



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

Anträge des Regierungsrats zur 2. Lesung
vom 13. Juni 2017

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf § 73 der Geschäftsordnung des Kantonsrats vom 28. August 2014 (GO KR; BGS 141.1) stellt der Regierungsrat zur 2. Lesung der Änderung des Finanzhaushaltgesetzes folgende Anträge:

1. Hauptantrag zu § 14 Abschreibungen Verwaltungsvermögen

Dem Antrag des Regierungsrats vom 16. August 2016 gemäss Vorlage Nr. 2652.2 - 15240 sei stattzugeben:

Geltendes Recht:

§ 14
Abschreibungen Verwaltungsvermögen

¹ Das Verwaltungsvermögen wird nach dem Grundsatz einer finanz- und volkswirtschaftlich angemessenen Selbstfinanzierung der Investitionsausgaben abgeschrieben.

² Die Abschreibungen werden degressiv vom Jahresend-Buchwert für das laufende Jahr vorgenommen.

³ Die Abschreibungssätze sind wie folgt festgelegt:

a) 1 % pro Jahr für unbebaute Grundstücke;

b) 10 % pro Jahr für Hoch- und Tiefbauten;

c) 10 % pro Jahr für Investitionsbeiträge;

d) 30 % pro Jahr für Mobilien (Mobiliar, Maschinen, Fahrzeuge, Einrichtungen);

e) 40 % pro Jahr für die Informatik.

Antrag des Regierungsrats:

¹ *Aufgehoben.*

² *Die Abschreibungen werden degressiv vom Jahresend-Buchwert für das laufende Jahr vorgenommen. Das Verwaltungsvermögen wird ab Nutzungsbeginn linear abgeschrieben.*

³ *Aufgehoben.*

^{3a} Die jährlichen Abschreibungssätze richten sich nach der jeweiligen Nutzungsdauer der Anlagekategorien und sind wie folgt festgelegt:

Kategorie	Abschreibungssatz
Grundstücke, nicht überbaut	0,0 %
Tiefbauten (Strassen, Plätze, Friedhöfe, Gewässerverbauungen, Kanal- und Leitungsnetze)	2,5 %
Hochbauten (Gebäude)	3,0 %
Investitionsbeiträge	3,0 %
Mobilien (Mobiliar, Maschinen, Einrichtungen, Fahrzeuge)	12,5 %
Informatikmittel (Hard- und Software)	20,0 %
Immaterielle Anlagen	20,0 %

^{3b} Es ist eine Anlagenbuchhaltung zu führen.

⁴ Für die Kirch- und Bürgergemeinden beträgt der Abschreibungssatz für Hoch- und Tiefbauten 5 % pro Jahr.

⁵ Die Finanzdirektion kann den Gemeinden für ein bestimmtes Objekt oder für Bereiche mit Spezialfinanzierung während einer bestimmten Zeitdauer einen abweichenden Abschreibungssatz bewilligen.

⁶ Zusätzliche Abschreibungen müssen budgetiert oder aus der Überschussverwendung vorgenommen werden.

⁴ *Aufgehoben.*

⁶ Zusätzliche Abschreibungen müssen als ausserordentlichen Aufwand verbucht und, sofern sie nicht budgetiert waren, im Anhang zur Jahresrechnung erläutert werden.

Begründung:

1.1. Ausgangslage

Mit Bericht und Antrag vom 16. August 2016 hat der Regierungsrat den Wechsel von der degressiven zur linearen Abschreibungsmethode mit den entsprechenden Abschreibungssätzen beantragt. Am 21. Dezember 2016 hat die Ad-hoc-Kommission diesen Anträgen mit 7 Ja- zu 6-Nein-Stimmen ohne Enthaltung zugestimmt. Am 8. März 2017 stimmte auch die Staatswirtschaftskommission mit 3 Ja- zu 2 Nein-Stimmen ohne Enthaltung diesem Wechsel zu. Der Kantonsrat hat an der 1. Lesung vom 4. Mai 2017 mit 46 zu 24 Stimmen beschlossen, das geltende Recht beizubehalten und sich somit für die degressive Abschreibungsmethode ausgesprochen.

Der Regierungsrat ist weiterhin der Ansicht, dass sich der Kanton Zug der Mehrheit der Kantone anschliessen und das Verwaltungsvermögen inskünftig linear abschreiben sollte. Damit wird der Abschreibungsaufwand in gleichen jährlichen Tranchen auf die Nutzungsdauer verteilt. Das entspricht der betriebswirtschaftlichen Praxis und den Anforderungen der «True and Fair View», wonach der Jahresabschluss ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage vermitteln soll. Der Regierungsrat weist auf folgende zusätzlichen Argumente hin, die in der Diskussion im Kantonsrat berücksichtigt werden sollten:

1.2. Alle Steuerzahlenden gehören einer Generation an

In der Kantonsratsdebatte war ein gewichtiges Argument, dass diejenige Generation, die eine Investition beschliesse, auch den höchsten Abschreibungsaufwand tragen soll. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass dieses Argument differenziert betrachtet werden muss: Der Abstand von einer Generation¹ zur nächsten (Grosseltern zu Eltern oder Eltern zu Kindern) dürfte in der Schweiz rund 25 Jahre betragen.

Bei Informatikprojekten und Mobilien stellt sich die Generationenfrage nicht, da die Nutzungsdauer fünf bzw. acht Jahre beträgt. Ob degressiv oder linear; die Investitionen sind relativ bald abgeschrieben.

Bei Tiefbauprojekten, die durch die Spezialfinanzierung Strassenbau finanziert werden, stellt sich die Generationenfrage nicht, weil diese von Gesetzes wegen im gleichen Jahr abgeschrieben werden, in dem sie anfallen.

¹ aus Wikipedia: Eine Generation ist in der Biologie die Gesamtheit aller Lebewesen, die innerhalb ihrer Abstammungsgruppe denselben Abstand von den gemeinsamen Vorfahren beziehungsweise ihren Nachkommen haben (z. B. die Generation der Grosseltern, der Eltern, der Kinder). Der Generationenabstand, die Generationsdauer oder die Generationenspanne ist der Durchschnitt der Altersdifferenz aller Kinder zu Vater oder Mutter in Jahren.

Zu betrachten sind somit ausschliesslich die Hochbauten, die Investitionsbeiträge und die übrigen Projekte im Tiefbau, vor allem im Wasserbau. Dabei handelt es sich um langfristige Infrastrukturbauten. Die betriebswirtschaftliche Nutzungsdauer, nach der sich die Abschreibungsätze richten, beträgt gemäss Antrag des Regierungsrats bei Gebäuden und für Investitionsbeiträge je 33 Jahre und im Tiefbau (Wasserbau) 40 Jahre.

Die Abschreibungen fallen jährlich an. Da in jedem Jahr Angehörige verschiedener Generationen an den Beschlüssen für Investitionsprojekte beteiligt sind, kann auch nicht absolut gesagt werden, wer die Belastung und wer den Nutzen trägt. Zum Beispiel wird ein Grossvater eine kantonale Schule, der er zugestimmt hat, nicht mehr nutzen; seine Enkelkinder jedoch schon. Und allenfalls auch deren Kinder, weil ein Schulhaus effektiv länger als 33 Jahre in Betrieb ist, sofern es gut unterhalten wird.

Alle Aufwände, sowohl die Abschreibungen als auch der Unterhalt, sind von allen Steuerzahlenden zu tragen, egal welcher Generation sie angehören.

1.3. Nutzungsbeginn

Es ist zu beachten, dass im bisherigen Recht die Abschreibungen vom Jahresend-Buchwert für das laufende Jahr vorzunehmen sind. Das bedeutet, dass bei mehrjährigen Projekten hohe Abschreibungen anfallen, bevor das Objekt überhaupt genutzt werden kann.

Da die Abschreibung den Wertverzehr einer Investition über seine betriebswirtschaftliche Nutzungsdauer abbilden soll, ist es sachlich gerechtfertigt, die Staatsrechnung erst dann zu belasten, wenn das Objekt in Betrieb genommen worden ist.

Als Beispiel soll der Neubau einer kantonalen Schule dienen, die 35 Millionen Franken kostet und deren Bau drei Jahre dauert. Nachfolgende Tabelle zeigt, dass gemäss geltendem Recht die Investition bereits mit 7,8 Millionen Franken abgeschrieben ist, bevor der Schulbetrieb im vierten Jahr aufgenommen werden kann.

Jahr	Investition	Geltendes Recht:	Antrag RR:
		Abschreibung degressiv 10 % per Jahresende	Abschreibung linear 3 % ab Nutzungsbeginn
1	20.0	2.0	
2	10.0	2.8	
3	5.0	3.0	
4	-	2.7	1.1
5		2.4	1.1
6		2.2	1.1
7		2.0	1.1
8		1.8	1.1
9		1.6	1.1
10		1.4	1.1

Gemäss Antrag des Regierungsrats wird die Investition ab Nutzungsbeginn abgeschrieben, was der betriebswirtschaftlichen Betrachtungsweise entspricht.

1.4. Auswirkungen auf kleine und grosse Gemeinden

Die lineare Abschreibungsmethode dürfte kleinen Einwohnergemeinden oder auch Bürger- und Kirchgemeinden eher entsprechen, weil der Abschreibungsaufwand bei grossen Investitionsprojekten regelmässig über die Nutzungsdauer verteilt wird. Bei der degressiven Methode ha-

ben grosse Investitionen (zum Beispiel für Schulhäuser oder Kirchen) einen markanten Einfluss auf die Erfolgsrechnung. Zum Teil könnten sie ohne Steuererhöhung gar nicht tragbar sein, wenn in den ersten Jahren die hohen Abschreibungen verbucht werden müssen. Die lineare Methode dient dazu, den Aufwand über die Jahre zu glätten und eine konstante Steuerpolitik zu verfolgen.

Bei grossen und ertragsstarken Gemeinden präsentiert sich die Situation anders. Mit der degressiven Methode können eine Art «stille Reserven» gebildet werden, weil die Ertragsüberschüsse in der kurzen Frist tiefer ausfallen und ein allfälliges Potenzial für Steuersenkungen nicht ausgenutzt werden muss.

2. Hauptantrag zu § 53 Abs. 2 Übergangsbestimmungen

«Für die Anwendung der Abschreibungssätze gemäss § 14 Abs. 3a und die Erstellung der Anlagenbuchhaltung gemäss § 14 Abs. 3b gilt eine Übergangsfrist von drei Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes.»

Begründung:

Sollte der Kantonsrat dem Antrag des Regierungsrats zu § 14 gemäss obiger Ziffer 1 zustimmen, ist auch die entsprechende Übergangsbestimmung in § 53 Abs. 2 zu beschliessen, die einen direkten Zusammenhang damit hat. Die Formulierung entspricht dem Antrag des Regierungsrats vom 16. August 2016.

3. Eventualantrag zu § 14 Abschreibungen Verwaltungsvermögen

Sollte der Kantonsrat dem Antrag unter den Ziffern 1 und 2 nicht stattgeben, stellt der Regierungsrat folgenden Eventualantrag:

Das geltende Recht sei beizubehalten und der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat innert Jahresfrist eine separate Vorlage zur Änderung von § 14 des Finanzhaushaltgesetzes (BGS 611.1) vorzulegen und folgende Fragen zu klären:

- Abs. 1: Soll dieser Absatz aufgehoben werden?
- Abs. 2: Soll auf dem Jahresend-Buchwert für das laufende Jahr abgeschrieben werden oder ab Nutzungsbeginn?
- Abs. 3: Sind die Abschreibungssätze anzupassen?
- Abs. 4: Sollen die tieferen Abschreibungssätze für die Kirch- und Bürgergemeinden weiterhin gelten?
- Abs. 6: Soll die Bestimmung für zusätzliche Abschreibungen neu formuliert werden?
- Zusätzlich: Ist eine Anlagenbuchhaltung zu führen?
- Stellen sich allenfalls weitere Fragen?

Sobald die Vorlage für die Teilrevision erarbeitet ist, erfolgt eine externe Vernehmlassung bei den politischen Parteien sowie den Einwohner-, Kirch- und Bürgergemeinden; dann die Beratungen durch eine Ad-hoc Kommission und die Staatswirtschaftskommission.

Begründung:

Wenn der Kantonsrat den Antrag des Regierungsrats ablehnt, bleibt weiterhin das geltende Recht in Kraft. An der Kantonsratssitzung wurde der Regierungsrat aufgefordert, sich auf die 2. Lesung des Kantonsrats am 6. Juli 2017 zu allfälligen Änderungen der Abschreibungssätze zu äussern. Dies ist in dieser kurzen Frist nicht möglich, da grundlegende Fragen zu beantworten sind, die in einer Vernehmlassung den betroffenen Institutionen und Parteien zur Stellungnahme vorzulegen sind. Nach der Vernehmlassung ist der ordentliche parlamentarische Gesetzgebungsprozess einzuhalten.

4. Antrag zu Ziffer IV. Inkrafttreten

«Diese Änderungen unterliegen dem fakultativen Referendum gemäss § 34 der Kantonsverfassung [BGS 111.1]. Sie treten nach unbenutzter Referendumsfrist oder nach der Annahme durch das Volk am 1. Januar 2018 in Kraft.»

Zug, 13. Juni 2017

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Die Frau Landammann: Manuela Weichelt-Picard

Der Landschreiber: Tobias Moser