



Finanzdirektion, Postfach, 6301 Zug

Per E-Mail

- Einwohnergemeinden
- Kirchgemeinden
- Bürgergemeinden des Kantons Zug

Tel. +41 41 728 36 03
heinz.taennler@zg.ch
Zug, 5. Oktober 2018 / mast
FD FDS 9.8.1 / 7 / 101781

Schuldenbremse und Ausgleich der Erfolgsrechnung

Sehr geehrte Damen und Herren Gemeinderäte

Per 1. Januar 2018 wurde das Finanzhaushaltsgesetz vom 31. August 2006 (FHG; BGS 611.1) geändert. In § 2 wurde eine Schuldenbremse eingeführt. Ein Element dieser Schuldenbremse lautet in § 2 Abs. 2 Bst. a wie folgt: «Das kumulierte Ergebnis der Erfolgsrechnung ist über acht Jahre auszugleichen». In der praktischen Anwendung stellt sich die Frage, ob der Ausgleich auf null nur hinsichtlich kumulierter Defizite zu erfolgen hat oder auch bei Ertragsüberschüssen. Dazu äussert sich die Finanzdirektion wie folgt:

Erwägungen

Die Formulierung von § 2 Abs. 2 Bst. a FHG, «das kumulierte Ergebnis der Erfolgsrechnung ist über acht Jahre auszugleichen», kann für sich allein genommen in einer isolierten Betrachtung und somit rein grammatikalisch beziehungsweise streng mathematisch vorzeichenneutral ausgelegt werden. Das heisst, dass immer ein Ausgleich auf null zu erfolgen habe – sowohl von der Defizitseite als auch von der Ertragsüberschussseite her. Eine solch starre Auslegung für die Ertragsüberschüsse hätte zur Folge, dass nach Ausschöpfen der begrenzten Möglichkeiten von Vorfinanzierungen und zusätzlichen Abschreibungen, weitere Ertragsüberschüsse über Steuersenkungen kompensiert werden müssten, was zu volatilen Steuerfüssen führen kann und nicht im Sinne einer rechtssicheren, berechenbaren Steuerpolitik ist. Auch eine allfällige Versuchung der Exekutive, über das Aufblähen der Ausgaben eine Glättung zu erreichen, ist nicht im Sinne einer sparsamen, auf Wirtschaftlichkeit bedachten Finanzpolitik, wie sie § 2 Abs. 1 FHG fordert.

Über der isolierten grammatikalischen beziehungsweise streng mathematischen Auslegung muss deshalb der Wille des Gesetzgebers liegen. Dazu sind die Materialien aus der Gesetzeserarbeitung zu konsultieren.

§ 2 steht unter dem Titel «Grundsätze und Haushaltregeln (Schuldenbremse)». Die präzisierende Klammerbemerkung wurde von der vorberatenden Kommission ohne weitere Diskussion – das heisst stillschweigend – eingefügt und ordnet diesen Grundsätzen und Haushaltre-

geln einen expliziten Zweck, nämlich den der Schuldenbremse zu¹. Die weiteren Bestimmungen im § 2, namentlich Abs. 2 Bst. b und Abs. 3 definieren Massnahmen, die sich auf Defizite und Verschuldungen beziehen, nicht aber auf Ertragsüberschüsse und allfälligen Vermögensabbau.

Im Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 16. August 2016 (Vorlage Nr. 2652.1 – 15239) findet sich kein Hinweis darauf, dass ein forcierter Ausgleich von kumulierten Ertragsüberschüssen über Budget und Finanzplan vorgesehen wäre. Hingegen verknüpft die Regierung in ihrem Bericht auf Seite 13 den Ausgleich über acht Jahre explizit mit der Schuldenbremse, somit also mit einem kumulierten Defizit.

Auch die vorberatende Kommission fokussiert in ihrem Bericht (Vorlage Nr. 2652.3 – 15350) auf die Schuldenbremse und spricht einen allfälligen Ausgleich von Ertragsüberschüssen nicht an. Er war gemäss Protokoll auch nicht Diskussionspunkt der Kommissionsberatung. Explizit hielt ein Kommissionsmitglied fest, dass «die Diskussionen um die Schuldenbremse in der Gemeinde X deshalb aufgekommen sind, weil sie sehr viele Ertragsüberschüsse ausgewiesen hatte. Es ging also genau um eine gegenteilige Entwicklung als die, für die die Grundsätze im FHG definiert sind.»¹ Diese Feststellung blieb unwidersprochen.

Die Staatswirtschaftskommission schliesslich handelt in ihrem Bericht (Vorlage Nr. 2652.4 – 15399) den ganzen § 2 unter dem Titel «Ausgabenbremse» ab und spricht die Situation allfälliger Ertragsüberschüsse ebenfalls nicht an. In ihrem Votum an der Kantonsratssitzung vom 4. Mai 2017 hielt die Präsidentin der Staatswirtschaftskommission denn auch fest: «Das neue institutionelle Instrument zur Verhinderung einer übermässigen Verschuldung des Gemeinwesens, die Schuldenbremse, ist in der Stawiko völlig unbestritten. Für das Einleiten von Sanktionsmassnahmen soll neu eine Frist von acht Jahren gelten.»

Fazit

Gerade für kleine Gemeinwesen – die ebenfalls dem FHG unterstehen – ist ein angemessener Spielraum für den Ausgleich von Ertragsüberschüssen nötig. Da grosse Investitionen (Schulhaus- oder Kirchensanierung) massive Auswirkungen auf die Rechnungen haben können, kann eine Äufnung von Eigenkapital inkl. Reserven sinnvoll sein. Deren Grössenordnung hängt von Grösse und Struktur des Gemeinwesens ab.

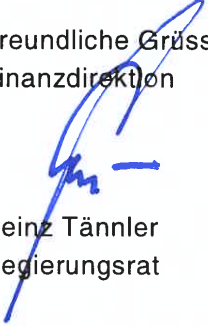
Deshalb und abgeleitet aus den oben zitierten Materialien entspricht es nicht dem Willen des Gesetzgebers, einen starren Mechanismus zum Abbau von Ertragsüberschüssen zu implementieren. Somit ist § 2 Abs. 2 Bst. a FHG teleologisch, das heisst sinngemäss auszulegen. Der Gesetzgeber sprach sich für eine Verschärfung der einschlägigen Normen aus, um eine wirkungsvolle Schuldenbremse zu installieren, nicht aber um zusätzlichen Druck bezüglich dem Abbau allfälliger Ertragsüberschüsse aufzubauen. Vielmehr ist es Sache des jeweiligen Gemeinwesens und entspricht dem Grundsatz der Gemeindeautonomie, eine adäquate Finanzpolitik zu betreiben.

¹ Protokoll der vorberatenden Kommission zur 1. Sitzung vom 18. November 2016, Seite 15 (FD FDS 4.2 / 22.6 / 88152)

Dem Grundsatz, Steuern nicht auf Vorrat zu erheben, kann über die jeweiligen Kontrollinstanzen (Rechnungsprüfungskommissionen der Gemeinden, Staatswirtschaftskommission des Kantonsrats) und die jeweilige Legislative (Gemeindeversammlung, Gemeindeparlament, Kantonsrat) Nachachtung verschafft werden, indem im Rahmen des Budgets entsprechende Anträge gestellt und unterstützt werden.

Basierend auf obigen Ausführungen akzeptiert die Finanzdirektion das Primat der Politik über die rechnerische Mechanik und wird im Rahmen der Gemeindeaufsicht die Gemeinden nicht generell dazu anhalten, kumulierte Ertragsüberschüsse über einen Zeitraum von acht Jahren auszugleichen.

Freundliche Grüsse
Finanzdirektion



Heinz Tännler
Regierungsrat