

Ergebnis 1. Lesung des Regierungsrats vom 18. August 2015

FD FDS 4.2 / 22.4 / 76781

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

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom Datum

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen eine Vorlage zur Teilrevision des Finanzhaushaltgesetzes und erstatten
Ihnen dazu den wie folgt gegliederten Bericht:

	Seite
1. In Kürze	2
2. Vorbemerkungen.....	3
3. Auswertung der Vernehmlassung	3
4. Erläuterungen zu den Revisionspunkten	4
4.1. Erster Abschnitt: Geltungsbereich und Grundsätze.....	4
4.2. Zweiter Abschnitt: Finanz- und Rechnungswesen.....	8
4.3. Dritter Abschnitt: Planung, Rechnung und Berichterstattung	15
4.4. Vierter Abschnitt: Ausgaben und Kredite	16
4.5. Fünfter Abschnitt: Zuständigkeiten (betrifft nur den Kanton)	21
4.6. Sechster Abschnitt: Finanzkontrolle (betrifft nur den Kanton).....	23
4.7. Siebter Abschnitt: Schluss- und Übergangsbestimmungen	24
4.8. Fremdänderung Organisationsgesetz.....	25
5. Parlamentarische Vorstösse	25
5.1. Motion der vorberatenden Kommission zur Änderung des Organisationsgesetzes.....	25
5.2. Motion der CVP-Fraktion betreffend Einführung einer Schuldenbremse	28
5.3. Motion der CVP-Fraktion betreffend Infrastrukturfinanzierung.....	29
5.4. Interpellation von Daniel Stadlin betreffend kostendämpfende Massnahmen	31
6. Zeitplan	33
7. Anträge.....	33

1. In Kürze

Das Finanzhaushaltsgesetz wurde vor neun Jahren total revidiert und hat sich bewährt. Jetzt muss es in Teilbereichen den aktuellen Entwicklungen angepasst werden. Es geht dabei unter anderem um die Umsetzung der HRM2-Empfehlungen, um die Einführung einer Schuldenbremse und um eine Anpassung der Abschreibungssätze.

Das bestehende Finanzhaushaltsgesetz datiert vom 31. August 2006. Inzwischen hat die Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) das Harmonisierte Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2 herausgegeben, das einige Anpassungen notwendig macht.

Da es sich um eine Teilrevision handelt, bleibt die Struktur des Gesetzes gleich. Bewährtes wird beibehalten und Anpassungen werden vorgenommen, um Unklarheiten zu beseitigen oder die Auslegung in der Praxis zu vereinfachen. Um das Gesetz schlank zu halten, erlässt der Regierungsrat eine Vollzugsverordnung (FHG-Verordnung) mit Ausführungsbestimmungen. In Anbetracht des Entlastungsprogramms 2015–2018 darf die Teilrevision im Kanton Zug zu keinen Mehraufwänden oder zusätzlichen Personalstellen führen.

Einführung einer Schuldenbremse

Eine wichtige Neuerung ist die Einführung einer Schuldenbremse. Die einzelnen Elemente werden als Haushaltsregeln definiert, wobei zwei davon bereits im bisherigen Finanzhaushaltsgesetz vorgeschrieben waren, nämlich der mittelfristige Ausgleich der Erfolgsrechnung und die Abschreibung eines allfälligen Bilanzfehlbetrages. Eine Schuldenbremse bezweckt, eine übermässige Verschuldung zu verhindern, damit die öffentliche Hand dadurch langfristig nicht in ihrer Aufgabenerfüllung beeinträchtigt wird.

Degressive Abschreibungsmethode wird beibehalten

Die Anlagen des Verwaltungsvermögens sollen weiterhin nach der degressiven Abschreibungsmethode für das laufende Jahr abgeschrieben werden. Damit wird die vorsichtige Finanzpolitik im Kanton Zug fortgesetzt, die sich in den letzten Jahren bewährt hat. Der Abschreibungsaufwand für Anlagen des Verwaltungsvermögens ist in den ersten Jahren sehr hoch und nimmt im Laufe der Zeit ab. Er belastet somit diejenige Generation, die eine Investition beschlossen hat, stärker als die nachfolgenden. Die Abschreibungssätze werden nicht mehr auf Gesetzesstufe definiert. Sie richten sich nach der jeweiligen Nutzungsdauer und werden vom Regierungsrat in der FHG-Verordnung festgelegt. Um einen Überblick über die einzelnen Positionen des Verwaltungsvermögens zu gewährleisten, muss neu eine Anlagenbuchhaltung eingeführt werden.

Vorschriften für Kreditabrechnungen werden präzisiert

Weitere Änderungen sind bei der Abrechnung von Verpflichtungskrediten vorgesehen. So müssen lang dauernde oder unbefristete Kredite mindestens alle fünf Jahre abgerechnet werden. Im Weiteren wird geregelt, dass die Schlussabrechnung innerhalb von zwei Jahren nach Nutzungsbeginn beziehungsweise nach Inbetriebnahme erstellt werden muss. Wenn für Abschlussarbeiten nach diesem Zeitraum noch Gelder benötigt werden, können diese über einen Fertigstellungskredit abgerechnet werden, der aus noch nicht beanspruchten Mitteln des genehmigten Verpflichtungskredites gebildet wird.

Stellung der Finanzkontrolle

Die Finanzkontrolle bleibt als unabhängiges Fachorgan der Finanzaufsicht des Kantons weiterhin administrativ der Finanzdirektion zugeordnet. Der damit verbundene Informationsaustausch hat sich bewährt. Um die Unabhängigkeit in finanzieller Hinsicht zu gewährleisten, kann sie jedoch in Zukunft ihr eigenes Budget erstellen.

2. Vorbemerkungen

Das bestehende Finanzhaushaltsgesetz vom 31. August 2006 (BGS 611.1) hat sich bewährt. Einige Anpassungen sind inzwischen aufgrund der Anforderungen von HRM2¹ notwendig geworden. Die Rechnungslegung des Kantons ist im Jahr 2012 gemäss den HRM2-Empfehlungen umgestellt worden. Die Einwohnergemeinden haben diese per 2015 ebenfalls umgesetzt. Für die Bürger- und Kirchgemeinden kann der Regierungsrat Ausnahmen bewilligen, denn der Aufwand für die Umsetzung der HRM2-Erfordernisse kann in Teilbereichen für kleine Körperschaften zu aufwändig und zu kostspielig sein.

Wenn immer möglich und sinnvoll, werden bei der vorliegenden Teilrevision die Formulierungen des Musterfinanzhaushaltsgesetzes verwendet, das der Fachempfehlung Nr. 20 in HRM2 entspricht, und zwar in der Fassung vom 25. Januar 2013. Es ist zu beachten, dass das Schweizerische Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor (SRS-CSPCP) laufend Aktualisierungen in den Rechnungslegungsgrundsätzen vornimmt und Stellungnahmen zu Auslegungsfragen publiziert. Es wird deshalb empfohlen, immer die aktuellste Fassung von HRM2 im Internet unter <http://www.srs-cspcp.ch> zu konsultieren und sich nicht ausschliesslich auf die gedruckte Fassung vom Januar 2008 zu stützen, weil diese zum Teil überholt ist.

Da es sich um eine Teilrevision handelt, bleibt die Struktur des Gesetzes gleich. Es werden auch nicht alle Paragraphen überarbeitet. Dort, wo die Aussage grundsätzlich korrekt ist, wird die bisherige Formulierung belassen. Anpassungen werden jedoch vorgenommen, wenn dadurch Unklarheiten beseitigt oder die Auslegung in der Praxis vereinfacht werden können.

Der Regierungsrat wird eine Vollzugsverordnung (FHG-Verordnung) mit Ausführungsbestimmungen erlassen, damit das Gesetz schlank bleiben kann. In die neue FHG-Verordnung können auch bestehende Verordnungen und Weisungen integriert werden. Das bedeutet in der täglichen Arbeit eine administrative Vereinfachung, weil die Übersicht verbessert wird und bei der Rechtsanwendung weniger Erlasse berücksichtigt werden müssen. Im nachfolgenden Bericht wird jeweils darauf hingewiesen, wenn Ausführungsbestimmungen in der FHG-Verordnung vorgesehen sind.

3. Auswertung der Vernehmlassung

<Text folgt nach der Vernehmlassung>

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

4. Erläuterungen zu den Revisionspunkten

Das FHG umfasst weiterhin die folgenden sechs Abschnitte:

1. Geltungsbereich und Grundsätze
2. Finanz- und Rechnungswesen
3. Planung, Rechnung und Berichterstattung
4. Ausgaben und Kredite
5. Zuständigkeiten (nur Kanton)
6. Finanzkontrolle (nur Kanton)

In der beiliegenden Synopse sind in der linken Spalte das geltende Recht und in der rechten Spalte die Änderungsanträge des Regierungsrats aufgeführt. Die nachfolgenden Erläuterungen sollen dazu dienen, die beantragten Änderungen nachvollziehen zu können und geben zum Teil weiterführende Informationen.

4.1. Erster Abschnitt: Geltungsbereich und Grundsätze

§ 1 Geltungsbereich

Der Geltungsbereich bleibt unverändert. Jedoch wird in **Abs. 2a** neu festgehalten, dass der Regierungsrat für Bürger- und Kirchgemeinden Ausnahmen bewilligen kann. Der Aufwand für die Umsetzung der HRM2-Erfordernisse kann in Teilbereichen für kleine Körperschaften zu aufwändig und zu kostspielig sein. Die Ausnahmen werden in der FHG-Verordnung geregelt.

Die Ergänzung der Ausnahmeregel in **Abs. 4** ist keine Neuerung, sondern eine Präzisierung. Jetzt wird explizit erwähnt, dass das Gesetz auch für alle der kantonalen Verwaltung administrativ zugeordneten Organisationen und Organe gilt, sofern für diese keine spezialgesetzlichen Bestimmungen zur Anwendung kommen. Die administrativen Zuordnungen sind in der Verordnung über die Ämterzuteilung vom 9. Dezember 1998 (BGS 153.2) geregelt. Es handelt sich zum Beispiel um die Ombudsstelle, die Datenschutzstelle oder die Finanzkontrolle.

§ 2 Grundsätze und Haushaltsregeln

§ 2 Abs. 1 enthält wie bis anhin die Grundsätze der Gesetzmässigkeit, der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit. Diese betreffen die finanziellen Belange der Haushaltsführung, sind aber auch für die operativen Belange anzuwenden. Dieser Zusammenhang ergibt sich aus § 7 Abs. 1 des Organisationsgesetzes vom 29. Oktober 1998 (BGS 153.1). Dort ist geregelt, dass der Regierungsrat die Verwaltungstätigkeit nach den Kriterien der Gesetzmässigkeit, der Wirksamkeit, der Qualität, der Kundenfreundlichkeit und der Wirtschaftlichkeit steuert.

Die erwähnten Grundsätze können wie folgt umschrieben werden:

- Gesetzmässigkeit: Jede öffentliche Ausgabe beziehungsweise Aufgabe bedarf einer Rechtsgrundlage gemäss § 27 FHG.
- Sparsamkeit: Ausgabenbedürfnisse sind auf ihre Notwendigkeit und Tragbarkeit hin zu prüfen. Sie sind in der Reihenfolge ihrer Dringlichkeit vorzunehmen.
- Wirtschaftlichkeit: Für jedes Vorhaben ist diejenige Variante zu wählen, die bei gegebener Zielsetzung die wirtschaftlich günstigste Lösung gewährleistet.
- Wirksamkeit: Die finanziellen Entscheidungen sind auf ihre Wirkung hin auszurichten. Die Wirkung einer Ausgabe beziehungsweise einer Aufgabe kann anhand von Indikatoren bezogen auf die Zielerreichung und das Kosten-/Leistungsverhältnis gemessen werden.

§ 2 Abs. 2 definiert neu die **Haushaltsregeln**, die für die Steuerung des Finanzhaushaltes gelten. Es handelt sich dabei um eine **Schuldenbremse**. Um Missverständnisse zu vermeiden, wird im Folgenden kurz auf die Unterschiede zwischen einer Schulden- und einer Ausgabenbremse eingegangen:

Eine **Ausgabenbremse** legt fest, dass Ausgaben ab einer gewissen Höhe ausschliesslich mit qualifizierten Mehrheiten beschlossen werden können, sofern dafür ein entsprechender Handlungsspielraum besteht. Es geht dabei um die Disziplinierung eines öffentlichen Gemeinwesens in seiner Ausgabenpolitik. Bereits bei der letzten Revision des FHG im Jahr 2006 wurde mit einer Motion² gefordert, eine Ausgabenbremse einzuführen. Die Motionäre hatten gefordert, dass der Kantonsrat nur noch mit einer Mehrheit von 41 Stimmen Gesetze, Beschlüsse sowie Bestimmungen über Ausgaben, welche Staatsbeiträge regeln und Mehrausgaben nach sich ziehen, beschliessen könne. Die Abklärungen hatten seinerzeit ergeben, dass eine solch weitreichende Selbstbindung des Kantonsrates auf Verfassungsstufe geregelt werden müsste. Die Motion war deshalb nicht erheblich erklärt worden. Der Regierungsrat hatte jedoch explizit die Stossrichtung der Motion, dass das Ausgabenwachstum im Griff zu halten sei, unterstützt. In der Finanzstrategie hat er dafür strategische Leitlinien vorgegeben und deren Einhaltung überwacht.

Eine **Schuldenbremse** ist ein institutioneller Mechanismus, der die zulässigen Gesamtausgaben in einen verbindlichen Zusammenhang mit den Einnahmen setzt. Ziel ist es, eine übermässige Verschuldung zu verhindern und einen strukturell ausgeglichenen Finanzhaushalt zu sichern. Sie hat also einen dämpfenden Einfluss auf das Ausgabenwachstum, darf aber nicht mit einer Ausgabenbremse verwechselt werden, wie sie oben definiert worden ist.

Das Wirtschaftsforschungsinstitut BAK Basel schreibt dazu in der Analyse der Schuldenbremse des Kantons St. Gallen vom 6. Januar 2012 Folgendes:

«Eine Schuldenbremse besteht aus Regeln, die in der Verfassung, in Gesetzen oder auf Verordnungsebene festgeschrieben sind. Die Regeln müssen so ausgestaltet sein, dass die öffentliche Hand langfristig ihre Aufgaben erfüllen kann, ohne dabei durch ihre Schulden nennenswert beeinträchtigt zu werden. Eine Schuldenbremse hat keinen Selbstzweck, da Schulden per se weder gut noch schlecht sind. Es kann Situationen geben, in denen es sinnvoll ist, Schulden zu äufnen und andere, in denen es sinnvoll ist, Schulden abzubauen. Die Staatsfinanzen – und damit auch die Schulden – stehen im Dienste des übergeordneten Staatsziels, die Wohlfahrt der Bevölkerung langfristig zu optimieren. Diese Optimierung umfasst die Staatsaufgaben (und damit die Ausgaben) sowie deren Finanzierung (also die Einnahmen). Die Möglichkeit der Verschuldung führt grundsätzlich zu einer höheren Wohlfahrt. Damit sind Überschüsse, Defizite und Schulden Teil des langfristigen politischen Optimierungsprozesses.

Allerdings gibt es Grenzen der Verschuldung. Übermässige Schulden können den Bewegungsspielraum des Staates stark einschränken, wie die Beispiele von Italien oder Griechenland deutlich vor Augen führen. Übermässige Schulden führen einerseits zu höheren Risikomargen in den Zinsen und damit zu überproportional steigenden Refinanzierungskosten. Diese Mittel fehlen dann für andere Staatsaufgaben und schmälern damit die Wohlfahrt. Im Extremfall können hohe Schulden auch dazu führen, dass die Anleger dem Staat kein Geld mehr leihen, was zu einem Liquiditätsproblem bis hin zu einer Zahlungsunfähigkeit der öffentlichen Hand führen kann, so dass der Staat seinen Aufgaben gar nicht mehr nachkommen kann.»

² Motion von Bruno Pezzatti und Gerhard Pfister betreffend Schaffung der Rechtsgrundlage für die Einführung einer gemässigten Ausgabenbremse vom 5. Juli 2001 (Vorlage Nr. 938.1 - 10643)

Folgendes Zitat ist aus dem im Juni 2015 erschienenen Handbuch der Schuldenbremsen der Schweiz entnommen³:

«In der ökonomischen Literatur herrscht weitgehend Konsens darüber, dass Schulden an sich weder gut noch schlecht sind. Vielmehr sind moderne Volkswirtschaften ohne ein funktionsfähiges Kreditsystem kaum mehr denkbar. Wie bei privaten Personen und Unternehmen bieten Staatsschulden 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, dass unabhängig von der konjunkturellen Situation ein ausgeglichenes Budget erreicht werden kann. Die Emission von Staatsanleihen ermöglicht eine stetige Finanzpolitik und stabile Rahmenbedingungen für Wirtschaft und Gesellschaft.

Einigkeit besteht auch darüber, dass ein stetes Ansteigen der Schulden an sich noch kein Problem darstellt. Wachsen die Schulden allerdings über einen längeren Zeitraum stärker als die Wirtschaft, so verstösst die Finanzpolitik gegen das Prinzip der Nachhaltigkeit, weil der steigenden Zinsbelastung keine entsprechende Wertschöpfung gegenübersteht. Langfristig ist deshalb eine Stabilisierung der Schuldenquote⁴ notwendig. Die Stabilisierung der Schuldenquote hängt vom Zusammenspiel zwischen realen Zinsen und der Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsproduktes (BIP) ab. Liegt das Zinsniveau über der Wachstumsrate des BIP, muss der Staatshaushalt konsolidiert werden, wenn die Schuldenquote nicht ins unermessliche steigen soll. Im umgekehrten Fall finanziert das Wirtschaftswachstum die Verschuldung eines Staates wenigstens zum Teil.»

Eine **Schuldenbremse** wird gemäss BAK Basel durch folgende drei Kernelemente charakterisiert:

1. Zielgrösse
2. Steuerungsgrösse
3. Steuerungsinstrumentarium (Vorgabenregel, Konjunkturregel, Sanktionsregel, Ausnahmeregel, Investitionsregel)

Die nun auch im Kanton Zug einzuführende **Schuldenbremse** orientiert sich an der Definition von BAK Basel und an Art. 33 und 34 des Musterfinanzhaushaltsgesetzes nach HRM2. Sie umfasst folgende drei Haushaltsregeln:

- a) Das kumulierte Ergebnis der Erfolgsrechnung ist über acht Jahre auszugleichen.
- b) Der Selbstfinanzierungsgrad muss im Budget mindestens 80 Prozent betragen, wenn der Nettoverschuldungsquotient mehr als 150 Prozent beträgt.
- c) Weist die Bilanz einen Bilanzfehlbetrag aus, ist dieser jährlich um mindestens 20 Prozent abzutragen; die entsprechenden Beträge sind im Budget zu berücksichtigen.

³ WALDMEIER DAVID/MÄDER BEATRICE, Handbuch der Schuldenbremsen der Schweiz, Regeln der Insolvenzvorsorge im Zusammenspiel mit dem geltenden Haushaltsrecht, Schaltegger Christoph A./Vallender Klaus A./Angelini Terenzio (Hrsg.), St. Gallen 2015, Rz. 5.

⁴ Schuldenquote: Verhältnis zwischen den [Staatsschulden](#) und dem nominalen [Bruttoinlandsprodukt](#) eines bestimmten [Staates](#). Es handelt sich um eine [Schuldenkennzahl](#), die die Tragfähigkeit von Staatsschulden anzeigen soll. Sie stellt die absolute Höhe der Schulden eines Staates seiner Wirtschaftsleistung gegenüber.

a) § 2 Abs. 2 Bst. a definiert als **Zielgrösse**, dass das kumulierte Ergebnis der Erfolgsrechnung über acht Jahre auszugleichen ist. Die bisherige als «mittelfristig» bezeichnete Zeitspanne von fünf Jahren war zu kurz, um verlässliche Aussagen machen und allfällige Korrekturmaßnahmen einleiten zu können. In der Regel gilt für den Haushaltsausgleich ein Konjunkturzyklus. Der Kanton Zürich nimmt dafür acht Jahre, was auch der Regierungsrat als realistisch und sinnvoll erachtet.

Bei der **Jahresrechnung** wird folgender Zeitraum massgebend sein:

Rechnung 2009	Rechnung 2010	Rechnung 2011	Rechnung 2012	Rechnung 2013	Rechnung 2014	Rechnung 2015	Rechnung 2016
------------------	------------------	------------------	------------------	------------------	------------------	------------------	------------------

Beim **Budget** wird folgender Zeitraum massgebend sein:

Rechnung 2009	Rechnung 2010	Rechnung 2011	Budget 2015	Budget 2016	Plan 2017	Plan 2018	Plan 2019
------------------	------------------	------------------	----------------	----------------	--------------	--------------	--------------

b) Der in **Abs. 2 Bst. b** genannte **Selbstfinanzierungsgrad** ist eine **Steuerungsgrösse** und sagt aus, welcher Anteil der Nettoinvestitionen durch die im gleichen Jahr erwirtschafteten liquiden Mittel (Finanzierungsbeitrag der Erfolgsrechnung) finanziert werden kann. Die Vorgabe von 80 Prozent 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.

Der Selbstfinanzierungsgrad wird jeweils im Geschäftsbericht im Kapitel «Kennzahlen» ausgewiesen. Der Kanton hat in den letzten fünf Jahre folgende Werte ausgewiesen:

2010	2011	2012	2013	2014
110.1%	159.2%	105.5%	13.9%	-59.2%

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 Einkommens-, Vermögens- und Quellensteuern der natürlichen Personen sowie den Gewinn- und Kapitalsteuern der juristischen Personen. Dazu kommen die Nach- und Strafsteuern sowie die Motorfahrzeugsteuern. Nicht berücksichtigt werden die kantonalen Anteile an Bundessteuern (Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer), die in der Kontengruppe 46 als Transferertrag verbucht werden.

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.

Der Nettoverschuldungsquotient wird jeweils im Geschäftsbericht im Kapitel «Kennzahlen» ausgewiesen. Der Kanton hat in den letzten fünf Jahre folgende Werte ausgewiesen:

2010	2011	2012	2013	2014
-117.9%	-107.9%	-118.7%	-107.8%	-86.1%

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 hat, sind die ausgewiesenen Werte im Minusbereich.

Bei der Vorschrift, dass der Selbstfinanzierungsgrad mindestens 80 Prozent betragen muss, sobald der Nettoverschuldungsquotient grösser als 150 Prozent ist, handelt es sich um eine **Investitionsregel**, die zum Steuerungsinstrumentarium gehört.

c) Die Bestimmung zum **Bilanzfehlbetrag** war bisher in § 19 FHG geregelt. Da es sich um eine Haushaltsregel handelt, wird sie jetzt in **§ 2 Abs. 3** erwähnt. Die Frist zum Abbau eines allfälligen Bilanzfehlbetrages wird von drei auf fünf Jahre verlängert. Damit wird eine Anpassung an die Empfehlungen von HRM2 vorgenommen. Auch die meisten anderen Kantone sehen dafür fünf Jahre vor. Bei dieser Vorschrift handelt es sich um eine **Sanktionsregel**, die zum Steuerungsinstrumentarium gehört.

Ein Bilanzfehlbetrag entsteht dann, wenn der Aufwandüberschuss nicht mehr durch das **freie Eigenkapital** gedeckt ist. Das gebundene Eigenkapital, also die Spezialfinanzierungen und die Reserven, dürfen dabei nicht berücksichtigt werden.

Der Abschreibungsbedarf für den Bilanzfehlbetrag muss jährlich budgetiert werden, und zwar jeweils im übernächsten Budget nach dem Rechnungsabschluss. Eine Berücksichtigung bereits im nächsten Budget ist aus zeitlichen Gründen nicht möglich, da der Budgetprozess im Zeitpunkt der Rechnungsgenehmigung durch die Legislative bereits zu weit fortgeschritten ist. Er schränkt dadurch den Spielraum in der Erfolgsrechnung ein. Das wirkt sich bremsend auf das Ausgabenwachstum aus, sofern dieses nicht mit höheren Erträgen kompensiert werden kann.

Eine Auswertung der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) vom Dezember 2012 zeigt folgendes Bild:

zu a) Alle Kantone (ausser AI) fordern, dass das kumulierte Ergebnis der Erfolgsrechnung mittelfristig ausgeglichen sein muss.

zu b) Zehn Kantone setzen den Selbstfinanzierungsgrad zur Beschränkung der Neuverschuldung ein.

zu c) Zwölf Kantone kennen eine vergleichbare Regelung auf kantonaler Ebene bezüglich Abschreibung der Bilanzfehlbeträge.

Die Schuldenbremsen sind in vielen Kantonen ähnlich aufgebaut, jedoch sind die Steuerungsinstrumentarien unterschiedlich (siehe Übersicht in der Beilage).

4.2. Zweiter Abschnitt: Finanz- und Rechnungswesen

§ 3 Allgemeines

In **Abs. 1** sind die Grundsätze der Rechnungslegung gemäss den Empfehlungen von HRM2 aufgeführt. Inhaltlich ändert sich nichts, denn bisher waren diese Grundsätze mit der Formulierung «nach allgemein anerkannten kaufmännischen Grundsätzen» implizit enthalten.

Die erwähnten Grundsätze können, angelehnt an die Ausführungen zu Art. 52 des Musterfinanzhaushaltsgesetzes nach HRM2, wie folgt umschrieben werden:

- a) Ordnungsmässigkeit im Sinne der allgemein anerkannten kaufmännischen Grundsätze bedeutet, dass die Informationen vollständig, wahr, klar, übersichtlich, systematisch angelegt, zweckmässig organisiert, à jour und nachprüfbar sind.
- b) Bruttodarstellung: Aufwände und Erträge, Aktiven und Passiven sowie Investitionsausgaben und Investitionseinnahmen sind getrennt voneinander, ohne gegenseitige Verrechnung, in voller Höhe auszuweisen. **Durch die Auflistung in Abs. 1 kann der bisherige Abs. 2 bezüglich «Bruttoverbuchungsprinzip» aufgehoben werden.**
- c) Periodenabgrenzung: Alle Buchungen sind in derjenigen Periode zu erfassen, in der sie verursacht werden. Die Bilanz ist als Stichtagsrechnung zu führen.

- d) Fortführung: Bei der Rechnungslegung ist von einer Fortführung der Staatstätigkeit auszugehen.
- e) Wesentlichkeit: Sämtliche Informationen, die für eine rasche und umfassende Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage notwendig sind, werden offen gelegt.
- f) Verständlichkeit: Die Informationen müssen klar und verständlich sein.
- g) Zuverlässigkeit umfasst verschiedene Aspekte:
 - Die Informationen sollen sachlich richtig und glaubwürdig dargestellt werden (Richtigkeit).
 - Der wirtschaftliche Gehalt soll die Abbildung der Rechnungslegung bestimmen (wirtschaftliche Betrachtungsweise).
 - Die Informationen sollen willkürfrei und wertfrei dargestellt werden (Neutralität).
 - Die Darstellung soll nach dem Vorsichtsprinzip erfolgen.
 - Es sollen keine wichtigen Informationen ausser Acht gelassen werden (Vollständigkeit).
- h) Vergleichbarkeit: Die Rechnungen des Gesamtkantons und der Verwaltungseinheiten sollen sowohl untereinander als auch über die Zeit hinweg vergleichbar sein.
- i) Stetigkeit: Die Grundsätze der Rechnungslegung sollen soweit als möglich über einen längeren Zeitraum unverändert bleiben.

§ 4 Erfolgsrechnung

Im **Titel** und in **Abs. 1** wird die Laufende Rechnung neu als Erfolgsrechnung bezeichnet, wie es auch im HRM2 und in vielen anderen Kantonen üblich ist. Dies führt in zahlreichen weiteren Paragraphen zu der entsprechenden Anpassung, ohne dass sich inhaltlich etwas ändert.

Wichtig ist die Ergänzung in **Abs. 2**, wonach neben den laufenden Aufwendungen auch solche erwähnt werden, die der **Werterhaltung** von Sachanlagen dienen. Es handelt sich dabei nicht um eine Neuerung, sondern um eine Präzisierung.

Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Unterscheidung zwischen werterhaltenden und wertvermehrenden Ausgaben in der Praxis nicht immer einfach ist, besonders im Tiefbau.

Als werterhaltend gelten insbesondere die Aufwendungen für Unterhalt und Instandhaltung, während wertvermehrnde Ausgaben Investitionen darstellen.

Die Abgrenzungskriterien zwischen werterhaltend und wertvermehrend sind in der FHG-Verordnung näher zu umschreiben.

§ 5 Investitionsrechnung

In **Abs. 1** wird jetzt detaillierter definiert, was unter einer Investition zu verstehen ist, ohne dass es sich dabei um eine materielle Änderung zur bisherigen Formulierung handeln würde.

Investitionen sind in erster Linie **wertvermehrnde** Ausgaben, die per Jahresende in der Bilanz aktiviert und dann zulasten der Erfolgsrechnung gemäss den Bestimmungen in § 14 FHG abgeschrieben werden

Gemäss **Abs. 3** legt nicht mehr die Finanzdirektion die Aktivierungsgrenze fest, sondern neu die Exekutive. Der Regierungs- oder der Gemeinderat können dies somit auf Verordnungsstufe regeln. Wichtig ist, dass alle unter der Aktivierungsgrenze liegenden Investitionen zwingend

immer über die Erfolgsrechnung zu verbuchen sind und somit im Rechnungsjahr vollständig abgeschrieben werden.

§ 6 Geldflussrechnung

Die Geldflussrechnung gibt Auskunft über Herkunft und Verwendung der finanziellen Mittel. Die Neuformulierung regelt die Mindestanforderungen in der Berichterstattung, führt jedoch nicht zu einer inhaltlichen Änderung.

§ 7 Bilanz

In **Abs. 1** ist die Definition vereinfacht worden. Die Spezialfinanzierungen müssen nicht mehr separat erwähnt werden, da sie im HRM2 klar definiert sind. Bei den Aktiven müssen somit lediglich noch das Finanz- und das Verwaltungsvermögen erwähnt werden.

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.

Zugänge und Abgänge von Verwaltungsvermögen sind zwingend über die Investitionsrechnung zu buchen.

In **Abs. 2** werden Fremd- und Eigenkapital gemäss HRM2 klarer definiert. Die bisher hier erklärte «Rückstellung» wird neu zu § 33 verschoben. Dort sind auch die Rechnungsabgrenzungen definiert. Die Abgrenzung zwischen Fremd- und Eigenkapital ist wichtig, weshalb es sinnvoll ist, sie im gleichen Paragraphen zu definieren.

Verpflichtungen gegenüber Spezialfinanzierungen können gemäss HRM2 entweder Teil des Fremd- oder des Eigenkapitals sein und müssen entsprechend zugeordnet werden.

Die Verbuchung eines allfälligen Bilanzfehlbetrages wird neu in **Abs. 2 Bst. c** geregelt. Gemäss HRM2 wird er als «negatives freies Eigenkapital» ausgewiesen. Dies ist eine Besonderheit der öffentlichen Rechnungslegung, denn in der Privatwirtschaft ist es üblich, den Bilanzfehlbetrag auf der Aktivseite der Bilanz darzustellen.

§ 10 Finanzbuchhaltung

Im Kanton ist, gestützt auf § 38 Abs. 1 Bst. a FHG, die Finanzdirektion dafür zuständig, den jeweils gültigen Standard für die Rechnungsführung festzulegen. Seit dem Jahr 2012 handelt es sich um HRM2.

§ 12 Anhang zur Jahresrechnung

Der bisherige Abs. 2 kann aufgehoben werden, da sämtliche Elemente neu in Abs. 1 erwähnt werden. Die Formulierung von **Abs. 1** ist an das Musterfinanzhaushaltgesetz gemäss HRM2 angepasst. Der Kanton hat diese Anforderungen im Geschäftsbericht 2013 bereits weitgehend erfüllt. Zum besseren Verständnis werden nachfolgende Begriffe noch etwas genauer umschrieben:

- a) Das **angewendete Regelwerk** ist HRM2. Sämtliche Abweichungen dazu sind im Anhang zu erwähnen und zu begründen.
- b) Die **Rechnungslegungsgrundsätze** gemäss § 3 FHG sind im Anhang zu erwähnen; ebenso die Grundsätze der Bilanzierung.
- c) Der **Eigenkapitalnachweis** gibt Auskunft über das gebundene Eigenkapital wie Reserven oder Spezialfinanzierungen sowie das freie Eigenkapital und deren Veränderungen seit dem letzten Abschluss.
- d) Der **Rückstellungsspiegel** zeigt auf, welche kurz- und langfristigen Rückstellungen gebildet wurden und wie sie sich seit dem letzten Abschluss verändert haben.
- e) Der **Beteiligungsspiegel** gibt Auskunft über Beteiligungen sowohl im Finanz- als auch im Verwaltungsvermögen, zum Beispiel:
 - Name und Rechtsform der Organisation;
 - Gesellschaftskapital;
 - Beteiligungsquote in Prozenten;
 - Buchwert der Beteiligung;
 - Höhe der Ausschüttung im Rechnungsjahr.
- f) Im **Gewährleistungsspiegel** sind Tatbestände aufzuführen, aus denen sich in Zukunft eine wesentliche Verpflichtung für das Gemeinwesen ergeben kann. Es sind dies zum Beispiel:
 - Bürgschaften;
 - Garantieverpflichtungen;
 - Weitere Eventualverpflichtungen;
 - Verbindlichkeiten gegenüber Vorsorgeeinrichtungen.
- g) Der **Anlagespiegel** enthält die Summe aller aktivierten Anlagen des Verwaltungsvermögens und die kumulierten Abschreibungen. Er baut auf der Anlagenbuchhaltung auf, die gemäss § 14 Abs. 3a FHG neu zu führen ist:
 - Anschaffungswerte;
 - Zugänge, Umgliederungen und Abgänge (Veräusserungen);
 - Abschreibungen;
 - Wertverluste oder Neubewertungen;
 - Hinweis auf Abschreibungsmethoden, Aktivierungsgrenze und Abschreibungssätze.
- h) **Zusätzliche Angaben**, die für die Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage sowie der finanziellen Risiken von Bedeutung sind, wie:
 - Leasingverbindlichkeiten;
 - Gesamtbetrag der zur Sicherung eigener Verpflichtungen verpfändeten oder abgetretenen Aktiven unter Eigentumsvorbehalt;
 - Informationen zu Bilanzbereinigungen;
 - Änderungen von Bilanzierungs- und Bewertungsgrundsätzen und deren Auswirkungen;
 - Eventualforderungen;
 - wesentliche Ereignisse nach dem Bilanzstichtag.

Gemäss **Abs. 1a** enthält der Anhang auch Informationen zum Status und zur Abrechnung der Verpflichtungskredite. Gemäss § 28 Abs. 8 Bst. a FHG werden Verpflichtungskredite bis zehn Millionen Franken im Anhang der Jahresrechnung aufgeführt und durch die Legislative genehmigt.

§ 13 Bewertungsgrundsätze

In **Abs. 1** sind die Bewertungsgrundsätze für das **Finanzvermögen** klarer als bisher definiert. Neu werden nach **Abs. 2** die Wertberichtigungen von Anlagen im Finanzvermögen in der Erfolgsrechnung gebucht und nicht mehr in einer separaten Passiv-Position der Bilanz. Damit folgen wir 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.

Die Bewertung des **Verwaltungsvermögens** ist in **Abs. 4** ausführlicher geregelt als bis anhin. Neu sind in **Bst. aa** diejenigen Positionen erwähnt, die nicht abgeschrieben werden, wie zum Beispiel Darlehen, deren Wert sich erst durch die geleisteten Amortisationen oder durch die Rückzahlung verändert.

Wenn eine Wertverminderung von Finanz- oder Verwaltungsvermögen absehbar oder eingetreten ist, muss diese gemäss **Abs. 6** im laufenden Rechnungsjahr verbucht werden.

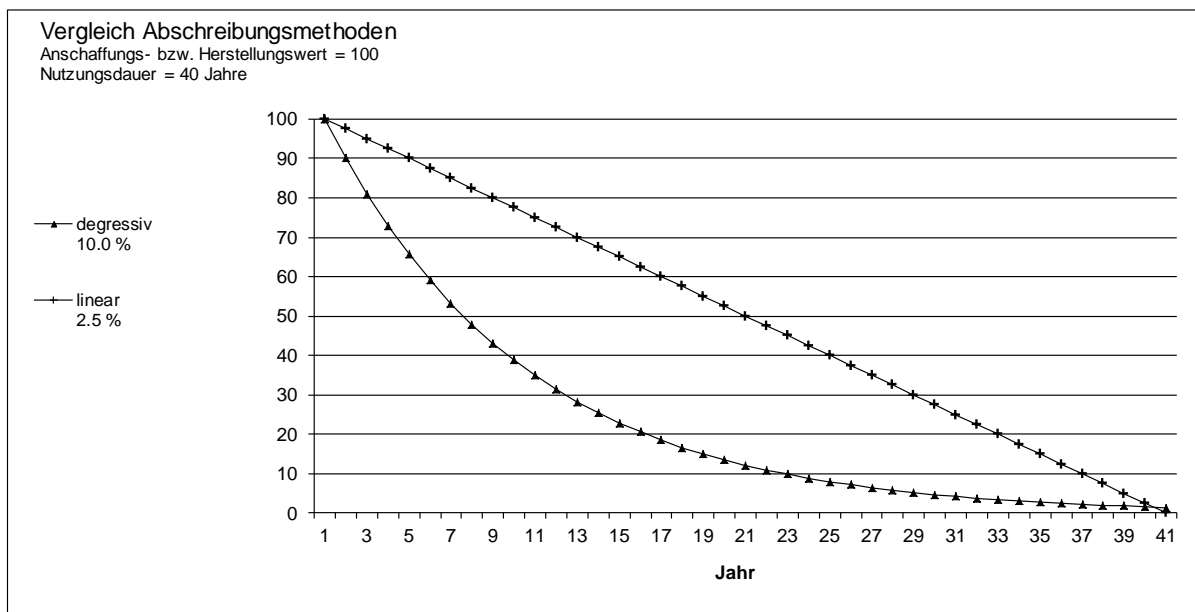
§ 14 Abschreibungen Verwaltungsvermögen

Der bisherige **Abs. 1** kann aufgehoben werden, da diese Haushaltsregel neu in § 2 Abs. 2 FHG definiert ist.

Die Festlegung der Abschreibungsmethode in **Abs. 2** ist während der Vorbereitungsarbeiten intensiv und kontrovers diskutiert worden. HRM2 lässt beide Methoden zu.

Bei der **degressiven** Abschreibungsmethode ist der Abschreibungsaufwand in den ersten Jahren sehr hoch und nimmt im Laufe der Zeit ab. Er belastet somit diejenige Generation, die eine Investition beschlossen hat, stärker als die nachfolgenden. Die Anlagegüter sind praktisch nie vollständig abgeschrieben und werden jahrelang mit geringem Wert in der Buchhaltung ausgewiesen. In der FHG-Verordnung kann festgelegt werden, ab welchem Restwert eine ausserordentliche Abschreibung auf den Erinnerungsfranken möglich ist.

Die **lineare** Abschreibung hat jedes Jahr einen gleich hohen Abschreibungsaufwand zur Folge. Nach der definierten Nutzungsdauer ist das Anlagegut vollständig bzw. bis auf den Erinnerungsfranken abgeschrieben. Grafisch lassen sich die beiden Methoden wie folgt darstellen:



Wert nach x Jahren	5	10	15	20	25	30	35	40
degressiv	59	35	21	12	7	4	3	1
linear	88	75	63	50	38	25	13	0

Eine Änderung zur **linearen Abschreibungsmethode** hätte zur Folge, dass das Verwaltungsvermögen zwingend neu bewertet werden müsste. Dies ist mit einem enormen administrativen Aufwand verbunden. Für die Bestimmung der Anschaffungswerte wären deshalb Richtlinien zu erarbeiten, nach welchen die Neubewertung einfach beziehungsweise sinnvoll vorgenommen werden kann.

Es wären auf jeden Fall Korrekturbuchungen notwendig. In der Regel kann eine Aufwertung erwartet werden, wodurch mit der Neubewertung das Eigenkapital entsprechend ansteigen würde. Ohne Neubewertung würde der Abschreibungsaufwand beim Übergang zur linearen Abschreibungsmethode vorerst deutlich reduziert und sich gegen Ende der Nutzungsdauer wieder erhöhen.

Vor diesem Hintergrund zeigt sich, dass bei einer Änderung zur linearen Abschreibungsmethode der daraus resultierende Aufwand den Ertrag weit übersteigen würde, weshalb gemäss Abs. 2 die **degressive Abschreibungsmethode beibehalten** werden soll. Die Abschreibungen sollen weiterhin vom jeweiligen Jahresend-Buchwert für das laufende Jahr vorgenommen werden, also nicht erst ab Nutzungsbeginn oder Inbetriebnahme. Dies ist im interkantonalen Vergleich eine Besonderheit, denn in den meisten Kantonen werden die Anlagen im Bau noch nicht abgeschrieben. Damit wird die vorsichtige Finanzpolitik im Kanton Zug fortgesetzt, die sich in den letzten Jahren bewährt hat.

Es ist zu beachten, dass beim Kanton Investitionen zulasten der **Strassenbau Spezialfinanzierung** weiterhin im laufenden Jahr immer vollständig abgeschrieben werden. Die entsprechende gesetzliche Bestimmung findet sich in § 35 Abs. 1 des Gesetzes über Strassen und Wege vom 30. Mai 1996 (BGS 751.14). Dort ist definiert, dass die Baukosten für Kantonsstrassen aus Mitteln der Spezialfinanzierung zu decken sind.

Gemäss **Abs. 3** haben sich die Abschreibungssätze nach der jeweiligen Nutzungsdauer der Anlagekategorie zu richten, wobei die Sätze nicht mehr auf Gesetzesstufe definiert werden. Die Abschreibungssätze sind in der FHG-Verordnung vorzugeben. Die nachfolgend aufgeführten Sätze bewegen sich innerhalb der Bandbreiten der Fachempfehlung Nr. 12 von HRM2.

Anlagekategorie	Nutzungsdauer	Abschreibungssatz	
		linear	degressiv
1 Grundstücke, nicht überbaut	keine	0.0%	0.0%
2 Darlehen	keine	0.0%	0.0%
3 Beteiligungen	keine	0.0%	0.0%
4 Wald, Gebirge und ähnliches	50 Jahre	2.0%	8.0%
5 Tiefbauten - Strassen, Plätze, Friedhöfe usw. - Gewässerverbauungen - Kanal- und Leitungsnetze	50 Jahre	2.0%	8.0%
6 Hochbauten - Gebäude	40 Jahre	2.5%	10.0%
7 Mobilien - Mobiliar - Maschinen - Einrichtungen - Fahrzeuge	8 Jahre	12.5%	40.0%
8 Investitionsbeiträge	5 Jahre	20.0%	50.0%
9 Immaterielle Anlagen	5 Jahre	20.0%	50.0%
10 Informatikmittel (Hard- und Software)	4 Jahre	25.0%	60.0%

Unabhängig von der gewählten Abschreibungsmethode muss gemäss **Abs. 3a** neu eine Anlagenbuchhaltung geführt werden. Dies bedingt zwar einen hohen Initialaufwand für die Erfassung und Bewertung der bestehenden Anlagegüter, aber nur so kann der Überblick über die Wertentwicklung der einzelnen Positionen des Verwaltungsvermögens gewährleistet werden. Für die Erstellung der Anlagenbuchhaltung wird in § 53 Abs. 2 FHG eine Übergangsfrist von fünf Jahren gewährt.

Der bisherige **Abs. 4** kann aufgehoben werden, da der Regierungsrat gemäss § 1 Abs. 2a FHG für die Bürger- und Kirchgemeinden Ausnahmen bewilligen kann.

Da die Abschreibungssätze nicht mehr im Gesetz definiert sind, kann auch die bisherige Kompetenz der Finanzdirektion zur Bewilligung von abweichenden Abschreibungssätzen für die Gemeinden nach **Abs. 5** aufgehoben werden.

Abs. 6 regelt die zusätzlichen Abschreibungen, die als ausserordentlicher Aufwand verbucht werden. Aus Transparenzgründen sind sie jeweils im Anhang zur Jahresrechnung offen zu legen.

§ 15 Forderungsverzicht

Die Voraussetzungen für einen Forderungsverzicht sind klarer strukturiert und formuliert. In Analogie zu § 16 Abs. 1 FHG werden sie um den «Härtefall» ergänzt. Der Vollständigkeit halber wird ebenfalls auf allfällige besondere Gesetzesbestimmungen verwiesen.

§ 16 Rückerstattung von Beiträgen

Hier ist keine Anpassung nötig. Jedoch gibt es eine Verordnung über die Sicherung und Rückerstattung von Investitionsbeiträgen an Dritte (VSRI) vom 27. März 2012 (BGS 611.35), die sich auf diesen Paragraphen bezieht. Diese wird allenfalls in die FHG-Verordnung einzuarbeiten sein.

§ 18 Jahresergebnis der Erfolgsrechnung

In diesem Paragraphen werden neu die Bestimmungen der bisherigen §§ 18 und 19 geregelt.

Abs. 1 stützt sich auf HRM2, wonach ein allfälliger Aufwand- oder Ertragsüberschuss im Eigenkapitalkonto «Bilanzüberschuss/-fehlbetrag» verbucht wird. Damit kann auf den bisherigen Abs. 3 verzichtet werden.

Gemäss **Abs. 2** kann die Legislative weiterhin eine andere Gewinnverwendung beschliessen.

§ 19 Aufwandüberschuss

Abs. 1 kann aufgehoben werden, da die Verbuchung neu in § 18 geregelt ist.

Aufgrund der Haushaltsregel in § 2 Abs. 3 ist auch der bisherige Abs. 2 nicht mehr nötig, weshalb der ganze Paragraph aufgehoben werden kann.

4.3. Dritter Abschnitt: Planung, Rechnung und Berichterstattung

§ 21 Finanzplan

Gemäss **Abs. 2 Bst. f** müssen auch im Finanzplan die üblichen Finanzkennzahlen ausgewiesen werden.

Finanzkennzahlen (gilt auch für die § 22 Budget und 23 Jahresrechnung):

Die im öffentlichen Rechnungswesen üblichen Finanzkennzahlen sind in der Fachempfehlung 18 von HRM2 definiert. Dazu einige Beispiele:

- a) **Nettoverschuldungsquotient** (Nettoschulden / Fiskalertrag)
Diese Kennzahl gibt an, welcher Anteil der Fiskalerträge beziehungsweise wie viele Jahrestanchen erforderlich wären, um die Nettoschulden abzutragen. Nettoschulden entsprechen dem Fremdkapital minus Finanzvermögen.
- b) **Selbstfinanzierungsgrad** (Selbstfinanzierung / Nettoinvestitionen)
Diese Kennzahl gibt an, welchen Anteil ihrer Nettoinvestitionen eine öffentliche Körperschaft aus den im Berichtsjahr erwirtschafteten liquiden Mitteln finanzieren kann.
- c) **Investitionsanteil** (Bruttoinvestitionen / Gesamtausgaben)
Diese Kennzahl zeigt die Aktivität der Körperschaft im Bereich der Investitionen.
Die Gesamtausgaben sind definiert als die laufenden Ausgaben und die Bruttoinvestitionen.
- d) **Zinsbelastungsanteil** (Nettozinsaufwand / Laufender Ertrag)
Diese Kennzahl zeigt den Anteil des laufenden Ertrags, der durch den Nettozinsaufwand gebunden ist. Die Bezeichnung «laufender Ertrag» bezieht sich auf Elemente, die während eines einzigen Jahres nützlich sind. Es sind alle Elemente, die einen Substanzgewinn für das Gemeinwesen verursachen, egal, ob sie geldflusswirksam sind oder nicht.
- e) **Kapitaldienstanteil** (Kapitaldienst / Laufender Ertrag)
Unter Kapitaldienst versteht man den Nettozinsaufwand sowie die Abschreibungen und die Wertberichtigungen. Die Kennzahl gibt Auskunft darüber, wie stark der Kapitaldienst den Finanzhaushalt belastet.

§ 23 Jahresrechnung

In Abs. 1 Bst. b ist die einzige Neuerung, dass die Erfolgsrechnung als gestufter Erfolgsausweis darzustellen ist, aufgeteilt in das betriebliche Ergebnis, das Ergebnis aus Finanzierung und das ausserordentliche Ergebnis.

4.4. Vierter Abschnitt: Ausgaben und Kredite

§ 24 Ausgabe

In **Abs. 3** wird neu explizit erwähnt, dass jede Ausgabe kumulativ drei Voraussetzungen zu erfüllen hat, und zwar

- eine Rechtsgrundlage,
- einen Budgetkredit und
- eine Ausgabenbewilligung.

Implizit war dies bereits bisher der Fall, führte jedoch in der Praxis manchmal zu Unklarheiten und Missverständnissen. Hier wird somit nicht etwas Neues eingeführt, sondern es soll auf Gesetzesstufe Klarheit geschaffen werden⁵.

Die **Rechtsgrundlage** ist für jedes staatliche Handeln notwendig. Die Gesetzmässigkeit wird auch in § 2 FHG als Grundsatz erwähnt. Was unter einer Rechtsgrundlage für eine Ausgabe zu verstehen ist, wird in § 27 FHG definiert. Der dort erwähnte Begriff «Rechtssatz» umfasst Anordnungen generell-abstrakter Natur, also die Verfassung sowie Gesetze im formellen oder materiellen Sinn (Bst. a). Weiter sind Beschlüsse der Legislative (Bst. b) oder ein Volksentscheid (Bst. c) Rechtsgrundlagen für eine Ausgabe.

Der **Budgetkredit** ist gemäss § 31 FHG die Ermächtigung der Exekutive durch die Legislative, die Erfolgsrechnung oder die Investitionsrechnung für ein bestimmtes Vorhaben mit einer bestimmten Summe pro Jahr zu belasten. Es muss immer wieder darauf hingewiesen werden, dass ein Budgetkredit keine Ausgabenbewilligung darstellt.

Ausgabenbewilligung

Wenn für eine Ausgabe eine Rechtsgrundlage besteht und die Legislative den Budgetkredit genehmigt hat, kann die Ausgabe getätigt werden. Die Ausgabenbewilligung ist der formelle, schriftliche Entscheid der berechtigten Stelle für die Tätigung einer Ausgabe. Es handelt sich dabei um den Vollzugsentscheid.

Bei Projekten handelt es sich um diejenige Phase, in der die Verwaltung Aufträge vergibt und die Vertragspartner bezeichnet. Dazu folgende Beispiele:

- a) Zuschlagsentscheid durch den Regierungsrat bei Submissionen;
- b) Zuschlagsverfügung durch eine Direktion für den Kauf von Bürosoftware;
- c) Kreditfreigabe durch die Baudirektion für die Vergabe von Arbeiten für ein Strassenbauprojekt;
- d) Vertrag für Wartungsdienstleistungen, unterzeichnet durch einen Amtsleitenden.

Bei betrieblich notwendigen oder geringfügigen Ausgaben können die jeweiligen Buchungs- bzw. Rechnungsbelege die Ausgabenbewilligung darstellen, wenn sie durch die berechnete Person unterzeichnet oder visiert sind. Zum Beispiel:

- a) Für gesetzlich vorgeschriebene Abgaben und Gebühren;
- b) Bei Rechnungen für Telefonie (ohne Telefoninstallationskosten);
- c) Bei Rechnungen für Frankaturen;
- d) Bei Gebühren und Spesen von Post und Banken;
- e) Bei Strom- und Wasserrechnungen;
- f) Bei Kapitalrückzahlungen und Zahlungen von Zinsen.

⁵ In einzelnen Kantonen (z. B. Bern) sind diese drei Voraussetzungen auf Verfassungsstufe geregelt.

Wer für die Ausgabenbewilligung zuständig ist, richtet sich nach den geltenden Kompetenzregelungen. Die Regelung für den Kanton Zug wird in der FHG-Verordnung zu definieren sein. Zu beachten sind dabei unter anderem auch

- das vorliegende FHG;
- die Submissionsverordnung (SubV) vom 20. September 2005 (BGS 721.53);
- die Delegationsverordnung vom 23. November 1999 (BGS 153.3)
- die Verordnung über die Zeichnungs- und Anweisungsberechtigung vom 20. November 2007 (BGS 153.7) oder
- die Weisung der Finanzdirektion über das Anweisungsverfahren im Zahlungsverkehr vom 7. September 2011.

§ 25 Neue Ausgabe

In **Abs. 1** wird die bisherige Definition beibehalten, da sie der allgemein üblichen Formulierung im Musterhaushaltgesetz, in den meisten Kantonen und auch der bundesgerichtlichen Rechtsprechung entspricht⁶: «Immer dann, wenn der entscheidenden Behörde in Bezug auf den Umfang der Ausgabe, den Zeitpunkt ihrer Vornahme oder andere Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit zusteht, ist eine neue Ausgabe anzunehmen.»

In der Praxis bedeutet dies, dass immer dann, wenn Handlungsspielräume bezüglich des Zeitpunkts einer Ausgabe oder bezüglich ihrer Höhe bestehen, der Legislative eine separate Vorlage zur Genehmigung unterbreitet werden muss.

Es gibt aber keine allgemeingültige Definition, wann die «Handlungsfreiheit verhältnismässig gross» ist. Dafür muss die Exekutive jede Situation individuell beurteilen. Es ist auch eine Frage der für ein Gemeinwesen üblichen Standards.

Die bisherige Bestimmung in **Abs. 2**, wonach in den Gemeinden durch Gemeindebeschluss Höchstbeträge für neue Ausgaben festgelegt werden, die mit dem Budget beschlossen werden können, war in der praktischen Auslegung anscheinend nicht klar.

Die Neuformulierung ändert im Grundsatz nichts, sondern konkretisiert, dass die Exekutive bis zu einem bestimmten Betrag neue Ausgaben selbstständig beschliessen kann, ohne der Legislative eine separate Vorlage zur Genehmigung vorlegen zu müssen. Um die Ausgabe tätigen zu können, ist gemäss § 24 Abs. 3 FHG auf alle Fälle auch ein Budgetkredit notwendig.

Die Bestimmung von **Abs. 2** darf nicht verwechselt werden mit § 19 Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 4. September 1980 (BGS 171.1), wonach die Ausgabenkompetenz des Gemeinderates ausserhalb des Budgets durch Gemeindebeschluss festgelegt wird.

⁶ Siehe BGer 1C_887/2013 vom 15.04.2015 mit Hinweisen

§ 26 Gebundene Ausgabe

Der Vorbehalt in **Abs. 1** bezüglich § 25 ist sehr wichtig und muss in der Praxis immer beachtet werden. Wenn für eine Ausgabe eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit gilt, ist sie nicht gebunden. Es liegt bei den Direktionen beziehungsweise letztlich beim Regierungsrat, diese Einschätzung vorzunehmen.

Zum besseren Verständnis der gebundenen Ausgabe werden die weiteren Kriterien separat in **Bst. a, b und c** aufgeteilt. Inhaltlich verändert sich gegenüber der bisherigen Formulierung nichts.

Auch das Bundesgericht zählt diese Kriterien nicht als kumulative, sondern als alternative Voraussetzungen auf⁶:

«Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts gelten Ausgaben dann als gebunden, wenn sie durch einen Rechtssatz prinzipiell und dem Umfang nach vorgeschrieben **oder** zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich sind.»

Das Bundesgericht schreibt weiter: «Gebunden ist eine Ausgabe **ferner**, wenn anzunehmen ist, die Stimmberechtigten hätten mit einem vorausgehenden Grunderlass auch die aus ihm folgenden Aufwendungen gebilligt, falls ein entsprechendes Bedürfnis voraussehbar war oder falls es gleichgültig ist, welche Sachmittel zur Erfüllung der vom Gemeinwesen mit dem Grunderlass übernommenen Aufgaben gewählt werden.»

In **Abs. 2** werden für das bessere Verständnis neu zwei Bereiche genannt, die – unter dem Vorbehalt, dass es sich nicht um neue Ausgaben gemäss § 25 handelt – als gebunden gelten. Wir zitieren in diesem Zusammenhang das Bundesgericht⁷:

«Ausgaben für den Umbau solcher Gebäude gelten als neu, wenn sie mit einer Zweckänderung verbunden sind.

Umgekehrt lässt sich nicht allgemein sagen, dass grössere Ausgaben für die Instandstellung, Erneuerung oder den Umbau eines Gebäudes immer gebunden sind, wenn der Zweck des Gebäudes beibehalten wird.

Auch beim Gebäudeunterhalt kommt es auf das Ausmass des Spielraums beim "Ob" und "Wie" an. Kommt der entscheidenden Behörde eine solche Handlungsfreiheit zu, ist auch bei Umbauten ohne Zweckänderung von neuen Ausgaben auszugehen.

Ausgaben, die nur der Erhaltung und dem Unterhalt im Sinn der technischen Erneuerung auf einen zeitgemässen Stand dienen, dürfen als gebunden betrachtet werden.

Überschreiten Modernisierungen den üblichen Standard, spricht dies für das Vorliegen eines erheblichen Entscheidungsspielraums und damit für eine neue Ausgabe.»

§ 28 Verpflichtungskredit

In **Abs. 1** wird eine allgemeingültigere Formulierung gewählt, da der Zusatz «der zuständigen Behörde» in der Praxis zu Missverständnissen geführt hatte.

Die Fristigkeit ist kein Argument für einen Verpflichtungskredit, deshalb muss der bisherige Hinweis auf die Mehrjährigkeit weggelassen werden.

⁷ Siehe BGer 1C_35/2012, 4.06.2012, E 3.1 mit Hinweisen

In **Abs. 6a** wird neu geregelt, dass bei langfristigen oder unbefristeten Projekten mindestens alle fünf Jahre eine Zwischenabrechnung zu erstellen und zu prüfen ist. In einem solchen, wahrscheinlich sehr seltenen Fall, muss sichergestellt sein, dass alle Unterlagen vorhanden und alle Vorgaben korrekt eingehalten worden sind. Damit wird auch der Wissensverlust bei allfälligen Personalfluktuationen minimiert. Eine Zwischenabrechnung enthält das Gleiche wie eine ordentliche Schlussabrechnung. Zuständiges Organ beim Kanton ist die Finanzkontrolle; in den Gemeinden die Rechnungsprüfungs- oder die Geschäftsprüfungskommissionen.

Abs. 7 regelt die **Schlussabrechnung** neu, weil die bisherige Regelung zum Teil zu Problemen bei der Prüfung durch die Finanzkontrolle geführt hatte.

Bst. a geht davon aus, dass es bei den meisten Projekten klar sein dürfte, wann der Zeitpunkt des Nutzungsbeginns bzw. der Inbetriebnahme ist. Dann ist innerhalb von zwei Jahren – wie bis anhin – die Schlussabrechnung zu erstellen.

Wenn bei grossen Projekten, vor allem im Tief- und Hochbau, noch Abschlussarbeiten anstehen, kommt gemäss **Bst. c** ein neues Instrument zur Anwendung: der **Fertigstellungskredit**. Unter der Voraussetzung, dass die von der Legislative genehmigte Kreditlimite noch nicht ausgeschöpft ist, wird in der Buchhaltung ein neues Projekt mit der Zusatzbezeichnung «Fertigstellungskredit» eröffnet.

Ein Beispiel:

Ein Objektkredit «Neubau X» von 3,0 Millionen Franken wurde vom Kantonsrat bewilligt. Für Abschlussarbeiten werden nach dem Nutzungsbeginn (zum Beispiel für den Einzug einer Verwaltungseinheit) in den folgenden zwei Jahren noch 100 000 Franken benötigt.

Die Hauptarbeiten für 2,9 Millionen Franken müssen dann innerhalb von zwei Jahren abgerechnet werden. Für die noch nötigen 100 000 Franken wird ein neues Projekt mit der Bezeichnung «Neubau X; Fertigstellungskredit» eröffnet. Dieses ist nach den Bestimmungen des zu Grunde liegenden Objektkredites zu führen und dann auch wieder abzurechnen. So ist sichergestellt, dass die Legislative innert nützlicher Frist zuerst die Abrechnung der Hauptarbeiten und später dann diejenigen der Abschlussarbeiten genehmigen kann.

Gemäss **Bst. d** kann ein Projekt auch dann abgerechnet werden, wenn noch nicht alle Beiträge Dritter eingegangen sind. Das ist in der Schlussabrechnung zu erwähnen und die Eingangsüberwachung ist sicherzustellen.

§ 31 Budgetkredit

Bezüglich Budgetkreditüberschreitungen wird in **Abs. 1a** auf die Regelungen in § 34 verwiesen, die neu mit «Budgetkreditüberschreitung und Nachtragskredit» betitelt sind. Es herrscht in der Praxis oft eine gewisse Unsicherheit, wie bei Budgetkreditüberschreitungen vorgegangen werden muss. Ebenso stellt sich immer wieder die Frage, ob eine Ausgabe überhaupt getätigt werden dürfe, wenn dafür kein Budgetkredit genehmigt worden ist. Denn gemäss § 24 Abs. 3 FHG braucht jede Ausgabe neben einer Rechtsgrundlage und einer Ausgabenbewilligung auch einen Budgetkredit. Die Regelungen dazu finden sich in § 34 FHG.

Gemäss **Abs. 3** verfällt ein Budgetkredit immer am Ende des Rechnungsjahres (ausser bei mehrjährigen Leistungsaufträgen, die es beim Kanton nicht gibt). Es dürfen keine Budgetkredit-Übertragungen ins nächste Jahr vorgenommen werden. Rechnungsabgrenzungen und die Bildung von Rückstellungen sind unter Beachtung der geltenden Regelungen in § 33 erlaubt beziehungsweise vorgeschrieben.

§ 32 Globalbudget

Das Globalbudget ist eine Sonderform des Budgetkredits und betrifft immer die Erfolgsrechnung. Die Legislative genehmigt hier das Budget nicht für ein bestimmtes Konto, sondern für «den Saldo aus dem Total der Aufwände und dem Total der Erträge einer Verwaltungseinheit pro Jahr.»

Organisationseinheiten mit Globalbudget ist es also grundsätzlich freigestellt, innerhalb ihrer Globalbudgets einzelne Konten zu überziehen, sofern dies bei anderen Konten kompensiert werden kann. Selbstverständlich dürfen finanzielle Mittel ausschliesslich für die Leistungserbringung gemäss dem von der Legislative genehmigten Leistungsauftrag eingesetzt werden.

§ 33 Rechnungsabgrenzung und Rückstellung

Durch die Ergänzung von «Ausgaben- und Einnahmenbuchungen» in **Abs. 1** müssen Abgrenzungen neu auch in der Investitionsrechnung vorgenommen werden.

Die Praxis hat gezeigt, dass die bisherige Formulierung in Abs. 2 bezüglich die Beendigung von im laufenden Jahr budgetierten und begonnenen Projekten nicht korrekt und nicht umsetzbar war. Sie wird deshalb ersatzlos gestrichen.

Neu wird in **Abs. 2** die «Rückstellung» definiert, die bisher in § 7 bei der Bilanz aufgeführt war. Hier ist die Definition sachlich am richtigen Platz. Rückstellungen dienen wie die passive Rechnungsabgrenzung der periodenkonformen Erfassung von Aufwendungen. Gemäss HRM2 ist eine Rückstellung eine auf einem Ereignis in der Vergangenheit begründete, wahrscheinliche, vereinbarte oder faktische Verpflichtung, deren Höhe oder Fälligkeit ungewiss, aber schätzbar ist.

§ 34 Budgetkreditüberschreitung und Nachtragskredit

Ein Nachtragskredit bezieht sich immer auf einen Budgetkredit (und nicht auf einen Verpflichtungskredit). Die bisherige Formulierung enthält alle nötigen Elemente und wird beibehalten, wobei die Auslegung in der Praxis nicht immer ganz einfach ist. In die FHG-Verordnung müssen deshalb Erklärungen und Beispiele aufgenommen werden.

Abs. 1 bezieht sich sowohl auf die Erfolgsrechnung als auch auf die Investitionsrechnung. Es ist geregelt, dass ab einer «wesentlichen Abweichung» vom ursprünglichen Kreditbetrag ein Nachtragskredit beantragt werden muss.

In der Praxis heisst das, dass die Wesentlichkeit von Fall zu Fall definiert werden muss.

Als Richtlinie waren in den Materialien zum bisherigen FHG dafür «mehr als 10 % der Kreditsumme oder mehr als 100 000 Franken» erwähnt⁸. In Bezug auf Globalbudgets müssen in der FHG-Verordnung Erklärungen und Beispiele aufgeführt werden.

Sofern eine Abweichung «nicht wesentlich» ist, kann der Budgetkredit überschritten werden. Die Abweichung ist beim Jahresabschluss im Geschäftsbericht zu kommentieren.

In der **Investitionsrechnung** bezieht sich ein Budgetkredit immer auf ein bestimmtes Projekt, da es dafür kein Globalbudget gibt. Sofern ein Verpflichtungskredit zugrunde liegt, kann der

⁸ Zitat aus dem Bericht und Antrag des Regierungsrat zur Totalrevision des FHG vom 30. August 2005: «Von einer wesentlichen Abweichung kann in der Praxis gesprochen werden, wenn diese mehr als 10 % der Kreditsumme oder mehr als 100'000 Franken beträgt. Damit ist eine Richtschnur vorgegeben, jedoch muss die Wesentlichkeit in jedem Fall individuell beurteilt werden, weshalb auf eine absolute Definition im Gesetz verzichtet werden soll.»

Budgetkredit, also die jährliche Tranche eines Verpflichtungskredites, gemäss **Abs. 2** überschritten werden, solange die bewilligte Verpflichtungskreditlimite noch nicht ausgeschöpft ist.

Ein Beispiel:

Die Legislative hat einen Objektkredit für ein Strassenbauprojekt von 2,0 Millionen Franken genehmigt. Dafür hat die Exekutive im Budget eine jährliche Tranche von 0,5 Millionen Franken eingestellt. Wenn das Projekt aufgrund günstiger Umstände schneller vorankommt als geplant und im Budgetjahr bereits Arbeiten für 0,8 Millionen Franken ausgeführt werden können, darf der Budgetkredit überschritten werden. Es wäre nicht sinnvoll und würde auch den Grundprinzipien der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit widersprechen, wenn ein Baustopp verhängt werden müsste, nur weil die im Budget eingestellte Tranche des Verpflichtungskredits zu tief ist. Dies ist selbstverständlich nur dann möglich, wenn die von der Legislative bewilligte Verpflichtungskreditlimite noch nicht ausgeschöpft ist.

Hingegen gilt bei **Investitionen, die mit dem Budget bewilligt werden** (im Kanton zum Beispiel bei Informatik-Projekten), die Regelung gemäss **Abs. 1**.

Gemäss **Abs. 3** muss kein Nachtragskredit eingeholt werden, wenn es sich um eine **gebundene Ausgabe** nach § 26 FHG handelt. Das heisst, dass hier der Budgetkredit in unbeschränkter Höhe überschritten werden darf. Dabei ist die Exekutive gefordert, eine strenge Auslegung der gebundenen Ausgabe anzuwenden. Die Budgethoheit der Legislative muss selbstverständlich beachtet werden.

Es kann in Ausnahmefällen auch notwendig sein, eine gebundene Ausgabe zu tätigen, wenn **kein Budgetkredit** vorhanden ist. Die Staatswirtschaftskommission hat gefordert, dass sie in solchen Fällen ab einer bestimmten Höhe informiert werden müsse, damit sie nicht erst mit der Jahresrechnung darüber Kenntnis erhalte. Aus diesem Grund ist in **Abs. 4** neu festgehalten, dass der Staatswirtschaftskommission (beziehungsweise in den Gemeinden der Rechnungsprüfungs- oder der Geschäftsprüfungskommission) die Ausgabenbewilligung zuzustellen ist, sofern es sich um eine wesentliche nicht budgetierte Ausgabe handelt.

4.5. Fünfter Abschnitt: Zuständigkeiten (betrifft nur den Kanton)

§ 35 Regierungsrat

In **Abs. 1** wird präzisiert, dass der Regierungsrat neben dem Budget und der Jahresrechnung auch die Verpflichtungskredite und die Nachtragskredite zuhanden des Kantonsrates verabschiedet. Die Genehmigung kann ausschliesslich durch die Legislative erfolgen.

Abs. 2 Bst. c wird aufgehoben, da es sich beim Unterhalt von Grundstücken des Verwaltungsvermögens gemäss § 26 Abs. 2 Bst. a um gebundene Ausgaben handelt. Es ist somit nicht sachgerecht, wenn dafür ab einer bestimmten Limite dem Kantonsrat ein separater Antrag gestellt werden muss.

In **Abs. 2 Bst. d** wird die Limite für die Gewährung von Bürgschaften, Garantien und Darlehen von bisher einer Million auf fünf Millionen Franken angehoben. Dies in Anlehnung an die Limite in Abs. 2 Bst. b, wonach der Regierungsrat Grundstücksgeschäfte bis fünf Millionen Franken abschliessen kann.

Abs. 2 wird um **Bst. e** ergänzt, womit der Regierungsrat für die Umwandlung von nicht mehr benötigtem Verwaltungs- in Finanzvermögen zuständig ist. Dabei handelt es sich um eine administrative Vereinfachung. Ohne diese Regelung müsste in den meisten Fällen der Kantonsrat bemüht werden, auch wenn die Bedingungen für Verwaltungsvermögen, die in § 7 Abs. 1 Bst. b FHG definiert sind, gar nicht mehr erfüllt sind.

§ 37 Direktionen und Gerichte

Bereits bis anhin mussten gemäss **Abs. 1 Bst. e** Mängel mit finanzieller Bedeutung der Finanzkontrolle gemeldet werden. Da in § 51 bereits die Mitwirkungspflicht gegenüber der Finanzkontrolle geregelt ist, ist es sachgerecht, hier auf jene Bestimmung zu verweisen.

§§ 40 und 40a Zeichnungsberechtigung und Anweisungsberechtigung

Die Praxis hat gezeigt, dass in diesem Bereich Anpassungsbedarf besteht, da die Interpretation der geltenden Bestimmung nicht ganz einfach war. Neu werden die Sachverhalte in zwei Paragraphen geregelt.

§ 40 Zeichnungsberechtigung

Der bisherige Abs. 1 wird in vier neue Absätze aufgeteilt und zum Teil klarer formuliert. Eine inhaltliche Änderung ist damit nicht verbunden.

Die Direktionsvorstehenden und die Landschreibenden sind einzeln zeichnungsberechtigt; alle anderen Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung lediglich bis zu einem vom Regierungsrat festgelegten Betrag.

Neu ist, dass der Landschreiber den Direktionsvorstehenden in dieser Beziehung gleichgestellt ist. Dies ist dadurch begründet, dass er mit der Allgemeinen Verwaltung eine Organisationseinheit leitet, die mit einer Direktion vergleichbar ist. Der Landschreiber steht der Staatskanzlei und dem Staatsarchiv vor und die Kommunikationsstelle, die Ombudsstelle und die Datenschutzstelle sowie das Sekretariat der Justizprüfungskommission und die Fachstelle Öffentlichkeitsarbeit sind ihm administrativ zugeordnet.

§ 40a (neu) Anweisungsberechtigung

Der bisherige Abs. 2 wird in fünf neue Absätze aufgeteilt und zum Teil klarer formuliert. Eine inhaltliche Änderung ist damit nicht verbunden.

In diesem Zusammenhang ist auch auf nachfolgende Erlasse zu verweisen:

- Verordnung über die Zeichnungs- und Anweisungsberechtigung vom 20. November 2007 (BGS 153.7) und
- Weisung der Finanzdirektion über das Anweisungsverfahren im Zahlungsverkehr vom 7. September 2011.

Diese Erlasse sind zu überarbeiten und in die FHG-Verordnung zu überführen.

4.6. Sechster Abschnitt: Finanzkontrolle (betrifft nur den Kanton)

§ 41 Stellung

Die Finanzkontrolle bleibt als unabhängiges Fachorgan der Finanzaufsicht des Kantons weiterhin administrativ der Finanzdirektion zugeordnet (**Abs. 3**). Die Zusammenarbeit und der damit verbundene Informationsaustausch haben sich bewährt.

Um die Unabhängigkeit in finanzieller Hinsicht zu gewährleisten, wird in **Abs. 4** neu geregelt, dass die Finanzkontrolle – so wie die Ombuds- oder die Datenschutzstelle – ein eigenes Budget erstellt und gegenüber dem Kantonsrat vertritt.

Gemäss **Abs. 5** wird die Finanzkontrolle selbst periodisch in ihren finanziellen und operativen Geschäftsbereichen geprüft, und zwar durch eine anerkannte Revisionsstelle, die mindestens über die Zulassung als Revisorin bei einer Revisionsaufsichtsbehörde verfügen muss. Im Zusammenhang mit einer Abklärung für die Zentralschweizer Finanzdirektorenkonferenz (ZFDK) haben die Finanzkontrollen der Kantone Uri, Schwyz, Nidwalden, Obwalden und Zug empfohlen, dass die Qualität bei diesen Finanzkontrollen durch eine gegenseitige Überprüfung sichergestellt werden soll. Die ZFDK hat dies zustimmend zur Kenntnis genommen. Am 6. Dezember 2013 haben die erwähnten Finanzkontrollen sowie zusätzlich die Finanzkontrolle der Stadt Luzern eine Vereinbarung über die gegenseitige Durchführung von Qualitätskontrollen und die Prüfung der Jahresrechnungen unterschrieben.

§ 42 Kontrollbereich

Abs. 2 wird um den **Bst. aa** ergänzt, wonach in Anlehnung an § 1 Abs. 4 FHG alle Organisationen, die der kantonalen Verwaltung administrativ zugeordnet sind, auch in den Kontrollbereich der Finanzkontrolle fallen.

§ 44 ist redundant und kann aufgehoben werden. Die Grundsätze für die Finanzkontrolle bei ihrer Prüfungstätigkeit sind bereits in § 41 Abs. 2 geregelt.

§ 45 Allgemeine Aufgaben

Abs. 1 Bst. b wird angepasst, um Missverständnisse zu vermeiden. Anstalten und Fonds sind gemäss § 23 Teil der Jahresrechnung des Kantons und müssen deshalb nicht separat erwähnt werden. Bei den Rechnungen der Ämter hingegen handelt es sich um die sogenannten Amtsrevisionen, die in der Regel nicht jedes Jahr durchgeführt werden. Es ist sachgerecht, diese hier zu erwähnen.

Abs. 2 wird in dem Sinne ergänzt, dass auf eine Rechnungsstellung verzichtet werden kann, sofern es sich um nicht private Organisationen wie zum Beispiel Konferenzen oder Konkordate handelt.

Die Präzisierung in **Abs. 3**, wonach die Finanzkontrolle «angehört» werden müsse, bedeutet in der Praxis, dass eine Rückmeldung der Finanzkontrolle notwendig ist, die dann schriftlich festgehalten werden kann (zum Beispiel in einem E-Mail oder einem Protokoll). Der Begriff wurde in Analogie zu § 35 Abs. 2 Bst. b FHG gewählt, wonach die Staatswirtschaftskommission bezüglich Grundstücksgeschäfte des Finanzvermögens über 500 000 Franken angehört werden muss.

§ 46 Besondere Aufträge und Beratung

Die Bestimmung in **Abs. 1** wird um die parlamentarische Untersuchungskommission ergänzt. Die Ausweitung, dass der Finanzkontrolle auch Aufträge zur Prüfung der «Finanzen und Geschäftsführung» erteilt werden können, hängt mit der 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) zusammen (siehe Ausführungen in Ziffer 5 Parlamentarische Vorstösse). Dort wird auch gefordert, dass die Finanzkontrolle als beratendes Fachorgan bei Fragen zum Internen Kontrollsystem beigezogen werden kann, was neu in **Abs. 2** vorgesehen ist. Die Formulierung «die obersten kantonalen Gerichte» betrifft das Ober- und das Verwaltungsgericht; dies in Analogie zu §§ 54 Abs. 2 und 55 Abs. 2 der Kantonsverfassung (BGS 111.1), wonach die Ober- und Verwaltungsgerichte die obersten kantonalen Gerichtsbehörden darstellen.

§ 51 Mitwirkungs- und Meldepflicht

Die Meldepflicht war bisher in § 37 Abs. 1 Bst. e FHG geregelt, galt dort aber lediglich für die Direktionen und Gerichte. Mit einer Verschiebung zu **§ 51 Abs. 2** wird erreicht, dass alle Organisationen, die der Aufsicht durch die Finanzkontrolle unterstehen, der Mitwirkungs- und Meldepflicht unterstellt sind. Dabei ist in der Regel der Dienstweg einzuhalten, was bedeutet, dass die vorgesetzte Stelle zu informieren ist. Die Formulierung «in der Regel» lässt aber auch die Möglichkeit offen, sich direkt an die Finanzkontrolle zu wenden, zum Beispiel wenn die vorgesetzte Stelle selber betroffen oder involviert ist.

Was genau unter «Mängel von finanzieller Bedeutung» zu verstehen ist, wird in der FHG-Verordnung näher auszuführen sein. Bei bereits getätigten Ausgaben können dies zum Beispiel Kompetenzüberschreitungen sein, fehlende Rechtsgrundlagen oder fehlende Kredite. Es könnte sich aber auch um unnötige oder verschwenderische Ausgaben handeln. Mängel von finanzieller Bedeutung sind im Weiteren das Nicht-Einfordern von möglichen Rabatten. Schwere Fälle wären ein Diebstahl oder ein Korruptionsverdacht.

4.7. Siebter Abschnitt: Schluss- und Übergangsbestimmungen

§ 53 Abs. 1 ist nicht mehr aktuell und kann aufgehoben werden.

Neu ist in **Abs. 2** für die Erstellung der Anlagenbuchhaltung gemäss § 14 Abs. 3a FHG eine angemessene Übergangsfrist vorgesehen.

§ 53a Abs. 1 ist die Generalklausel, wodurch der Regierungsrat beauftragt wird, eine Vollzugsverordnung mit Ausführungsbestimmungen zu erlassen, damit das Gesetz schlank bleiben kann.

4.8. Fremdänderung Organisationsgesetz

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) verlangt folgendes:

- Das Gesetz über die Organisation der Staatsverwaltung (Organisationsgesetz) vom 29. Oktober 1998 (BGS 153.1) wird wie folgt geändert (**fett**):

§ 7 Abs. 1 Steuerung der Verwaltungstätigkeit

«Dem Regierungsrat obliegt die Steuerung der Verwaltungstätigkeit nach den Kriterien der Gesetzmässigkeit, der Wirksamkeit, der Qualität, der Kundenzufriedenheit, 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.»

Die Kommission sieht Handlungsbedarf bezüglich Kontrolle und Aufsicht auf strategischer Ebene. Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass er sich direktionsübergreifend und systematisch mit allen relevanten Risiken (Gefahren und Chancen) zu befassen hat. Diese Verpflichtung zur risikoorientierten Steuerung der Verwaltungstätigkeit kann daher neu in den Kriterienkatalog von § 7 Abs. 1 des Organisationsgesetzes aufgenommen werden. Eine Risikoorientierung beinhaltet als wesentliche Pfeiler die Identifikation und Bewertung von strategischen oder operativen Risiken und die Massnahmen und Instrumente der Risikosteuerung beziehungsweise Risikokontrolle. Wir verweisen auf die weiteren Ausführungen in Ziffer 5.1.1 zu den parlamentarischen Vorstössen.

5. Parlamentarische Vorstösse

5.1. Motion der vorberatenden Kommission zur Änderung des Organisationsgesetzes

Der Kantonsrat hat 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) am 2. Mai 2013 an den Regierungsrat überwiesen. Aufgrund der zu jenem Zeitpunkt bereits initiierten Arbeiten zur vorliegenden FHG-Teilrevision werden die Anliegen der Motion hier behandelt. Mit dem Zwischenbericht zu fälligen parlamentarischen Vorstössen hat der Kantonsrat am 25. Juni 2015 beschlossen, die Frist für die Beantwortung bis zum 30. Juni 2016 zu verlängern.

5.1.1. Änderung des Organisationsgesetzes

Die Motion verlangt folgende Änderung (**fett**) des Organisationsgesetzes vom 29. Oktober 1998 (BGS 153.1):

§ 7 Abs. 1 Steuerung der Verwaltungstätigkeit

Dem Regierungsrat obliegt die Steuerung der Verwaltungstätigkeit nach den Kriterien der Gesetzmässigkeit, der Wirksamkeit, der Qualität, der Kundenzufriedenheit, 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.

Das Risiko wird allgemein als Produkt aus Eintrittswahrscheinlichkeit eines Ereignisses und dessen Auswirkungen bezeichnet, bezogen auf die Abweichung von gesteckten Zielen. Gemäss der Treuhandkammer ergibt sich ein Geschäftsrisiko aus bedeutsamen Umständen, Ereignissen, Massnahmen oder Unterlassungen, die sich auf die Fähigkeit der Organisationseinheit, ihre Ziele zu erreichen und ihre Strategien umzusetzen, nachteilig auswirken könnten, oder das aus der Festlegung unangemessener Ziele und Strategien resultiert.

Die Kommission sieht Handlungsbedarf bezüglich Kontrolle und Aufsicht auf strategischer Ebene. Der Regierungsrat soll sich direktionsübergreifend und systematisch mit allen relevanten Risiken (Gefahren und Chancen) befassen, was ihrer Meinung nach heute nicht vollumfänglich gewährleistet ist. Die Verpflichtung des Regierungsrates zur risikoorientierten Steuerung der Verwaltungstätigkeit ist daher neu in § 7 Abs. 1 des Organisationsgesetzes aufzunehmen. Eine Risikoorientierung beinhaltet als wesentliche Pfeiler die Identifikation und Bewertung von strategischen oder operativen Risiken und die Massnahmen und Instrumente der Risikosteuerung beziehungsweise Risikokontrolle.

Der Regierungsrat unterstützt die Forderung der Motionärin, und beantragt bei den Fremdänderungen in Ziffer 4.8.1, die Risikoorientierung als Grundsatz für die Steuerung der Verwaltungstätigkeit aufzunehmen.

→ Der Regierungsrat beantragt, die Motion bezüglich § 7 Abs. 1 des Organisationsgesetzes erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben.

5.1.2. Änderung des Finanzhaushaltgesetzes

Die Motion verlangt folgende Änderung (**fett**):

§ 45 Allgemeine Aufgaben

¹ Die Finanzkontrolle ist zuständig für die Prüfung des gesamten Finanzhaushaltes, insbesondere (...)

c) der internen Kontrollsysteme **in den finanziellen und operativen Geschäftsbereichen**.

Die Motionärin weist darauf hin, dass die Ergänzung in § 45 Finanzhaushaltgesetz der Klarstellung dienen soll. Interne Kontrollsysteme beinhalten generell alle Methoden und Massnahmen zur Sicherstellung von Unternehmenszielen. Sie betreffen somit nicht nur das Finanz- und Rechnungswesen, sondern auch die operativen Geschäftsbereiche, insbesondere alle wichtigen Geschäftsprozesse. Die Prüfung der internen Kontrollsysteme nach § 45 Abs. 1 Bst. c FHG sei bereits aufgrund des heutigen Rechts in umfassendem Sinne zu verstehen und werde von der Finanzkontrolle in der Praxis auch so gelebt. Die Kommission möchte jedoch eine explizite Präzisierung im FHG.

Der Regierungsrat unterstützt die Forderung der Motionärin nicht. Gemäss § 2 Abs. 1 des Organisationsgesetzes vom 29. Oktober 1998 (BGS 153.1) obliegt dem Regierungsrat die Aufsicht über die Staatsverwaltung. Es erscheint nicht angezeigt, diese Kompetenz für die operativen Geschäftsbereiche an die Finanzkontrolle zu delegieren. Die Motion enthält keine sachliche Begründung dafür; es wird lediglich stipuliert, dass interne Kontrollsysteme auch die operativen Geschäftsbereiche betreffen und dass die Prüfung in umfassendem Sinn zu verstehen sei. Der Kontrollbereich der Finanzkontrolle ist in § 42 FHG wie folgt geregelt:

¹ Der Kontrollbereich der Finanzkontrolle erstreckt sich über das Finanz- und Rechnungswesen der Kantonalen Verwaltung und der Rechtspflege.

² Vorbehältlich abweichender Regelungen in Spezialgesetzen erstreckt sich der Kontrollbereich der Finanzkontrolle auch auf das Finanz- und Rechnungswesen

a) der Anstalten des Kantons;

b) von Organisationen ausserhalb der Kantonalen Verwaltung, denen der Kanton öffentliche Aufgaben überträgt;

c) der Einwohnergemeinden für die Aspekte des Finanzausgleichs sowie hinsichtlich Aufwandpositionen, welche vom Kanton mitfinanziert werden, und Ertragspositionen, an welchen der Kanton beteiligt ist.

³ Bei Organisationen, die kantonale Beiträge empfangen, steht der Finanzkontrolle ein Einsichtsrecht bezüglich der Zweckverwendung der Kantonsbeiträge zu. Die Finanzkontrolle kann die Finanzaufsicht auch dort ausüben, wo nach Gesetz oder Statuten eine eigene Revisionsstelle besteht.

Eine Ausweitung des Kontrollbereichs der Finanzkontrolle würde nach Ansicht des Regierungsrats zu zusätzlichem administrativem Aufwand führen, ohne einen erkennbaren zusätzlichen Nutzen zu generieren. Es ist davon auszugehen, dass für die Mehrarbeit zusätzliches Personal eingestellt werden müsste, sowohl bei der Finanzkontrolle selbst als auch in der kantonalen Verwaltung. Im Rahmen des Entlastungsprogramms 2015–2018 muss sich die Verwaltung jedoch auf ihre Kernaufgaben beschränken. Der Regierungsrat hat für das Jahr 2015 einen Stellenstopp und in den Folgejahren eine Reduktion von Personalstellen verordnet. Vor diesem Hintergrund ist es unmöglich, das Personal noch mit zusätzlichen internen Arbeiten zu belasten. Die Änderung von § 46 Abs. 1, wonach der Finanzkontrolle bei Bedarf Abklärungsaufträge zur Prüfung der Finanzen und Geschäftsführung erteilt werden können, ist ausreichend.

→ Der Regierungsrat beantragt, die Motion bezüglich Anpassung von § 45 Abs. 1 Bst. c des Finanzhaushaltgesetzes nicht erheblich zu erklären.

Weiter verlangt die Motion folgende Änderungen (**fett**):

§ 46 Besondere Aufträge und Beratung

¹ Staatswirtschaftskommission und Regierungsrat können der Finanzkontrolle besondere **Aufträge zur Prüfung der Finanzen und der Geschäftsführung** erteilen.

² Staatswirtschaftskommission, Regierungsrat und Direktionen können die Finanzkontrolle als beratendes Organ in Fragen der Finanzaufsicht **und der internen Kontrollsysteme** beiziehen.

Der Regierungsrat unterstützt diese beiden Ergänzungen. Es ist sinnvoll und zweckmässig, dass der Finanzkontrolle bei erkannten oder erkennbaren Mängeln in der Geschäftsführung der Direktionen und Ämter konkrete Prüfungsaufträge erteilt werden können, um dann allenfalls korrigierend einzugreifen. Ebenso ist es sachgerecht, wenn die Finanzkontrolle auch bei Fragen, die das interne Kontrollsystem betreffen, beigezogen werden kann.

→ Der Regierungsrat beantragt, die Motion bezüglich Anpassung von § 46 Abs. 1 und 2 des Finanzhaushaltgesetzes erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben.

5.2. Motion der CVP-Fraktion betreffend Einführung einer Schuldenbremse

Die Vorlage Nr. 2494.1 - 14912 wurde vom Kantonsrat am 2. April 2015 an den Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen. Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat einen fundierten Bericht mit Lösungsvorschlägen zur Einführung einer Schuldenbremse zu unterbreiten.

Bereits am 2. Juli 2013 hat der Regierungsrat die Teilrevision des Finanzhaushaltsgesetzes beschlossen. Unter anderem war damit auch der Auftrag verbunden, neue Regeln für die Steuerung des Finanzhaushalts zu definieren und eine Schuldenbremse vorzusehen. Die vorliegende Teilrevision des Finanzhaushaltsgesetzes erfüllt deshalb die Forderung der Motionärin. Die bisherigen Bestimmungen zu Gesetzmässigkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit werden durch neue Haushaltsregeln ergänzt, die für die Steuerung des Finanzhaushalts gelten. Es handelt sich dabei um eine Schuldenbremse. Wir verweisen auf die entsprechenden Ausführungen in Ziffer 4.1 zu § 2 Abs. 2.

Zusätzlich werden in der Motion folgende drei Fragen gestellt:

1. In § 2 Abs. 2 des Finanzhaushaltsgesetzes ist die Zeitachse definiert, in welcher der Finanzhaushalt auszugleichen ist. Wie kann diese Bestimmung griffiger definiert werden?

Antwort: Die neue Bestimmung ist klarer als die bisherige, da der Zeitraum jetzt klar definiert ist. Ein Konjunkturzyklus umfasst normalerweise rund acht Jahre, und dieser Betrachtungszeitraum ist auch notwendig, um verlässliche Aussagen machen und allfällige Korrekturmassnahmen einleiten zu können. Im Weiteren wird im vorliegenden Bericht des Regierungsrates festgeschrieben, welcher Zeitraum bei der Budgetierung und bei der Rechnungslegung jeweils massgebend ist.

2. Im Finanzhaushaltsgesetz sind keine Massnahmen definiert, die getroffen werden, wenn die Einhaltung der Bestimmung von § 2 Abs. 2 des Finanzhaushaltsgesetzes nicht eingehalten wird. Welches sind mögliche Massnahmen und wie ist deren Wirkung zu beurteilen?

Antwort: Wenn das Haushaltsgleichgewicht nicht eingehalten werden kann, müssen in der Regel innerhalb der Erfolgsrechnung die Aufwände gesenkt und/oder die Erträge erhöht werden. Für Aufwandsenkungen bieten sich Sparprogramme, Ertragserhöhungen können mit einer Anhebung des Steuerfusses oder durch Revisionen der Steuergesetzgebung erreicht werden.

3. Welches sind geeignete Formen, die Einhaltung der Gesetzesbestimmung zu einer «Schuldenbremse» dem Kantonsrat zu kommunizieren?

Antwort: Der Regierungsrat ist verpflichtet, die Staatswirtschaftskommission und den Kantonsrat jedes Jahr einmal mit dem Geschäftsbericht und einmal mit dem Budget und Finanzplan zum Finanzhaushalt und somit auch zu den Kennzahlen der Schuldenbremse zu informieren. In ausserordentlichen Situationen würde der Regierungsrat die Staatswirtschaftskommission an einer der monatlich stattfindenden Sitzungen unverzüglich informieren.

In der Begründung zur Motion erwähnt die Motionärin, dass auf die Berücksichtigung der Konjunktorentwicklung einzugehen sei. Dazu hält der Regierungsrat fest, dass sich innerhalb des Finanzhaushalts die konjunkturellen Bewegungen vor allem bei den direkten Steuern natürlicher und juristischer Personen bemerkbar machen. Die Zuger Steuererträge hängen jedoch jeweils stark von weiteren Faktoren ab, die nicht direkt mit der konjunkturellen Entwicklung zusammenhängen. Aus diesem Grund wird bei der Schuldenbremse auf eine Konjunkturregel verzichtet.

Zug hat für die Schuldenbremse die Empfehlungen der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren gemäss HRM2 übernommen und lediglich die Investitionsregel leicht verändert. Eine Berücksichtigung der Schuldenbremse auf Bundesebene, wie die Motionärin in der Begründung erwähnt, erscheint uns für den kleinen Kanton Zug nicht zweckmässig.

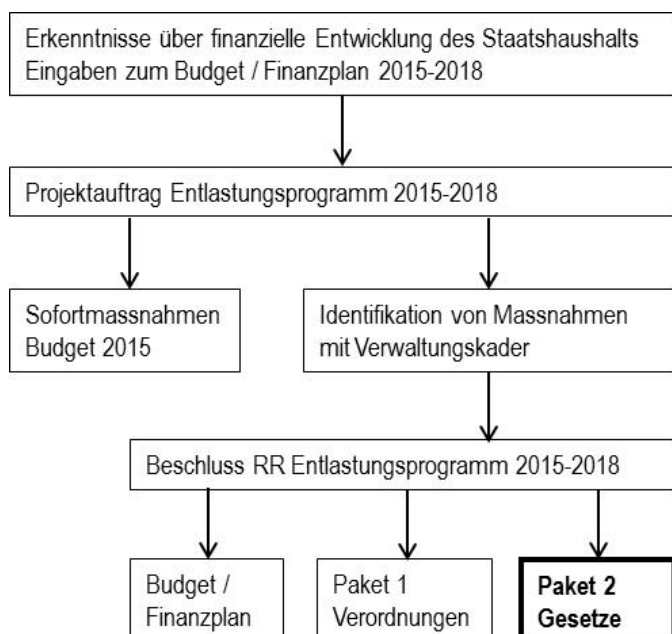
→ Der Regierungsrat beantragt, die Motion erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben.

5.3. Motion der CVP-Fraktion betreffend Infrastrukturfinanzierung

Die Vorlage Nr. 2391.1 - 14666 wurde vom Kantonsrat am 22. Mai 2014 an den Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen. Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat konkrete Massnahmen aufzuzeigen und vorzuschlagen, mit denen Verstösse gegen § 2 Abs. 2 und § 8 Abs. 2 des bisherigen Finanzhaushaltgesetzes verhindert werden können.

§ 2 Abs. 2 FHG verlangt, dass die Laufende Rechnung mittelfristig, in der Regel innert fünf Jahren, auszugleichen ist. In der Rechnung 2013 musste der Kanton Zug erstmals seit 2003 einen Aufwandüberschuss ausweisen und auch die Jahresrechnung 2014 schloss mit einem zweistelligen Millionendefizit ab. Budget und Finanzplan der Jahre 2015–2018 zeigen ein strukturelles Defizit. Die Hauptgründe für diese Entwicklung sind auf der Aufwandseite unter anderem die steigende Belastung durch den Nationalen Finanzausgleich (NFA) und die hohen Abschreibungen infolge der grossen anstehenden Investitionen. Auf der Ertragsseite wirken sich die seit dem Jahr 2011 praktisch stagnierenden Steuereinnahmen aus. Dies ist in erster Linie auf die schwierige Wirtschaftssituation sowie die Steuergesetzrevisionen der letzten Jahre auf kantonaler und Bundesebene zurückzuführen.

Der Regierungsrat hat im Juli 2014 das Entlastungsprogramm 2015–2018 initiiert, das wie folgt aufgebaut ist:



Am 17. März 2015 hat der Regierungsrat rund 260 Massnahmen beschlossen, mit denen er die Laufende Rechnung ab 2018 dauerhaft um 111 Millionen Franken entlasten will. Den ersten Teil der Massnahmen, das **Paket 1**, kann der Regierungsrat in eigener Kompetenz beschliessen und hat die finanziellen Auswirkungen bereits im Budget und Finanzplan 2016–2019 eingestellt.

Paket 2 umfasst ein Entlastungspotenzial von rund 52 Millionen Franken. Da es sich um Gesetzesänderungen handelt, müssen sie vom Kantonsrat beschlossen werden. Der Rahmenbeschluss für die nötigen Beschlüsse wird dem Kantonsrat im Herbst 2015 vorgelegt.

Der Regierungsrat ist unbedingt auf die Unterstützung des Kantonsrats angewiesen, um alle Massnahmen des Entlastungsprogramms 2015–2018 umsetzen zu können. Nur dann können die Ziele des Entlastungsprogramms auch tatsächlich erreicht werden.

→ Mit dem Entlastungsprogramm 2015–2018 hat der Regierungsrat die Forderung der Motionäre zu § 2 Abs. 2 des Finanzhaushaltgesetzes erfüllt. Er beantragt deshalb, die Motion diesbezüglich erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben.

§ 8 Abs. 2 FHG besagt, dass Vorschüsse an Spezialfinanzierungen zulässig sind, wenn zweckgebundene Einnahmen die Ausgaben vorübergehend nicht decken. Die CVP-Fraktion befürchtet aufgrund ihrer Berechnungen, dass die Unterdeckung der Spezialfinanzierung Strassenbau nicht mehr nur vorübergehend sein werde.

Der Kanton Zug kennt insgesamt vier Spezialfinanzierungen, deren Bestand jeweils auf der Passivseite der Bilanz im Geschäftsbericht ausgewiesen wird:

- Spezialfinanzierung Strassenbau (Bestand Ende 2014 Fr. 215,3 Mio.)
- Spezialfinanzierung Deponienachsorge (Bestand Ende 2014 Fr. 1,0 Mio.)
- Spezialfinanzierung Parkraumbewirtschaftung (Bestand Ende 2014 Fr. 1,2 Mio.)
- Spezialfinanzierung Zivilschutz (neu ab 2015; Fr. 8,0 Mio.)

Die Forderung der Motionärin bezieht sich ausschliesslich auf den Strassenbau. Die Spezialfinanzierung wird gemäss § 35 Abs. 1 des Gesetzes über Strassen und Wege (GSW) vom 30. Mai 1996 (BGS 751.14) jedes Jahr wie folgt geöffnet:

- a) Nettoertrag aus Steuern und Gebühren des Motorfahrzeug- und Mofaverkehrs;
- b) Kantonsanteil aus den Treibstoffzöllen und -zollzuschlägen, der für den Strassenbau bestimmt ist;
- c) andere Anteile zweckgebundener Abgaben sowie Beiträge Dritter.

Zulasten der Spezialfinanzierung werden die Abschreibungen von Projekten gemäss Strassenbauprogramm kompensiert. Im Rahmen des Jahresabschlusses wird ein allfälliger Überschuss dem Bestandeskonto «Spezialfinanzierung Strassenbau» gutgeschrieben, ein allfälliges Defizit wird ihm belastet.

Im Rahmen des Entlastungsprogramms 2015–2018 müssen auch die Investitionen gesenkt werden. Neue Investitionsprojekte sind immer in Bezug auf ihre Notwendigkeit und den jeweiligen Ausbaustandard kritisch zu hinterfragen. Dabei ist der Regierungsrat auf die Unterstützung des Kantonsrats angewiesen.

Der Regierungsrat erstellt neben dem Budget und Finanzplan jährlich auch die «Finanzierungsprognose zu kantonalen Investitionsprojekten». Die Baudirektion verfügt über Instrumente, um die Entwicklung der Spezialfinanzierung zu simulieren. Aktuell deuten die Prognosen nicht auf das von der Motionärin erwähnte Szenario hin, dass die Unterdeckung der Spezialfinanzierung Strassenbau nicht mehr nur vorübergehend sein werde.

- Der Regierungsrat sieht keinen Grund, zusätzliche Massnahmen zu ergreifen, um die Bestimmungen von § 8 Abs. 2 des Finanzhaushaltgesetzes einzuhalten. Er beantragt deshalb, die Motion diesbezüglich nicht erheblich zu erklären.

5.4. Interpellation von Daniel Stadlin betreffend kostendämpfende Massnahmen

Die Vorlage Nr. 2372.1 - 14631 wurde vom Kantonsrat am am 7. März 2014 an den Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen. Aufgrund des Zwischenberichts zu fälligen parlamentarischen Vorstössen hat der Kantonsrat am 25. Juni 2015 die Frist für die Beantwortung bis zum 30. Juni 2016 verlängert.

Frage 1: Was gedenkt der Regierungsrat zu tun, damit der im Finanzhaushaltgesetz festgehaltene Grundsatz, die Laufende Rechnung sei in der Regel innert fünf Jahren auszugleichen, auch eingehalten werden kann?

Der Regierungsrat verweist auf die Beantwortung der gleichen Frage in Ziffer 5.3 zu § 2 Abs. 2 FHG.

Frage 2: Was gedenkt der Regierungsrat zu tun, damit die strategischen Ziele der Finanzstrategie 2012–2020 erreicht werden können?

Der Regierungsrat nimmt die Zeichen zur Situation des Finanzhaushalts ernst und ist entschlossen, dieser Entwicklung entgegen zu wirken. In seiner Strategie 2010–2018 hat er insgesamt 24 strategische Ziele formuliert, um den Kanton Zug als attraktiven Lebens- und Wirtschaftsraum zu stärken. Ein strategisches Ziel ist der langfristig ausgeglichene Staatshaushalt. Für die Legislatur 2015–2018 sind dafür zwei Legislaturziele definiert: Die Reduktion der Belastung aus dem Nationalen Finanzausgleich (NFA) und die Verhinderung struktureller Defizite. Um strukturellen Defiziten vorzubeugen hat der Regierungsrat am 17. März 2015 das «Entlastungsprogramm 2015–2018» beschlossen. Weitere Ausführungen dazu finden Sie bei den nachfolgenden Antworten zu den Fragen 5 und 6.

Frage 3: In der Finanzstrategie 2012–2020 wird unter fiskalischer Nachhaltigkeit das BAK Basel zitiert, dass «keine strukturelle Gefahr für den Finanzhaushalt des Kantons Zug» erkennt. Gilt diese Aussage auch noch nach der Zustimmung zur Masseneinwanderungsinitiative?

Die zitierte Aussage der BAK Basel ist dem Bericht zum Finanzhaushaltsmodell vom Dezember 2010⁹ entnommen und stimmt in dieser Absolutheit heute nicht mehr. Das gesamte Zitat auf der ersten Seite der Finanzstrategie 2012–2020 (Vorlage Nr. 2026.1 - 13708) lautet: «Die BAK Basel erkennt in ihren Schlussfolgerungen keine strukturelle Gefahr für den Finanzhaushalt des

⁹ Die Berichte der BAK Basel Economics AG finden sich auf der Webseite des Kantons unter folgendem Pfad: www.zg.ch -> Behörden -> Finanzdirektion -> Direkt zu: Strategische Finanzplanung

Kantons Zug. Sie weist aber auch auf mögliche Risiken hin und betont die Wichtigkeit von strategischen Wachstumsvorgaben.»

Im Bericht zur Aktualisierung des Finanzhaushaltsmodells vom August 2013 (Update 2013) hält die BAK Basel auf Seite 28 zum langfristigen Ausblick Folgendes fest: «Zwar verfügt der Kanton Zug über hinreichend finanziellen Spielraum, die für die kommenden Jahre erwarteten Finanzierungsdefizite zu verkräften. Dennoch scheint Vorsicht geboten: In den langfristigen Prognosen für die Laufende Rechnung liegt das Ertragswachstum nur unwesentlich höher als die Aufwandssteigerungen. Um die langfristige Tragfähigkeit des Finanzhaushalts abzusichern, sollte geprüft werden, in wie weit auf der Ausgabenseite die Kostensteigerungen gedämpft werden können, um das Defizit langfristig zurückführen zu können.» Der Regierungsrat verweist an dieser Stelle noch einmal auf das Entlastungsprogramm 2015–2018 und die Antworten zu den Fragen 5 und 6.

Nach der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative im Februar 2014 gehen die Prognoseinstitute für die Schweizer Wirtschaft im Jahr 2015 von einem leicht geringeren Wachstum des Bruttoinlandproduktes (BIP) aus. Sie begründen dies insbesondere damit, dass sich die geringere Planungssicherheit auf die Investitionsentscheide der Unternehmen auswirken dürfte. Die langfristige Wirkung kann noch nicht abgeschätzt werden. Es kommt darauf an, ob die Umsetzung der Initiative dazu führen wird, dass die EU die Abkommen im Paket Bilaterale I kündigt. Dies würde den Zugang zum EU-Markt für Firmen mit Sitz in der Schweiz einschränken und die Schweiz wäre für internationale Firmen nicht mehr so attraktiv.

Für den Kanton Zug sind die Auswirkungen der Masseneinwanderungsinitiative zurzeit ebenso wenig exakt abschätzbar. BAK Basel weist auch hier auf die Planungsunsicherheit bezüglich Investitionsentscheiden hin. Allerdings profitiere die Zuger Wirtschaft stärker als andere Kantone vom aussenwirtschaftlichen Aufwind und der Belebung des Welthandels. Zug gehöre weiterhin zu den dynamischsten Wirtschaftsregionen der Schweiz. Dafür seien natürlich insbesondere die international tätigen Unternehmen in Zug stark auf einen möglichst ungehinderten Marktzutritt angewiesen.

Frage 4: Was gedenkt der Regierungsrat zu tun, damit die schwächere Dynamik bei den Steuererträgen aufgefangen werden kann?

Es ist korrekt, dass die Steuererträge seit dem Jahr 2011 praktisch stagnieren. Der Regierungsrat verfolgt gemäss seiner Strategie 2010–2018 eine berechenbare und stabile Steuerpolitik. Ausserdem hat der Kanton Zug auch weiterhin Steuern, die für natürliche und juristische Personen zu den attraktivsten in der Schweiz gehören und im internationalen Standortwettbewerb konkurrenzfähig sind. Im Rahmen des Entlastungsprogramms 2015–2018 hat der Regierungsrat postuliert, dass keine Steuererhöhungen vorgesehen seien, da zuerst die Ausgabenseite einer kritischen Prüfung unterzogen werden musste.

Frage 5: Wie stellt sich der Regierungsrat zu einer Aufgaben- und Leistungsüberprüfung?

Frage 6: Wie stellt sich der Regierungsrat zu einer Aufwandreduktion durch Optimierungsmassnahmen und Sparpakete?

Bereits in seinem Bericht zum Budget 2014 hat der Regierungsrat darauf hingewiesen, dass dem Kanton nicht dauernd neue Aufgaben übertragen werden dürften. Und auch neue Investitionsprojekte müssten immer in Bezug auf ihre Notwendigkeit und den jeweiligen Ausbaustandard kritisch hinterfragt werden. Dabei sind wir unbedingt auf die Unterstützung des Kantonsrats angewiesen.

Es ist unbestritten, dass die langfristige Tragfähigkeit des Finanzhaushalts eine Reduktion der aktuellen Ausgabensteigerungen verlangt. Der Bericht der BAK Basel vom 17. Juni 2014 «Evaluation des Finanzhaushalts des Kantons Zug» zeigt anhand eines interkantonalen Benchmar-

kings, dass der Kanton Zug in mehreren Aufgabengebieten überdurchschnittliche Leistungen erbringt und auch überdurchschnittliche Kosten aufweist und auf welche Faktoren dies zurückzuführen ist. Der Bericht zeigt Tendenzen auf und ist als Arbeitsinstrument und Indikator bei der Erarbeitung des Entlastungsprogramms 2015–2018 mit einbezogen worden. Für das Entlastungsprogramm hat der Regierungsrat folgende acht Eckwerte festgelegt:

1. Notwendiges/Wesentliches ist vom Wünschbaren/Unwesentlichen zu trennen:
Was wollen wir, was wollen wir nicht (mehr)?
2. Alle müssen sparen. Um die definierte Entlastung erreichen zu können, wurde das Referenzniveau für die Fallkostendifferentiale auf 110 Prozent festgelegt.
3. Es sind keine Steuererhöhungen vorgesehen. Gebührenerhöhungen sind denkbar.
4. Bundesvorgaben oder -leistungen gelten für das kantonale Handeln als Referenzgrößen.
5. Der Personalaufwand ist zu senken.
6. Die Investitionsausgaben sind zu senken.
7. Die Gemeinden sind bei der Erarbeitung des Entlastungsprogramms einzubeziehen.
8. Die Legislaturziele 2015–2018 sind bei der Umsetzung der Eckwerte zu berücksichtigen.

Frage 7: Wie stellt sich der Regierungsrat zu einer Ausgaben- und Schuldenbremse?

Wir verweisen auf die entsprechenden Ausführungen in Ziffer 4.1 zu § 2 FHG.

- Der Regierungsrat beantragt, die Antworten zur Interpellation von Daniel Stadlin betreffend kostendämpfende Massnahmen im Finanzhaushalt des Kantons Zug zur Kenntnis zu nehmen.

6. Zeitplan

31. März 2016	Kantonsrat, Kommissionsbestellung
Bis Juli 2016	Kommissionssitzungen und Kommissionsbericht
September 2016	Beratung und Bericht Staatswirtschaftskommission
Oktober 2016	Kantonsrat, 1. Lesung
Januar 2017	Kantonsrat, 2. Lesung
Januar 2017	Publikation Amtsblatt
April 2017	Ablauf Referendumsfrist
1. Januar 2018	Inkrafttreten

Mit diesem Zeitplan ist sichergestellt, dass die neuen Bestimmungen des Finanzhaushaltgesetzes für den Budgetprozess 2018 und die Finanzplanjahre 2019–2021 zur Anwendung kommen.

7. Anträge

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen:

- a) Auf die Vorlage Nr. - einzutreten und ihr zuzustimmen;
- b) 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 dieses Berichtes teilerheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben.

- c) 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.
- d) Die Motion der CVP-Fraktion vom 25. April 2014 betreffend Infrastrukturfinanzierung (Vorlage Nr. 2391.1 - 14666) im Sinne der Erwägungen in Ziffer 5.3 dieses Berichtes teilerheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben.
- e) 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.

Zug,

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Heinz Tännler

Der Landschreiber: Tobias Moser

Beilagen:

- Übersicht Schuldenbremsen in HRM2 und den Nachbarkantonen
- Synopse

Schuldenbremsen in HRM2 und den Nachbarkantonen							Beilage
Quelle: BAK Basel: Analyse der Schuldenbremse für den Kanton St.Gallen, 6. Januar 2012							
	HRM2	Zürich	Aargau	Luzern	Schwyz	Zug	
Zielgrösse	Mittelfristiger Ausgleich der Laufenden Rechnung	Mittelfristiger Ausgleich der Laufenden Rechnung; Mittelfristigkeit = 8 Jahre	Langfristiger Ausgleich der Einnahmen und Ausgaben; Staats- und Steuerquote langfristig stabil oder sinkend	Ausgleich der Erfolgsrechnung	Mittelfristiger Ausgleich der -> Eigenkapital konstant	Mittelfristiger Ausgleich der Laufenden Rechnung; Mittelfristigkeit = 8 Jahre	
Steuerungsgrösse	Ausgaben und Einnahmen; Selbstfinanzierungsgrad	Ausgaben	Ausgaben und Einnahmen	Ausgaben und Einnahmen; Selbstfinanzierungsgrad	-	Ausgaben und Einnahmen; Selbstfinanzierungsgrad	
Steuerungsinstrumentarium	Vorgabenregel	-	Ertrag – Aufwand = 0	Einnahmen - Ausgaben = 0; Kein Aufwandüberschuss im Budget zulässig, wenn Abschreibungen von Bilanzfehlbeträgen im Budget	Ertrag – Aufwand = 0; Aufwandüberschuss höchstens 4% des Bruttoertrages der Staatssteuern; Ausgleich innerhalb von 5 Jahren	-	
	Konjunkturregel	-	-	Senkung der Abschreibungsraten der Bilanzfehlbeträge bis auf 10% oder auf 0%, wenn reale Veränderung des Volkseinkommens im Kanton gegenüber dem Vorjahr zwischen +0,5% und -0,5%	-	-	
	Sanktionsregel	Abschreibung eines Bilanzfehlbetrags mit Raten von mindestens 20% (die entsprechenden Beträge sind im Budget zu berücksichtigen)	Ausgabenkürzungen bei Gefährdung des mittelfristigen Ausgleichs; Abschreibung von Bilanzfehlbeträgen innerhalb von 5 Jahren (Abtragung von mindestens 20 Prozent); Antrag des Regierungsrates über Steuererhöhung bis zur Deckung der Hälfte der eingestellten Abschreibungen innerhalb der Steuerfussperiode möglich	Abschreibung eines Bilanzfehlbetrags ab dem übernächsten Budget mit Raten von mindestens 20%	Ausgabenkürzungen bei Verletzung des mittelfristigen Ausgleichs; sonst Steuererhöhung	-	Abschreibung eines Bilanzfehlbetrags mit Raten von mindestens 20% (die entsprechenden Beträge sind im Budget zu berücksichtigen)
	Ausnahmeregel	-	-	Wenn im Budget Bilanzfehlbeträge abgeschrieben werden, Aufwandüberschuss mit der absoluten Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rates möglich	Durch Beschluss keine Berücksichtigung von Investitionen in grössere Infrastrukturprojekte für die Investitionsregel möglich	-	-
	Investitionsregel	Der Selbstfinanzierungsgrad muss im Budget mindestens 80% betragen, wenn der Nettoverschuldungsquotient mehr als 200% beträgt	-		Ausgleich innert 5 Jahren von Geldzufluss der betrieblichen Tätigkeit und Geldabfluss aus der Investitionstätigkeit, jedoch Quote von jährlich mind. 80%	-	Der Selbstfinanzierungsgrad muss im Budget mindestens 80% betragen, wenn der Nettoverschuldungsquotient mehr als 150% beträgt