



**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 zur 2. Lesung  
vom 16. Juni 2017

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die ad-hoc-Kommission hat die Anträge von Daniel Stadlin und des Regierungsrats für die 2. Lesung im Kantonsrat zur Teilrevision des Finanzhaushaltgesetzes am 16. Juni 2017 beraten. An der Sitzung nahm auch Finanzdirektor Heinz Tännler teil. Marc Strasser, wissenschaftlicher Mitarbeiter der Finanzdirektion, führte das Protokoll. Wir erstatten Ihnen den wie folgt gegliederten Bericht:

1. Vorbemerkungen
2. Antrag Daniel Stadlin zur 2. Lesung (Vorlage Nr. 2652.6 - 15458)
3. Anträge des Regierungsrats zur 2. Lesung (Vorlage Nr. 2652.7 - 15460)
4. Anträge

**1. Vorbemerkungen**

Die Sitzung wurde auf Antrag von drei Kommissionsmitgliedern einberufen, um die Anträge zur 2. Lesung im Kantonsrat zu beraten. Auf eine Umfrage durch den Kommissionssekretär haben sich acht Mitglieder zu dieser kurzfristig angesetzten Sitzung angemeldet. Effektiv waren zehn Mitglieder anwesend und die Kommission war somit beschlussfähig.

**2. Antrag Daniel Stadlin zur 2. Lesung (Vorlage Nr. 2652.6 - 15458)**

**§ 2 Abs. 1a (neu):**

«Der Regierungsrat überprüft die kantonalen Tätigkeiten periodisch, einmal pro Legislatur auf ihre Notwendigkeit, Wirksamkeit und Effizienz sowie auf ihre finanziellen Auswirkungen und deren Tragbarkeit. Er unterbreitet dem Kantonsrat das Ergebnis der Prüfung zur Kenntnisnahme und veranlasst das Erforderliche.»

Die Kommission lehnte diesen Antrag einstimmig ab.

Begründung: Der Antrag ist obsolet, da die Überprüfung der Aufgabenerfüllung und die Berichterstattung mit den folgenden Rechtsgrundlagen bereits ausreichend geregelt sind:

- Gemäss § 2 Abs. 1 des Organisationsgesetzes (OG; BGS 153.1) obliegt dem Regierungsrat die Aufsicht über die Staatsverwaltung.
- Gemäss § 7 Abs. 1 OG obliegt dem Regierungsrat die Steuerung nach den Kriterien der Gesetzmässigkeit, der Wirksamkeit, der Qualität, der Kundenfreundlichkeit und der Wirtschaftlichkeit. Er führt mit Zielvorgaben, insbesondere mit einer mehrjährigen Strategie und mit Legislaturzielen. Strategie und Legislaturziele werden dem Kantonsrat zur Kenntnisnahme unterbreitet.

- Gemäss § 20 des Finanzhaushaltgesetzes (FHG; BGS 611.1) erarbeitet der Regierungsrat eine Finanzstrategie, welche einen Teil der strategischen Ziele darstellt. Sie wird dem Kantonsrat zur Kenntnisnahme unterbreitet. Sie umfasst insbesondere
  - a) die Ziele der zukünftigen Finanz- und Steuerpolitik;
  - b) einen Massnahmenkatalog und Vorschläge zur Beeinflussung der zukünftigen Entwicklung;
  - c) eine Beurteilung der möglichen Risikofaktoren.
- Gemäss § 20 FHG erstellt der Regierungsrat jährlich einen Finanzplan mit einem Planungshorizont von mindestens vier Jahren. Er wird dem Kantonsrat zur Kenntnisnahme unterbreitet. Er umfasst insbesondere Prognosen zur Entwicklung
  - a) von Aufwand und Ertrag der Laufenden Rechnung;
  - b) des Personalbestandes;
  - c) der Investitionen;
  - d) des Finanzbedarfs;
  - e) des Vermögens und der Verschuldung.

### 3. Anträge des Regierungsrats zur 2. Lesung (Vorlage Nr. 2652.7 - 15460)

#### 3.1. Hauptantrag des Regierungsrats zu § 14 Abschreibung Verwaltungsvermögen

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

Die Kommission hat die Beratung und Abstimmung wie folgt durchgeführt:

- A) Beratung und Abstimmung über den Antrag des Regierungsrats
- B) Beratung und Abstimmung über das geltende Recht
- C) Entscheid, welcher Abschreibungsmethode zugestimmt wird

A) Beratung und Abstimmung über den Antrag des Regierungsrats

Dem Antrag des Regierungsrats vom 16. August 2016 gemäss Vorlage Nr. 2652.2 - 15240 bezüglich Wechsel von der degressiven zur linearen Abschreibungsmethode hatte die Kommission am 21. Dezember 2016 knapp mit 7 Ja- zu 6 Nein-Stimmen ohne Enthaltung zugestimmt.

Wir verweisen auf unseren seinerzeitigen Bericht Nr. 2652.3 - 15350.

Der Kantonsrat hat jedoch 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.

Auf die 2. Lesung stellt der Regierungsrat noch einmal den Antrag, dass sich der Kanton Zug der Mehrheit der Kantone anschliessen und das Verwaltungsvermögen inskünftig linear abschreiben sollte. In seinem Bericht gibt er dazu einige zusätzliche Argumente, die in der Kommission diskutiert worden sind:

Die «**True and Fair View**» soll ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage vermitteln. Es wurde darauf hingewiesen, dass das Verwaltungsvermögen per definitionem nicht verkauft werden könne. Es bestehe kein Markt für Schulhäuser, Kirchen oder Strassen. Somit könne dafür auch kein Verkehrswert ermittelt werden. Bezüglich der Vermögenslage, also der Bewertung der Anlagen, sei die Abschreibungsmethode bei der öffentlichen Hand deshalb von untergeordneter Bedeutung.

Bei der degressiven Methode würden die grössten Abschreibungsaufwände in den ersten Jahren anfallen, was einer vorsichtigen Finanzpolitik entspreche, wie das der Kanton Zug in den letzten Jahrzehnten immer erfolgreich gepflegt habe.

Dem wurde entgegengehalten, dass sich die Zeiten und die finanzielle Situation des Kantons geändert hätten. Die Mehrheit der Kantone schreibe heute linear ab, lediglich noch sieben kleinere Kantone würden an der degressiven Methode festhalten. Dies sei ein klares Zeichen, dem sich auch Zug nicht entziehen könne. Es sei betriebswirtschaftlich nicht korrekt, wenn die grössten Abschreibungsaufwände in den ersten Jahren nach Inbetriebnahme verbucht werden müssten, wie es die degressive Methode verlange. Die lineare, gleichmässige Verteilung über die gesamte Nutzungsdauer einer Anlage bilde den effektiven Wertverzehr besser ab.

Bezüglich der **Generationenfrage** wurde darauf aufmerksam gemacht, dass diese verschieden ausgelegt werden könne: Einerseits könne es sich um die Generationen einer Bevölkerung handeln, wie es der Regierungsrat darlege. Andererseits könnten es auch die Generationen von Politikerinnen und Politikern sein, die die Beschlüsse fällen und die somit die finanziellen Auswirkungen auf die Staatsrechnung mit zu verantworten hätten. Dann könnten als Betrachtungszeitraum z. B. zwei Legislaturperioden berücksichtigt werden, also acht Jahre. Es wurde noch darauf aufmerksam gemacht, dass es zwar im Kanton eine Spezialfinanzierung gebe, über welche die Abschreibungen im Strassenbau kompensiert werden könnten. Bei den Gemeinden müssten aber Strassenbau-Investitionen über die Erfolgsrechnung abgeschrieben werden und somit die gemeindlichen Rechnungen belasten.

Zum **Abschreibungsbeginn** ist die Mehrheit der Kommissionsmitglieder der Ansicht, dass der Antrag des Regierungsrats der richtige sei, indem die erste Abschreibung im Jahr der Inbetriebnahme bzw. des Nutzungsbegins anfalle. Dem wurde entgegengehalten, dass die Investitionsausgaben bereits während der Bauzeit aktiviert würden und dass es deshalb finanzpolitisch vorsichtiger sei, wenn diese auch bereits ab Baubeginn abgeschrieben würden.

Das Argument, dass **in kleineren Gemeinden** allenfalls grössere Investitionsvorhaben nicht verwirklicht werden könnten, wenn degressiv abgeschrieben werden müsse, wurde allgemein anerkannt. Die gleichmässige Verteilung der Aufwände über mehrere Jahre sei einer konstanten Steuerpolitik dienlich. Und es wurde darauf hingewiesen, dass auch bei der linearen Methode die Möglichkeit von zusätzlichen Abschreibungen bestehe, wenn sich dies ein Gemeinwesen leisten wolle und könne.

Der Finanzdirektor hat die Kommission informiert, dass der Regierungsrat in seinem Bericht von «einer Art stillen Reserven» spricht, weil für Verwaltungsvermögen eben kein Markt bestehe und deshalb keine echten, d. h. realisierbare stille Reserven gebildet werden könnten, wie das in der Privatwirtschaft möglich sei.

Es wurde auch der Zusammenhang mit der **aktuellen finanziellen Situation** des Kantons erwähnt. Bei einem Wechsel zur linearen Methode wäre zu erwarten, dass die Erfolgsrechnung in den ersten Jahren nach dem Übergang kurzfristig entlastet würde. Das käme dem Regierungsrat bei der Umsetzung seiner Sparprogramme sehr gelegen.

Der Finanzdirektor betonte, dass es im Regierungsrat nie ein Thema gewesen sei, die Sparbemühungen mit der linearen Methode zu unterstützen. Für den Wechsel sei eine Übergangsfrist von drei Jahren vorgesehen; er würde sich also erst im Jahr 2021 auswirken. Und es wurde nochmals darauf hingewiesen, dass ein Anlagegut so oder so über seine Nutzungsdauer abzuschreiben sei. Es sei also nicht so, dass die Staatsrechnung bei der linearen Abschreibung weniger stark belastet würde. Der Aufwand verteile sich jedoch je nach Methode in unterschiedlich hohen Tranchen über die Jahre.

Die **Detailberatung** wurde anhand des Antrags des Regierungsrats gemäss der Vorlage Nr. 2652.7 - 15460 vorgenommen.

**Zu § 14 Abs. 1** folgte die Kommission einstimmig dem Antrag des Regierungsrats. In den Haushaltsregeln in § 2 Abs. 2 Bst. b (neu) sind die Grundsätze für den Selbstfinanzierungsgrad bereits festgelegt.

**Zu § 14 Abs. 2** wurde der Antrag gestellt, das Vermögen ab Baubeginn (anstatt ab Nutzungsbeginn) abzuschreiben.

Der Antrag wurde damit begründet, dass die Investitionsausgaben bereits während der Bauzeit aktiviert würden und dass es deshalb finanzpolitisch vorsichtiger sei, wenn diese auch bereits ab Baubeginn abgeschrieben würden. Dies sei auch im geltenden Recht so festgelegt, indem vom jeweiligen Jahresend-Buchwert für das laufende Jahr abgeschrieben wird.

Dem wurde entgegengehalten, dass eine Investition erst ab der Inbetriebnahme bzw. dem Nutzungsbeginn ihren tatsächlichen Wert habe. Es sei deshalb korrekt, ab diesem Zeitpunkt den Wertverzehr, also die Abschreibungen, zu verbuchen.

Der Antrag wurde mit 7 Nein- zu 2 Ja-Stimmen bei 1 Enthaltung abgelehnt. Somit folgte die Kommission mit dem gleichen Stimmenverhältnis dem Antrag des Regierungsrats.

**Zu § 14 Abs. 3** folgte die Kommission einstimmig dem Antrag des Regierungsrats.

**Zu § 14 Abs. 3a** wurden folgende Anträge zu den **Abschreibungssätzen** gestellt:

Kategorie	Antrag Regierungsrat	Antrag 1	Antrag 2
Grundstücke, nicht überbaut	0.00%	0.00%	0.00%
Tiefbauten (Strassen, Plätze, Friedhöfe, Gewässererbauungen, Kanal- und Leitungsnetze)	2.50%	3.00%	5.00%
Hochbauten (Gebäude)	3.00%	4.00%	6.00%
Investitionsbeiträge	3.00%	4.00%	6.00%
Mobilien (Mobiliar, Maschinen, Einrichtungen, Fahrzeuge)	12.50%	16.67%	25.00%
Informatikmittel (Hard- und Software)	20.00%	25.00%	33.33%
Immaterielle Anlagen	20.00%	25.00%	33.33%

Die Kommission führte eine Dreifachabstimmung mit folgenden Ergebnissen durch:

Antrag Regierungsrat: 6 Stimmen (absolutes Mehr)

Antrag 1: 1 Stimme

Antrag 2: 3 Stimmen

Enthaltungen: keine

Somit folgte die Kommission mit 6 Ja- zu 4 Nein-Stimmen ohne Enthaltung dem Antrag des Regierungsrats.

**Zu § 14 Abs. 3b bis 6** folgte die Kommission einstimmig den Anträgen des Regierungsrats.

B) Beratung und Abstimmung über das geltende Recht

**Zu § 14 Abs. 1 bis 6** stimmte die Kommission einstimmig dem geltenden Recht zu. Dies in Anbetracht des Eventualantrags in nachfolgender Ziffer 3.3, dem die Kommission ebenfalls zustimmte.

C) Entscheid, welcher Abschreibungsmethode zugestimmt wird

Die Kommission sprach sich mit 6 Ja- zu 4 Nein-Stimmen ohne Enthaltung für die lineare Abschreibungsmethode aus und folgte damit dem Hauptantrag des Regierungsrats zu § 14 bezüglich der Abschreibung des Verwaltungsvermögens.

### **3.2. Hauptantrag des Regierungsrats 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.»

Die Kommission folgte einstimmig dem Antrag des Regierungsrats.

Sie anerkennt, dass bei einem Wechsel zur linearen Abschreibungsmethode eine Übergangsfrist von drei Jahren notwendig und zweckmässig ist.

### **3.3. Eventualantrag des Regierungsrats zu § 14 Abschreibung Verwaltungsvermögen**

Sollte der Kantonsrat den Hauptanträgen 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 weiter-hin 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.»

Die Kommission folgte einstimmig dem Antrag des Regierungsrats.

Sie anerkennt, dass bei der Beibehaltung der degressiven Abschreibungsmethode verschiedene Fragen vertieft abgeklärt werden müssen. Dabei ist der parlamentarische Prozess einzuhalten und dem Regierungsrat die notwendige Zeit von einem Jahr einzuräumen.

### 3.4. 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.»

Die Kommission folgt einstimmig dem Antrag des Regierungsrats.

Es ist sinnvoll, die Inkraftsetzung für die Änderungen auf den Beginn des Rechnungsjahres festzulegen.

## 4. Anträge

Gestützt auf diesen Bericht beantragen wir Ihnen Folgendes:

1. Der Antrag von Daniel Stadlin zur 2. Lesung (Vorlage Nr. 2652.6 - 15458) sei abzulehnen.
2. Dem Hauptantrag des Regierungsrats zur 2. Lesung (Vorlage Nr. 2652.7 - 15460) zu § 14 Abschreibung Verwaltungsvermögen sei zuzustimmen.
3. Dem Hauptantrag des Regierungsrats zur 2. Lesung (Vorlage Nr. 2652.7 - 15460) zu § 53 Abs. 2 Übergangsbestimmungen sei zuzustimmen.
4. Dem Eventualantrag des Regierungsrats zur 2. Lesung (Vorlage Nr. 2652.7 - 15460) zu § 14 Abschreibung Verwaltungsvermögen sei zuzustimmen
5. Dem Antrag des Regierungsrats zur 2. Lesung (Vorlage Nr. 2652.7 - 15460) zu Ziffer IV. Inkrafttreten sei zuzustimmen.

Baar, 16. Juni 2017

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Im Namen der ad-hoc-Kommission

Der Präsident: Alois Gössi

### **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