

**Beschluss Nr. 882/2017**

Schwyz, 21. November 2017 / ju

Finanzhaushaltsgesetz für die Bezirke und Gemeinden

Bericht und Vorlage an den Kantonsrat

1. Übersicht

Mit dem totalrevidierten Finanzhaushaltsgesetz für die Bezirke und Gemeinden vom 27. Januar 1994 (FHG-BG, SRSZ 153.100) wird eine umfassende, koordinierte, wirtschaftliche und wirkungsvolle Steuerung der Finanzen der Bezirke und Gemeinden angestrebt. Der Regierungsrat will damit die Voraussetzungen für eine weiterhin bedarfsgerechte und qualitätsbezogene Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen durch die Bezirke und Gemeinden schaffen. Das Gesetz soll ausserdem eine wichtige Grundlage für längerfristig ausgeglichene Haushalte bilden.

Für die finanzpolitische Steuerung stehen dem Souverän sowie den Bezirks- und Gemeindebehörden die Vorgaben und die Handlungsinstrumente für den Haushaltsausgleich, der Finanzplan mit dem Voranschlag sowie der Jahresbericht zur Verfügung.

Mit den neuen Rechnungslegungsvorschriften soll den Behörden, aber auch der Öffentlichkeit, ein klares und wahrheitsgetreues Bild der tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage vermittelt werden („true and fair view-Prinzip“). Die Laufende Rechnung heisst künftig Erfolgsrechnung. Deren Abschluss erfolgt neu in drei Stufen: Das Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit, das Finanzergebnis und das ausserordentliche Ergebnis. Das ausserordentliche Ergebnis umfasst ausserordentliche Aufwendungen und Erträge. Für Ausgaben mit mehrjähriger Nutzungsdauer wird weiterhin eine Investitionsrechnung geführt. Neu geschaffen wird die Geldflussrechnung, welche die Einnahmen (Zunahme von liquiden Mitteln) und die Ausgaben (Abnahme von liquiden Mitteln) in der Rechnungsperiode einander gegenüberstellt. Zur besseren Information von Bezirks- und Gemeindebehörden und der Öffentlichkeit wird auch der Anhang der Jahresrechnung ausgebaut.

Die neuen Rechnungslegungsstandards bringen eine neue Bewertung mit sich. Direkt bilanzwirksam wird eine Aufwertung des Finanzvermögens. Als Folge der neuen Rechnungslegungsvorschriften sind verschiedene Weiterentwicklungen in der Informatik erforderlich.

Der Aufbau des Voranschlags richtet sich nach den Gliederungen gemäss dem harmonisierten Rechnungsmodell (HRM). Dieses enthält sowohl die funktionale Gliederung (Aufgabengliederung) als auch die Gliederung nach Arten (Sachgruppen). Den notwendigen Detailierungsgrad hat der Regierungsrat zu bestimmen.

Bis anhin wurde den Bezirken und Gemeinden die Möglichkeit gegeben, die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV) versuchsweise, für eine beschränkte Zeit, einzuführen (§ 65 des Gesetzes über die Organisation der Bezirke und Gemeinden vom 29. Oktober 1969, SRSZ 152.100, GOG). Neu soll die Beschränkung auf einen Versuchsbetrieb aufgehoben werden, womit die Bezirke und Gemeinden die Möglichkeit erhalten, ihre Verwaltung oder Teile davon freiwillig dauerhaft der wirkungsorientierten Verwaltung zu unterstellen.

Die neuen Begriffe im FHG-BG entsprechen dem totalrevidierten GOG, welches der Kantonsrat am 25. Oktober 2017 verabschiedet hat.

2. Ausgangslage

2.1 Entwicklungsschritte in den 80er-Jahren

Das für die Bezirke und Gemeinden geltende FHG-BG, sowie die dazugehörige Vollzugsverordnung vom 19. Dezember 1995, SRSZ 153.111, FHV-BG, basieren auf dem harmonisierten Rechnungsmodell (HRM1) nach der Fachempfehlung der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren aus dem Jahre 1981 (Handbuch des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte, Band I und II). Dieses Rechnungsmodell brachte eine Harmonisierung der wichtigsten Instrumente der öffentlichen Haushalte im Kanton sowie in den Bezirken und Gemeinden (Begriffe der Ausgaben, des Finanzvermögens, des Verwaltungsvermögens, Kreditrecht, Zweiteilung der Verwaltungsrechnung in eine Laufende Rechnung und in eine Investitionsrechnung, Spezialfinanzierung, interne Verrechnungen, funktionale und institutionelle Gliederung der Rechnung, Vereinheitlichung der Kontenrahmen).

2.2 Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV)

Im Gegensatz zur herkömmlichen Verwaltungsführung wird den Bezirken und Gemeinden seit 2005 die Möglichkeit geboten, die Verwaltungseinheiten nicht mehr über ein detailliertes Budget, sondern über Zielvorgaben und Globalbudgets zu steuern. Mit dem Globalbudget und der Verpflichtung auf Wirkungsziele werden insbesondere die Flexibilität und Verantwortung der Verwaltungseinheiten gestärkt. Das vorgeschlagene Finanzhaushaltsgesetz für die Bezirke und Gemeinden komplettiert nun die Möglichkeit für die Bezirke und Gemeinden, die WOVI freiwillig definitiv einführen zu können.

2.3 HRM2

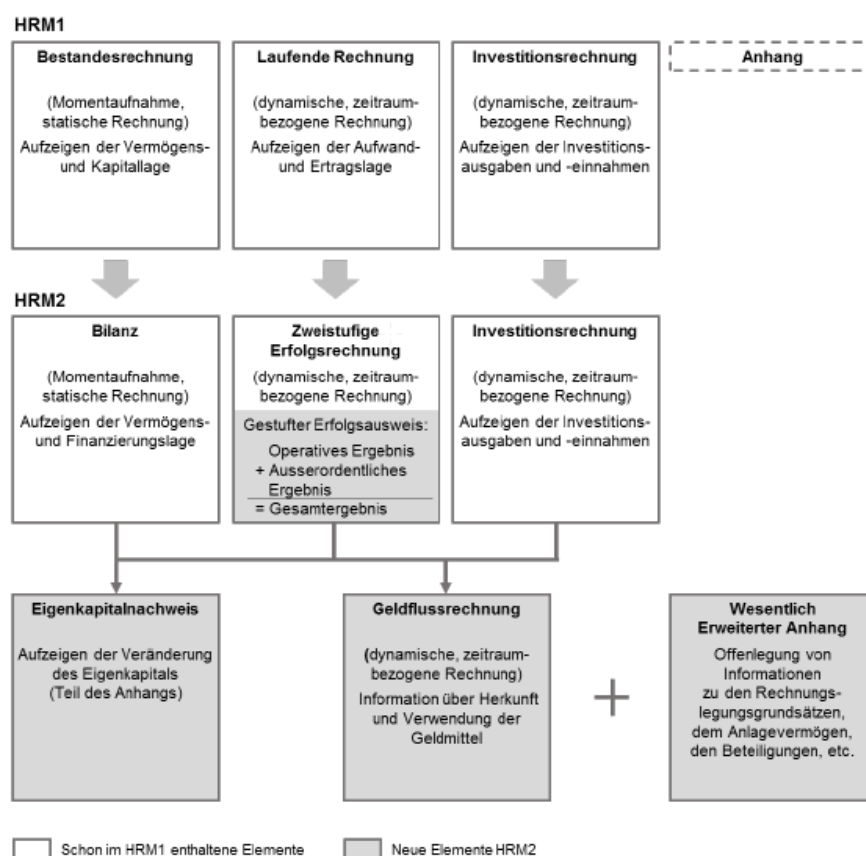
Mit Blick auf die drohende Entharmonisierung, die Reformen beim Bund und in einzelnen Kantonen sowie die internationalen und nationalen Entwicklungen im Bereich der Rechnungslegung erteilte die Finanzdirektorenkonferenz bereits am 19. September 2002 der Fachgruppe für kantonale Finanzfragen den Auftrag, das HRM1 grundlegend zu überarbeiten. Im Jahr 2008 veröffentlichte die Finanzdirektorenkonferenz die 20 Fachempfehlungen des harmonisierten Rechnungslegungsmodells 2 (HRM2). Mit HRM2 werden im Wesentlichen die folgenden Neuerungen eingeführt:

- Die Hauptelemente von HRM2 sind die Bilanz, die Erfolgsrechnung, die Investitionsrechnung, die Geldflussrechnung sowie ein im Vergleich zum HRM1 wesentlich erweiterter Anhang der Jahresrechnung.

- Die Erfolgsrechnung wird neu dreistufig dargestellt (betriebliches Ergebnis, Finanzergebnis und ausserordentliches Ergebnis).
- Die Geldflussrechnung stellt die Zunahme der Abnahme von liquiden Mitteln in einer Periode gegenüber. Dabei wird zwischen betrieblicher Tätigkeit, Investitionstätigkeit und Finanzierungstätigkeit unterschieden.
- Die Jahresrechnung kann konsolidiert dargestellt werden. Das heisst, die Gemeindeversammlung, der Bezirks- oder Gemeinderat und die engere Verwaltung werden innerhalb einer Rechnung ausgewiesen. Anstalten und weitere Organisationen können je nach Beherrschung (Möglichkeit der Einflussnahme) konsolidiert werden.
- Mit dem Eigenkapitalnachweis wird das Eigenkapital innerhalb des erweiterten Anhangs detaillierter dargestellt. Er zeigt die Ursachen der Veränderung des Eigenkapitals auf.
- Für die Beurteilung der Finanzlage sind Finanzkennzahlen definiert, die sowohl für die interne Führung, für Kapitalgeber, für die Finanzstatistik (Bund) wie auch für die Öffentlichkeit und die Politik verständlich sind.
- HRM2 schafft erstmals einen einheitlichen Kontenrahmen über sämtliche Stufen (Bund, Kantone, Bezirke, Gemeinden).
- Zusätzliche Abschreibungen sind weiterhin erlaubt (und somit die Bildung von stillen Reserven).

Gegenüberstellung HRM1 und HRM2 (in Anlehnung an das Handbuch HRM2 der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren, Abbildung 01, Fachempfehlung 01, S. 3)

Abbildung 01-1 Vergleich HRM1 und HRM2



2.4 Entwicklungen im Bund und in den Kantonen

Der Bund hat sein Rechnungsmodell auf das Jahr 2007 umgestellt und das geltende Finanzhaushaltsgesetz total revidiert. Budgetierung, Buchführung und Rechnungslegung erfolgen seither einheitlich nach kaufmännischen Grundsätzen. Die Rechnungslegung lehnt sich eng an ein international anerkanntes Regelwerk (IPSAS) an, ohne diesen Standard integral zu übernehmen. Im Rahmen der vorgesehenen Gesetzesrevision erfolgte zudem die Verankerung der finanziellen

Steuerung von Verwaltungseinheiten, welche mit Leistungsauftrag und Globalbudget geführt werden. Die Schweizerische Finanzdirektorenkonferenz empfahl 2008 den Kantonen und Gemeinden, ihre Rechnungslegung bis spätestens 2018 auf HRM2 umzustellen. Eine Mehrheit der Kantone und Gemeinden in der Schweiz hat HRM2 bereits umgesetzt. Die restlichen befinden sich in der Umstellung der Rechnungslegung auf HRM2.

Der Kanton Schwyz hat sein Rechnungsmodell mit dem neuen Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt vom 20. November 2013, SRSZ 144.110, FHG, und der Verordnung über den kantonalen Finanzhaushalt vom 9. Dezember 2015, SRSZ 144.111, FHV, auf das Jahr 2016 umgestellt. Damit bleibt auch die Rechnung des Kantons Schwyz mit den Rechnungen anderer Kantone vergleichbar.

2.5 Neue Kantonsverfassung

Die Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010, SRSZ 100.100, KV, enthält einen eigenen Abschnitt über die Finanzen. Diese Bestimmungen regeln die Beschaffung von Mitteln (§ 76 KV), die Grundsätze der Steuererhebung (§ 77 KV), den Finanzhaushalt (§ 78 KV), die Tätigkeits- und Finanzplanung (§ 79 KV) sowie den Finanzausgleich (§ 81 KV). Nach § 78 Abs. 1 KV ist der Finanzhaushalt des Kantons, der Bezirke und Gemeinden gesetzmässig, sparsam, wirtschaftlich sowie auf Dauer ausgeglichen zu führen. Voranschlag und Rechnung richten sich gemäss § 78 Abs. 2 KV nach den Grundsätzen der Transparenz, Vergleichbarkeit und Öffentlichkeit. Nach § 79 Abs. 1 KV erstellen Kanton, Bezirke und Gemeinden eine Finanzplanung und verknüpfen sie mit der Tätigkeitsplanung. Die Ausgaben sind sodann laufend auf Notwendigkeit, Zweckmässigkeit und Tragbarkeit zu überprüfen (§ 79 Abs. 2 KV).

2.6 Parlamentarische Vorstösse

Von Belang für die Revision des Finanzhaushaltsgesetzes der Bezirke und Gemeinden sind nachfolgende parlamentarische Vorstösse:

- Am 16. Februar 2009 ging von KR Daniel Hüppin die Motion M 4/09 „Keine Spekulation mit unseren Steuergeldern“ ein. Ebenfalls am 16. Februar 2009 hatten die KR Walter Duss und KR Herbert Huwiler die Motion M 5/09 „Stopp der Spekulation mit Steuergeldern“ eingereicht. Beide Motionen verlangen den Erlass von Anlagevorschriften für die Bezirke und Gemeinden. Die Vorstösse wurden vom Regierungsrat mit Beschluss Nr. 794 vom 7. Juli 2009 beantwortet. Der Kantonsrat hat die Motionen am 16. September 2009 in Postulate umgewandelt und erheblich erklärt.
- Weiter verlangten die KR Rolf Bolfig und KR Christoph Weber mit der Motion M 4/10 die Einführung von moderaten Abschreibungssätzen für die Bezirke und Gemeinden. Namentlich soll von der degressiven auf die lineare Abschreibungsmethode gewechselt werden. Zusätzliche Abschreibungen sollen gar nicht oder nur noch in Ausnahmefällen erlaubt sein. Beantwortet hat der Regierungsrat den Vorstoss mit Beschluss Nr. 741 vom 6. Juli 2010. Der Kantonsrat erklärte die Motion am 20. Oktober 2010 erheblich.
- Mit der Motion M 13/10 verlangten die KR Verena Vanomsen, KR Herbert Huwiler und KR Franz Rutz die Anpassung des Gemeindeorganisationsrechts betreffend der Schaffung einer Rechtsgrundlage für Bezirks- und Gemeindeparlamente sowie betreffend die Erweiterung der Kompetenzen der Rechnungsprüfungskommission. Der Regierungsrat hat den Vorstoss mit Beschluss Nr. 127 vom 1. Februar 2011 beantwortet. Der Kantonsrat wandelte die Motion in Bezug auf die Rechnungsprüfungskommission in ein Postulat um und erklärte dieses für erheblich. Das Postulat wurde im Rahmen der GOG-Revision am 25. Oktober 2017 als erledigt abgeschrieben.
- Nicht erheblich erklärt hat der Kantonsrat die Einzelinitiative EI 1/14 „Volksrechte stärken, fakultatives Budget- und Steuerfussreferendum auf Bezirks- und Gemeindeebene ermöglichen“ (Session vom 22. April 2015). Die Beschlussfassung des Kantonsrates sowie die Stellungnahmen von Regierungsrat mit Beschluss Nr. 1311 vom 16. Dezember 2014 und der

- Rechts- und Justizkommission vom 16. März 2015 dazu sind bei der Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage zum kommunalen Haushaltsrecht zu berücksichtigen.
- Mit der Motion M 7/15 vom 30. März 2015 hat KR Christoph Pfister den Regierungsrat ersucht, „das Gemeindeorganisationgesetz (GOG) und allenfalls das Finanzhaushaltsgesetz für Bezirke und Gemeinden (FHG-BG) dahingehend abzuändern, dass auf Bezirks- und Gemeindestufe die Möglichkeit geschaffen wird, vermehrt Kompetenzen zu delegieren.“ Beantwortet hat der Regierungsrat den Vorstoss mit Beschluss Nr. 765 vom 18. August 2015. Der Kantonsrat hat die Motion in seiner Sitzung vom 23. September 2015 in ein Postulat umgewandelt und erheblich erklärt. Das Postulat wurde im Rahmen der GOG-Revision am 25. Oktober 2017 abgeschrieben.

2.7 Vernehmlassungsverfahren

In der Zeit vom 11. April 2017 bis 14. Juli 2017 konnten sich die politischen Parteien, der Verband Schwyzer Gemeinden und Bezirke, der Personalverband des Kantons Schwyz, der Verband des Personals der öffentlichen Dienste, der Öffentlichkeits- und Datenschutzbeauftragte, die kantonalen Gerichte und die Bezirks- und Gemeinderäte zu einem Entwurf des Finanzhaushaltsgesetzes für die Bezirke und Gemeinden äussern. Eingegangen sind 40 Vernehmlassungsantworten. Gesamthaft fand die Vorlage im Vernehmlassungsverfahren eine sehr gute Aufnahme. Inhaltliche Differenzen zeigen sich namentlich in folgenden Belangen des vorgeschlagenen Erlasses:

Die neue Darstellungsform stösst mit Ausnahme des Bezirks Einsiedeln auf Zustimmung. Die CVP und GLP sowie die Gemeinde Ingenbohl fordern jedoch, dass sichergestellt wird, dass der Bürger auch Zugang zur detaillierten Darstellungsformen erhält.

Die Bestimmungen zum Haushaltsgleichgewicht sorgen bei CVP, SP, GLP und den Bezirken Einsiedeln und Küssnacht für unterschiedliche Reaktionen. Insbesondere der Zeitraum, über den ein Bilanzfehlbetrag auszugleichen ist, wird sehr unterschiedlich bewertet.

Gegenüber der geltenden Rechtslage erhalten die Bezirks- und Gemeinderäte einen etwas höheren Spielraum, in dem neu die Aufwände der Hauptkonten den Beschlussgegenstand für die Vorschlagskredite bilden. Dazu äussern sich einzig die CVP und GLP und lehnen den Vorschlag ab, schlagen jedoch eine grosszügigere Ausgestaltung der Regelung der Nachtragskredite vor, was auch von den Gemeinden Illgau und Ingenbohl unterstützt wird. Im Zusammenhang mit dem Erlass von Anlagevorschriften durch den Regierungsrat stellt einzig die SP die Forderung, dass nicht benötigte Vermögenswerte in erster Priorität sicher anzulegen sind, wogegen der Bezirk Einsiedeln sich im Grundsatz gegen den Erlass von Anlagevorschriften durch den Regierungsrat äussert.

Im Zusammenhang mit den Ausnahmen vom Erfordernis der Ausgabenbewilligung fordert die SVP eine Verschärfung der vorgeschlagenen Bestimmung. Anders verlangen die Bezirke Einsiedeln, Küssnacht, March und Schwyz sowie die Gemeinden Illgau, Rothenthurm, Steinen eine Erhöhung der bisherigen Schwellenwerte.

Ein überwiegender Anteil der Vernehmlassenden befürwortet den Wechsel zur linearen Abschreibungsmethode. Dabei wird eine möglichst kurze Nutzungsdauer (auch bei den Investitionsbeiträgen) bevorzugt. Die SVP, der Bezirk Schwyz sowie die Gemeinde Illgau lehnen den Wechsel zwar ab. Sollte dennoch die lineare Abschreibungsmethode eingeführt werden, erwarten sie entsprechend kurze Nutzungsdauern. Der Bezirk Einsiedeln sowie die Gemeinden Altendorf, Feusisberg, Morschach und Muotathal plädieren für die Beibehaltung der degressiven Abschreibungsmethode. Eine grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer fordert, dass zusätzliche Abschreibungen weiterhin zulässig sind und lehnt den regierungsrätlichen Vorschlag ab, dies hauptsächlich mit der Begründung des Eingriffs in die Gemeindeautonomie. Den Vernehmlassungsvorschlag unterstützen einzig die FDP und GLP sowie die Gemeinden Altendorf, Feusisberg, Freienbach, Illgau, Reichenburg, Steinerberg, Vorderthal, Wangen und Wollerau.

Einzig die SVP nimmt Stellung zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) und vertritt die Haltung, dass sich die WOV insbesondere auf Gemeindeebene nicht bewährt hat und unnötig ist.

SP und SVP sprechen sich für eine Kompetenzerweiterung der Rechnungsprüfungskommission aus und fordern die Ausweitung zur oder im Sinne einer Geschäftsprüfungskommission. Die Gemeinde Steinen begrüsst explizit, dass der Regierungsrat die Ausdehnung der Kompetenzen nicht ausweiten will.

Die FDP steht sehr kritisch der Neuerung gegenüber, die Liegenschaften im Finanzvermögen neu zu bewerten. Die Gemeinde Freienbach ist grundsätzlich gegen die Neubewertung des Finanzvermögens. Die Gemeinde Altendorf könnte sich eine Neubewertung über einen längeren Zeitraum vorstellen.

3. Grundzüge der Vorlage

3.1 Zielsetzung

Das neue Gesetz soll die Steuerung der Finanzen, die Ausgaben und deren Bewilligung sowie die Rechnungslegung regeln mittels:

- der Einführung griffiger Instrumente für eine auf Wirkungen und Wirtschaftlichkeit ausgerichtete politische und betriebliche Steuerung von Aufgabenerfüllung und Finanzen;
- einer klaren und verständlichen Regelung der Zuständigkeiten für die Ausgabenbewilligung in den Bezirken und Gemeinden;
- der Regelung einer für den Bezirks- und Gemeinderat und die Bevölkerung gleichermaßen transparenten und informativen, auf die tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage ausgerichteten Rechnungslegung.

Mit dem totalrevidierten Finanzhaushaltsgesetz will der Regierungsrat die Voraussetzungen für eine bedarfsgerechte und qualitätsbezogene Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen durch die Bezirke und Gemeinden schaffen. Das Gesetz soll ausserdem eine wichtige Grundlage für einen längerfristig ausgeglichenen Haushalt bilden.

3.2 Stärkung der finanzpolitischen Steuerungsinstrumente

Die Hauptverantwortung für einen gesunden und ausgewogenen kommunalen Haushalt weist die Kantonsverfassung den Bezirken und Gemeinden zu (siehe Ziff. 2.5). Für deren Organe sind im neuen Gesetz wirkungsvolle Instrumente für ihre Aufgabenerfüllung bereitzustellen. Für die Gesamtsteuerung des Haushalts schlägt der Regierungsrat vor, Regelungen zum mittelfristigen Haushaltsausgleich einzuführen. Der mittelfristige Haushaltsausgleich soll ein ausgewogenes Verhältnis von Aufwand und Ertrag auf eine mittlere Frist von rund acht Jahren ermöglichen. Diese Perspektive ist auf eine strukturell ausgeglichene Haushaltsführung ausgerichtet, die gewisse konjunkturelle Schwankungen aufzufangen vermag. Diese Zielsetzung ist damit auf Art. 100 Abs. 4 BV abgestimmt, welcher Bund, Kantone und Gemeinden zu einer konjunkturgerechten Finanzpolitik anhält.

Im Dienste der Regelung des Haushaltsausgleichs steht eine umsichtige Finanzplanung sowie eine solide Budgetierung (Voranschlag). Über diese Instrumente des jährlichen Haushaltens und der mehrjährigen Planung soll das Ziel des Haushaltsausgleichs erreicht werden.

3.3 Abstimmung von Leistungen und Finanzierung

Nach dem geltenden Recht beschliesst die Bezirksgemeinde bzw. Gemeindeversammlung über den Voranschlag. Der Voranschlag ist auf ein Rechnungsjahr ausgerichtet. Im neuen Gesetz sollen

die von den Verwaltungseinheiten zu erbringenden Leistungen und die dafür bewilligten bzw. geplanten Mittel direkter aufeinander abgestimmt werden. Eingeführt werden soll zu diesem Zweck ein auf vier Jahre ausgerichteter Finanzplan. Die Bezirksgemeinde bzw. Gemeindeversammlung beschliesst davon jedoch nur die Voranschlagskredite der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung. Im Übrigen nimmt die Bezirksgemeinde bzw. Gemeindeversammlung vom Finanzplan Kenntnis.

3.4 Steigerung von Informationsgehalt und Transparenz in der Rechnungslegung

Nach dem neuen Gesetz soll die Rechnungslegung die tatsächliche Vermögens-, Finanz- und Ertragslage möglichst klar und wahr abbilden. Im Sinne einer allgemeinen Zielsetzung soll damit der Grundsatz der „true and fair view“ in der Rechnungslegung verfolgt werden. Die Rechnungslegung soll sich nach dem harmonisierten Rechnungslegungsmodell der Kantone richten. Im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben bestimmt der Regierungsrat abschliessend das anzuwendende Regelwerk. Angaben darüber sind im Anhang der Jahresrechnung aufzunehmen. Dort sind auch die wesentlichen Bilanzierungs- und Bewertungsgrundsätze aufzuführen. Für externe Adressaten (Bevölkerung, Gläubiger, Wissenschaft usw.) ist auf einfache Weise ersichtlich, nach welchen Grundsätzen die Rechnungslegung erfolgt.

4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen

Das neue Finanzhaushaltsgesetz (nFHG-BG) regelt den Haushalt massgebend durch die Bestimmungen über die Steuerung (Haupttitel II.), die Ausgaben (Haupttitel III.) und über die Rechnungslegung (Haupttitel IV.). Die Steuerung grenzt sich dadurch von der Rechnungslegung ab, indem sie Instrumente beinhaltet, die sich auf zukünftige Sachverhalte beziehen (z.B. der Voranschlag bzw. Finanzplan). Die Rechnungslegung hingegen beschäftigt sich mit der Aufzeichnung vergangener Finanzvorgänge (z.B. Rechnung bzw. Jahresbericht). Selbstverständlich lassen sich Steuerung und Rechnungslegung nicht strikt voneinander trennen. Die Bestimmungen über die Ausgaben regeln die Verwendung von finanziellen Mitteln für den Einzelfall. Im Haupttitel V werden die besonderen Finanzierungsarten geregelt. Nebst den erwähnten vier Abschnitten enthält das Gesetz einen besonderen Abschnitt über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (Haupttitel VI.), die Zuständigkeiten (Haupttitel VII.) sowie allgemeine Bestimmungen (Haupttitel I.) und Übergangsbestimmungen (Haupttitel VIII.).

§ 1 Gegenstand

§ 1 nFHG-BG nennt die wichtigsten Regelungsgegenstände des Gesetzes. Die Bestimmung hat orientierenden Charakter. Im Gegensatz zum kantonalen FHG wird die Steuerung der „Leistungen“ nicht erwähnt. Die direkte Steuerung der Leistung mit finanzrechtlichen Instrumenten ist eine Charakteristik der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV). Die Gemeinden unterliegen aber nur ausnahmsweise der WOV, weshalb die Steuerung der Leistung im Regelungsgegenstand nicht erwähnt wird. Selbstredend ist jedoch, dass sich die Steuerung der Finanzen indirekt auf die Leistung auswirkt.

§ 2 Geltungsbereich

Der Geltungsbereich entspricht dem geltenden Recht gemäss § 1 FHG-BG und umfasst den Finanzhaushalt der Bezirke und Gemeinden sowie deren Anstalten und Zweckverbände. Nach wie vor besteht die Möglichkeit, in den Statuten der Zweckverbände abweichende Bestimmungen vorzusehen. Neu können solche auch in den Rechtsgrundlagen der Anstalten vorgesehen sein (§ 2 Abs. 1 FHG-BG). Es kann auf die Ausführungen zu § 41 nFHG-BG verwiesen werden.

In § 2 Abs. 2 nFHG-BG werden die Bezirke in den Geltungsbereich eingeschlossen. Die Formulierung lehnt sich an jene des GOG an.

§ 2 Abs. 3 nFHG-BG stellt schliesslich klar, dass das nFHG-BG auf juristische Personen des Privatrechts – trotz Beteiligung des Gemeinwesens oder der Erfüllung öffentlicher Aufgaben – nicht anwendbar ist. Gemeint sind beispielsweise die AG, GmbH und Genossenschaft im Sinne des Obligationenrechts (OR) und die Stiftung und der Verein nach Zivilgesetzbuch (ZGB). Bei diesen Organisationen gehen die bundesrechtlichen Bestimmungen vor. Deshalb hat Abs. 3 nur deklaratorischen Charakter.

Flurgenossenschaften, Wuhrkorporationen sowie Korporationen und Genossamen fallen gemäss der Umschreibung von § 2 Abs. 1 nFHG-BG ebenfalls nicht unter das Gesetz. Für sie gilt das nFHG-BG aufgrund der spezialgesetzlichen Verweise auf das GOG aber sinngemäss (§ 15 Abs. 2 des Gesetzes über die Flurgenossenschaften vom 28. Juni 1979, SRSZ 213.110, FlurG; § 51 Abs. 2 des Wasserrechtsgesetzes vom 11. September 1973, SRSZ 451.100, WRG; § 21 des Einführungsgesetzes zum schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 14. September 1978, SRSZ 210.100, EGzZGB; vgl. auch EGV-SZ 2007 C 1.1).

§ 3 Grundsätze der Haushaltsführung

Die Grundsätze der Haushaltsführung dienen den verantwortlichen Behörden als allgemeine Wegleitungen für die Rechtsanwendung und Ausgestaltung von haushaltsrelevanten Normen. Sie sind unbestimmt gehalten und stehen teilweise zueinander in einem Spannungsverhältnis. Für sich alleine sind sie nie eine Grundlage, um staatliche Ausgaben zu tätigen oder die Ausrichtung zu verweigern, sondern haben vorab Prinzipiencharakter. Die Grundsätze sind bereits weitgehend im geltenden Recht verankert (§§ 2–8 FHG-BG). Deren Inhalt ist in der Vollzugsverordnung zu konkretisieren.

§ 4 Darstellung

Das Kommunalrecht verleiht dem Stimmbürger diverse Mitwirkungsrechte in Bezug auf den Finanzhaushalt. Damit er diese ausüben kann, ist er auf Informationen angewiesen. Finanzplan und Jahresbericht sind dazu wichtige Instrumente. § 4 i.V.m. § 48 Abs. 3 nFHG-BG legen fest, in welcher Form und Detailstufe diese bereitgestellt werden. Grundsätzlich entspricht die Darstellung der Konten der Gliederungen nach HRM2 (§ 4 Abs. 1 nFHG-BG). Unterschieden wird zwischen der „ordentlichen“ Darstellung, welche den Stimmbürgern versendet werden muss, und der „detaillierten“ Form, welche bloss zur Einsicht zur Verfügung gehalten werden muss (§ 4 Abs. 2 i.V.m. § 48 Abs. 3 nFHG-BG). Die Bestimmung knüpft an § 29 FHG-BG, welcher erlaubte, den Stimmbürgern nur eine zusammengefasste Form abzugeben, an. Im Unterschied zum geltenden § 29 FHG-BG soll der Versand der zusammengefassten Form zum Normalfall werden, weshalb von der „ordentlichen Darstellung“ gesprochen wird. Beide Darstellungsformen haben gemeinsam, dass der Finanzhaushalt zunächst nach der funktionalen Gliederung gemäss HRM2 aufgeteilt wird. Die daraus resultierenden Gliederungsstufen werden dann nach den Konten gemäss Kontorahmen HRM unterteilt. Der Unterschied zwischen den beiden Darstellungsformen besteht im Detailgrad des Kontenrahmens. Während bei der ordentlichen Darstellung nur die Hauptkonten ausgewiesen werden, sind diese bei der detaillierten Darstellung bis in die Detailkonten aufgeschlüsselt. Der Regierungsrat erlässt dazu auf Verordnungsstufe Vorschriften zu Mindestinhalt und Darstellung. Es wird auf die Ausführungen zu § 9 nFHG-BG verwiesen.

§ 5 Controlling und internes Kontrollsystem

Controlling bedeutet ein systematisches und durchdachtes Lenken und Steuern von Vorhaben und Prozessen in einer Organisation. Etappen oder Phasen sind das Festlegen von Zielen, deren Verwirklichung, die konsequente Überprüfung der Zielerreichung, die Aufbereitung der gewonnenen Informationen sowie die Nutzung dieser Informationen für die Anpassung von Zielsetzungen und das Treffen von Massnahmen. Tätigkeiten des Controllings sind das Beschaffen, das Aufbereiten und das Analysieren von Daten zuhanden der Führungsverantwortlichen. Das Controlling

bezieht sich auf die Finanzen, die Beteiligungen, den Umgang mit Risiken und die Erhaltung der Vermögenswerte durch sichere Prozessabläufe. Auf Stufe des Bezirks- bzw. Gemeinderates finden wir mehr ein strategisches Controlling, welches die Organisation regelt und das Führungsverhalten der Verwaltung überprüft. Auf der operativen Ebene der Bezirks- und Gemeindeverwaltung werden mehr einzelne Prozesse auf der Basis eines systematischen Controllings geführt.

Der Bezirks- bzw. Gemeinderat hat ein auf seine Risikobewirtschaftung gemäss § 5 Abs. 2 Bst. c nFHG-BG abgestimmtes internes Kontrollsystem (IKS) im Zusammenhang mit der Buchführung, der Berichterstattung und Erhaltung der Vermögenswerte sicherzustellen. Die Risikosteuerung des Bezirks- und des Gemeinderates hat sich auf die strategisch und operativ bedeutenden Risiken zu fokussieren, wogegen das IKS der Prozesssicherheit auf Verwaltungsebene dient. Das IKS war bereits bisher in § 27 der FHV-BG vorgesehen. Neu geht es beim IKS nebst der Verminderung der finanziellen Risiken auch um die Verbesserung der Prüfprozesse im Zusammenhang mit der ordnungsgemässen Buchführung sowie der Berichterstattung. Hierzu sind schriftliche Dokumentationen zur klaren Regelung der internen Zuständigkeiten, Kompetenzen und Tätigkeiten zu erstellen. Die spezifischen Risiken der Verwaltungseinheit sind angemessen zu berücksichtigen. Regulatorische Massnahmen beinhalten beispielsweise Weisungen und Anleitungen, organisatorische Massnahmen, Prozessabläufe unter Einhaltung der Funktionentrennung und technische Massnahmen, wie die informatikbasierte Sicherstellung von Zahlungsfreigaben und Buchungsrechten.

Der Regierungsrat wird die Umsetzung auf Verordnungsstufe präzisieren. Die Verwaltungen der Bezirke und Gemeinden sind für die Ausgestaltung und die Wirksamkeit ihres IKS verantwortlich. Die Rechnungsprüfungskommission hat dieses im Rahmen ihrer Prüftätigkeit in formeller, rechtlicher und materieller Hinsicht gemäss § 51 nFHG-BG zu prüfen und darüber Bericht zu erstatten.

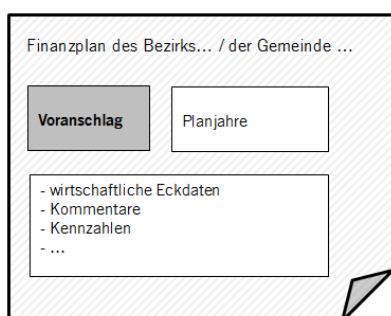
§ 6 Haushaltsgleichgewicht

Der Finanzhaushalt ist nach § 78 Abs. 1 KV auf Dauer ausgeglichen zu führen. Dieser Grundsatz ist bereits im geltenden Recht in § 4 FHG-BG, der die Bezirke und Gemeinden verpflichtet, die laufende Rechnung mittelfristig auszugleichen, verankert. § 18 FHG-BG und § 6 Abs. 2 FHV-BG verpflichten zudem, einen allfälligen Bilanzfehlbetrag innert fünf Jahren auszugleichen. Die Normgehalte der erwähnten Bestimmungen werden in § 6 nFHG-BG zusammengefasst. Der Zeitraum, welcher die Mittelfrist umfasst, wird auf Verordnungsstufe präzisiert und soll, analog zum Finanzhaushaltsrecht des Kantons, acht Jahre betragen.

In der Vernehmlassungsversion trug § 6 Abs. 1 nFHG-BG denselben Wortlaut wie das kantonale FHG. Mit Bezugnahme auf die Botschaft zum kantonalen FHG wendete die CVP dagegen ein, dass eine ausgeglichene Rechnung verbiete, dass gezielt Eigenkapital abgebaut wird. Bei konsequenter Anwendung des mittelfristigen Ausgleichs bleibt das Eigenkapital tatsächlich unverändert. Es ist aber nicht Sinn und Zweck der Bestimmung, jegliche Eigenkapitalschwankung zu untersagen. Deshalb wird die aus § 6 Abs. 1 nFHG-BG fliessende Verpflichtung abgeschwächt. Dies wird dadurch ausgedrückt, dass das Wort „soll“ verwendet wird.

§ 7 Finanzplan

Mit dem Finanzplan wird die finanzielle Entwicklung über das Voranschlagsjahr hinaus aufgezeigt. Gegenüber dem geltenden Recht sollen die Finanzplanjahre ein stärkeres Gewicht erhalten. Gemäss geltender Praxis werden Voranschlag und Finanzplanjahre getrennt dargestellt, wobei dem Finanzplan neben dem Voranschlag untergeordnete Bedeutung zukommt. Neu verleiht § 7 Abs. 2 nFHG-BG dem Finanzplan mehr Gewicht, indem klargestellt wird, dass der Voranschlag nun einen Teil des Finanzplanes darstellt. Dementsprechend sind die Finanzplanjahre zusammen mit den entsprechenden Voranschlagspositionen darzustellen, was der Regierungsrat im Einzelnen gemäss § 4 Abs. 3 nFHG-BG zu regeln hat. An der Kompetenzordnung ändert § 7 nFHG-BG hingegen nichts.



Der Voranschlag ist der einzige Teil des Finanzplanes, welcher von den Stimmberechtigten beschlossen wird. Die übrigen Teile werden lediglich zur Kenntnis genommen (§ 7 Abs. 3 nFHG-BG).

Abb.: Inhalte des Finanzplanes

§ 8 Grundsätze des Voranschlages

§ 8 Abs. 1 nFHG-BG verankert den Grundsatz der Jährlichkeit und teilt den Voranschlag in die zwei Bereiche „Investitionsrechnung“ und „Erfolgsrechnung“ auf. Bei der Budgetierung sind die gemäss Mustergesetz HRM enthaltenen Grundsätze zu berücksichtigen (§ 8 Abs. 2 nFHG-BG). Deren Inhalt ist auf Verordnungsebene zu präzisieren. Im Gegensatz zum geltenden Recht richtet sich die Festsetzung des Steuerfusses nach dem mittelfristigen Ausgleich gemäss § 6 nFHG-BG und nicht mehr einzig nach dem jeweiligen Budgetjahr. Diese mittelfristige Betrachtung verhindert, dass der Steuerfuss aufgrund von kurzfristigen Mehrbelastungen verändert werden muss und erlaubt dadurch eine Gleichmässigkeit der Besteuerung im Sinne von § 77 Abs. 2 KV.

§ 9 Aufbau

Der Aufbau des Voranschlags richtet sich nach den Gliederungen gemäss dem harmonisierten Rechnungsmodell (HRM). Dieses enthält sowohl eine funktionale Gliederung, welche sich nach Aufgaben unterscheidet, wie auch eine Gliederung nach Sachgruppen („Kontorahmen“), welche nach Aufwandarten unterteilt wird. Beide Gliederungsarten sind für die Darstellung des Voranschlages massgebend (§ 9 Abs. 1 nFHG-BG). Dem Regierungsrat wird gemäss § 4 Abs. 3 nFHG-BG aufgetragen, den notwendigen Detaillierungsgrad zu bestimmen. Dabei soll zunächst die funktionale Gliederung bis zur dreistelligen Gliederungsstufe dargestellt werden. Die Funktion „Bildung“ würde beispielsweise wie folgt gliedert:

2 Bildung

21 obligatorische Schule

221 Kindergarten

222 Primarschule

22 Sonderschulen

Diese funktionale Gliederung ist wiederum nach Sachgruppen des Kontorahmens gemäss HRM zu unterteilen und in der „ordentliche Darstellung“ (vgl. § 4 Abs. 2 nFHG-BG) bis zu deren zweistelligen Gliederungsstufe auszuweisen:

	R 2014		V 2015		V 2016		F 2017		F 2018		F 2019	
	Aufwand	Ertrag	Aufwand	Ertrag	Aufwand	Ertrag	Aufwand	Ertrag	Aufwand	Ertrag	Aufwand	Ertrag
2 Bildung	11'657'784	2'165'727	11'679'000	2'142'000	12'004'700	2'199'500	12'136'000	2'165'000	12'233'000	2'149'000	12'398'000	2'149'000
Nettoergebnis		9'492'057		9'537'000		9'805'200		9'971'000		10'084'000		10'249'000
211 Kindergarten	1'758'546	417'789	1'740'000	460'100	1'838'400	515'500	1'875'000	521'000	1'911'000	526'000	1'949'000	531'000
30 Personalaufwand												
31 Sach- und übriger Betriebsaufwand												
...												
212 Primarschule	9'899'238	1'747'938	9'939'000	1'681'900	10'166'300	1'684'000	10'261'000	1'644'000	10'322'000	1'623'000	10'449'000	1'618'000
30 Personalaufwand	9'242'348		9'182'800		9'219'100		9'388'500		9'584'500		9'761'000	
31 Sach- und übriger Betriebsaufwand	652'270		756'200		947'200		872'500		737'500		688'000	
36 Transferaufwand	4'620		0		0		0		0		0	
42 Engelte		64'972		46'900		51'000		48'000		48'000		48'000
46 Transferertrag		1'682'966		1'635'000		1'633'000		1'596'000		1'575'000		1'570'000

In der „detaillierten Darstellung“ (vgl. § 4 Abs. 2 nFHG-BG) ist die Sachgruppengliederung innerhalb der funktionalen Gliederung bis in die dreistellige Gliederungsstufe darzustellen:

	R 2014		V 2015		V 2016		F 2017		F 2018		F 2019	
	Aufwand	Ertrag	Aufwand	Ertrag	Aufwand	Ertrag	Aufwand	Ertrag	Aufwand	Ertrag	Aufwand	Ertrag
2 Bildung	11'657'784	2'165'727	11'679'000	2'142'000	12'004'700	2'199'500	12'136'000	2'165'000	12'233'000	2'149'000	12'398'000	2'149'000
Nettoergebnis		9'492'057		9'537'000		9'805'200		9'971'000		10'084'000		10'249'000
211 Kindergarten	1'758'546	417'789	1'740'000	460'100	1'838'400	515'500	1'875'000	521'000	1'911'000	526'000	1'949'000	531'000
30 Personalaufwand												
31 Sach- und übriger Betriebsaufwand												
...												
212 Primarschule	9'899'238	1'747'938	9'939'000	1'681'900	10'166'300	1'684'000	10'261'000	1'644'000	10'322'000	1'623'000	10'449'000	1'618'000
30 Personalaufwand	9'242'348		9'182'800		9'219'100		9'388'500		9'584'500		9'761'000	
302 Löhne der Lehrpersonen	7'721'426		7'604'600		7'673'100		xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx
303 Temporäre Arbeitskräfte							xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx
304 Zulagen							xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx
305 Arbeitgeberbeiträge	1'426'374		1'448'500		1'461'400		xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx
306 Arbeitgeberleistungen	43'330		78'000		35'000		xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx
309 Übriger Personalaufwand	51'218		51'700		49'600		xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx
31 Sach- und übriger Betriebsaufwand	652'270		756'200		947'200		872'500		737'500		688'000	
310 Material- und Warenaufwand	310'114		310'100		293'800		xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx
311 Nicht aktivierbare Anlagen	120'341		190'000		387'600		xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx
315 Unterhalt Mobilien und immaterielle Anlagen	194'991		215'200		215'100		xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx
317 Spesenentschädigungen	11'428		23'900		31'800		xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx
319 Verschiedener Betriebsaufwand	15'396		17'000		18'900		xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx
36 Transferaufwand	4'620		0		0			0		0		0
361 Entschädigungen an Gemeinwesen	4'620						xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx
42 Engelte		64'972		46'900		51'000		48'000		48'000		48'000
423 Schulgelder							xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx
424 Benützungsgebühren und Dienstleistungen							xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx
425 Erlös aus Verkäufen		2'310		1'000		1'000	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx
426 Rückerstattungen		62'662		45'900		50'000	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx
46 Transferertrag		1'682'966		1'635'000		1'633'000		1'596'000		1'575'000		1'570'000
461 Entschädigungen von Gemeinwesen		104'580		74'700		68'400	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx
462 Finanz-/Lastenausgleich												
463 Kantonsbeitrag		1'578'386		1'560'300		1'564'600	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx

§ 10 Voranschlagskredit

§ 10 nFHG-BG bestimmt, was Gegenstand des einzelnen Voranschlagskredites ist. Beschlussgegenstand sind die Aufwände der Hauptkonten nach der „ordentlichen Darstellung“. Diese entsprechen den zweistelligen Sachgruppen im Kontorahmen HRM.

	R 2014		V 2015		V 2016		F 2017		F 2018		F 2019	
	Aufwand	Ertrag	Aufwand	Ertrag	Aufwand	Ertrag	Aufwand	Ertrag	Aufwand	Ertrag	Aufwand	Ertrag
2 Bildung	11'657'784	2'165'727	11'679'000	2'142'000	12'004'700	2'199'500	12'136'000	2'165'000	12'233'000	2'149'000	12'398'000	2'149'000
Nettoergebnis		9'492'057		9'537'000		9'805'200		9'971'000		10'084'000		10'249'000
211 Kindergarten	1'758'546	417'789	1'740'000	460'100	1'838'400	515'500	1'875'000	521'000	1'911'000	526'000	1'949'000	531'000
30 Personalaufwand												
31 Sach- und übriger Betriebsaufwand												
...												
212 Primarschule	9'899'238	1'747'938	9'939'000	1'681'900	10'166'300	1'684'000	10'261'000	1'644'000	10'322'000	1'623'000	10'449'000	1'618'000
30 Personalaufwand	9'242'348		9'182'800		9'219'100		9'388'500		9'584'500		9'761'000	
31 Sach- und übriger Betriebsaufwand	652'270		756'200		947'200		872'500		737'500		688'000	
36 Transferaufwand	4'620		0		0			0		0		0
42 Engelte		64'972		46'900		51'000		48'000		48'000		48'000
46 Transferertrag		1'682'966		1'635'000		1'633'000		1'596'000		1'575'000		1'570'000

Damit ist der Bezirk bzw. die Gemeinde nicht mehr an die budgetierten Aufwände der Detailkonten gebunden, sofern der Aufwand des einzelnen Hauptkontos (Sachgruppe) eingehalten werden kann. Gegenüber der geltenden Rechtslage erhalten die Bezirks- und Gemeinderäte somit mehr Spielraum. Dies hat zur Folge, dass weniger Nachtragskredite als in der Vergangenheit zu erwarten sind. Weiterhin ist es nicht möglich, zwischen den einzelnen Hauptkonten zu kompensieren, da Voranschlagskredite zweckbezogen sind (vgl. § 10 Abs. 2 nFHG-BG).

§ 11 Frist

Damit das Gemeinwesen seine Aufgaben wahrnehmen kann, muss zu Beginn eines Jahres der Voranschlag genehmigt sein. § 11 nFHG-BG bestimmt deshalb, dass dieser spätestens Mitte Dezember des Vorjahres zu beschliessen ist. Die Bestimmung entspricht grundsätzlich dem gelten-

den Recht (§ 27 FHG-BG). Bei § 11 Abs. 2 nFHG-BG, der sich mit den Rechtsfolgen eines fehlenden Budgets befasst, wird ergänzt, dass diesfalls der letzte rechtskräftig festgesetzte Steuerfuss gilt. Diese Ergänzung entspricht der Rechtslage des kantonalen FHG und erlaubt dem Gemeinwesen, weiterhin Steuereinnahmen zu generieren.

§ 12 Nachtragskredite

Fehlt für eine Ausgabe ein Voranschlagskredit oder reicht ein Voranschlagskredit für den vorgesehenen Zweck nicht aus, ist grundsätzlich ein Nachtragskredit einzuholen. Diese Vorschrift entspricht materiell dem geltenden Recht (§ 36 FHG-BG). Gegenüber der geltenden Formulierung wurde präzisiert, dass die vorzeitige Inanspruchnahme nur der Gemeinderat selbst und nicht eine untergeordnete Verwaltungseinheit entscheiden kann. Indem die Voranschlagskredite neu auf der Ebene der zweistelligen Hauptkonten („ordentliche Darstellung“) gesprochen werden, werden die Anwendungsfälle von Nachtragskrediten seltener, da innerhalb des Hauptkontos kompensiert werden kann.

§ 13 Kreditüberschreitungen ohne Nachtragskredit

In Ausnahmefällen können Ausgaben, für die kein Voranschlagskredit vorhanden ist oder dieser nicht ausreicht, ohne Nachtragskredit vorgenommen werden. § 13 nFHG-BG nennt die Ausnahmen. Die Norm enthält mit Bst. a–c Fälle zwingend gebundener Ausgaben, welche auch nach geltendem Recht ohne Voranschlagskredit getätigt werden können (§ 31 FHG-BG). Erhält der Finanzhaushalt Einnahmen, die nicht budgetiert sind („Mehreinnahmen“), dürfen gemäss Bst. d die Ausgaben, welche denselben Zweck betreffen, einen Voranschlagskredit überschreiten. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn das Gemeinwesen (Mehr-)Investitionsbeiträge erhält. Schliesslich ist gemäss Bst. e kein Nachtragskredit erforderlich, wenn sich der Stimmbürger bereits im Rahmen einer Ausgabenbewilligung (früher „Verpflichtungskredit“) für eine Ausgabe ausgesprochen hat.

Die Befreiung vom Nachtragskredit bedeutet aber nicht, dass die Verwaltungsstellen die Voranschlagskredite ohne Bewilligung überschreiten können. Gemäss Abs. 2 benötigt es die Genehmigung der Exekutive. Diese kann in dringenden Fällen, namentlich bei der Gefahrenabwehr im Sinne von Bst. c, auch nachträglich erfolgen.

§ 14 Jahresbericht

Als Gegenstück zum Finanzplan, welcher den Blick vor allem in die Zukunft richtet, hat die Exekutive über die Entwicklung der Finanzen des vergangenen Jahres zu berichten. Kernstück dabei ist die Jahresrechnung (§ 14 Abs. 1 Bst. c nFHG-BG). Daneben sind aber weitere Informationen zu erteilen, damit den Stimmberechtigten die Beurteilung der finanziellen Lage ermöglicht wird.

Dementsprechend enthält die Berichterstattung neben der Jahresrechnung eine Analyse der Finanzkennzahlen, einen Kommentar zur finanziellen Lage und zu den wesentlichen Risiken sowie den Status und die Abrechnung der Ausgabenbewilligungen.

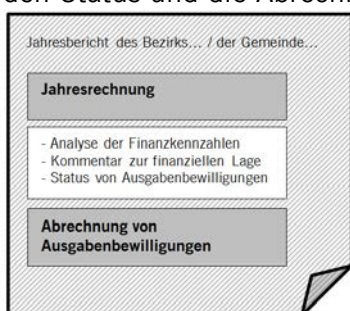


Abb.: Inhalte des Jahresberichts

Der Genehmigung durch den Stimmbürger unterliegt aber einzig der Bereich Jahresrechnung sowie die Abrechnung der Ausgabenbewilligungen (§ 14 Abs. 2 nFHG-BG). Die übrigen Teile werden zur Kenntnis genommen.

§ 15 Anlage von Finanzvermögen

Bei der Anlage von Finanzvermögen sollen die dafür verantwortlichen Bezirks- und Gemeindebehörden keine übermässigen Risiken eingehen dürfen. Das Bedürfnis nach diesbezüglichen Regelungen kommt nicht zuletzt in den Vorstössen M 4/09 „Keine Spekulation mit unseren Steuergeldern“ und M 5/09 „Stopp der Spekulation mit Steuergeldern“ zum Ausdruck. Zur Vermeidung von grösseren Risiken wird den Bezirken und Gemeinden aufgetragen, ihre Anlagen zu diversifizieren. Es ist eine Mischung von Branchen und Anlageinstrumenten anzustreben. Dabei versteht sich von selbst, dass eine gewisse Breite bei den Anlagen nur dann sinnvoll ist, wenn ein Gemeinwesen einen grösseren Anlagebedarf hat.

Detaillierte Anlagevorschriften sind vom Regierungsrat in der Verordnung zu erlassen. Solche Anlagevorschriften lassen sich im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben auf Verordnungsstufe rasch den sich verändernden Marktverhältnissen anpassen. Damit ist das Anliegen der Motionen M 4/09 und M 5/09 erfüllt.

Nebst der sicheren Anlage von Finanzvermögen ist grundsätzlich zu beabsichtigen, dass ein marktkonformer Ertrag erwirtschaftet wird. Ausgenommen vom Erfordernis des marktkonformen Ertrages sind vor allem Landreserven im Finanzvermögen. Hier kann je nach Art und Verwendungszweck kein Ertrag erzielt werden. Zudem sind weitere Ausnahmen denkbar, wie etwa Gaststätten, die auch Funktionen einer gesellschaftlich relevanten Begegnungsstätte haben.

§ 16 Begriff der Ausgabe

Die Frage, ob eine Vermögenstransaktion eine Ausgabe im finanzrechtlichen Sinne ist, ist für die Bestimmung der Zuständigkeiten massgebend. § 16 nFHG-BG enthält deshalb eine Definition und orientiert sich dabei an der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (BGE 112 Ia 221, E. 2a), an der Definition des kantonalen FHG (§ 25 FHG) und an der herrschenden Meinung zum Kommunalrecht des Kantons Schwyz (Huwyler, Gemeindeorganisation des Kantons Schwyz, Schwyz/Rickenbach 2009, S. 56). Als Ausgabe ist jede Vermögenstransaktion zu verstehen, die entweder das Staatsvermögen vermindert oder frei verfügbare Vermögenswerte (Finanzvermögen) für die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben bindet (Beispiele vgl. Huwyler, a.a.O, S. 56). Nicht als Ausgabe gilt eine „Anlage“, bei welcher die Verfügbarkeit des Vermögens nicht wesentlich verändert wird. Es kommt lediglich zu einer Umschichtung innerhalb des Finanzvermögens (Beispiele vgl. Huwyler, a.a.O, S. 57).

§ 17 Voraussetzungen

Damit eine Ausgabe vorgenommen werden kann, sind grundsätzlich eine Rechtsgrundlage, ein Voranschlagskredit und eine Ausgabenbewilligung notwendig. Diese dreifache Vorgabe ist bereits im geltenden Recht verankert (§§ 3 und 30 FHG-BG). Sie gilt allerdings nicht ausnahmslos. Die §§ 13 und 19 nFHG-BG sehen Ausnahmen für die Erfordernisse Voranschlagskredit und Ausgabenbewilligung vor. Die Ausgabenbewilligung entspricht inhaltlich dem bisherigen Verpflichtungskredit, wird nun aber anders benannt.

Das Erfordernis der Rechtsgrundlage deckt sich im Wesentlichen mit dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung. Der Gebrauch von Geld soll mit diesem Erfordernis demokratisch abgestützt werden. Mit der generell-abstrakten Struktur von Rechtssätzen soll sodann ein rechtsgleicher und voraussehbarer Einsatz öffentlicher Mittel sichergestellt werden. Die Anforderungen an die Bestimmtheit der Rechtsgrundlage unterscheiden sich hingegen je nach Charakter der Ausgabe. Der Mitteleinsatz muss nicht immer ausdrücklich aus dem Wortlaut einer Norm hervor-

gehen. Bei staatlichen Leistungen, die in ausgesprochenen Einzelfällen erbracht werden, kann als Rechtsgrundlage bereits eine Kompetenz- oder Grundsatzbestimmung ausreichen (vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 22. Januar 1988, ZBI 91/1990, S. 27 ff., wo das Bundesgericht die Kompetenz der Gemeinden im Kanton Schwyz zur Regelung der örtlichen Obliegenheiten in der Kantonsverfassung als ausreichende Grundlage für einen einmaligen Beitrag an eine Bachsanierung betrachtete). Die Anforderungen an die Rechtsgrundlage sind ebenfalls für die sogenannte Bedarfsverwaltung dementsprechend herabzusetzen. Damit ist die Beschaffung von Sachgütern und Leistungen, die für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben notwendig sind, gemeint.

Mit dem Erfordernis eines Voranschlagskredits wird weiter gewährleistet, dass der Finanzhaushalt der Bezirke und Gemeinden nur in einem auf den Gesamthaushalt abgestimmten Umfang belastet wird.

Schliesslich erlaubt das Erfordernis der Ausgabenbewilligung, über die Zuordnung der Mittel zu einem bestimmten Vorhaben bzw. für den Einzelfall zu entscheiden.

§ 18 Inhalt Ausgabenbewilligung

Währendem der Voranschlagskredit die jährliche Gesamtsumme für einen Verwaltungszweig bestimmt, wird mit der Ausgabenbewilligung über die Mittelverwendung im Einzelfall („Vorhaben“) entschieden. Die Bestimmung übernimmt den Normgehalt von § 33 Abs. 1 und 2 FHG-BG und ergänzt, dass die Ausgabenbewilligung vor dem Eingehen der entsprechenden Verpflichtungen vorliegen muss. Die Umbenennung dieses Instrumentes vom Verpflichtungskredit zur Ausgabenbewilligung beruht auf der Angleichung der Begriffe an das kantonale Finanzhaushaltsrecht. Darüber hinaus gibt es einen weiteren Grund: Viele Finanzhaushaltsgesetze anderer Kantone verstehen den „Verpflichtungskredit“ als Ermächtigung, Verpflichtungen über das Voranschlagsjahr hinaus einzugehen. Er war demnach einzuholen, wenn ein Projekt überjährige Ausgaben zur Folge hatte. Dieser Konzeption folgt aber bereits das geltende Recht nicht. Die Überjährigkeit ist gemäss §§ 31–33 FHG-BG kein Kriterium bei der Frage, wann ein Verpflichtungskredit einzuholen ist. Demnach soll von diesem Begriff abgerückt werden.

Im Gegensatz zum FHG des Kantons wird die Ausgabenbewilligung brutto beschlossen, wie es bereits im geltenden Recht der Fall ist (§ 33 Abs. 2 FHG-BG).

§ 19 Ausnahmen vom Erfordernis der Ausgabenbewilligung.

Das Erfordernis der Ausgabenbewilligung gemäss § 17 ff. nFHG-BG gilt nicht ausnahmslos. Bei gebundenen Ausgaben (Bst. a und b) und bei Ausgaben unter einem gewissen Wert (Bst. c und d) ist keine Ausgabenbewilligung einzuholen. Dabei besteht ein gewichtiger Unterschied zur Ausgabenbewilligung des kantonalen FHG. Dieses macht jede Ausgabe von einer Bewilligung abhängig, verteilt aber die Bewilligungskompetenzen so, dass gewisse Ausgaben von der Exekutive oder gar von einzelnen Verwaltungseinheiten bewilligt werden können. Im Finanzhaushaltsrecht der Bezirke und Gemeinden werden Ausgabenbewilligungen nur von den Stimmberechtigten erteilt. Diese sind aber nur dann zu befragen, wenn keine Ausnahme nach § 19 nFHG-BG vorliegt. Die Bestimmung entspricht dem geltenden Recht (§ 31 FHG-BG).

Gemäss § 19 nFHG-BG Bst. a ist keine Ausgabenbewilligung notwendig, wenn eine Ausgabe durch einen Rechtssatz des Bundes, des Kantons, des Bezirkes oder der Gemeinde gebunden ist und bezüglich der konkreten Verwendung kein erheblicher Entscheidungsspielraum besteht. Gemäss Bst. b ist für die Beschaffung der notwendigen personellen und sachlichen Mittel für die Verwaltungstätigkeit, vorbehaltlich der Bauten und Anlagen, ebenfalls keine Ausgabenbewilligung notwendig.

Den Normgehalt dieser beiden Teilbestimmungen (Bst. a und b) fasst das Bundesgericht jeweils unter dem Begriff der „gebundenen Ausgabe“ zusammen, indem es folgende Umschreibung verwendet: „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. 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. Es kann aber selbst dann, wenn das „Ob“ weitgehend durch den Grunderlass präjudiziert ist, das „Wie“ wichtig genug sein, um die Mitsprache des Volkes zu rechtfertigen. 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. Letztlich ausschlaggebend ist, ob eine Ausgabe durch einen Grunderlass so stark vorherbestimmt ist, dass für ihre Vornahme in sachlicher, örtlicher und zeitlicher Hinsicht kein erheblicher Handlungsspielraum mehr besteht. Ist dies der Fall, liegt eine gebundene Ausgabe vor (BGE 1C_35/2012).“

Erfahrungsgemäss fallen in diesem Rahmen die meisten Aufwandpositionen der Erfolgsrechnung an. Bei den Investitionsausgaben in der Investitionsrechnung ist diese Bindung seltener anzutreffen.

Weiterhin keine Ausgabenbewilligung benötigen auch neue (d.h. nicht gebundene) Ausgaben, deren Höhe unter der in Bst. c und d genannten Grenzen sind (sog. konstitutiver Budgetabschluss).

§ 20 Erhöhung der Ausgabenbewilligung

Wurde eine Ausgabe von den Stimmbürgern bewilligt und ist absehbar, dass der bewilligte Betrag nicht ausreicht, sind die Stimmbürger um eine Erhöhung zu ersuchen. Die Erhöhung der Ausgabenbewilligung entspricht dem Zusatzkredit gemäss dem geltenden § 34 FHG-BG.

§ 21 Ausgabenverwendungsbeschluss

Liegen die Voraussetzungen von § 17 nFHG-BG vor, ist die Exekutive ermächtigt, Ausgaben für den angegebenen Zweck bis zur betreffenden Obergrenze zu tätigen. Damit ist aber noch nicht festgelegt, wie die zur Verfügung stehende Gesamtsumme konkret verwendet wird. Es müssen Vollzugsentscheide gefällt werden (Vergabe von Arbeiten und Lieferungen, Zusicherung von Beiträgen usw.). Grundsätzlich ist dafür die Exekutive zuständig. Sie kann diese Verwendungsbeschlüsse aber auch im Einzelfall oder generell an die Verwaltung delegieren (§ 49 Abs. 2 nFHG-BG).

§ 22 Abrechnung der Ausgabenbewilligung

Damit die Ausgabenbewilligung als Führungsinstrument eine gewisse Wirksamkeit erhält, muss nach Beendigung des Vorhabens Rechenschaft abgelegt werden. Deshalb ist eine Abrechnung zu erstellen, welche durch die Rechnungsprüfungskommission (RPK) geprüft und durch den Stimmbürger genehmigt wird. Die Bestimmung entspricht dem geltenden § 33 Abs. 3 FHG-BG.

§ 23 Zahlungsanweisung

Mit der Zahlungsanweisung wird die Bewilligung zum Auslösen eines Geldflusses bzw. einer Kontobewegung erteilt. Dazu ist ein formeller Akt notwendig (§ 23 Abs. 1 nFHG-BG). Die Gemeinde hat das Verfahren sowie die Anweisungsberechtigung zu regeln. Als Mindestvorgabe bestimmt § 23 Abs. 2 nFHG-BG, dass für jede Zahlung ein Beleg vorhanden sein muss, auf dem die Anweisung vermerkt ist. Typischerweise wird auf einer physischen Rechnung ein Stempel angebracht, auf dem die Anweisungsberechtigten unterzeichnen. Es ist aber nicht ausgeschlossen, dass die

Anweisung auf anderem Wege geschieht, namentlich auch elektronisch. Die Bestimmung über die Zahlungsanweisung ist identisch mit dem geltenden Recht (§ 38 FHG-BG).

§ 24 Zweck der Rechnungslegung

Sowohl die Rechnungslegung des Kantonshaushaltes wie die der Bezirke und Gemeinden sollen sich nach den Empfehlungen gemäss HRM2 richten. Dementsprechend kann an die Umsetzung im kantonalen Finanzhaushaltsgesetz angeknüpft werden. §§ 24–38 nFHG-BG sind demnach den §§ 33–42 des kantonalen FHG nachgebildet.

Mit dieser Bestimmung wird die allgemeine Zielrichtung der Rechnungslegung umschrieben. Vermittelt werden soll ein Bild des Finanzhaushalts, welches der tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage möglichst weitgehend entspricht. Damit wird an das nach IPSAS geltende „true and fair view-Prinzip“ angelehnt. Unter HRM1 und damit unter dem alten Recht hatte die Rechnungsführung eine klare, vollständige und wahrheitsgetreue Übersicht über den Finanzhaushalt, das Vermögen und die Schulden zu gewähren (vgl. § 9 Abs. 1 FHG-BG). Mit dem Begriff „tatsächliche Verhältnisse“ wird das „true and fair view-Prinzip“ konsequenter umgesetzt als mit dem Begriff „wahrheitsgetreu“.

§ 25 Grundsätze der Rechnungslegung

§ 25 nFHG-BG konkretisiert die Grundsätze der ordnungsgemässen Rechnungslegung. Sie entsprechen der Fachempfehlung HRM und sind dementsprechend auszulegen.

§ 26 Anwendbare Normen

Die Rechnungslegung nach den Fachempfehlungen HRM2 wird zum anwendbaren Recht erklärt. Im Gesetz wird nicht ausdrücklich der HRM2-Standard, sondern nur das harmonisierte Rechnungslegungsmodell der kantonalen Finanzdirektorenkonferenz erwähnt (§ 26 Abs. 1 nFHG-BG). Die anwendbare Version sowie die Abweichungen bestimmt der Regierungsrat gemäss § 26 Abs. 2 nFHG-BG in der Verordnung. § 26 Abs. 2 nFHG-BG öffnet dem Regierungsrat zudem die Möglichkeit, weitere Vorschriften zur Rechnungslegung zu erlassen.

§ 27 Inhalt der Jahresrechnung

Die Hauptelemente des Rechnungsmodells HRM2 sind die Bilanz, die Erfolgsrechnung, die Investitionsrechnung, die Geldflussrechnung und der Anhang. Diese bilden zusammen die Jahresrechnung. Unter dem alten Recht waren lediglich die Bilanz (vgl. § 10 FHG-BG), die Laufende Rechnung und die Investitionsrechnung zu führen (§ 17 ff. und § 20 ff. FHG-BG). Die Laufende Rechnung wird neu als Erfolgsrechnung benannt. Neu in die Jahresrechnung einbezogen werden die Geldflussrechnung und der Anhang. Die Geldflussrechnung stellt eine Erweiterung des heutigen Finanzierungsnachweises dar.

HRM definiert drei Kreise, bei welchen über die Art des Ausweises in der Jahresrechnung zu befinden ist:

- Kreis 1: die Exekutive und die engere Verwaltung;
- Kreis 2: die Rechtspflege sowie weitere eigenständige Behörden;
- Kreis 3: die Anstalten und weitere Organisationen.

Die Jahresrechnung bezieht sich in erster Linie auf die Kreise 1 und 2. Kreis 3 ist gemäss HRM nicht zwingend zu konsolidieren. Im bisherigen FHG-BG wurden die selbstständigen Anstalten nicht in Rechnung und Voranschlag integriert, hingegen jeweils beigefügt (§§ 26 Abs. 2 und 28 Abs. 2 FHG-BG). Dies hat auch weiterhin so zu gelten.

§ 28 Bilanz

In der Bilanz werden die Aktiven (Vermögen) und die Passiven (Verpflichtungen und Eigenkapital) einander gegenübergestellt (§ 28 Abs. 1 nFHG-BG). Der Saldo ist der Bilanzüberschuss oder der Bilanzfehlbetrag. Die Aktiven werden in das Finanz- und das Verwaltungsvermögen gegliedert (§ 28 Abs. 2 nFHG-BG). Im Gesetz umschrieben wird lediglich das Verwaltungsvermögen. Dieses umfasst jene Vermögenswerte, die unmittelbar der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen (§ 28 Abs. 2 nFHG-BG). Sämtliche Vermögenswerte, die nicht unter das Verwaltungsvermögen fallen, gehören zum Finanzvermögen. Das Finanzvermögen besteht aus jenen Vermögenswerten, die ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung veräussert werden können. Die Unterscheidung zwischen dem Finanz- und dem Verwaltungsvermögen ist vor allem bei der Frage der Zuständigkeit für die Ausgabenbewilligung sowie bei der Bilanzierung und der Bewertung von Bedeutung.

Die Saldi der Spezialfinanzierungen und -fonds sind zu bilanzieren. Sie sind (gemäss der HRM2-Fachempfehlung Nr. 8) dem Eigenkapital zuzuordnen, wenn die Rechtsgrundlage vom entsprechenden Gemeinwesen geändert werden kann oder die Rechtsgrundlage zwar auf übergeordnetem Recht basiert, dieses aber dem Gemeinwesen einen erheblichen Gestaltungsspielraum offen lässt.

§ 29 Erfolgsrechnung

Die Erfolgsrechnung weist für die Rechnungsperiode die Vermehrungen (Erträge) und Verminderungen (Aufwände) des Vermögens aus. Sie enthält drei Stufen. Die erste Stufe zeigt das Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit. Die zweite Stufe umfasst das Finanzergebnis. In der dritten Stufe wird das ausserordentliche Ergebnis (vgl. § 31 nFHG-BG) der Erfolgsrechnung dargestellt. Der Saldo der gesamten Erfolgsrechnung schlägt sich als Vermögenszuwachs oder Vermögensabgang in der Bilanz zur jeweiligen Rechnungsperiode nieder, verändert also den Bilanzüberschuss bzw. den Bilanzfehlbetrag.

§ 30 Investitionsrechnung

Die Investitionsrechnung ist eine separate Rechnung für Investitionseinnahmen und -ausgaben im Verwaltungsvermögen. Sie soll den Überblick über die öffentlichen Investitionsvorhaben gewährleisten. Welche Ausgaben und Einnahmen in der Investitionsrechnung dargestellt werden, ist aus dem Kontenrahmen HRM2 ersichtlich. Die Investitionsrechnung umfasst wesentliche Ausgaben mit einer mehrjährigen Nutzungsdauer, die als Verwaltungsvermögen aktiviert werden. Die Aktivierungsgrenze ist durch den Regierungsrat im Rahmen einer Ausführungsbestimmung zur Regelung der Anlagebuchhaltung festzulegen. Nach geltendem Recht liegt die Grenze bei Fr. 75 000.-- (§ 12 Abs. 1 FHV-BG). Dieser Schwellenwert hat sich in der Vergangenheit bewährt und ist im Vergleich zur kantonalen Regelung eher hoch. Die Investitionsrechnung bildet einen Teil des Geldflusses aus Investitionen und Desinvestitionen in der Geldflussrechnung.

Die Behandlung der Investitionsbeiträge, die das Gemeinwesen für Investitionen von Dritten erhält oder Dritten ausrichtet, ist in der Verordnung zu regeln. Für die Verbuchung von Investitionsbeiträgen, welche die Bezirke und Gemeinden von Dritten erhalten, können nach HRM2 zwei Modelle angewendet werden. Als Mindeststandard wird lediglich der Nettoinvestitionsbetrag (Bruttoinvestition abzüglich Beiträge von Dritten) aktiviert. Der erweiterte Standard sieht die Aktivierung des Bruttoinvestitionsbetrags unter gleichzeitiger Passivierung der Beiträge von Dritten als langfristige Finanzverbindlichkeiten vor. Der Mindeststandard entspricht der bisherigen Praxis, welche beibehalten wird.

§ 31 Ausserordentlicher Ausweis

§ 31 nFHG-BG konkretisiert das ausserordentliche Ergebnis im Sinne von § 29 Abs. 2 Bst. c nFHG-BG. Er bezieht sich sowohl auf die Erfolgsrechnung als auch auf die Investitionsrechnung.

Aufwand und Ertrag sowie Investitionsausgaben und -einnahmen gelten als ausserordentlich, wenn mit ihnen in keiner Art und Weise gerechnet werden konnte und sie sich der Einflussnahme und Kontrolle entziehen (§ 31 Abs. 1 nFHG-BG). Diese beiden Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein. Dieser Begriff der Ausserordentlichkeit ist durch HRM2 vorgegeben (vgl. Fachempfehlung Nr. 4, Ziff. 5). Das vorliegende Gesetz lässt zusätzliche Abschreibungen unter gewissen Voraussetzungen zu (§ 37 nFHG-BG). Diese sind ebenfalls als ausserordentlicher Aufwand zu verbuchen (§ 31 Abs. 2 nFHG-BG), sodass sie keinen Einfluss auf das Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit der Erfolgsrechnung haben (vgl. Fachempfehlung Nr. 4, Ziff. 6).

§ 32 Geldflussrechnung

Die Geldflussrechnung wird mit HRM2 neu eingeführt und ergänzt den heutigen Finanzierungsausweis (vgl. § 28 Abs. 2 FHG-BG). Sie ist eine Ursachenrechnung, das heisst, sie zeigt, wie eine bestimmte Liquiditätssituation entsteht. Sie stellt die Einnahmen (Zunahme von liquiden Mitteln) und die Ausgaben (Abnahme von liquiden Mitteln) in einer Periode einander gegenüber. Der Cash Flow ist definiert als Zu- und Abgang aus dem Fonds „Geld“. Der Fonds „Geld“ beinhaltet Kassa, Post- und Bankguthaben (Kontokorrentkredite) sowie geldnahe Mittel. Mit geldnahen Mitteln sind Finanzanlagen gemeint, die kurzfristig (innerhalb von drei Monaten) ohne Inkaufnahme bedeutender Wertschwankungen wieder verflüssigt werden können.

Die Geldflussrechnung zeigt als Kenngrössen den Cash Flow aus betrieblicher Tätigkeit, den Cash Flow aus Investitionstätigkeit und den Cash Flow aus Finanzierungstätigkeit. Von Interesse ist vor allem das Verhältnis zwischen dem Geldfluss aus betrieblicher Tätigkeit und jenem aus der Investitionstätigkeit: Aus diesen beiden Teilsaldi ergibt sich, ob der (in der Regel) positive Geldfluss aus betrieblicher Tätigkeit genügt, um den (in der Regel) negativen Geldfluss aus Investitionstätigkeit zu decken.

§ 33 Anhang

Eine wesentliche Neuerung von HRM2 ist der Anhang der Jahresrechnung. Er sorgt für eine erhöhte Aussagekraft und Transparenz der Jahresrechnung und enthält diejenigen Informationen, welche für das Verständnis der finanziellen Lage und der Entwicklung des Finanzhaushaltes notwendig sind.

Im Anhang der Jahresrechnung wird das angewandte Regelwerk der Rechnungslegung (§ 33 FHG) und deren Abweichungen (Bst. a) sowie die Rechnungslegungsgrundsätze einschliesslich der Bilanzierungs- und Bewertungsgrundsätze (Bst. b) aufgezeigt. Der Eigenkapitalnachweis zeigt die Ursachen der Veränderung des Eigenkapitals detailliert auf (Bst. c). Der Beteiligungsspiegel gibt einen Überblick über die wesentlichen Beteiligungen mit ergänzenden Finanz- und Risikoinformationen. Gewährte Bürgschaften, Garantien, Pfandbestellungen und dergleichen werden im Gewährleistungsspiegel aufgeführt und kurz beschrieben (Bst. d). Der Anlagespiegel vermittelt ein Bild über die Anschaffungs- und Herstellungskosten sowie die kumulierten Abschreibungen der ausgewiesenen Sachanlagen per Anfang und Ende Jahr. Er beinhaltet Zugänge, Umgliederungen, Abgänge, Abschreibungen, Wertberichtigungen und Wertaufholungen (Bst. e). In den Anhang aufzunehmen ist ein Ausweis über die Spezialfonds (Bst. f). Zur Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage können zusätzliche Angaben zur Risikobeurteilung, zu Leasingverpflichtungen, zu Finanzkennzahlen oder Einzelkommentare zu Bilanzpositionen im Anhang angebracht werden (Bst. h).

§ 34 Bilanzierungsgrundsätze

Die Bilanzierungsgrundsätze befassen sich mit der Frage, welche Kriterien für die Zuordnung eines Postens zu den Aktiven, den Passiven, dem Aufwand und dem Ertrag gelten. Vermögenswerte werden in den Aktiven der Bilanz geführt, wenn sie einen künftigen wirtschaftlichen Nutzen generieren (primär Finanzvermögen) oder sie unmittelbar zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe genutzt werden (primär Verwaltungsvermögen) und ihr Wert verlässlich ermittelt werden kann.

Verbindlichkeiten werden als Fremdkapital auf der Passivseite der Bilanz geführt, wenn eine Verpflichtung aufgrund eines Ereignisses mit Ursprung in der Vergangenheit besteht, zu deren Erfüllung mit einem Mittelabfluss gerechnet werden muss (Wahrscheinlichkeit >50%) und der Betrag der Verpflichtung zuverlässig ermittelt werden kann. Damit die Vergleichbarkeit der Rechnungen der Gemeinden nicht durch ausufernde Bildung von Rückstellungen leidet, erlässt der Regierungsrat auf Verordnungsstufe Rahmenbedingungen.

§ 35 Bewertungsgrundsätze

Das Finanzvermögen kann vom Gemeinwesen ohne Beeinträchtigung der Verwaltungstätigkeit veräussert werden. Es ist daher sinnvoll, es zu aktuellen Werten, das heisst zum Verkehrswert zu bilanzieren. Der Wertansatz für Fremdkapital ist der Nominalwert. Dies bedeutet, dass z.B. auf die Abzinsung langfristiger unverzinslicher Verpflichtungen verzichtet wird. Die jährlichen Wertschwankungen sollen direkt über die Erfolgsrechnung gebucht werden. Das Verwaltungsvermögen ist zu den Anschaffungskosten abzüglich der Abschreibungen zu bilanzieren. Zu den Anschaffungskosten gehören sowohl Drittleistungen wie auch Kosten von Eigenleistungen. Entstehen keine Kosten oder wurde kein Preis bezahlt, wird wenn möglich der Verkehrswert bilanziert. Aufwertungen über die Anschaffungswerte hinaus sind nicht möglich.

§ 36 Abschreibungen und Wertminderungen

HRM2 lässt sowohl lineare als auch degressive Abschreibungssätze zu. Abschreibungen haben den Zweck, die Wertverminderung eines Anlagegutes als Aufwand zu erfassen und entsprechend der Nutzungsdauer auf die Jahre der Nutzung periodengerecht zu verteilen. Bei der linearen Abschreibung werden die Abschreibungsbeträge über die Nutzungsdauer gleich verteilt.

Mit einer linearen Abschreibung wird das Verwaltungsvermögen künftig gleichmässiger abgeschrieben. Im Vergleich zur degressiven Abschreibung wird in den ersten paar Jahren nach der Investition weniger abgeschrieben, was kurzfristig dazu führt, dass in der Tendenz die Erfolgsrechnungen der Bezirke und Gemeinden weniger belastet werden. Dadurch entsteht mehr finanzieller Handlungsspielraum. Die damit verbundene potenzielle Gefahr, dass sich Bezirke und Gemeinden durch die in den kommenden Jahren anstehenden grossen Investitionsvorhaben verschulden, ist eher gering. Längerfristig sollte sich der Wechsel in der Abschreibungsmethode aber minimal auswirken, da jedes Jahr gleich viel abgeschrieben wird und mit der linearen Abschreibungsmethode die Restnutzungsdauer festgeschrieben ist.

Mit der degressiven Abschreibungsmethode würde das Verwaltungsvermögen weiterhin mit hohen Abschreibungen abgeschrieben. Dies hätte zur Folge, dass die Investitionen in der Regel zu schnell abgeschrieben würden und deren Buchwert massiv tiefer als der Wiederbeschaffungswert wäre. Damit würden in erheblichem Umfang stille Reserven geschaffen und das Vorsichtsprinzip stark gewichtet. Grossinvestitionen wären aufgrund der massiven Abschreibungsbelastung in den ersten Jahren nur schwer tragbar. Der Vorteil von degressiver Abschreibung mit hohen Sätzen bestünde einzig darin, dass sie bei beweglichen Anlagen mit kurzer Lebensdauer (EDV-Anlagen, Mobilien, Fahrzeuge) den eigentlichen Wertverlust realistisch abbilden könnten.

Die Vorteile der vorgesehenen Anpassung der Abschreibungsregelung überwiegen. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht ist es sinnvoll, die Anlagegüter über die Nutzungsdauer linear abzuschreiben. Nur so sind die Bilanzwerte objektiv und betriebswirtschaftlich korrekt dargestellt und erlauben einen ungetrübten Einblick in die Bezirks- und Gemeindefinanzen. Die Finanzen werden somit offengelegt und transparent dargestellt und erlauben eine nachhaltige Finanzplanung. Das ausgewiesene Eigenkapital wird nicht mehr durch stille Reserven beeinflusst und dient somit als zentrale Grösse der Jahresrechnung. Der Regierungsrat beabsichtigt, die Nutzungsdauern am unteren Ende der Bandbreite gemäss den Empfehlungen zum HRM2 festzulegen. Dabei wird berücksichtigt, dass ein grosser Teil der Vernehmlasser insbesondere bei den Investitionsbeiträgen

eine kurze Nutzungsdauer begrüsst. Auf eine Anbindung der Nutzungsdauer an das finanzierte Objekt wird verzichtet.

§ 37 zusätzliche Abschreibungen

HRM2 lässt zusätzliche Abschreibungen zu, wenn sie als ausserordentlicher Aufwand verbucht und im Anhang der Jahresrechnung offen gelegt werden. Im geltenden Recht dürfen zusätzliche Abschreibungen vorgenommen werden, wenn es Finanz- und Konjunkturlage zulassen (§ 18 Abs. 2 FHG-BG). Da zusätzliche Abschreibungen die Vergleichbarkeit der Gemeinderechnungen behindern, sah die Vernehmlassungsvorlage vor, die Bildung von zusätzlichen Abschreibungen weiter zu beschränken. Da sich dagegen die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer wehrte, spricht sich der Regierungsrat für die Beibehaltung der geltenden Rechtslage aus. Weiterhin sollen aber zusätzliche Abschreibungen bei einem Bilanzfehlbetrag unzulässig sein.

§ 38 Interne Verrechnung

Interne Verrechnungen sind Gutschriften und Belastungen zwischen einzelnen Rechnungsabschnitten. Sie waren unter HRM1 wichtig, damit die Grundlage für die Erstellung eines einfachen Gesamtkostenausweises gelegt werden konnte. Auch mit HRM2 sind sie als finanzbuchhalterisches Element nach wie vor notwendig. Allerdings sollen diese nur gezielt eingesetzt werden. Sie sind vorzunehmen, wenn sie für die genauere Rechnungstellung gegenüber Dritten und Spezialfinanzierungen, für die Sicherstellung der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung oder für die Vergleichbarkeit von Rechnungen erforderlich sind. So ist beispielsweise der Aufwand der Verwaltung zugunsten von Spezialfinanzierungen angemessen abzugelten und die Aufwendungen für Personal und Infrastruktur (Informatik, Räumlichkeiten) zu entschädigen. Die geltende Rechtslage (§ 19 FHG-BG) wird in das neue Gesetz übernommen.

Vorbemerkungen zu §§ 39 bis 41

In den §§ 39 bis 41 nFHG-BG sind Finanzierungsarten, welche vom übrigen Kommunalhaushalt unabhängig behandelt werden, geregelt. Es sind dies die Spezialfinanzierungen, die Spezialfonds, sowie die Sonderrechnungen. Der Abschnitt enthält sowohl Bestimmungen zur Steuerung, zur Rechnungslegung wie auch zur Bewilligung von Ausgaben, weshalb er als besonderer Titel geführt wird.

§ 39 Spezialfinanzierung

Unter Spezialfinanzierung wird die Zuordnung von Einnahmen bzw. Mitteln an bestimmte Aufgaben verstanden. Sie sollen nur dort gebildet werden, wo zwischen der erfüllten Aufgabe und den von den Nutzniessern direkt erbrachten Entgelten ein Kausalzusammenhang besteht. Beispiele für Spezialfinanzierungen sind die Finanzierung der Abwasser- oder Abfallbeseitigung oder der Parkplatzabgeltung.

Da die Zweckbindung von Mitteln zur Folge hat, dass diese nicht mehr dem allgemeinen Haushalt zur Verfügung stehen, muss sie durch eine gesetzliche Grundlage abgestützt sein. § 39 Abs. 1 nFHG-BG entspricht § 13 Abs. 1 FHG-BG, verwendet aber den Wortlaut der Bestimmung des kantonalen FHG.

Aufwände und Erträge der Spezialfinanzierungen sind in der Erfolgsrechnung zu verbuchen. Die Saldi der Spezialfinanzierungen müssen bilanziert und gemäss § 28 Abs. 3 nFHG-BG entweder dem Eigen- oder dem Fremdkapital zugeordnet werden. Verpflichtungen und Vorschüsse der Spezialfinanzierung sind weiterhin gemäss bisheriger Praxis zu verzinsen. Für die Spezialfinanzierung soll möglichst weitgehend die Kostentransparenz gelten. Das heisst, ihr sind alle direkten und kalkulatorischen Aufwände und Ausgaben zu belasten und alle Erträge und Einnahmen gutzuschreiben.

Bei Spezialfinanzierungen wird grundsätzlich davon ausgegangen, dass diese aus den entsprechenden Entgelten finanziert werden und somit ohne Beiträge aus dem allgemeinen Haushalt auskommen. Dies gilt allerdings nicht ausnahmslos. Hätte eine Selbstfinanzierung zur Folge, dass die Gebühren überhöht wären, darf eine Quersubventionierung zulasten des allgemeinen Haushaltes stattfinden (§ 39 Abs. 2 Bst. a nFHG-BG). Ebenfalls kann es sein, dass vorübergehende Defizite bestehen, die es zu überbrücken gilt (§ 39 Abs. 2 Bst. b nFHG-BG). § 39 Abs. 2 Bst. a nFHG-BG muss aber immer unter Berücksichtigung der zu finanzierenden Aufgabe ausgelegt werden. Namentlich im Bereich der Abfall- und Abwasserbeseitigung bestehen bundesrechtliche Vorgaben, welche Quersubventionierungen nur in sehr eingeschränkten Ausnahmefällen zulassen.

§ 40 Spezialfonds

Spezialfonds sind Vermögenswerte, deren Verwaltung und Verwendung an bestimmte Auflagen gebunden sind. Die Bildung solcher ist gemäss geltendem Recht auf Zuwendungen Dritter beschränkt. Dies soll auch für das neue Finanzhaushaltsgesetz gelten. Der Verwendungszweck der Vermögenswerte wird regelmässig durch den Zuwender bestimmt und ergibt sich aus einem Reglement, Legat oder einer Stiftungsurkunde. Im Unterschied zu den Spezialfinanzierungen muss bei den Fonds kein Kausalzusammenhang zwischen dem zu erfüllenden Zweck und der Herkunft der Mittel gegeben sein. Zudem ist für die Verwaltung eines Fonds keine gesetzliche Grundlage erforderlich und die Mittel müssen nicht zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe eingesetzt werden.

Da die Zweckbestimmung von Fonds durch das Gemeinwesen nicht massgebend beeinflusst werden kann und dadurch kein umfassender Gestaltungsspielraum bezüglich Mittelverwendung besteht, sind die Fonds dem Fremdkapital zugeordnet. Der Fondsbestand wird in der Bilanz ausgewiesen. Die Fondsrechnung hingegen wird im Anhang der Jahresrechnung, nicht aber in der Erfolgsrechnung dargestellt (§ 40 Abs. 2 nFHG-BG). Dies stellt eine Abweichung von HRM2 dar (vgl. Fachempfehlung Nr. 8, Ziff. 6), welche vom Regierungsrat in der Verordnung zu bezeichnen ist. Die Spezialfonds des Fremdkapitals werden jährlich verzinst.

Im Gegensatz zu Spezialfinanzierungen, Anstalten und Zweckverbänden sind Spezialfonds nicht auf einen dauerhaften Betrieb ausgerichtet. Es entspricht ihrem Wesen, dass die zur Verfügung gestellten Mittel aufgebraucht werden, wodurch sich der Fonds auflöst. Dementsprechend besteht kein Bedürfnis nach Zuschüssen aus dem allgemeinen Haushalt des Gemeinwesens. Entnahmen zugunsten dessen widersprechen zudem der Zweckbestimmung der Fonds. Dementsprechend bestimmt Abs. 3, dass die finanzielle Unabhängigkeit gegenüber dem allgemeinen Haushalt strikt zu beachten ist, dies im Gegensatz zu den übrigen Finanzierungsformen.

§ 41 Sonderrechnungen

Gründen die Bezirke und Gemeinden für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben Anstalten oder Zweckverbände, liegt ebenfalls eine besondere Finanzierungsform vor, sei es, weil diese selbstständig Gebühren erheben oder mit einer gewissen Autonomie bezüglich der Mittelverwendung ausgestattet sind. Werden die öffentlichen Aufgaben an eine privatrechtliche Institution übertragen (z.B. eine AG), ist das FHG-BG auf diese nicht anwendbar.

Entsprechend dem geltenden Recht unterstehen die Anstalten und Zweckverbände dem Finanzhaushaltsrecht der Bezirke und Gemeinden. Aufgrund ihrer Ausgliederung sind Voranschlag und Jahresrechnung als Sonderrechnung getrennt vom allgemeinen Haushalt darzustellen (§ 41 Abs. 1 nFHG-BG).

Die uneingeschränkte Geltung des nFHG-BG hätte zur Folge, dass die Stimmbürger über den Voranschlag, die Jahresrechnung und unter Umständen auch über Ausgaben befinden müssten. Dies kann sich gerade bei Zweckverbänden als impraktikabel erweisen. Aufgrund der variablen Limiten von § 19 Bst. c und d nFHG-BG kann die Situation eintreten, dass Ausgaben durch die Stimm-

bürger der einen Gemeinde entschieden werden müssen, während die andere Gemeinde diese auf dem Budgetweg bewilligen darf. Deshalb sieht bereits das geltende Recht vor, dass die Statuten von Zweckverbänden Abweichungen vom Finanzhaushaltsgesetz vorsehen können. Gewisse davon sollen künftig zum Normalfall werden: Die GOG-Revision hat zur Folge, dass Zweckverbände eine Delegiertenversammlung haben müssen (§ 80 Abs. 1 Vernehmlassungsvorlage GOG). Dementsprechend macht es Sinn, wenn diese anstelle der Stimmberechtigten über Voranschlag, Rechnung und Ausgaben befindet, sofern die Statuten nichts abweichendes Regeln (§ 41 Abs. 2 Bst. b nFHG-BG).

Auch bei Anstalten kann Bedarf nach einer gewissen finanzrechtlichen Autonomie ausgewiesen sein. Insbesondere dann, wenn eine Anstalt von mehreren Gemeinden getragen wird (z.B. das Spital Lachen, bevor es in eine AG umgewandelt wurde). Deshalb wird mit § 41 Abs. 2 Bst. a (und § 2 Abs. 1) nFHG-BG die Möglichkeit geschaffen, in den Rechtsgrundlagen der Anstalt vom Finanzhaushaltsrecht abzuweichen. Diese Rechtsgrundlage kann auch im kommunalen Recht geschaffen werden. Bestehen aber keine Regeln über die Genehmigung von Rechnung, Voranschlag und Ausgaben, gilt das nFHG-BG uneingeschränkt.

Da die Errichtung von Anstalten und der Beitritt zu Zweckverbänden immer durch die Stimmberechtigten erfolgen, hat der Stimmbürger die Möglichkeit, über Abweichungen vom Finanzhaushaltsrecht zu entscheiden. So kann verhindert werden, dass Mitwirkungsrechte des Stimmbürgers gegen dessen Willen beschränkt werden.

§ 42 Allgemeines

Mit § 65 GOG wurde den Bezirken und Gemeinden die Möglichkeit gegeben, versuchsweise, für eine beschränkte Zeit, die WOV einzuführen. Mit dem neuen FHG soll die Beschränkung auf einen Versuchsbetrieb aufgehoben werden, womit Bezirke und Gemeinden die Möglichkeit erhalten, ihre Verwaltung oder Teile davon dauerhaft der WOV zu unterstellen.

Bis zum jetzigen Zeitpunkt hat nur die Gemeinde Freienbach von § 65 GOG Gebrauch gemacht. Es ist davon auszugehen, dass die Mehrzahl der Bezirke und Gemeinden im Kanton Schwyz weiterhin nach der klassischen Verwaltungsführung operieren werden. Demnach widmet sich das neue Finanzhaushaltsgesetz primär den herkömmlichen Finanzhaushaltsvorschriften. Es schafft aber mit den §§ 42–47 nFHG-BG einen Abschnitt für abweichende Bestimmungen, welche für Gemeinden, die ihre Verwaltung der WOV unterstellen, anwendbar sind. Diese gehen den übrigen Finanzhaushaltsvorschriften vor.

§ 42 nFHG-BG ermöglicht den Bezirken und Gemeinden auch, nur einen Teil ihrer Verwaltung der WOV zu unterstellen. Dies mag dort sinnvoll sein, wo gewissen Betrieben eine besondere Eigenständigkeit zugesprochen werden soll (z.B. unselbstständige Anstalten).

Die Einführung der WOV muss durch die Bezirksgemeinde bzw. Gemeindeversammlung beschlossen werden. Entsprechend der Neuausrichtung des GOG erfolgt dies grundsätzlich an der Urne, sofern nicht das Versammlungssystem gilt.

Weitere Einzelheiten regelt der Regierungsrat kraft der in § 42 Abs. 2 nFHG-BG vorgesehenen Delegation und aufgrund seiner Vollzugskompetenz in der Verordnung.

§§ 43 und 44 Voranschlag und Voranschlagskredit

Eine massgebliche Charakteristik der WOV ist, dass die Verwaltung in Einheiten gegliedert wird (§ 43 Abs. 1 nFHG-BG), die jeweils ein Globalbudget erhalten (§ 44 Abs. 1 nFHG-BG). Das bedeutet, dass sich die Voranschlagskredite nicht auf einzelne Konti beziehen, sondern nur noch der Nettoaufwand der betreffenden Verwaltungseinheit festgelegt wird. Damit erhält die Verwaltungseinheit eine grössere Freiheit. Sie hat einzig darauf zu achten, dass das Globalbudget nicht

überschritten wird. Damit bei der Bestimmung des Globalbudgets ersichtlich ist, wie sich dieses zusammensetzt, sind Aufwände und Erträge der Erfolgsrechnung dennoch getrennt voneinander auszuweisen. Das Prinzip der Bruttodarstellung gilt somit auch unter der WOV.

Die Steuerung mit Globalbudget betrifft nur die Erfolgs- nicht aber die Investitionsrechnung (§ 44 Abs. 2 nFHG-BG). Bei dieser bezieht sich der Voranschlagskredit auf die Investitionsausgaben. Die Investitionseinnahmen haben in der Regel Prognosecharakter, da sie als Zahlungseingänge vielfach nicht genau genug geplant werden können. Deswegen sind in der Investitionsrechnung nicht Globalbudgets bzw. Globalinvestitionen, sondern Bruttoinvestitionen auszuweisen.

Die einzelnen Einheiten, welche mit Globalbudgets zu führen sind, werden durch das Finanzrecht nicht vorgegeben. Diese bestimmen die Bezirke und Gemeinden im Rahmen ihrer Organisationsautonomie selbst. Immerhin ist zu berücksichtigen, dass eine gewisse Mindestanzahl an Einheiten bestehen muss, damit die Stimmbürger die Globalbudgets bereichsbezogen bestimmen können. Eine allzu feingliedrige Aufteilung hingegen schränkt die Handlungsspielräume, die die WOV schaffen will, übermässig ein. Ein Beispiel einer angemessenen Gliederung stellt die von der Gemeinde Freienbach vorgenommene Aufteilung dar:

1. Präsidiales
2. Liegenschaften und Sicherheit
3. Finanzen
4. Tiefbau und Verkehr
5. Raum und Umwelt
6. Gesellschaft
7. Bildung

Ebenfalls angemessen wäre die Aufteilung nach der ersten Gliederungsstufe der funktionalen Gliederung gemäss HRM. Selbstverständlich sind auch andere Arten der Aufteilung denkbar, sofern sie verwandte Aufgaben sinnvoll zusammenfassen.

§ 45 Leistungsauftrag

Ein Kernelement der WOV ist, dass die Finanzen mit Leistungen verknüpft werden. Dementsprechend ist mit dem Globalbudget ein Leistungsauftrag zu verbinden. In ihm werden die jeweiligen Ziele und Leistungen für eine Periode festgelegt. Dabei sind messbare Ziele vorzugeben. Die Unterscheidung zwischen Wirkungs- und Leistungszielen ist deshalb gerechtfertigt, weil die Wirkungsziele über mehrere Jahre fortgeschrieben, die Leistungsziele aber je Periode festgelegt werden sollen. Eine Leistung oder ein Produkt leistet einen Beitrag zu einer Wirkung. Wirkungen haben in der Regel langfristigen Charakter und können nicht innerhalb einer Leistungsperiode erreicht werden. Aus diesem Grund ist es notwendig, die angestrebten – aber noch nicht erreichten – Wirkungsziele aus dem vorhergehenden Leistungsauftrag in den nachfolgenden zu übernehmen. Dadurch wird sichergestellt, dass zumindest jede angestrebte Wirkung mit den darauf basierenden Massnahmen beraten wird.

Im Rahmen des Umsetzungsbeschlusses im Sinne von § 42 Abs. 3 nFHG-BG ist zu regeln, ob die Gemeindeversammlung die Leistungsaufträge beschliesst oder bloss genehmigt. „Genehmigen“ heisst, dass einem Leistungsauftrag nur zugestimmt oder dieser abgelehnt werden kann. Beschliesst die Versammlung über die Leistungsaufträge, können sie inhaltlich abgeändert werden.

§ 46 Nachtragskredite

Wie bei der klassischen Haushaltsführung muss ein Nachtragskredit eingeholt werden, wenn der Voranschlagskredit nicht ausreicht (§ 46 Abs. 1 nFHG-BG). Der Unterschied liegt darin, dass der Voranschlagskredit in Form eines Globalbudgets vorliegt, weshalb zuerst zu prüfen ist, ob die Mehrausgabe durch Kompensation innerhalb des Globalbudgets abgedeckt werden kann (§ 46 Abs. 2 nFHG-BG). Die Möglichkeit, das Globalbudget im Rahmen einer Kreditüberschreitung ge-

mäss § 13 nFHG-BG zu überschreiten, besteht auch bei der WOV. Zusätzlich zu den dort genannten Gründen ist eine Überschreitung auch dann zulässig, wenn Einnahmen, mit denen bei der Berechnung des Globalbudgets gerechnet wurde, ausbleiben (§ 46 Abs. 3 nFHG-BG). Der Umfang der zulässigen Überschreitung entspricht der Höhe der Mindereinnahmen.

§ 47 Berichterstattung

Die unter der WOV vorgenommene Verknüpfung von Finanzen und Leistung hat zur Folge, dass auch über die Leistungserbringung Rechenschaft abgelegt werden muss. Dementsprechend ist die Berichterstattung gemäss § 14 nFHG mit einem Bericht über die Erfüllung der Leistungsziele zu ergänzen.

§ 48 Stimmberechtigte

Die Kompetenzaufteilung zwischen den Stimmberechtigten und der Exekutive lehnt sich stark an das geltende FHG-BG an und ist weitgehend durch das GOG vorbestimmt. Im Zuge dessen Revision sind aber die Begrifflichkeiten anzupassen: Die „Bezirksgemeinde oder Gemeindeversammlung“ ist nur dort zu verwenden, wo der Entscheid an der Versammlung und gerade nicht an der Urne erfolgen soll. Dementsprechend ist in § 48 Abs. 2 nFHG-BG festzulegen, welche der aufgezählten Kompetenzen die Stimmberechtigten an der Versammlung auszuüben haben. Gegenüber dem geltenden Recht wird in § 48 Abs. 2 Bst. a nFHG-BG nochmals zum Ausdruck gebracht, dass die übrigen Teile des Finanzplans, die sich nicht auf den Voranschlag beziehen, nur zur Kenntnis zu nehmen sind.

§ 49 Gemeinderat

§ 49 nFHG-BG ist an das geltende Recht angelehnt. Mit dem stetigen Wachstum der Bevölkerung und den steigenden Anforderungen aus dem regulatorischen Umfeld wird auch die Tätigkeit der Bezirks- und Gemeinderäte komplexer. Es entsteht deshalb das Bedürfnis, dass die Exekutive vermehrt Kompetenzen delegieren kann. Deshalb erhält die Exekutive in § 49 Abs. 2 nFHG-BG die Möglichkeit, die dort genannten Aufgaben und Kompetenzen zu delegieren.

§§ 50 und 51 Rechnungsprüfungskommission / Berichterstattung

Regeln über die RPK enthalten sowohl das GOG wie auch das FHG-BG. Künftig soll das GOG nur noch die organisatorischen Belange wie Zusammensetzung und Wählbarkeit der RPK behandeln, während deren Rechte und Pflichten im nFHG-BG enthalten sind.

Mit der in ein Postulat umgewandelten Motion M 13/10 wurde die Erweiterung der Kompetenzen der RPK verlangt. Namentlich sollte bei Bedarf eine Geschäftsprüfungskommission (GPK) geschaffen werden, welche neben Controllingfunktionen auch mehr Mitbestimmungsrechte gehabt hätte. Das Postulat wurde im Rahmen der GOG-Revision am 25. Oktober 2017 als erledigt abgeschrieben. Dementsprechend orientieren sich die Rechte und Pflichten der RPK am geltenden Recht. Die Prüftätigkeit beschränkt sich somit auf den Finanzhaushalt, die Haushalts- und Buchführung und die Rechnungslegung in formeller, rechtlicher und materieller Hinsicht (§ 50 Abs. 1 und 2 nFHG-BG)

In § 50 Abs. 1 nFHG-BG wird gegenüber dem Wortlaut der geltenden Bestimmung präzisiert, dass sich die Prüftätigkeit auch auf Anstalten bezieht. Absichtlich nicht erwähnt sind die Zweckverbände. Diese haben gemäss dem neuen GOG (§ 80 Abs. 1 der Vernehmlassungsvorlage) zwingend eine eigene Kontrollstelle, womit der Haushalt des Zweckverbandes nicht durch die RPK der angeschlossenen Gemeinden zu prüfen ist.

Die Rechnungsprüfungskommission ist ein Prüforgane der Stimmberechtigten (vgl. Ziffer 2.1, Beschluss Nr. 746 vom 26. September 2017). Das Ziel ihrer Arbeit ist demnach, den Stimmberech-

tigten Antrag zum Voranschlag, zu den Nachtragskrediten, zu den Ausgabenbewilligungen und deren Erhöhungen zu stellen und zusammengefasst über das Prüfergebnis zu berichten (§ 51 Abs. 1 Bst. b nFHG-BG). Dem Gemeinderat ist hingegen detailliert zu berichten, damit dieser die notwendigen Schlüsse aus dem Prüfergebnis ziehen kann (§ 51 Abs. 1 Bst. a nFHG-BG).

§ 52 Geltungsdauer

Budgetierung und Rechnungslegung sind auf das Kalenderjahr ausgerichtet. Dennoch gibt es Überlappungen mit den Vor- und den Folgejahren. Tritt auf den 1. Januar eines Jahres ein neues Finanzhaushaltsgesetz in Kraft, so müssen die Vorbereitungsarbeiten und die Beschlussfassung über den Voranschlag bereits im Vorjahr nach dem künftig massgebenden Haushaltsrecht angegangen werden. Umgekehrt ist für die Rechenschaftsablage im Folgejahr, in dem bereits das neue Recht gilt, noch das alte Recht anzuwenden. Diesen Übergang vom alten zum neuen Recht regelt § 52 nFHG-BG.

§§ 53 und 54 Eröffnungsbilanz und Bewertung

Die §§ 53 und 54 nFHG-BG regeln den Übergang vom geltenden zum neuen Recht. Mit dem Wechsel zu HRM2 wird das Finanzvermögen neu bewertet. Auf eine Neubewertung der Sachanlagen im Verwaltungsvermögen wird in Übereinstimmung mit HRM2 verzichtet. Das Verwaltungsvermögen wird zum damaligen Restbuchwert in der Eröffnungsbilanz bilanziert. Die Neubewertung des Finanzvermögens führt zur Bildung von Neubewertungsreserven. Sie werden in der Eröffnungsbilanz transparent dargestellt und als separate Positionen im Eigenkapital geführt jedoch per 31. Dezember des ersten Rechnungsjahres unter HRM2 wieder aufgelöst bzw. mit dem Eigenkapital verrechnet.

§§ 55 und 56 Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts

Da es sich bei der vorliegenden Gesetzesvorlage um eine Totalrevision handelt, ist das geltende FHG-BG aufzuheben. Die geltende FHV-BG wird mit dem neu zu erlassenden Vollzugsrecht aufgehoben. Im FAG sind die durch HRM2 geänderten Begriffe anzupassen.

§ 57 Referendum, Inkrafttreten, Vollzug

Da die Haushaltsführung auf ein Kalenderjahr ausgerichtet ist, muss eine Inkraftsetzung zwingend auf den 1. Januar erfolgen.

In § 57 Abs. 3 nFHG-BG wird dem Regierungsrat der Vollzug des neuen Gesetzes aufgetragen. Dies schliesst auch den Erlass von Vollzugsverordnungsrecht ein. Über die im Gesetz enthaltenen Delegationen von Rechtsetzungsbefugnissen hinaus wird der Regierungsrat die Normen des Gesetzes näher ausführen und auf diese Weise die Anwendbarkeit des Gesetzes ermöglichen.

5. Auswirkungen und Folgen

5.1 Finanzielle und personelle Folgen

Der Erlass des neuen Gesetzes und damit der Harmonisierungsschritt zu HRM2 sind eingebettet in eine umfassende Erneuerung der Finanzhaushaltsführung mit gleichzeitiger Weiterentwicklung der Informatik bei den Bezirken und Gemeinden. Die Softwarelösungen sind bis 2019 an die Anforderungen des HRM2 anzupassen und eine Harmonisierung der Buchhaltungssoftware auf Bezirks- und Gemeindeebene wäre anzustreben. Eine gemeinsame Software könnte zudem zu finanziellen und personellen Einsparungen führen. Hingegen wird dieses allfällige Projekt gesondert anhand genommen.

Aus der Neubewertung der Aktiven resultiert ein Neubewertungsgewinn beim Finanzvermögen, der sich auf eine Erhöhung des Eigenkapitals auswirken wird.

Der Regierungsrat erwartet von den neuen Instrumenten des nFHG eine verbesserte und damit insbesondere auf Wirkung und wirtschaftlichen Mitteleinsatz gerichtete Führung durch die politisch verantwortlichen Stellen.

5.2 Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt

Moderne, auf Wirkungen und Wirtschaftlichkeit ausgerichtete Führungsinstrumente liegen im Interesse von Gesellschaft und Wirtschaft. Mit der Rechnungslegung unter dem neuen FHG wird die Transparenz erhöht. Die neue Rechnungslegung erlaubt eine präzisere Sicht auf die Vermögens- und Ertragslage.

6. Behandlung im Kantonsrat

6.1 Referendum

Gemäss §§ 34 Abs. 2 und 35 KV unterstehen Erlasse, Änderungen und Aufhebung von Gesetzen dem obligatorischen oder fakultativen Referendum. Der vorliegende Beschluss hat die Änderung eines Gesetzes zum Gegenstand und unterliegt somit bei Zustimmung von weniger als drei Viertel der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates dem obligatorischen oder bei Zustimmung von drei Viertel und mehr der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates dem fakultativen Referendum.

6.2 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Mit dieser Vorlage können die folgenden parlamentarischen Vorstösse erledigt abgeschlossen werden (vgl. Ziff. 2.6 vorne):

- Postulat M 4/09 von KR Daniel Hüppin: Keine Spekulation mit unseren Steuergeldern;
- Postulat M 5/09 von KR Walter Duss und KR Herbert Huwiler: Stopp der Spekulation mit Gemeindegeldern;
- Motion M 4/10 von KR Rolf Bolting und KR Christoph Weber: Abschreibungssätze gemäss dem Gesetz über den Finanzhaushalt der Bezirke und Gemeinden;

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt:

- a. die beiliegende Vorlage anzunehmen.

- b. die nachfolgenden parlamentarischen Vorstösse als erledigt abzuschreiben:
- Postulat M 4/09 von KR Daniel Hüppin: Keine Spekulation mit unseren Steuergeldern;
 - Postulat M 5/09 von KR Walter Duss und KR Herbert Huwiler: Stopp der Spekulation mit Gemeindegeldern;
 - Motion M 4/10 von KR Rolf Bolfing und KR Christoph Weber: Abschreibungssätze gemäss dem Gesetz über den Finanzhaushalt der Bezirke und Gemeinden;

2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Departemente; Staatskanzlei; Finanzdepartement (unter Rückgabe der Akten).

Im Namen des Regierungsrates:

Othmar Reichmuth, Landammann



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber