Appenzell Ausserrhoden

Departement Finanzen

Entwurf 5.7.2011

Bericht über die Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes

1. Ausgangslage

a) Das Ziel der Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG) ist, die Grundsätze in der Kantonsverfassung (KV) über den Finanzhaushalt mit neuen Erkenntnissen und Instrumenten wirkungsvoller umzusetzen. Art. 96 KV legt fest, dass der Finanzhaushalt sparsam, wirtschaftlich und mittelfristig ausgeglichen zu führen ist. Anlass für die Revision gaben die Erfahrungen aus der Anwendung des geltenden FHG aus dem Jahre 1995 sowie das neue Harmonisierte Rechnungsmodell (HRM 2) der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren. In Appenzell Ausserrhoden gilt das FHG für den Kanton und die Gemeinden gleichermassen. Das revidierte FHG bringt mehr Transparenz im Finanzhaushalt von Kanton und Gemeinden für die Stimmberechtigten, Parlamente, Behörden und Verwaltungen. Zu diesem Zweck werden auch die notwendigen Führungsinstrumente geschaffen.

b) Neben der finanzpolitischen Steuerung steht vorallem eine neue Rechnungslegung im Vordergrund. Diese bewirkt, dass die Aussagekraft von Voranschlag (Budget) und Rechnung eines Gemeinwesens durch eine transparente Ausgestaltung wesentlich erhöht wird. Zudem wird eine bessere Verständlichkeit und Vergleichbarkeit des Finanzhaushaltes für alle interessierten Kreise erreicht. Mit den vorgeschlagenen Neuerungen wird die Rechnungslegung für Kanton und Gemeinden auf eine einheitliche Grundlage gestellt. Dank einer erhöhten Transparenz und einer besseren Verständlichkeit können die politischen Instanzen aller Stufen klare finanzpolitische Ziele formulieren und diese auch besser überprüfen. Eine transparentere Rechnungslegung wird zudem die Formulierung von Legislaturzielen oder Leitbildern erleichtern, weil eine Koordination zwischen Aufgabenerfüllung und Finanzplanung möglich wird. Verlässlichere Finanzinformationen vertiefen die Diskussionen und verbessern die Entscheidgrundlagen der Parlamente und der Stimmberechtigten. Zudem basieren die Entscheide der Exekutiven (Regierungsrat / Gemeinderat) auf fundierteren Grundlagen.

c) Seit der erfolgreichen Einführung des bestehenden harmonisierten Rechnungsmodells (HRM1) in den 80er-Jahren ist die Entwicklung des öffentlichen Rechnungswesens weiter vorangeschritten. Die Reform dieses Rechnungsmodells, welche von der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren (FDK) im Jahr 2002 in Auftrag gegeben und im Januar 2008 beschlossen wurde, trifft sich zeitlich mit der Reform des Rechnungsmodells des Bundes (Neues Rechnungsmodell, NRM). Es besteht nun die Gelegenheit, beide Systeme soweit als möglich einander anzugleichen. Die FDK empfiehlt den Kantonen und Gemeinden, die publizierten Fachempfehlung im HRM2 innerhalb der kommenden Jahre umzusetzen. Einige Kantone haben das HRM2 bereits eingeführt (BL, FR, GE, GL, NW, ZH, LU) und andere sind aktuell ebenfalls an der Umsetzung (BE, BS, GR, JU, OW, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG).

d) Im Zentrum von HRM2 steht eine duale Ausrichtung des Rechnungssystems. Das neue System wird den Ansprüchen der finanzpolitischen Gesamtsteuerung sowie den Bedürfnissen einer effizienten Führung des Finanzhaushaltes gleichermassen gerecht. Massgebliche Inhalte der Revision sind: Ein neuer Aufbau der Rechnung in Anlehnung an die Privatwirtschaft (mit Erfolgsrechnung, Bilanz, Geldflussrechnung), einheitliche Normen durch teilweise Orientierung an den International Public Sector Accounting Standard (IPSAS), eine zeitgemässe Finanzberichterstattung und die Vergleichbarkeit der öffentlichen Haushalte.

2. Politischer Nutzen / Finanzpolitische Wirkungen

a) Die neuen Führungsinstrumente verbessern die Aussagekraft von Voranschlag und Rechnung wesentlich. Dank einer zweistufigen Erfolgsrechnung können das operative Rechnungsergebnis sowie die ausserordentlichen Massnahmen im Haushalt eindeutig erkannt werden. Die erste Stufe enthält alle mit der Aufgabenerfüllung zusammenhängenden ordentlichen Aufwendungen und Erträge. Als Saldo dieser Stufe resultiert das „effektive“ Ergebnis. In der zweiten Stufe werden allfällige ausserordentliche Abschreibungen durch politische Entscheide und alle Veränderungen in den Reserven ausgewiesen. Diese transparente Rechnungslegung schafft Vertrauen bei den Parlamenten und den Stimmberechtigten, aber auch bei Kreditgebern und Interessenten, die eine Ansiedlung oder eine Wohnsitznahme im Kanton in Betracht ziehen. Das Image von Kanton und Gemeinden wird durch die neue Rechnungslegung gestärkt.

b) Die Mechanismen für die finanzpolitische Steuerung des Finanzaushaltes (mittelfristiger Ausgleich, Schuldenbegrenzung) ergeben eine gute Basis für eine zielführende Finanzpolitik der Behörden. Aussagekräftige Finanzinformationen und neu definierte Finanzkennzahlen unterstützen die Exekutive in ihrer Aufgabe und führen zu besseren Führungsentscheiden. Die transparenten Informationen ermöglichen den Stimmberechtigten und den Parlamenten, die finanzielle Entwicklung des Haushaltes zu beurteilen und allenfalls darauf auch Einfluss zu nehmen. Zudem haben die Stimmberechtigten wesentliche Grundlagen, um die finanziellen Auswirkungen von Investitionsentscheiden und von Entscheidungen über neue Aufgaben des Gemeinwesens beurteilen zu können. Die Pflicht zur Offenlegung des Finanzhaushaltes führt auch zu einem höheren Risikobewusstsein auf allen Stufen.

c) Die Koordination von Aufgaben und deren Finanzierung in der neuen Aufgaben- und Finanzplanung erleichert die Formulierung von politischen Legislaturzielen, Leitbildern und beabsichtigten Programmen (bspw. Regierungsprogramm). Die beiden wesentlichen Elemente (Aufgaben und Finanzierung) werden in einen direkten Zusammenhang gestellt und nicht mehr isoliert betrachtet. Somit kann dem Grundsatz in Art. 96 der Kantonsverfassung, wonach neue Aufgaben erst übernommen werden dürfen, wenn ihre Finanzierung geregelt ist, besser nachgelebt werden.

d) Die einheitlichen Grundlagen mit dem neuen FHG (nFHG) und dem Fachbehelf, welcher aufgrund des Fachkonzeptes erstellt wird, unterstützen die Finanzkommission des Kantonsrates (FiKo) sowie die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) in den Gemeinden in ihrer Aufsichtsfunktion über den Finanzhaushalt des entsprechenden Gemeinwesens. Zudem erleichtern die neuen finanztechnischen Instrumente, die finanzielle Situation zu erfassen und einen Genehmigungsentscheid fundiert vorzubereiten. Die Fiko erhält mit der von der Kantonsverfassung vorgegebenen, unabhängigen Finanzkontrolle ein eigenes und geeignetes Prüfinstrument.

e) Die abgepasste Regelung, wonach neu erstellte Anlagen (Gebäude, Strassen, Bahninfrastruktur, usw.) nach der Lebensdauer abgeschrieben werden müssen, verhindert ungerechte Belastungen entweder der heutigen oder der künftigen Generation. Zudem wird klar unterschieden zwischen Investitionen mit den entsprechenden Abschreibungen und werterhaltenden Unterhaltsmassnahmen an den Anlagen.

f) Die einheitliche Finanzstatistik bringt einen direkten Vergleich zwischen den Gemeinwesen, erlaubt ein Benchmarking und fördert den Wettbewerb. Die Neuausrichtung der Instrumente zur Steuerung der Finanzpolitik und des -haushaltes verursacht keine Zusatzkosten, abgesehen vom Umstellungsaufwand.

3. Projektentwicklung und Projektorganisation

a) Der Regierungsrat hat beschlossen, zusammen mit den Gemeinden das HRM2 innert nützlicher Frist umzusetzen. Das gemeinsame Vorgehen ergibt sich daraus, dass das FHG sowohl für den Kanton als auch für die Gemeinden gleichermassen gilt. Das Rechnungswesen der Gemeinden ist weitgehend angeglichen und es besteht eine enge Zusammenarbeit mit dem kantonalen Finanzamt. Zudem benutzen der Kanton und die Gemeinden eine gemeinsame Informatiklösung für das Rechnungswesen.

b) Der Regierungsrat hat für die Umsetzung von HRM2 eine Projektorganisation, welche paritätisch aus Vertretungen von Kanton und Gemeinden zusammengesetzt ist, beschlossen. Beigestellt hat er eine externe Begleitung mit einem ausgewiesenen Fachmann. Die Gremien sind wie folgt zusammengesetzt:

- Projektaufsicht:	Köbi Frei, G. Frey, St. Frischknecht, P. Langenauer, M. Meli, M. Birchler, B. Mayer, R. Ramsauer
- Projektleitung:	G. Frey, B. Mayer
- Fachgruppe Recht:	G. Frey, B. Mayer, J. Müggler, T. Frey, A. Baur
- Fachgruppe Rechnungslegung:	B. Mayer, G. Frey, T. Nufer, F. Thalmann, R. Hauser, A. Baur
- externe Begleitung	A. Baur (HRM2-Spezialist und ehem. Partner bei PWC)

c) Für die Umsetzung von HRM2 in Appenzell Ausserrhoden wurde ein Fachkonzept erarbeitet, welches der Regierungsrat genehmigt hat. Gleichzeitig hat er das Departement Finanzen beauftragt, die Revision des FHG vorzubereiten. Mit dem neuen FHG (nFHG) werden die Grundsätze von HRM2 umgesetzt; es werden aber keine höheren Anforderungen an die Rechnungslegung gestellt.

4. Vorgaben in der Kantonsverfassung

a) **Massgebend für das FHG ist Art. 96 der Kantonsverfassung**:

1. Kanton und Gemeinden führen ihren ***Finanzhaushalt***:
   a) sparsam;
   b) wirtschaftlich;
   c) mittelfristig ausgeglichen.

Diese Grundsätze werden im nFHG präzisiert resp. ergänzt, damit die Umsetzung der verfassungsmässigen Ziele erreicht wird. Sie werden in den Erläuterungen zum nFHG auch erklärt, damit sie hinreichend verständlich sind.

2. Kanton und Gemeinden sorgen für eine ***umfassende Finanz- und Investitionsplanung***. Diese Planung steht in einem untrennbaren Zusammenhang mit den staatlichen Aufgaben und deren Erfüllung. Deshalb soll eine integrierte Aufgaben- und Finanzplanung eingerichtet werden, weil das eine ohne das andere keine kohärente Beurteilung und keine verlässliche Planungsvorgabe, welche für die Verwaltung verbindlich ist, erlaubt.

3. ***Neue Aufgaben*** dürfen erst übernommen werden, wenn die Finanzierung geregelt ist. Hier nimmt die Verfassung eine Wertung vor und hält eine Vorgabe fest. Es können also keine Aufgaben beschlossen oder bewilligt werden, deren Finanzierung vorgängig nicht festgelegt ist. Für neue oder erweiterte Aufgaben müssen zuerst die finanziellen Mittel bereitgestellt werden. Es ist eine politische Frage, ob neue Mittel beschafft oder vorhandene Ressourcen anders eingesetzt werden.

4. ***Verwaltungsunabhängige Kontrollorgane*** prüfen, ob der Finanzhaushalt gesetzmässig geführt wird. Mit dem Gemeindegesetz wurden zu diesem Zweck die Geschäftsprüfungskommissionen in den Gemeinden geschaffen. Auf kantonaler Ebene fehlt eine adäquate Finanzkontrolle, welche nach der Verfassung sowie dem geltenden FHG hätte eingerichtet werden sollen. Für die Rechnungsprüfung wird jedoch eine Revisionsstelle beigezogen. Diese kann jedoch die Aufgaben einer Finanzkontrolle aus sachlichen und rechtlichen Gründen nicht wahrnehmen. Es ist nun vorgesehen, ein externes und unabhängiges sowie von der Stabstelle Controlling des Regierungsrates völlig getrenntes Finanzkontrollorgan als Instument des Kantonsrates für die Finanzaufsicht in der kantonalen Verwaltung einzurichten.

b) **Gesetzmässigkeit einer Ausgabe nach Art. 99 der Kantonsverfassung**

Jede Ausgabe setzt eine ***Rechtsgrundlage***, einen entsprechenden ***Kredit*** sowie einen ***Ausgabenbeschluss*** des zuständigen Organs voraus. Die Definition einer Ausgabe ist in den Erläuterungen zum nFHG enthalten, weshalb an dieser Stelle nicht näher darauf eingegangen wird. Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit (Rechtsgrundlage) richtet sich sowohl an den Kantonsrat, das Gemeindeparlament oder die Stimmberechtigten als auch an die Behörden und Verwaltungen von Kanton und Gemeinden. Sie dürfen keine Ausgaben ohne gesetzliche Grundlage beschliessen.

Ausgaben haben gleichzeitig einen finanziellen und einen aufgabenbezogenen Aspekt: Aufgaben sind gesetzlich vorgeschrieben und bedingen Ausgaben. Nach Art. 96 Abs. 3 der Kantonsverfassung dürfen neue Aufgaben aber erst übernommen werden, wenn ihre Finanzierung geregelt ist. Eine gesetzliche Grundlage für eine Ausgabe allein genügt somit nicht. Es muss auch die Finanzierung der Aufgabe sichergestellt sein.

Gemäss diesem Grundsatz ist mit dem Übertragen einer Aufgabe an den Kanton oder die Gemeinde auch zu bestimmen, wieviel dafür aufgewendet werden darf. Es ist aber nach allgemeiner Übereinstimmung nicht unbedingt erforderlich, dass jede Ausgabe bereits in ihrer Höhe in einem formellen Gesetz geregelt ist. Es genügt vorerst, wenn das Gesetz die Aufgabe umschreibt und Kriterien für ihre Erfüllung genügend bestimmt. Mit einer integrierten Aufgaben und Finanzplanung werden dann die Aufgaben und deren Finanzierung in einen engen Zusammenhang gebracht. Eine neue Aufgabe kann dann besser als bisher auf die Finanzierbarkeit überprüft werden.

Wenn die Finanzierung der Aufgabe oder die Einhaltung des Haushaltgleichgewichtes jedoch nicht möglich ist, darf auch keine gesetzliche Grundlage für eine neue Aufgabe geschaffen werden. Anders ist die Situation, wenn neue Einnahmen für die Finanzierung einer Aufgabe resp. des Haushaltes beschlossen werden.

5. Fachkonzept und nFHG im Überblick

a) Das Fachkonzept AR basiert auf dem Handbuch HRM2 der FDK vom Januar 2008. Dieses enthält zwanzig Fachempfehlungen und ein Musterfinanzhaushaltsgesetz. Das Handbuch HRM2 lässt den Kantonen einen Handlungsspielraum, ohne dabei das Ziel einer gesamtschweizerisch vergleichbaren Rechnungslegung aus den Augen zu verlieren. Die Richtungsentscheide, welche mit der Verabschiedung des Fachkonzeptes AR durch den Regierungsrat getroffen wurden, haben direkte Auswirkungen auf das nFHG. Sie beeinflussen die strategische und die finanzielle Haushaltführung von Kanton und Gemeinden in einem wesentlichen Ausmass. Das Fachkonzept AR wird in einen Fachbehelf überführt, welcher der Regierungsrat für die kantonale Verwaltung als verbindlich erklären wird. Den Gemeinden wird empfohlen, den Behelf ebenfalls zu übernehmen und in ihrem Bereich als verbindlich zu erklären. Auf diese Weise – die Exekutiven haben ein Weisungsrecht – kann eine einheitliche Umsetzung von HRM2 gewährleistet werden.

b) Die Wirkung von HMR2 in der vorgesehenen Ausgestaltung besteht vorallem in Bezug auf Vollständigkeit, Transparenz und Darstellung der tatsächlichen finanziellen Verhältnisse eines Gemeinwesens sowie auf eine qualitative, quantitative und zeitliche Bindung der Rechnungslegung. Die Finanzberichterstattung zu Voranschlag und Rechnung wird neu gestaltet und an die beim Bund und einigen Kantonen bereits angewendete Form angepasst. Der bessere Überblick über die finanzielle Lage und über die Entwicklung des Finanzhaushaltes bildet die Grundlage für die finanzpolitische sowie betriebs- und volkswirtschaftliche Steuerung des Haushaltes. In einer späteren Phase sollen die staatlichen Aufgaben konkret mit den Finanzierungsmöglichkeiten verknüpft werden. Daraus entsteht dann ein integrierter Aufgaben- und Finanzplan als zentrales finanzpolitisches Führungsinstrument.

c) Die Rechnungslegungsvorschriften mit einem einheitlichen Kontenplan gelten für den Kanton und die Gemeinden, um die Vergleichbarkeit der Rechnungen innerhalb des Kantons, aber auch gesamtschweizerisch sicherzustellen. Die Rahmenbedingungen der Rechnungslegung bilden auch eine wesentliche Grundlage für die Berechnung des kantonalen Finanzausgleiches sowie für statistische Vergleiche. Die Exekutivorgane (Regierungsrat oder Gemeinderat) erfüllen bestimmte Aufgaben bei der Rechnungslegung, um sicherzustellen, dass die spezifischen Bedürfnisse des Gemeinwesens angemessen berücksichtigt werden.

d) Im Rahmen der Revisionsarbeiten zum nFHG wurde festgestellt, dass die Einführung von HRM2, aber auch die Klärung grundsätzlicher Fragen im geltenden Finanzhaushaltsrecht bedeutende gesetzgeberische Veränderungen zur Folge haben wird. Die Struktur und der Inhalt des geltenden FHG müssen vollständig überarbeitet werden. Deshalb wird eine Totalrevision vorgenommen. Verschiedene Themenbereiche wie bspw. die Ausgabenbewilligung, das Kreditwesen oder die Finanzkontrolle müssen neu konzipiert und ins Recht gefasst werden.

e) Das Gesetz ist in sechs Abschnitte gegliedert:
- Im ersten Abschnitt werden der Geltungsbereich des Gesetzes und die Grundsätze des Finanzhaushaltes umschrieben. Die wichtigsten, bereits bekannten Grundsätze werden aufgeführt und ergänzt durch die neue, wesentliche Bestimmung über das Haushaltgleichgewicht und die Schuldenbegrenzung.

- Der zweite Abschnitt enthält die Elemente für die Gesamtsteuerung des Haushaltes und das Kreditwesen. Neue Elemente sind der Aufgaben- und Finanzplan, die Zuständigkeit für Nachtragskredite, der Leistungsauftrag mit Globalkredit, die Definition von Verpflichtungskrediten, die Finanzberichterstattung mit einer Beurteilung der Finanzlage sowie das interne Controlling und das interne Kontrollsystem (IKS) .

- Der dritte Abschnitt, widmet sich der neugestalteten Rechnungslegung und enthält die Vorgaben über die Bilanzierung, Bewertung und Abschreibung von Vermögen, die Konsolidierung der Rechnung und die Reservenbildung.

- Der vierte Abschnitt befasst sich mit einer unabhängigen und selbständigen Finanzkontrolle für den Kanton. Mit dem nFHG soll eine kantonale Finanzkontrolle, wie sie in der Kantonsverfassung und im Gesetz (FHG) seit 1995 vorgesehen ist, nun eingerichtet werden. Dadurch wird eine klare Trennung der Aufgaben der Finanzaufsicht des Kantonsrates und der Stabstelle Controlling des Regierungsrates vorgenommen. Die Finanzkontrolle der Gemeinden wird wie bis anhin durch ihre Geschäftsprüfungskommission (GPK) wahrgenommen.

- Der fünfte Abschnitt enthält die bekannte Finanzaufsicht über die Gemeinden. Dabei geht es nicht um eine Finanzkontrolle, sondern um die Beurteilung der Finanzlage anhand von bestimmten Kriterien, damit der Kanton eine finanzielle Fehlentwicklung in einer Gemeinde frühzeitig erkennen kann.

- Der sechste und letzte Abschnitt enthält noch die Schlussbestimmungen u.a. über die Neubewertung von Vermögenswerten, die Übergangsfrist für die Einführung des Aufgaben- und Finanzplanes sowie die Änderungen geltenden Rechts.

f) Die wesentlichen Begriffe im FHG werden in einem Glossar erklärt. Die Erklärungen sind Bestandteil der Erläuterungen zum nFHG. Deshalb enthält das Gesetz nur die zwingenden Legaldefinitionen wie bspw. die Definition einer Ausgabe oder eines Kredites.

g) Die Finanzkompetenzen von Kantonsrat, Gemeindeparlament und Stimmberechtigten werden durch das Finanzhaushaltsgesetz nicht berührt. Sie richten sich weiterhin nach der Kantonsverfassung oder den Gemeindeordnungen.

6. Wesentliche Elemente im nFHG

a) Haushaltgleichgewicht und Schuldenbegrenzung

Die Kantonsverfassung legt in Art. 96 Abs. 1 fest, dass der Finanzhaushalt mittelfristig ausgeglichen zu führen ist, zudem sparsam und wirtschaftlich. Um dieses Ziel zu erreichen, wird eine Schuldenbegrenzung eingeführt. Diese soll verhindern, dass in der Erfolgsrechnung Aufwandüberschüsse budgetiert werden können, wenn ein Defizit zu decken ist. Sogenannte Bilanzfehlbeträge müssen innert längstens sieben Jahren über den jährlichen Voranschlag abgetragen werden. Neuverschuldungen durch Investitionen sind ab einer bestimmten Grenze nicht mehr möglich. Dieser Grundsatz ist bereits im geltenden FHG enthalten und wird nun konkretisiert. Erläuternde Beispiele sind im Anhang dieses Berichtes enthalten.

b) Aufgaben- und Finanzplanung / Finanzierung von Aufgaben

Damit der Finanzhaushalt richtig beurteilt und gesteuert werden kann, ist neben den finanztechnischen Elementen und den Finanzkennzahlen vor allem eine umfassende Aufgaben- und Finanzplanung (beinhaltet auch die Investitionsplanung) notwendig (Art. 96 Abs. 2 KV). Diese erlaubt, die staatlichen Aufgaben mit den Finanzierungsmöglichkeiten in Beziehung zu setzen. Erst durch diesen Zusammenhang kann der Verfassungsauftrag (Art. 96 Abs. 3 KV) erfüllt werden, wonach neue Aufgaben erst übernommen werden dürfen, wenn ihre Finanzierung geregelt ist und insbesondere deren finanzielle Auswirkungen auf den Finanzhaushalt bekannt sind. Es ist vorgesehen, diese anspruchsvolle Aufgabe der Exekutive nach einer Übergangsfrist in einem zweiten Schritt umzusetzen. Nur mit einer umfassenden Darstellung von Aufgaben und deren Finanzierung können die zuständigen Organe auf allen Stufen zielgerichtete und sachgerechte politische Entscheidungen treffen.

c) Errichtung einer unabhängigen Finanzkontrolle

Ein weiterer wichtiger Verfassungsgrundsatz ist, dass verwaltungsunabhängige Kontrollorgane prüfen, ob der Finanzhaushalt *gesetzmässig* geführt wird (Art. 96 Abs. 4). Dieser Auftrag geht weit über die Revision einer Jahresrechnung hinaus. Dafür gibt es spezialisierte Unternehmen, welche jedoch nicht den Finanzhaushalt und deren Führung auf die Gesetzmässigkeit hin überprüfen können. Bei den Gemeinden wurde dieses unabhängige Kontrollorgan, die Geschäftsprüfungskommission, durch das Gemeindegesetz eingeführt. Die Kommission ist ein politisches Kontrollorgan und trägt somit auch eine politische Verantwortung, welche durch die gewählten Mitglieder persönlich wahrgenommen wird. Die Kommission berichtet direkt an die Stimmberechtigten oder das Gemeindeparlament, stellt Antrag auf Genehmigung der Jahresrechnung und gibt Auskunft über die gesetzmässige Führung des Finanzhaushaltes. Die Prüfung der Jahresrechnung durch eine Revisionsfirma ist daher nur Mittel zum Zweck, aber aufgrund des Fachwissens erforderlich.

Beim Kanton wählt der Kantonsrat nach Art. 73 Abs. 1 lit. e die Finanzkontrolle und übt die Finanzaufsicht mittelbar durch die ständige Finanzkommission aus. Um den Verfassungsauftrag umsetzen zu können, benötigt der Kantonsrat jedoch ein verfassungsmässiges, von der Verwaltung unabhängiges Kontrollorgan. Das geltende FHG ermöglicht, dass die (verwaltungsunabhängige) Finanzkontrolle im Einvernehmen mit der Finanzkommission, eine private Treuhand- und Revisionsgesellschaft sowie Sachverständige für Kontrollaufgaben beiziehen kann (Art. 43 Abs. 3 FHG).

Die Jahresrechnung wird heute zwar durch ein beauftragtes Unternehmen revidiert, aber eine von der Kantonsverfassung und vom FHG vorgesehene Finanzkontrolle wurde nie geschaffen. Mit dem nFHG soll die Gelegenheit genutzt werden, diesen Mangel zu beseitigen. Es geht aber auch darum, dass die Finanzkontrolle im Kanton von verwaltungsunabhängigen Personen mit einem politischen Auftrag wahrgenommen wird. Zudem sollen die problematischen Aufgabenüberschneidungen und Zuständigkeitsprobleme betreffend die Stabstelle Controlling des Regierungsrates gelöst werden.

d) Kredite und Ausgaben

In der Finanzordnung der Kantonsverfassung wurde den Ausgaben ein eigenständiger Art. 99 gewidmet. Diese Bestimmung ist ein zentrales Element für die öffentlichen Haushalte. Jede Ausgabe ist an drei

grundsätzliche Voraussetzungen gebunden. Sie bedarf:

1. einer Rechtsgrundlage
2. eines entsprechenden Kredites
3. eines Ausgabenbeschlusses des zuständigen Organs

Auf die Voraussetzung einer hinreichenden Rechtsgrundlage wird an dieser Stelle nicht näher eingetreten, da dieser Grundsatz bekannt ist. Die Thematik bezüglich Kredit- und Ausgabenbeschluss wird erläutert, weil dieser Bereich im nFHG konkretisiert und geklärt wird.

Im Folgenden werden 1) der Voranschlagskredit und 2) der Verpflichtungskredit sowie 3) der Ausgabenbeschluss näher umschrieben. Der Begriff "Voranschlag" (Budget) wird im nFHG verwendet, weil er von der Kantonsverfassung so vorgegeben ist.

1) Der Voranschlagskredit wird vom zuständigen Organ (Parlament, Stimmberechtigte) beschlossen, weil die Kantonsverfassung oder die Gemeindeordnung dies so bestimmt, auch wenn darin Kredite für neue und gebundene Ausgaben in der Kompetenz der Exekutive enthalten sind. Mit dem Voranschlagskredit werden die Vollzugsorgane ermächtigt, die Jahresrechnung für den bezeichneten Zweck bis zum festgelegten Betrag zu belasten. Wenn ein Voranschlagskredit nicht ausreicht, muss neu in jedem Fall ein Nachtragskredit beim zuständigen Organ, das die Budgethoheit hat, eingeholt werden. Die Exekutive hat einen Handlungsspielraum im Rahmen von zulässigen Kreditüberschreitungen.

2) Der Verpflichtungskredit ist neu so definiert, dass dieser erforderlich ist, wenn eine neue Ausgabe die Finanzkompetenz von Regierungsrat oder Gemeinderat übersteigt. Ein Verpflichtungskredit ist immer mit einer separaten Vorlage dem zuständigen Organ zu unterbreiten und kann nicht als integrierter Bestandteil des Voranschlages beschlossen werden. Wenn ein Verpflichtungskredit oder ein Teil davon im Voranschlag enthalten ist, bleibt dieser gesperrt bis der Kreditbeschluss rechtgültig vorliegt.

3) Über die Ausgaben und das Eingehen von Verpflichtungen entscheidet grundsätzlich die Exekutive gestützt auf einen bewilligten Kredit. Wenn sie Ausgaben- und Verpflichtungskompetenzen an ihr unterstellte Organisationseinheiten delegieren will, sind entsprechende Bestimmungen in den Regelungen über die Organisation des Gemeinwesens zu erlassen. Es geht darum, die Kompetenzen, die Finanzlimiten, das Verfahren und ggf. das Reporting festzulegen.

e) Rechnungslegung

Die Rechnungslegung orientiert sich am harmonisierten Rechnungsmodell für die Kantone und die Gemeinden (HRM2). Die konkrete Umsetzung ergibt sich aus dem nFHG. Die Bestimmungen basieren auf dem Fachkonzept, welchem der Regierungsrat im Sinne eines Zwischenentscheids am 23. November 2010 zugestimmt hat. Das Fachkonzept wird auf den Zeitpunkt der Einführung von HRM2 als Fachbehelf ausgestaltet. Es wird den einzelnen Exekutiven empfohlen, den Fachbehelf für ihr Gemeinwesen als verbindlich zu erklären, da sie ein Weisungsrecht haben. Der Fachbehelf dient allen Beteiligten als massgebendes Arbeitshilfsmittel.

Wesentliche Neuerungen sind der Inhalt der Finanzberichterstattung sowie eine zweistufige Erfolgsrechnung. In einem ersten Schritt (1. Stufe) wird das ordentliche Rechnungsergebnis eines Jahres

aufgrund von Aufwand und Ertrag ermittelt. Erst in einem zweiten Schritt (2. Stufe) werden ausserordentliche, nicht vorhersehbare Einflüsse auf die Jahresrechnung sowie die bewusst beschlossenen Veränderung von Reserven berücksichtigt. Die zweistufige Erfolgsrechnung gemäss HRM2 wird vor allem aus Gründen der Transparenz eingeführt.

Die erste Jahresrechnung nach dem nFHG enthält einen Bericht über die Neubewertungen des Finanzvermögens, der Rückstellungen, der Beteiligungen und Darlehen sowie von ausgewählten Positionen des Verwaltungsvermögens. Die Differenzen aus den Neubewertungen werden im Eigenkapital bilanziert und nach bestimmten Regeln wieder aufgelöst.

f) Kantonale Finanzaufsicht über die Gemeinden

Die Überprüfung der generellen Finanzlage der Gemeinden ist keine Einzelprüfung wie die GPK der Gemeinde diese vornimmt, sondern eine Prüfung des Haushaltsgleichgewichtes und der Verschuldung mittels der Finanzkennzahlen. Die Berichterstattung über das Prüfergebnis erfolgt wie bis anhin an den Gemeinderat und gesamtheitlich über alle Gemeinden an den Kantonsrat. Es geht darum, die Finanzlage der Gemeinde und allfällige Risiken festzustellen. Die Verpflichtung der Gemeinden zur Mitarbeit und zur Bereitstellung von Unterlagen sowie die Auskunftspflicht, wurden aus der bisherigen Regelung übernommen.

g) Neubewertung beim Übergang zu HRM2

HRM2 verlangt als Mindestanforderung, dass die Positionen des Finanzvermögens, die Rückstellungen und die Rechnungsabgrenzungen (aktiv und passiv) sowie die Beteiligungen und Darlehen auf den Zeitpunkt der Einführung neu bewertet werden. Die übrigen Bilanzpositionen, namentlich das Verwaltungsvermögen, können freiwillig neu bewertet werden. Der Umfang der Neubewertungen beeinflusst die Qualität der Rechnungslegung auf lange Frist. Ebenso ist die Aussagekraft der Rechnung tangiert, wenn die Bilanzpositionen nicht einheitlich bewertet sind.

Nach eingehender Beurteilung aller Aspekte ist für den Kanton und die Gemeinden folgendes Vorgehen geplant:

1) Die Positionen des Finanzvermögens, die Rückstellungen und die aktiven und passiven Rechnungsabgrenzungsposten sowie die Beteiligungen und Darlehen werden in Übereinstimmung mit den Vorgaben von HRM2 neu bewertet.

2) Die Positionen des Verwaltungsvermögens werden grundsätzlich nicht neu bewertet. Ein Restatement von einzelnen Positionen des Verwaltungsvermögens erfolgt dann, wenn durch den Systemwechsel auf HRM2 aus „Überabschreibungen“ nach bisherigen System in den ersten Jahren danach zu tiefe Abschreibungen gemäss den neuen Kriterien entstehen, welche dann langfristig wieder stetig ansteigen. Mit einer Aufwertung dieser Positionen wird erreicht, dass das bisherige Abschreibungsniveau gemäss HRM2 in den ersten Jahren erreicht werden kann.

3) Einer vollständigen Neubewertung werden die Positionen „Beteiligungen“ und „Darlehen“ des Verwaltungsvermögens unterzogen.

7. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Der Wechsel zu HRM2 hat Auswirkungen auf den Kanton und die Gemeinden, indem das Rechnungswesen grundsätzlich umgestellt und das IKS eingeführt werden muss, wo es nicht bereits besteht. Es wird mit einem Aufwand von zwei Mannjahren für den Kanton und ebenfalls für die Gemeinden gerechnet. Die Tätigkeit der Finanzkontrolle in den Gemeinden (GPK) wird im Zusammenhang mit der Umstellung vorübergehend intensiver. Die Einführung der kantonalen Finanzkontrolle bedingt die Schaffung von zwei Stellen. Da zukünftig einige Aufgaben in diesem Bereich bei der Stabstelle Controlling wegfallen, kann eine der beiden Stellen verschoben werden. Zur Einrichtung des IKS beim Kanton wird aus Kapazitätsgründen vorübergehend im Finanzamt eine Fachperson für die Entwicklung der Instumente und die Schulung der Departemente beschäftigt.

8. Anpassung von Informatikmitteln

Die heutigen Informatikprogramme für das Finanz- und Rechnungswesen sind identisch für Kanton und Gemeinden. Sie genügen den neuen Anforderungen jedoch nicht mehr und müssen angepasst werden. Damit die neuen Instrumente für die Rechnugslegung zusammen mit einem einheitlichen Kontenplan von Kanton und Gemeinden auch angewendet werden können, soll ein neues gemeinsames Informatikprogramm beschafft werden. Darin enthalten sind auch eine Anlagenbuchhaltung und eine Geldflussrechnung, welche für die neue Rechnungslegung notwendig sind.

Die AR-NET Informatik AG hat aus grundsätzlichen Überlegungen nach einem formellen Beschaffungsverfahren beschlossen, ein neues Programm für die Gemeinden einzuführen. Der Kanton hat bei der Beschaffung mitgewirkt. Dieser Entscheid wurde auch im Hinblick auf die Einführung von HRM2 gefällt. Der Kanton beabsichtigt, dieses Programm ebenfalls zu nutzen, da er bereits heute das gleiche Programm, wie es bei den Gemeinden eingesetzt wird, anwendet.

9. Hinweis zur Geschäftsordnung des Kantonsrates

Mit der Einführung einer Finanzkontrolle ist auch Art. 9 der Geschäftsordnung des Kantonsrates anzupassen. Dazu wird ein Vorschlag gemacht.

10. Anhang

a) Beispiel bezüglich Haushaltgleichgewicht (Anhang 1)

b) Berechnungsbeispiel bezüglich der Schuldenbegrenzung (Anhang 2)

Haushaltgleichgewicht Art. 2 nFHG

Abs. 1: In der Erfolgsrechnung darf kein Aufwandüberschuss budgetiert werden, wenn ein Bilanzfehlbertrag besteht.

Abs. 2: Bilanzfehlbeträge sind innert 7 Jahren abzutragen.
(Bei Gemeinde XX in 5 Jahren, somit i.O)

Beispiele:

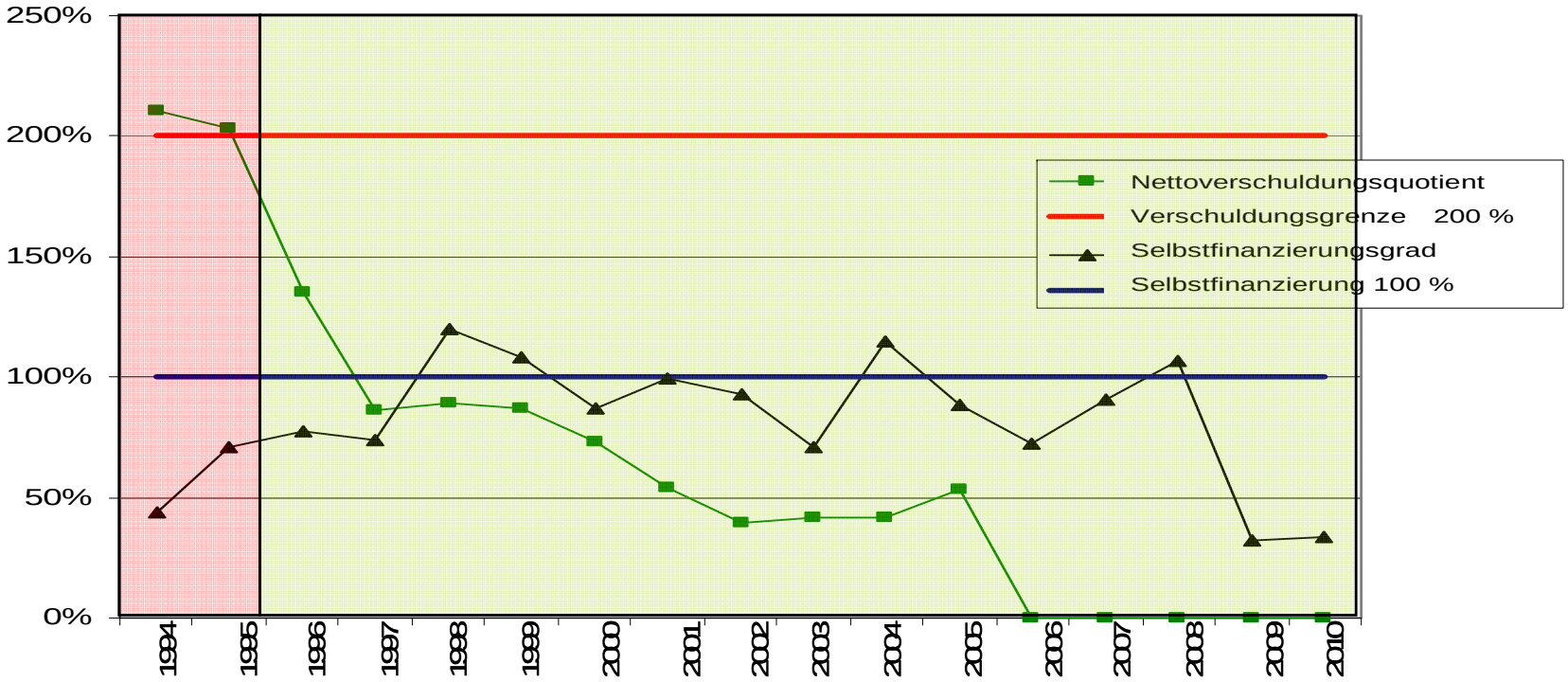
	2001	2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008
TCHF	Eigen-kapital	Budget	Eigen-kapital	Budget	Eigen-kapital	Budget	Eigen-kapital	Budget	Eigen-kapital	Budget	Eigen-kapital	Budget	Eigen-kapital	Eigen-kapital
Gemeinde XX	2'194	-866	-21		-2'286	-232	-1'569	16	-2'427	195	-2'662	405	1'281	3'846
			nicht ok		ok	nicht ok	ok	ok	ok	ok		ok		
Kantons	17'003		17'129		13'015		11'754		140'742		80'414		47'043	57'949
			ok		ok		ok		ok		ok		ok	

TCHF = Tausend Franken

Budget betrifft laufende Rechnung

Entwicklung Nettoverschuldung und Selbstfinanzierungsgrad nach Art. 2 Abs. 3 nFHG

Periode von 1994 bis 2010 (historisch)



Kommentar

Die Jahreszahlen stellen das Betrachtungsjahr dar. So wurde beispielsweise für das Jahr 1994 der Nettoverschuldungsquotient aufgrund der Jahresrechnung des Jahres 1993 errechnet; der Selbstfinanzierungsgrad aufgrund des Budgets des Jahres 1995. Nach nFHG Art. 2 hätte damit bei der Budgetierung 1995 der Selbstfinanzierungsgrad 100 % nicht unterschreiten dürfen. Dasselbe gilt für das Betrachtungsjahr 1995, in welchem das Budget für das Jahr 1996 erstellt wurde (rot eingefärbte Jahre). In den Betrachtungsjahren 1996 bis 2010 lag der Selbstfinanzierungsgrad zwar teilweise unter 100 %, was jedoch aufgrund des Nettoverschuldungsgrades von weniger als 200 % zulässig ist (grün eingefärbte Jahre). Ab dem Betrachtungsjahr 2006 bzw. des zu Grunde liegenden Rechnungsjahres 2005, besteht eine Nettoverschuldung von 0 % oder weniger.

Beurteilung der Schuldenbegrenzung

In Art. 2 Abs. 3 des nFHG ist die Schuldenbegrenzung geregelt, die gemessen wird mit dem Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen und dem Nettoverschuldungsquotienten.

a) Nettoverschuldungsquotient

Aussage: Welcher Anteil der Fiskalerträge, bzw. wie viele Fiskaljahre wären erforderlich, um die Nettoschuld abzutragen.

Richtwerte:

< 100 %	gut
100 % bis 150 %	genügend
> 150 %	schlecht

Berechnungsbeispiel:

Bilanz per 31.12.2010

Aktiven	Passiven
Finanzvermögen (FV) Mio. Fr. 10	Fremdkapital (FK) Mio. Fr. 65
Verwaltungsvermögen (VV) Mio. Fr. 60	Eigenkapital (EK) Mio. Fr. 5

$$\frac{FK - EK \times 100}{\text{Fiskalertrag}} \qquad \frac{(65 - 5) \times 100}{25} = 240\% \text{ Nettoverschuldungsquotient}$$

b) Selbstfinanzierungsgrad

Aussage: Diese Kennzahl gibt an, welchen Anteil ihrer Nettoinvestitionen eine öffentliche Körperschaft aus eigenen Mittel finanzieren kann.

Richtwerte: Mittelfristig sollte der Selbstfinanzierungsgrad im Durchschnitt gegen 100 % sein, wobei auch der Stand der aktuellen Verschuldung eine Rolle spielt. Je nach Konjunkturlage sollte der Selbstfinanzierungsgrad betragen:

Hochkonjunktur	über 100 %
Normalfall	80 bis 100 %
Abschwung	50 bis 80 %

Berechnungsbeispiel:	in Mio. Fr.
Saldo der budgetierten **Erfolgsrechnung 2012**	1
+ Abschreibungen	+ 1
+ Einlagen in Fonds und Spezialfinanzierungen im EK	+ 0.5
- Entnahmen aus Fonds und Spezialfinanzierungen im EK	- 0.5
= Selbsfinanzierung in Mio. Fr.	2

Nettoinvestition 5 Mio. Fr.

$$\frac{\text{Selbstfinanzierung} \times 100}{\text{Nettoinvestitionen}} \qquad \frac{2 \times 100}{5} = 40\% \text{ Selbstfinanzierungsgrad}$$

c) Anwendung Art. 2 Abs. 3 nFHG:

Der Selbsfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen muss im Voranschlag mindestens 100 Prozent betragen, wenn der Nettoverschuldungsquotient mehr als 200 Prozent beträgt.

Bezogen auf das Beispiel ergibt sich Folgendes:

Die Nettoinvestitionen von 5 Mio. Fr. müssen gekürzt werden, da der Nettoverschuldungsquotient bei 240% liegt. Möglich sind lediglich Nettoinvestitionen von 2 Mio. Fr. für das Budget 2012.

Folgerung:

Der Kanton oder eine betroffene Gemeinde (vgl. Art. 45 Abs. 1 nFHG) dürfen bei einem Nettoverschuldungsquotienten von mehr als 200 Prozent nur Investitionen tätigen, die sie selber finanzieren können. Sobald die Nettoverschuldung verringert wird, besteht die Möglichkeit, wieder mehr zu investieren.