

Gesetzesbruch von Ueli Maurer?

Der Rüffel der Eidgenössischen Finanzkontrolle zur Bundesrechnung 2017 ruft nach einer Klärung der Rechtslage

Hansueli Schöchli

Haben Finanzminister Ueli Maurer und der Gesamtbundesrat das Gesetz gebrochen? Die Eidgenössische Finanzkontrolle sagt Ja. Gemäss Mitteilung des Finanzaufsichtsorgans vom Samstag hätte der Bund in seiner Finanzierungsrechnung für erwartete Rückforderungen von Verrechnungssteuern keine Rückstellung von 2 Milliarden Franken machen dürfen, da das Gesetz für die Finanzierungsrechnung das «Cash-Prinzip» vorsehe.

Dieses Prinzip heisst: Was 2017 in die Bundeskasse geflossen ist, gehört in die Finanzierungsrechnung 2017, selbst wenn die entsprechenden Gelder «eigentlich» ein anderes Jahr betreffen. Wenn etwa der Bund 2018 Verrechnungssteuern für das Jahr 2017 zurückzahlt, wäre die Zahlung in der besagten Logik erst der Finanzierungsrechnung 2018 zu belasten, obwohl sie 2017 betrifft.

Ohne die Rückstellung hätte die Finanzierungsrechnung für 2017 einen Überschuss von 4,8 Milliarden statt 2,8 Milliarden Franken ausgewiesen. Die Finanzierungsrechnung ist massgebend für die Schuldenbremse des Bundes. Der Verzicht auf die besagte Rückstellung hätte aber für das Bundesbudget 2019 das gemäss Schuldenbremse zulässige Ausgabendach nicht verändert, weil es die Einnahmeschätzung nicht verändert hätte.

Näher bei der «Wahrheit»

Die Hauptwirkung der Rückstellung liegt in der Glättung der ausgewiesenen Ergebnisse: Für 2017 drückte dies den Überschuss, für die Folgejahre ist dafür mit einer Verbesserung des Ergebnisses zu rechnen. Im Prinzip spiegelt diese Praxis eher die «wahre» Finanzlage als eine reine Cash-Betrachtung.

Dennoch ist der Vorwurf des Gesetzesbruchs ernst zu nehmen. Gemäss dem massgebenden Finanzhaushaltgesetz gelten für die Finanzierungsrechnung des Bundes als relevante Einnahmen unter anderem die Zahlungen Dritter, «die das

Vermögen vermehren». Führt eine Verrechnungssteuerzahlung 2017 nur zu einer Rückforderung in den Folgejahren, bringt die Zahlung keine Vermögensvermehrung für den Bund; dies deutet an, dass das Gesetz nicht das reine Cash-Prinzip (Finanzflussbetrachtung) vorsieht. In Klammern umschreibt das Gesetz aber die massgebenden Einnahmen auch noch als «laufende Einnahmen». Dies deutet im Prinzip eher auf eine reine Finanzflussbetrachtung. Zur Interpretation des Begriffs «laufende Einnahmen» schrieb der Bundesrat in seiner Botschaft von 2004 ans Parlament, dass zum Beispiel «die Wertberichtigung von Forderungen und die zeitliche Abgrenzung von Verpflichtungen» nicht dazugehörten. Demnach wäre in der Finanzierungsrechnung nicht nur die besagte Rückstellung von 2 Milliarden Franken unzulässig, sondern auch die vorgenommene Rechnungsabgrenzung der aufgrund konkreter Fälle schon absehbaren Verrechnungssteuer-Rückforderungen von rund 4 Milliarden Franken; dieser Betrag wurde dem Jahr 2017 belastet, obwohl das Geld bis Ende 2017 noch nicht abgeflossen war. Abgrenzungen und Rückstellungen haben hier ähnlichen Charakter: In beiden Fällen sollen Zahlungen jenem Steuerjahr zugeschrieben werden, das sie betreffen.

Seit 2007 wird abgegrenzt

Abgrenzungen von Verrechnungssteuern nimmt der Bund in der Finanzierungsrechnung laut eigenen Angaben bereits seit 2007 vor. Bisher hat diese Praxis nicht für Kritik gesorgt. Das harmonisierte Rechnungsmodell für Kantone und Gemeinden sieht unter dem Titel «Laufende Einnahmen» ebenfalls vor, dass Abgrenzungen zwischen den Rechnungsjahren in die Finanzierungsrechnung gehören.

Zudem hat das Parlament 2015 eine Vorlage zur Optimierung des Rechnungsmodells verabschiedet. Damit verbunden war ein weiterer Schritt weg von der reinen Cash-Betrachtung der Finanzierungsrechnung zu einer periodengerechten Abgrenzung von Einnahmen; dies betraf die buchhalterische Behandlung von Aufpreisen auf den Nominalwerten verkaufter Bundesobligationen. Trotz der Praxisänderung gab es im Finanzhaushaltgesetz keine Änderung des massgebenden Begriffs der «laufenden Einnahmen». Daraus mag man indirekt schliessen, dass dieser Begriff nach Lesart des Parlaments keine reine Cash-Betrachtung umfasst.

Unter dem Strich scheint die Rechtslage unklar zu sein. Das Parlament nahm 2017 einen Vorstoss an, der die periodengerechte Abgrenzung von Einnahmen und Ausgaben verstärken will. Dennoch muss der Bundesrat das zurzeit noch geltende

Gesetz einhalten. Bietet dieses Beurteilungsspielraum, kann der Parlamentswille zum künftigen Gesetz in die Beurteilung der geltenden Rechtslage einfließen.