worden ist.

→ Der Antrag wird mit 3 Nein- zu 1 Ja-Stimme bei 1 Enthaltung abgelehnt.

## 2.11. Ausgaben und Ausgabenvollzug

Gemäss § 24 Abs. 3 braucht eine Ausgabe eine Rechtsgrundlage und einen Budgetkredit.

Wenn diese Voraussetzungen durch die Legislative erfüllt sind, kann die Ausgabe vollzogen werden. Der Vollzug ist gemäss § 35 Abs. 3 durch den Regierungsrat zu regeln.

Wir wurden informiert, dass dies in der FHG-Verordnung im Detail geregelt wird und dass die Kompetenzen für den Ausgabenvollzugsentscheid, die Unterschriftsberechtigung und für die Vergabe gemäss Submissionsrecht aufeinander abgestimmt werden. Damit wird einerseits die Anwendung in der täglichen Arbeit erleichtert und andererseits können die Kontrollorgane die Einhaltung prüfen.

## 2.12. Beschluss neuer Ausgaben mit dem Budget (nur in Gemeinden)

### § 25 Abs. 2

«In den Gemeinden kann die Legislative Höchstbeträge für neue Ausgaben festlegen, die von der Exekutive selbständig beschlossen werden können.»

Der Regierungsrat beantragt hier eine Neuformulierung der bisherigen Bestimmung und schreibt auf Seite 23 seines Berichts, dass sich damit im Grundsatz gegenüber dem geltenden Recht nichts ändern soll. Die Finanzdirektion hat die Stawiko jedoch darauf aufmerksam gemacht, dass die neue Formulierung zu Missverständnissen führt, **denn die Exekutive kann keine neuen Ausgaben selbständig beschliessen**. Das würde § 27 FHG widersprechen, wonach für neue Ausgaben immer eine Rechtsgrundlage geschaffen werden muss.

### Die Regelung von § 25 Abs. 2 ist wie folgt zu verstehen:

In den Gemeinden kann die Legislative neue Ausgaben auf zwei Arten beschliessen.

- a) entweder aufgrund einer separaten Vorlage (wie im Kanton), oder
- b) bis zu einem festgelegten Betrag mit dem Budget.

Bei der zweiten Möglichkeit handelt es sich um eine administrative Vereinfachung. Der Beschluss dazu erfolgt jedoch immer durch die Gemeindeversammlung.

→ **Zu § 25 Abs. 2** beantragt die Stawiko einstimmig, das geltende Recht beizubehalten:

«In den Gemeinden werden durch Gemeindebeschluss Höchstbeträge für neue Ausgaben festgelegt, die mit dem Budget beschlossen werden können.»

### 2.13. Gebundene Ausgabe (bei Umbauten ohne Zweckänderung)

- **Zu § 26 Abs. 1** folgt die Stawiko einstimmig dem Antrag der vorberatenden Kommission, der die Formulierung gemäss bisherigem Recht beibehalten will.

**In § 26 Abs. 2** definiert der Regierungsrat, welche Ausgaben namentlich gebunden sind. Die Bestimmung, dass eine Ausgabe dann als gebunden gelte, wenn «ein Umbau vorgenommen wird, ohne den Zweck zu verändern», wird diskutiert. Ein Stawiko-Mitglied ist der Ansicht, dass hier Tür und Tor für grosse Umbauprojekte geöffnet werde, zu denen dann die Legislative sich dann nicht mehr äussern könne. Dies widerspreche dem auf Seite 24 des regierungsrätlichen Berichts erwähnten Bundesgerichtsurteil, wonach sich **nicht** allgemein sagen lasse, «dass grössere Ausgaben für ...den Umbau eines Gebäudes immer gebunden sind, wenn der Zweck des Gebäudes beibehalten wird.» Das Bundesgericht weise darauf hin, dass von einer neuen Ausgabe auszugehen sei, wenn der entscheidenden Behörde eine Handlungsfreiheit bei der Ausgestaltung zukomme.

Die Finanzdirektion sieht hier keine Diskrepanz. Sie weist darauf hin, dass für den ganzen § 26 der **Vorbehalt von § 25** gilt. In § 25 Abs. 1 heisst es: «Ausgaben sind neu, wenn hinsichtlich ihrer Höhe, des Zeitpunktes ihrer Vornahme oder anderer wesentlicher Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit besteht.»

Das Stawiko-Mitglied beharrt darauf, dass dieser Vorbehalt zwar für § 26 Abs. 1 gelte, jedoch nicht für § 26 Abs. 2.

Die Finanzdirektion und die Mehrheit der Stawiko sind jedoch der Ansicht, dass mit der Formulierung von § 26 Abs. 1 und 2 klar ist, dass der Vorbehalt für beide Absätze gilt.

**Für die Materialien wird Folgendes festgehalten:**

§ 26 Abs. 1 postuliert: «Unter Vorbehalt von § 25 ist eine Ausgabe **gebunden**, wenn: ...»

§ 26 Abs. 2 postuliert: «Als **gebunden** gelten **namentlich** auch diejenigen Ausgaben, ...»

Der Vorbehalt von § 25 findet auch auf § 26 Abs. 2 Anwendung, da durch den Zusatz «namentlich» die Gebundenheit von § 26 Abs. 1 weiter ausgeführt wird.

### 2.14. Verpflichtungskredit; interner Aufwand

**§ 28 Abs. 3**

*«Der Verpflichtungskredit umfasst alle Ausgaben für ein Vorhaben.»*

Zu diesem Absatz stellt der Regierungsrat keinen Antrag, weshalb er auch nicht in der beiliegenden Synopse erscheint.

Mit einem Verpflichtungskredit genehmigt die Legislative die verwaltungsexternen Ausgaben. In der Stawiko wurde diskutiert, ob nicht auch der verwaltungsinterne Aufwand von der Legislative zu bewilligen sei.

Die Finanzdirektion weist darauf hin, dass ein Verpflichtungskredit immer der Investitionsrechnung belastet wird und also nicht die Erfolgsrechnung umfasst, wo der verwaltungsinterne Personal- und Sachaufwand anfällt. Der Stawiko ist es jedoch jederzeit möglich, bei der Beratung von Anträgen des Regierungsrats diese Informationen, bezogen auf eine einzelne Vorlage, zu verlangen. Dies kann jedoch nicht im Finanzhaushaltgesetz geregelt werden.

Die Finanzdirektion weist noch auf die Thematik der **Folgekosten** hin: Gestützt auf die Antwort des Regierungsrats zur Motion von Daniel Stadlin und Philip C. Brunner betreffend Folgekosten bei Gesetzen und Kantonsratsbeschlüssen (Vorlage Nr. 2275.2 - 14689) werden seit September 2014 in allen Kantonsratsvorlagen mit finanziellen Auswirkungen folgende Informationen eingefügt:

- 1) Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton (mit Textteil und Finanztabelle) ;
- 2) Finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden (Text);
- 3) Anpassung von Leistungsaufträgen (Text).

Jeder Abschnitt muss von der antragstellenden Direktion zwingend ausgefüllt werden. Ohne finanzielle Auswirkungen oder wenn keine Anpassung des Leistungsauftrages notwendig sind, ist ein entsprechender Kommentar einzufügen.

Damit wird auch die Anforderung von § 18 Abs. 3 Ziff. 6 der GO KR (BGS 141.1) erfüllt, wonach in den Kantonsratsvorlagen die finanziellen Auswirkungen sowie allfällige Anpassungen der Leistungsaufträge aufgezeigt werden müssen.

## 2.15. Wesentlichkeit bei Budgetkreditüberschreitungen

### **§ 34 Abs. 4**

*«Bei nicht budgetierten gebundenen Ausgaben, die das Budget wesentlich überschreiten, sind die Staatswirtschaftskommission beziehungsweise die Rechnungsprüfungs- und die Geschäftsprüfungskommission zu informieren.»*

Wir wurden informiert, dass die Wesentlichkeit immer individuell zu beurteilen ist. Als Richtschnur gilt im Kanton eine Überschreitung von 10 Prozent oder von 100 000 Franken als wesentlich. Bei einer kleineren Körperschaft kann diese Limite auch tiefer liegen.

Andererseits ist eine Überschreitung um 100 000 Franken zum Beispiel bei der Prämienverbilligung (Budgetkredit von 20 Millionen Franken) anders zu beurteilen als bei einem Budgetkredit von 300 000 Franken.

Die Wesentlichkeit ist jeweils von der Exekutive zu beurteilen. Sie tut gut daran, die Aufsichtsbehörden lieber einmal zu viel als einmal zu wenig zu informieren. Die wesentlichen Überschreitungen müssen jeweils beim Jahresabschluss erläutert und dokumentiert werden.

## 2.16. Limite für gebundene Ausgaben für den Gebäudeunterhalt

Der Regierungsrat beantragt, **§ 35 Abs. 2** ersatzlos zu streichen. In der Stawiko wurde diskutiert, ob dem Kantonsrat tatsächlich diese Interventionsmöglichkeit genommen werden soll. Bisher mussten ihm Unterhaltsarbeiten über eine Million Franken mit einer separaten Vorlage beantragt werden.

Die Finanzdirektion weist auf den Zusammenhang mit **§ 26 Abs. 2** hin, der unter Ziffer 2.13 abgehandelt worden ist. Unterhaltsarbeiten sind – unter Vorbehalt von § 25 – gebunden. Sollte also bei der Ausgabe eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit bestehen, muss dem Kantonsrat ein entsprechender Kredit zur Genehmigung vorgelegt werden.

## 2.17. Limite für die Gewährung von Bürgschaften, Garantieren und Darlehen

**Zu § 35 Absatz 2 Bst. b** beantragt der Regierungsrat, die Limite für die Gewährung von Bürgschaften, Garantieren und Darlehen auf 5 Millionen Franken zu erhöhen.

Die vorberatende Kommission beantragt, die bisherige Regelung beizubehalten und die Limite bei 1 Million Franken zu belassen.

- Die Stawiko folgt mit 3 Nein- zu 2 Ja-Stimmen ohne Enthaltung dem Antrag der vorberatenden Kommission.

## 2.18. Zuordnung der Finanzkontrolle

### § 41 Abs. 3

«Die Finanzkontrolle ist administrativ der Finanzdirektion zugeordnet.»

Es wurde der Antrag gestellt, die Finanzkontrolle dem Kantonsrat zuzuordnen und die Leitung ebenfalls durch dieses Gremium wählen zu lassen. Befürworter und Gegner verweisen auf die Argumentation auf den Seiten 17–18 im Bericht der vorberatenden Kommission.

- Die Stawiko beschliesst mit 4 Ja- zu 1 Nein-Stimme ohne Enthaltung, dass die Finanzkontrolle administrativ der Finanzdirektion zugeordnet bleiben soll und folgt damit dem Antrag des Regierungsrats.

## 2.19. Übergangsfrist für die Bürger- und Kirchgemeinden

In **§ 53 Abs. 3** beantragt die vorberatende Kommission, den Bürger- und Kirchgemeinden für die Umstellung der Rechnungslegung auf das Harmonisierte Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden (HRM2) eine Übergangsfrist von drei Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes zu gewähren.

- Die Stawiko folgt einstimmig dem Antrag der vorberatenden Kommission.

## 2.20. Übergangsfrist für den Ausgleich der Erfolgsrechnung

Der Finanzdirektor beantragt im Auftrag des Regierungsrats einen neuen **§ 53 Abs. 4** zu beschliessen und für den mittelfristigen Ausgleich der Erfolgsrechnung eine Übergangsfrist von drei Jahren zu gewähren, weil aufgrund der aktuellen Ergebnisse ein sofortiger Ausgleich nicht möglich ist. Es wird wie folgt argumentiert:

Um im Budget und Finanzplan 2018 einen positiven Mittelwert über acht Jahre auszuweisen, müssten in den Planjahren ein Überschuss von je rund 150 Millionen Franken erreicht werden (Version 1). Dies ist im aktuellen finanziellen Umfeld praktisch nicht realisierbar:

Budget 2018; Version 1								
Mehrjahresbetrachtung In Mio. Franken	Rechnung 2014	Rechnung 2015	Rechnung 2016	Budget 2017	Budget 2018	Plan 2019	Plan 2020	Plan 2021
Ergebnis Erfolgsrechnung	-139.0	-87.9	-92.1	-117.0	0.0	150.0	150.0	150.0
Mittelwert über acht Jahre					1.8			

Version 1 zeigt, dass die grossen Aufwandüberschüsse in den letzten Jahren den Ausgleich der Erfolgsrechnung in den folgenden Jahren praktisch verunmöglichen. Die vom Regierungsrat initiierten Projekte sollen dazu führen, dass die Erfolgsrechnung in den Jahren 2019–2021 ausgeglichen sein wird. Trotzdem würde das nicht ausreichen, den geforderten Mittelwert bereits im Budget 2018 zu erreichen, wie Version 2 zeigt:

Budget 2018; Version 2								
Mehrjahresbetrachtung In Mio. Franken	Rechnung 2014	Rechnung 2015	Rechnung 2016	Budget 2017	Budget 2018	Plan 2019	Plan 2020	Plan 2021
Ergebnis Erfolgsrechnung	-139.0	-87.9	-92.1	-117.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Mittelwert über acht Jahre					-54.5			

Mit den Projekten Sparpaket 2018 und Finanzen 2019 (gemäss Regierungsrat inklusive einer nachhaltigen Steuererhöhung) soll die Erfolgsrechnung ausgeglichen werden. Bis dann aber auch der geforderte Ausgleich über acht Jahre umgesetzt sein wird, soll dem Regierungsrat eine Übergangsfrist von drei Jahren eingeräumt werden. Nach der Übergangsfrist könnte sich im Budget und Finanzplan 2021–2024 folgendes, aus heutiger Sicht realistisch erscheinende Szenario, ergeben:

Budget 2021 (nach Übergangsfrist)								
Mehrjahresbetrachtung In Mio. Franken	Rechnung 2017	Rechnung 2018	Rechnung 2019	Budget 2020	Budget 2021	Plan 2022	Plan 2023	Plan 2024
Ergebnis Erfolgsrechnung	-100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	35.0	35.0	35.0
Mittelwert über acht Jahre					0.6			

- Die Stawiko beantragt mit 4 Ja-Stimmen bei 1 Enthaltung, **§ 53 Abs. 4 (neu)**:  
«Für den Ausgleich des kumulierten Ergebnisses der Erfolgsrechnung über acht Jahre gemäss § 2 Abs. 2 Bst. a gilt eine Übergangsfrist von drei Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes.»

Bei diesen drei Jahren handelt es sich um die gleiche Frist, wie in § 53 Abs. 2 auch für den Wechsel von den degressiven zu den linearen Abschreibungssätzen und für die Einführung der Anlagenbuchhaltung beantragt wird.

#### → **Schlussabstimmung**

Die Stawiko beschliesst mit 4 Ja- zu 1 Nein-Stimme ohne Enthaltung, den Änderungen des Finanzhaushaltgesetzes vom 31. August 2006 mit den Anträgen der Stawiko gemäss Detailberatung zuzustimmen.

### 3. **Parlamentarische Vorstösse**

Mit der Änderung des Finanzhaushaltgesetzes werden drei Motionen und eine Interpellation erledigt. Die Begründungen des Regierungsrats finden sich auf den Seiten 33–40 seines Berichts und die diesbezüglichen Anträge stehen auf der Seite 41.

Die Stawiko ist mit diesen Ausführungen und mit den Anträgen einverstanden.

### 4. **Anträge**

Die Stawiko beantragt Ihnen Folgendes:

- 1) einstimmig, auf die Vorlage Nr. 2652.2 - 15240 einzutreten und mit 4 Ja- zu 1 Nein-Stimme ohne Enthaltung, ihr mit den von der Stawiko beantragten Änderungen gemäss der Detailberatung zuzustimmen;
- 2) einstimmig, 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) einstimmig, 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) einstimmig, 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) einstimmig, 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.

Unterägeri, 8. März 2017

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Im Namen der Staatswirtschaftskommission

Die Präsidentin: Gabriela Ingold

Beilage:

- Spezial-Synopse mit geltendem Recht und den Anträgen der Regierung, der vorberatenden Kommission und der Stawiko