

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen
an den Kantonsrat
betreffend Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes**

16-56

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden vom 26. Juni 1989 (Finanzhaushaltsgesetz, FHG, SHR 611.100) hat sich grundsätzlich bewährt. Es wird jedoch den aktuellen Anforderungen an das Finanz- und Rechnungswesen der öffentlichen Hand nicht mehr gerecht. Wir unterbreiten Ihnen daher einen Bericht und Antrag betreffend Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes. Dem Entwurf eines neuen Finanzhaushaltsgesetzes im Anhang schicken wir folgende Erläuterungen voraus:

1. Ausgangslage

1.1 Entwicklungen im öffentlichen Rechnungswesen

Das öffentliche Rechnungswesen unterscheidet sich in verschiedener Hinsicht vom privatwirtschaftlichen Rechnungswesen, dem direkt-demokratische Rechte, Kreditrecht usw. unbekannt sind. Es richtet sich an einen internen und einen externen Adressatenkreis. Der interne Adressatenkreis umfasst die Führungsorgane in der Linie, die Regierung, Finanzkontrollorgane und die parlamentarischen Instanzen. Externer Adressatenkreis sind die Öffentlichkeit, der Bund sowie andere Kantone und Gemeinden, Gläubiger, der Kapitalmarkt und weitere Institutionen.

1950 planten Bund, Kantone und Gemeinden ein einheitliches Rechnungswesen einzuführen, konnten sich aber nicht einigen. Im Bestreben, das öffentliche Rechnungswesen zumindest auf kantonaler Ebene zu vereinheitlichen, verabschiedete die Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren 1977 die erste Auflage des «Handbuches des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte», 1981 die zweite Auflage. Dieses Handbuch enthielt im Sinne einer unverbindlichen Empfehlung ein Harmonisiertes Rechnungsmodell (HRM1), das nach und nach in praktisch allen Kantonen und Gemeinden eingeführt worden ist, im Kanton Schaffhausen am 1. Januar 1990 und in den Schaffhauser Gemeinden in den Jahren 1990 bis 1993.

Seither hat sich das Rechnungswesen weiterentwickelt. Treiber dazu waren einerseits neue Formen der Verwaltungsführung mit betriebsbuchhalterischen Ansätzen (New Public Management), andererseits die Entwicklung internationaler Rechnungslegungsstandards in der Privatwirtschaft. Es ent-

standen neue Rechnungslegungsstandards für den öffentlichen Sektor, namentlich IPSAS (International Public Sector Accounting Standards). Verschiedene Kantone begannen in Anlehnung an IPSAS, ihr Rechnungswesen zu reformieren. Dies führte zur Gefahr einer neuerlichen Disharmonisierung im Rechnungswesen der Kantone und Gemeinden. Um dem entgegenzuwirken, verabschiedete die Finanzdirektorenkonferenz am 25. Januar 2008 das Harmonisierte Rechnungslegungsmodell HRM2 mit Fachempfehlungen inklusive einem Musterfinanzhaushaltsgesetz (vgl. Handbuch Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2, Bern 2008). Massgeblicher Inhalt dieser Empfehlungen ist es, die Rechnungslegung an IPSAS anzugleichen, unter den Kantonen und Gemeinden sowie mit dem neuen Rechnungslegungsmodell des Bundes zu harmonisieren und eine zeitgemässe Finanzberichterstattung zu gewährleisten. Das Musterfinanzhaushaltsgesetz folgt hierzu in weiten Teilen den Regelungen des Bundes im Finanzhaushaltsgesetz vom 7. Oktober 2005 (SR 611.0) und der Finanzhaushaltverordnung vom 5. April 2006 (SR 611.01).

Grundsätzlich steht es den Kantonen frei, ob sie HRM2 einführen möchten. Der Bund hat nicht die Kompetenz, die Rechnungslegung der Kantone und Gemeinden zu beeinflussen. Wenn jedoch im öffentlichen Bereich mittelfristig vergleichbare Rechnungslegungen weiter bestehen sollen, ist die Umstellung erforderlich. Die FDK empfiehlt daher spätestens per 1. Januar 2018 von HRM1 auf HRM2 umzustellen.

1.2 Rechnungslegung im Kanton Schaffhausen

Die Rechnungslegung von Kanton und Gemeinden basiert auf den Grundsätzen von HRM1. Nur drei weitere Kantone (Bern, Neuenburg und Wallis) haben bis 2016 ebenfalls noch nicht auf HRM2 umgestellt.

Der Regierungsrat sprach sich bereits 2006 gegenüber dem Kantonsrat für HRM2 als nächsten Harmonisierungsschritt aus (vgl. Antwort auf die Kleine Anfrage 12/2006 Christian Heydecker betreffend neue Rechnungslegung für den Kanton). 2014 hat er diese Haltung in der Antwort zur Kleinen Anfrage 2014/2 Jeanette Storrer betreffend Einführung des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells 2 (HRM2) für den Kanton Schaffhausen und die Schaffhauser Gemeinden gegenüber dem Kantonsrat bestätigt. Nach Meinung des Regierungsrates können Transparenz und Aussagekraft der Rechnungslegung durch eine Anpassung an HRM2 wesentlich gesteigert werden. Dies ist für eine koordinierte Finanzpolitik, den Finanzausgleich und die Aussagekraft von Finanzstatistiken unabdingbar. Möglich werden durch die Harmonisierung eine präzisere volkswirtschaftliche Gesamtrechnung und eine ursachengerechtere Finanzpolitik des Bundes. Auch ermöglichen standardisierte Rechnungssysteme schnellere und effizientere Datenerhebungen, was Kosten spart. Gleichwohl baut HRM2 auf dem grundsätzlich bewährten und vertrauten Modell HRM1 auf und führt wesentliche Strukturelemente weiter.

Eine erste Arbeitsgruppe zur Vorbereitung der gesetzlichen Grundlagen und der Umstellung des Rechnungswesens wurde bereits 2009 eingesetzt. Die Einführung von HRM2 für den Kanton war ursprünglich auf den 1. Januar 2013 vorgesehen. Im Rahmen von ESH3 musste der Regierungsrat aufgrund der finanziellen Situation indes eine Priorisierung aller laufenden Projekte vornehmen. Als

Folge davon beschloss er, die Einführung von HRM2 auf den Beginn der nächsten Legislaturperiode, d.h. per 1. Januar 2017 zu verschieben (vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat betreffend Entlastung des Staatshaushaltes vom 22. Mai 2012, Massnahme Nr. 58). Die Projektarbeiten wurden mit Stand Ende Dezember 2009 sistiert.

Nachdem erst Mitte 2015 der rechtsgültige Staatsvoranschlag 2015 vorlag, verzögerte dies die Einführung von HRM2 um ein weiteres Jahr. Im August 2015 setzte die Vorsteherin des Finanzdepartementes eine Projektorganisation ein, um gesetzliche Grundlagen, die Rechnungslegung und die Informatik derart anzupassen, dass per 1. Januar 2018 für den Kanton Schaffhausen die ordnungsgemässe Buchführung unter HRM2 gewährleistet sein wird. In die breit abgestützte Projektorganisation sind auch Vertreter der Schaffhauser Gemeinden sowie das Amt für Justiz und Gemeinden eingebunden.¹⁾ Dadurch können die Anliegen der Schaffhauser Gemeinden bereits zu einem frühen Zeitpunkt eingebracht und die spätere Einführung von HRM2 bei den Schaffhauser Gemeinden erleichtert werden. Die kantonale Finanzhaushaltsgesetzgebung soll weiterhin auch für die Gemeinden gelten.

2. Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell HRM2

2.1 Überblick

Das Handbuch HRM2 enthält aktuell mit dem Musterfinanzhaushaltsgesetz insgesamt 21 Fachempfehlungen. Diese stellen Mindeststandards dar, welche alle öffentlichen Gemeinwesen erfüllen sollten. Abweichungen dazu sind zulässig, müssen aber im Anhang zur Jahresrechnung offen gelegt werden. Von den Mindeststandards sollte mit Zurückhaltung abgewichen werden, da die Vorteile von HRM2 nur dann vollständig zum Tragen kommen, wenn sie alle öffentlichen Gemeinwesen erfüllen. Von den Abweichungen zu unterscheiden sind die Wahlmöglichkeiten im Rahmen von HRM2. Der HRM2-Standard lässt in gewissen Punkten Gestaltungsspielraum offen, so etwa bei der Abschreibungsmethode (linear oder degressiv), den Aktivierungsgrenzen, dem Grenzwert der Rechnungsabgrenzungen, organisatorischen Abläufen oder der Kompetenzverteilung (Kantonsrat, Regierungsrat, Departemente).

Von der Rechnungslegung nach HRM1 unterscheidet sich die Rechnungslegung nach HRM2 im Wesentlichen durch die im Folgenden näher erläuterten Neuerungen.

¹ Der Projektorganisation gehören an: Rosmarie Widmer Gysel, Departementvorsteherin Finanzdepartement; Daniel Preisig, Finanzreferent der Stadt Schaffhausen; Alfred Neukomm, Vertreter Gemeindepräsidentenverband; Fredy Kaufmann, Gemeindepräsident Löhningen; Christian Schneider, Stadtschreiber der Stadt Schaffhausen, Natalie Greh, Departementssekretärin Finanzdepartement; Beat Müller, Finanzverwaltung; Ursula Lichtenstein, Finanzverwaltung; Patrik Eichkorn, Finanzkontrolle; Volker Erchinger, Finanzverwaltung; Hansruedi Fislser, Finanzverwaltung; Lukas Borner, Finanzkontrolle; Peter Schenk, Amt für Justiz und Gemeinden; Andreas Jenni, Amt für Justiz und Gemeinden; Stefan Schopper, KSD; Martin Hottinger, KSD; Ralph Kolb, Zentralverwaltung Stadt SH; Silke Zimmerling, Zentralverwaltung Stadt SH; Felix Tenger, Zentralverwaltung Neuhausen.

2.2 True and Fair View-Prinzip

HRM1 verstand die Rechnungslegung als eine Übersicht, welche nach den Grundsätzen der Klarheit, Vollständigkeit und wahrheitsgetreuen Darstellung zu erstellen ist und bezieht dabei auch die Finanzplanung, das Budget, die Verpflichtungskreditkontrolle und die Finanzstatistik mit ein. HRM2 verfolgt dagegen das «True and Fair View-Prinzip», die Rechnungslegung soll die tatsächliche Vermögens-, Finanz- und Ertragslage klar und korrekt abbilden. Hierzu hat sie sich nach den Grundsätzen der Bruttodarstellung, der Periodenabgrenzung, der Fortführung, der Wesentlichkeit, der Verständlichkeit, der Zuverlässigkeit, der Vergleichbarkeit und der Stetigkeit zu richten. Haushaltsführung, Budgetierung inkl. Finanzplanung und Rechnungslegung erhalten einen eigenständigen Charakter.

2.3 Finanzpolitische Steuerung

Im Prinzip muss jedes Gemeinwesen selbst die für seine Verhältnisse geeigneten Messgrößen, Instrumente und Begrenzungen bestimmen. Diese können sich beispielsweise für die Kantone einerseits und die Gemeinden andererseits unterscheiden. Um eine möglichst nachhaltige finanzpolitische Steuerung zu gewährleisten, sieht HRM2 Kennzahlen vor, die für die Beurteilung der Finanzlage auf jeden Fall erstellt werden sollen. Es sind dies:

- der Nettoverschuldungsquotient,
- der Selbstfinanzierungsgrad,
- der Zinsbelastungsanteil.

Zusätzlich auszuweisen sind:

- die Nettoschuld in Franken pro Einwohnerin/Einwohner,
- der Selbstfinanzierungsanteil,
- der Kapitaldienstanteil,
- der Bruttoverschuldungsanteil,
- der Investitionsanteil.

Das Musterfinanzhaushaltsgesetz sieht zur finanzpolitischen Steuerung zwei Instrumente vor: Erstens hat das Ergebnis der Erfolgsrechnung mittelfristig ausgeglichen zu sein, wobei bei Bestehen eines Bilanzfehlbetrages kein Aufwandüberschuss in der Erfolgsrechnung budgetiert werden darf. Zweitens gilt für hoch verschuldete Haushalte im Sinne einer Schuldenbremse eine Begrenzung der Neuverschuldung, indem in solchen Fällen die Zunahme des Fremdkapitals aus der Investitionstätigkeit begrenzt wird. Letzteres kennt das geltende Finanzhaushaltsrecht des Kantons Schaffhausen bislang nicht (vgl. zum Haushaltsgleichgewicht Art. 97 KV, Art. 7 FHG).

2.4 Kontenrahmen

Der Kontenrahmen von HRM1 weist als Hauptelemente die drei Teile Bestandesrechnung, Laufende Rechnung und Investitionsrechnung auf (vgl. Art. 8 ff. FHG). HRM2 verwendet dagegen diejenigen Bezeichnungen, welche aus dem privaten Rechnungswesen bekannt sind. So wird die bisherige Bestandesrechnung neu mit «Bilanz» bezeichnet und die Laufende Rechnung durch die zweistufige

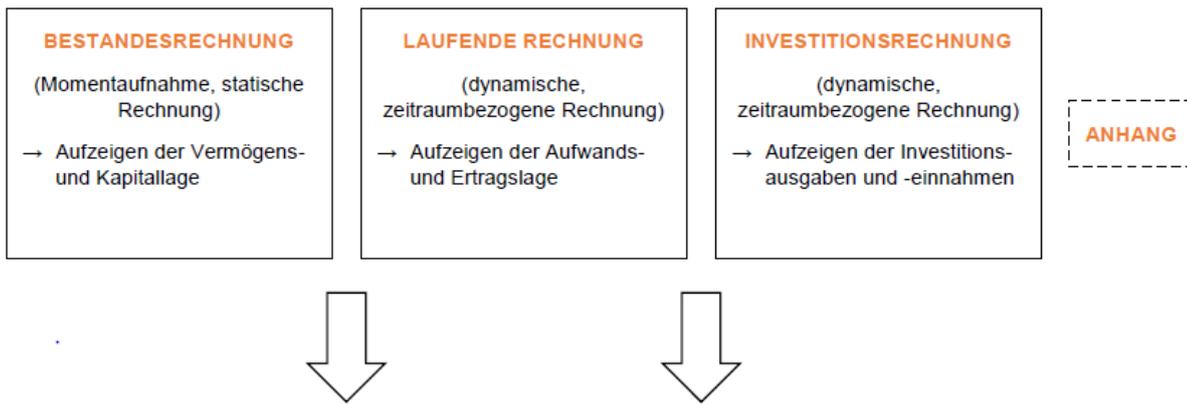
«Erfolgsrechnung» ersetzt. Die Grundstruktur (Vermögenswerte auf der einen Seite, Fremdkapital und Eigenkapital auf der anderen Seite) ist gleich geblieben. Auf der Kontensachgruppenebene gibt es indes verschiedene Verschiebungen, was eine grundlegende Neunummerierung des Kontenplans erfordert. Vor allem bei den Steuererträgen wird nach HRM2 stärker differenziert.

Die Einzelkonten sind nach HRM2 hinsichtlich Nummerierung, Bezeichnung und gruppiertem Inhalt vereinheitlicht. Die bisherige Vielfalt an Konten mit detaillierten Inhaltserklärungen wird gestrafft. Mit der Rechnungslegung nach HRM2 soll der Fokus der politischen Debatte vermehrt von den einzelnen Konten hin zu den finanzpolitischen Zielen sowie den Kennzahlen verlagert werden.

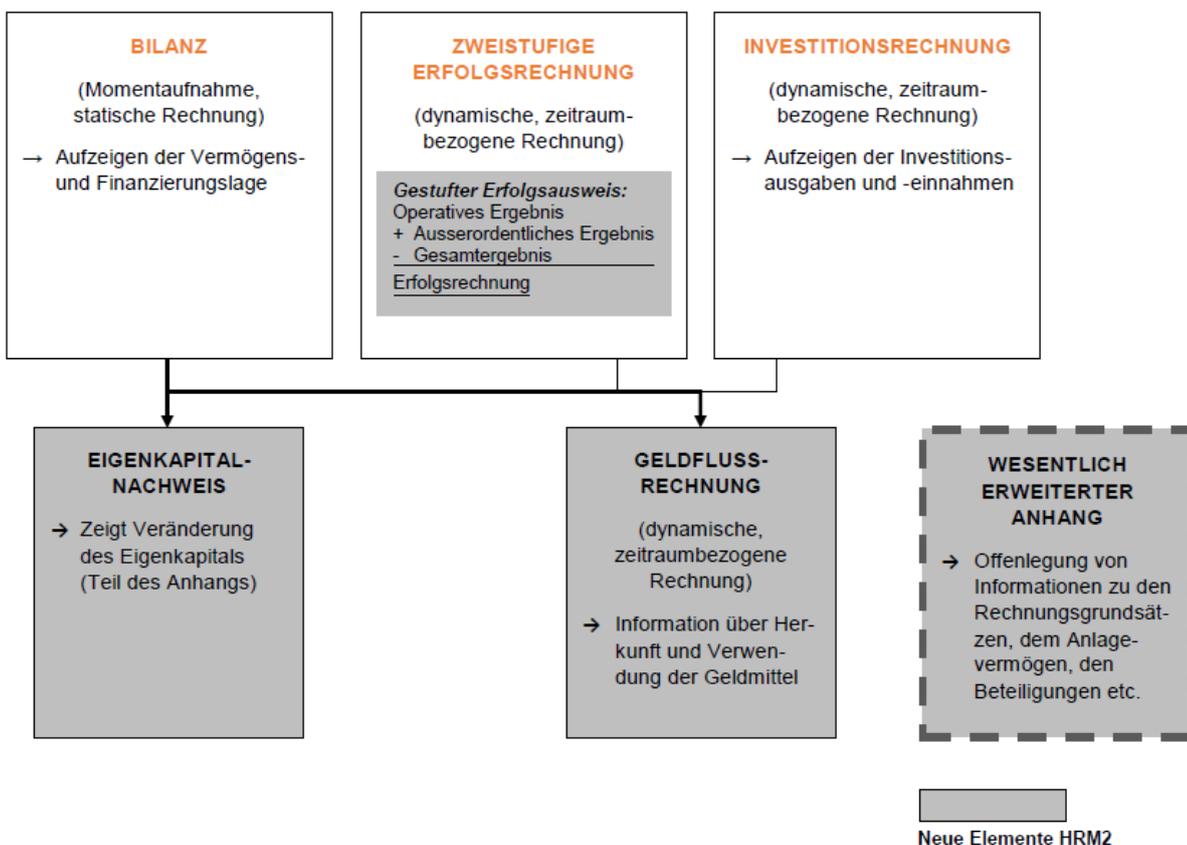
Beibehalten wird die im privaten Rechnungswesen unbekannte Investitionsrechnung (indirekte Aktivierung). Sie wird aber auf die Investitionen in das Verwaltungsvermögen beschränkt; Investitionen und Devestitionen des Finanzvermögens werden nicht mehr in der Investitionsrechnung verbucht.

Zur Erhöhung der Transparenz sowie für eine präzisere Sicht auf die Vermögens- und Ertragslage wird die Staatsrechnung um eine Geldflussrechnung sowie einen ausgebauten Anhang (Rechnungslegungsgrundsätze, Anlagespiegel, Beteiligungsspiegel etc.) ergänzt.

Bisheriges Rechnungsmodell HRM1



Neues Rechnungsmodell HRM2



Quelle: Handbuch HRM2, Empfehlung Nr. 1

2.5 Gestufferter Erfolgsausweis

Nach HRM1 werden lediglich der Gesamtaufwand und der Gesamtertrag mit dem Saldo der Laufenden Rechnung als Differenz ausgewiesen. Mit HRM2 wird das Gesamtergebnis in einer Erfolgsrechnung in zwei Stufen nach folgendem Muster ausgewiesen:

- Betrieblicher Aufwand (Total Sachgruppe)
- + Betrieblicher Ertrag (Total Sachgruppe)
- = Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit (Total Sachgruppe)
- + Ergebnis aus Finanzierung (Saldo Sachgruppe)

- = Operatives Ergebnis (Saldo Sachgruppe, 1. Stufe)
- + Ausserordentliches Ergebnis (Saldo Sachgruppe)
- = Gesamtergebnis Erfolgsrechnung (2. Stufe)

Mit dem gestuften Erfolgsausweis wird die Transparenz beim Ergebnisausweis erhöht.

2.6 Anlagenbuchhaltung

Die Anlagenbuchhaltung ist der besondere buchhalterische Ausweis über die Anlagegüter, in welchem die detaillierten Angaben über die Entwicklung dieser Posten erscheinen. Die zusammengefassten Bestandeswerte erscheinen in der Bilanz. In der Anlagenbuchhaltung werden die Vermögenswerte (inkl. Darlehen und Beteiligungen) erfasst, die über mehrere Jahre genutzt werden (Anlagegüter). Die Anlagegüter sind in folgende Anlagekategorien zu unterteilen:

- Grundstücke
- Gebäude, Hochbauten
- Tiefbauten
- Abwasseranlagen, Abfallanlagen
- Mobilien, Fahrzeuge, Maschinen
- Immaterielle Anlagen
- Informatik
- Vorräte
- Investitionsbeiträge
- Darlehen
- Beteiligungen / Grundkapitalien

Nach geltendem Recht werden die Aktiven zum Anschaffungs- oder Herstellungswert mit angemessener Wertberichtigung bilanziert (vgl. Art. 12 FHG). Nach HRM2 erfolgt die Bewertung des Fremdkapitals und des Finanzvermögens zum Nominalwert, wobei Anlagen im Finanzvermögen bei Erstzugang zu Anschaffungskosten bewertet werden. Folgebewertungen erfolgen zum Verkehrswert. Die Bewertung der Anlagen im Verwaltungsvermögen erfolgt beim Erstzugang zum Anschaffungswert; danach werden sie planmässig abgeschrieben. Darlehen und Beteiligungen des Verwaltungsvermögens werden höchstens zum Anschaffungswert bewertet und allenfalls wertberichtigt. Bezüglich Aktivierungsgrenzen gibt HRM2 keine festen Aktivierungsgrenzen vor, es gilt das Kriterium der Wesentlichkeit. Eine Anlage ist zu aktivieren, wenn sie die vom Gemeinwesen für die entsprechende Anlagekategorie festgelegte Aktivierungsgrenze erreicht. Diese sind in Abhängigkeit der Grösse der Gemeinwesen sowie deren weiteren besonderen Voraussetzungen festzulegen. Anlagen, die nicht zu aktivieren sind, sind direkt über die Erfolgsrechnung abzuschreiben. Ausgaben für den Konsum können nicht aktiviert werden.

Im Gegensatz zum geltenden Recht, namentlich bei den Gemeinden, wo die Investitionen im Wesentlichen unabhängig von der Art der Investition mit 10 Prozent vom Restbuchwert abgeschrieben werden, orientieren sich die Abschreibungen im neuen Rechnungsmodell nach der Nutzungsdauer und richten sich somit nach den betrieblichen Bedürfnissen, während bisher die Refinanzierung von

Investitionsausgaben im Gesamten im Vordergrund stand. Neu erstellte Anlagen wie Strassen oder Gebäude müssen nach ihrer Lebensdauer abgeschrieben werden. Auch wird klar unterschieden zwischen Investitionen mit den entsprechenden Abschreibungen und werterhaltenden Unterhaltmassnahmen an den Anlagen.

Die Abschreibungen können nach HRM2 linear oder degressiv vorgenommen werden. Eine einmal gewählte Methode muss jedoch beibehalten werden und gilt für sämtliche Investitionen. Die Abschreibungssätze (jeweils linear und degressiv) sind als Richtwerte zu verstehen. Die Kantone können die massgebenden Abschreibungssätze pro Anlagekategorie selbst aufgrund der spezifischen Gegebenheiten festlegen. Das Finanzvermögen wird wie bisher nicht abgeschrieben.

2.7 Konsolidierung

Nach HRM1 sind in der Bilanz und Erfolgsrechnung nur Werte enthalten für Organisationseinheiten, welche keine eigentliche Rechtspersönlichkeit besitzen. Die selbstständigen Betriebe (z. B. Spitäler Schaffhausen, Schaffhauser Kantonalbank, Elektrizitätswerk des Kantons Schaffhausen AG usw.) werden höchstens mit einer historischen, nominellen Beteiligung des Kantons in einer Bilanzposition geführt. Teilweise sind diese Werte sogar auf den Pro-Memoria-Franken abgeschrieben. Die tatsächlichen Werte zum Stichtag sind aus der heutigen Bestandesrechnung nicht ersichtlich.

HRM2 sieht im Rahmen des drei Kreise-Modells mindestens für die Legislative und die Exekutive mit Kernverwaltung als ersten Kreis sowie für die Rechtspflege, eigenständige Behörden und un-selbstständige Anstalten als zweiten Kreis eine Konsolidierungspflicht in der Staatsrechnung vor. Für die dezentrale Verwaltung (selbständige Anstalten und weitere Organisationen) ist die Konsolidierung nicht obligatorisch. Werden sie nicht konsolidiert, so sind sie im Beteiligungs- oder Gewährleistungsspiegel im Anhang transparent darzustellen. Werden sie konsolidiert, kann dies nach dem anteiligen Eigenkapitalwert bzw. dem anteiligen Periodenerfolg (Equity-Methode) oder nach der Methode der Vollkonsolidierung erfolgen.

Bei der Konsolidierung nach der Equity-Methode wird grundsätzlich auf den Anteil am tatsächlichen Wert der beherrschten Organisation/Unternehmung abgestellt. Zudem werden Eigenkapitaltransaktionen (z. B. Dividenden, Kapitalerhöhungen) berücksichtigt und Zwischengewinne oder -verluste eliminiert. Im Falle einer Vollkonsolidierung werden die Aktiven und Passiven der jeweiligen Institution vollständig übernommen und in die eigene Bilanz integriert.

2.8 Geldflussrechnung

Die Geldflussrechnung stellt den Ertrag bzw. die Einnahmen (Zunahme von liquiden Mitteln) und den Aufwand bzw. die Ausgaben (Abnahme von liquiden Mitteln) in einer Periode einander gegenüber. Kerngrössen sind der Cash-Flow aus betrieblicher Tätigkeit, welcher aufzeigt, in welchem Ausmass es gelungen ist, Zahlungsmittelüberschüsse zu erwirtschaften, die ausreichen, um Verbindlichkeiten zu tilgen und Investitionen aus eigener Kraft zu finanzieren, der Cash-Flow aus Investie-

nungstätigkeit und der Cash-Flow aus Finanzierungstätigkeit, der dazu dient, die zukünftigen Ansprüche von Kapitalgebern gegenüber öffentlichen Körperschaften abschätzen zu können. Diese in der Privatwirtschaft seit langem geführte Rechnung war bisher im öffentlichen Rechnungswesen nicht vorgesehen. Mit dem Finanzierungsausweis wurde zwar der Mittelbedarf oder allenfalls der Finanzierungsüberschuss festgestellt, nicht aber wie dieser gedeckt beziehungsweise verwendet wurde.

2.9 Anhang zur Jahresrechnung

Eine weitere Neuerung im HRM2 ist die Erstellung eines eigentlichen Anhangs zur Jahresrechnung. Darin sollen folgende Punkte offen gelegt bzw. transparent dargestellt werden:

- das auf die Rechnungslegung anzuwendende Regelwerk sowie Begründungen und Abweichungen davon;
- die Rechnungslegungsgrundsätze einschliesslich der wesentlichen Grundsätze zur Bilanzierung und Bewertung (insbesondere Abschreibungsmethoden und -sätze);
- der Eigenkapitalnachweis;
- der Rückstellungsspiegel;
- der Beteiligungs- und Gewährleistungsspiegel;
- der Anlagespiegel;
- zusätzliche Angaben, die für die Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage sowie der finanziellen Risiken von Bedeutung sind (Leasingverträge, Verzeichnis der Verpflichtungskredite usw.).

3. Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes

3.1 Finanzhaushaltsgesetz im eigentlichen Sinn

Wie die gesamte Staatstätigkeit beruht auch das öffentliche Haushaltsrecht auf gesetzlichen Grundlagen. Die Einführung der Haushaltsführung nach HRM2 bedarf deshalb der entsprechenden Bestimmungen.

Heute bildet für den Kanton und die Gemeinden neben diverser Bestimmungen der Kantonsverfassung das Finanzhaushaltsgesetz vom 26. Juni 1989 die gesetzliche Grundlage. Beim Kanton sind die Abschreibungen im Dekret über die Abschreibungen auf dem Staatsvermögen vom 19. Januar 1976 (Abschreibungsdekret, SHR 611.110) geregelt. Für die Gemeinden gilt neben dem Finanzhaushaltsgesetz das Gemeindegesetz vom 17. August 1998 (GG, SHR 120.100), welches in den Art. 71 ff. die ergänzenden Bestimmungen enthält. Der Kontenplan für die Gemeinden ist aufgrund der Vorgaben von HRM1 vom Regierungsrat erlassen worden. Dieses gesetzliche Konzept soll weitergeführt werden. Wie bisher soll das revidierte Finanzhaushaltsgesetz die Basis für die Haushalts- und Rechnungsführung von Kanton und Gemeinden bilden und im Gemeindegesetz die für die Gemeinden spezifischen Regelungen getroffen werden. Da eine Gegenüberstellung des alten mit dem

neuen Recht jedoch nicht direkt möglich ist – Struktur und Inhalt des geltenden Finanzhaushaltsgesetzes müssen vollständig überarbeitet und verschiedene Themenbereiche neu aufgenommen werden –, soll das geltende Finanzhaushaltsgesetz totalrevidiert werden.

Der Kantonsrat hat mit dieser Vorlage nicht direkt über HRM2, sondern über das neue Finanzhaushaltsgesetz für den Kanton und die Gemeinden zu befinden. Soll HRM2 im Kanton Schaffhausen gerade noch innert der zehnjährigen Umsetzungsempfehlung eingeführt werden, muss das neue Finanzhaushaltsgesetz, obwohl es erst per 1. Januar 2018 in Kraft treten wird, jedoch bereits Ende 2016 verabschiedet sein. Es ist Voraussetzung für die Folgearbeiten, insbesondere die Budgetierung und Erstellung der Finanzpläne auf der Grundlage von HRM2 ab Frühjahr 2017 fürs Budget 2018. Zu erarbeiten sein werden hierfür im Nachgang zur Verabschiedung des Finanzhaushaltsgesetzes die ausführende Verordnung, die namentlich die Abschreibungssätze regelt, sowie für den Kanton die Weisungen zum Finanzwesen und für die Gemeinden ein Umsetzungskonzept. Für die Gemeinden ist eine zweijährige Umsetzungsfrist vorgesehen, das Konzept muss aber für die fristgerechte Umsetzung frühzeitig vorliegen.

3.2 Finanzkontrolle

Gemäss Art. 101 der Kantonsverfassung ist für den Kanton die Finanzkontrolle durch ein unabhängiges Organ sicherzustellen, das im Auftrag des Regierungsrates und des Kantonsrates tätig wird. Heute finden sich für die kantonale Verwaltung, die Rechtspflege und die unselbständigen Anstalten Bestimmungen zur Finanzkontrolle im sechsten Abschnitt des Finanzhaushaltsgesetzes. Für die Gemeinden gilt dieser Abschnitt nicht. Die Finanzkontrolle der Gemeinden wird in Art. 66 ff. des Gemeindegesetzes geregelt und demnach durch ihre Rechnungsprüfungskommissionen (RPK) wahrgenommen. Kanton und Stadt Schaffhausen verfügen allerdings über eine gemeinsame Finanzkontrolle (vgl. Vereinbarung betreffend die Zusammenführung der Finanzkontrolle des Kantons Schaffhausen und der Finanzkontrolle der Stadt Schaffhausen vom 7. November 2000, SHR 611.101). Vor diesem Hintergrund ist es zweckdienlicher, die Finanzkontrolle für den Kanton nicht mehr im Finanzhaushaltsgesetz, sondern in einem separaten Erlass zu regeln und die Bestimmungen von Kanton und Stadt aufeinander abzustimmen. Im Übrigen entspricht ein «Doppelgesetz», das sowohl die Haushaltsführung als auch die Finanzaufsicht regelt, nicht den Empfehlungen der FdK.

Da die Bestimmungen zur Finanzkontrolle materiell keinen direkten Bezug zur Umsetzung der Haushaltsführung nach HRM2 haben, wird deren Revision in einer separaten Vorlage unterbreitet. Das neue Gesetz über die Revision der Finanzkontrolle sollte ebenfalls per 1. Januar 2018 in Kraft treten, um nicht zwei Finanzhaushaltsgesetze in Kraft haben zu müssen. Allerdings kann dieses Geschäft zeitlich versetzt behandelt werden, da die bei der Haushaltsführung beschriebenen vorzunehmenden Umsetzungsarbeiten entfallen.

4. Verzicht auf die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung

Mit Grundsatzbeschluss vom 31. August 2015 hat der Kantonsrat entschieden, im Zusammenhang mit HRM2 die Voraussetzungen für den Verzicht auf die Weiterführung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) für die betroffenen Dienststellen zu schaffen, Bestimmungen zu Globalbudgets und Leistungsaufträgen (vgl. Art. 31a – 31b FHG) sind im Entwurf zum neuen Finanzhaushaltsgesetz daher keine mehr vorgesehen. Die nach WoV geführten Dienststellen (Schulzahnklinik, KSD Datenverarbeitung, Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung, Kantonsforstamt, Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt, Tiefbauamt, Amt für Geoinformation, Steuerverwaltung, Feuerpolizei, Finanzkontrolle, Interkantonales Labor) müssen somit ins konventionelle System zurückgeführt und nach den Vorgaben zum geltenden Rechnungslegungsmodell sowie zur Konsolidierung in der Staatsrechnung abgebildet werden.

Hinfällig wird die spezifisch auf die WoV-Dienststellen ausgerichtete «WoV-Motion», mit welcher heute jedes Ratsmitglied, das Büro und die Kommissionen des Kantonsrates bei einer Dienststelle mit Globalbudget die Änderung des Leistungsauftrages und/oder des Globalbudgets verlangen können.

5. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Der mit der Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes verknüpfte Wechsel von HRM1 zu HRM2 bedeutet, dass das Rechnungswesen des Kantons und der Gemeinden grundlegend umgestellt werden muss. In personeller Hinsicht dürften sich die zuvor genannten Hauptänderungen mehrheitlich in einmaligen ausserordentlichen Aufbauarbeiten auswirken. So müssen etwa die Kontenpläne neu erstellt, die Detaildarstellung der Finanzkennzahlen festgelegt sowie die Anlagebuchhaltung eingeführt und damit einhergehend die (Neu-)Bewertung des Finanz- und Verwaltungsvermögens vorgenommen werden. Nicht zu unterschätzen ist der administrative Aufwand im Zusammenhang mit der Ablaufreorganisation, der Erstellung der Fachkonzepte, der bedarfsgerechten Softwareeinrichtung sowie den individuellen Workshops mit den Dienststellen. Letzteres bedingt allein in der kantonalen Verwaltung einen Aufwand von geschätzt 140 Personentagen für das Projektteam. Eine überdurchschnittliche Belastung der Know-how-Schlüsselpositionen in der Finanzverwaltung und den Zentralverwaltungen ist während der gesamten Projektphase im Rahmen der Einführung von HRM2 gewiss. Voraussichtlich muss vorübergehend Fachpersonal zur punktuellen Entlastung im operativen Tagesgeschäft beschäftigt werden oder es müssen Fachspezialisten zu einzelnen Themen beigezogen werden. Hierfür sind für den Kanton Kosten in Gesamthöhe von 130'000 Franken innert drei Jahren voranschlagt. Längerfristig dürfte die Rechnungslegung nach HRM2 mit dem aktuellen Personalbestand sichergestellt werden können, wobei die Ausgestaltung der Anlagebuchhaltung einen wesentlichen Einfluss haben wird.

Auf die flächendeckende Einrichtung eines einheitlichen Internen Kontrollsystems (IKS) wird aus Kapazitätsgründen zunächst verzichtet. Regierungsrat und Gemeinderat haben mittels Weisungen zu entscheiden, wieweit sie Vorgaben zum IKS machen.

In finanzieller Hinsicht gilt es im Rahmen der Umstellung auf HRM2 zwischen Fachprojekt (Vorlage Finanzhaushaltsgesetz sowie fachliche und technische Ausgestaltung bzw. Umsetzung der Rechnungslegung nach HRM2) und Informatikprojekt (Softwareplattform, Einrichtung Stammdaten, Berichte etc.) zu unterscheiden. Für das Fachprojekt sind die vorerwähnten 130'000 Franken innert drei Jahren eingeplant. KSD bietet für die Rechnungsführung mit SAP und newsystem® public (NSP) zwei grössere Anwendungen an, welche für die Rechnungslegung nach HRM2 geeignet sind. In einem Vorprojekt entschieden sich der Kanton und die Stadt Schaffhausen aufgrund der Gesamtkosten und der Funktionalität, mit der Einführung von HRM2 von SAP auf NSP umzustellen. Im Zusammenhang mit dem Informatikprojekt sind 520'000 Franken vor allem für Projektleistungen der KSD sowie den befristeten Weiterbetrieb des SAP-Abfragesystems eingeplant. Dies ergibt insgesamt 650'000 Franken an einmaligen externen Kosten, verteilt auf drei bis vier Jahre. Davon sind 480'000 Franken bis und mit dem Budget 2016 bereits beschlossen worden. Die wiederkehrenden Betriebskosten für die Rechnungslegung nach HRM2 (Beschaffung Software und Betrieb durch die KSD) bewegen sich im Rahmen der derzeitigen jährlichen Belastung mit der Anwendung von SAP.

Für die Gemeinden kann aus heutiger Sicht keine Kostenschätzung gemacht werden. Immerhin gilt es festzuhalten, dass die Kosten deutlich unter dem (Initial-)Aufwand des Kantons liegen müssen und die Wahl der Software sicherlich einen wesentlichen Einfluss haben wird. Die KSD bietet hierfür – unter anderem mit NSP, welches die Gemeinden Neuhausen am Rheinfall und Schleithelm in Betrieb haben – bereits heute eine speziell auf Gemeinden zugeschnittene Gesamtlösung an. Diese Lösung steht bereits bei zahlreichen Schweizer Gemeinden unter HRM2 im Einsatz. Eine möglichst einheitliche Lösung für die Schaffhauser Gemeinden vereinfacht auch den Einführungsaufwand und bietet Hand für zahlreiche Synergien (Schulung, Support, Erfahrungsaustausch, Stellvertretung etc.). Einschränkende Vorgaben zu den einzusetzenden Applikationen werden vorliegend aber keine gemacht.

Berücksichtigt werden muss alsdann, dass die Neubewertung von Finanz- und Verwaltungsvermögen (Aktiven) entweder eine Erhöhung oder eine Verminderung des Anlagevermögens bewirkt. Entsprechend erhöht oder vermindert sich auf der Passivseite das Eigenkapital. HRM2 empfiehlt hierfür eine erfolgsneutrale Verbuchung (Neubewertungs-, bzw. Aufwertungsreserve im Eigenkapital). Da anzunehmen ist, dass insbesondere die tendenziell zu Anschaffungs- oder Nennwerten bilanzierten Positionen des Finanzvermögens nach einer Neubewertung zu Verkehrswerten höher ausgewiesen werden müssen, ist in erster Linie eine Erhöhung der Bilanzsummen zu erwarten.

6. Vernehmlassungsverfahren

Aufgrund der breit abgestellten Projektorganisation, in welche diverse Gemeindevertreter eingebunden sind, der unbestrittenen Notwendigkeit, die Rechnungslegung auf HRM2 umzustellen, wenn der Kanton Schaffhausen den Anschluss an den schweizweit üblichen Standard nicht verpassen will, der technischen Natur des Finanzhaushaltsgesetzes sowie der zeitlichen Dringlichkeit wurde auf eine Vernehmlassung zum Entwurf des neuen Finanzhaushaltsgesetzes verzichtet. Stattdessen soll

im Vorfeld der Behandlung der Vorlage eine Informationsveranstaltung zu HRM2 für die Gemeindevertreter und für die Kantonsräte eine Schulung zu Beginn der Legislaturperiode 2017-2020 stattfinden.

7. Erläuterungen zum Entwurf des neuen Finanzhaushaltsgesetzes für den Kanton und die Gemeinden (nFHG)

7.1 Gliederung

Der Entwurf des neuen Finanzhaushaltsgesetzes ist in acht Abschnitte gegliedert. Im ersten, allgemeinen Abschnitt werden der Zweck und zentrale Begriffe definiert. Der zweite Abschnitt zur Haushaltsführung umschreibt die wesentlichen Grundsätze der Haushaltsführung, definiert den Forderungsverzicht, umschreibt, wie die finanzpolitische Beurteilung zu erfolgen hat und macht Vorgaben zum Haushaltsgleichgewicht sowie der Schuldenbegrenzung. Im dritten Abschnitt folgen die Instrumente zur Gesamtsteuerung des Haushaltes (Finanzplan, Budget und Jahresrechnung). Der vierte Abschnitt regelt das Ausgaben- und Kreditrecht. Der fünfte Abschnitt widmet sich der neugestalteten Rechnungslegung und regelt die Bilanzierung, Bewertung und Abschreibung von Vermögen sowie die Konsolidierung der Rechnung. Im sechsten Abschnitt sind grundlegende Bestimmungen zur Rechnungs- und Verwaltungsführung sowie zum internen Kontrollsystem (IKS) enthalten. Anschließend sind im siebten Abschnitt die Zuständigkeiten geregelt und der achte Abschnitt enthält noch die Schlussbestimmungen, das heisst die Zuständigkeiten für Ausführungsbestimmungen, Vorgaben über die Neubewertung von Vermögenswerten, die Übergangsregelungen und die Übergangsfristen für die Einführung von HRM2 in den Gemeinden sowie die Änderungen geltenden Rechts.

7.2 Erläuterungen zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen

1. Allgemeine Bestimmungen (Art. 1 – 3)

Art. 1 Zweck und Geltungsbereich

Die Zweckbestimmung, wonach das Finanzhaushaltsgesetz die Haushaltsführung von Kanton und Gemeinden regelt, wurde wörtlich übernommen, der Geltungsbereich lehnt sich ans geltende Recht an, ist aber konkreter formuliert (vgl. Art. 1 FHG).

Das Finanzhaushaltsgesetz gilt für die kantonale Verwaltung, für den Kantonsrat, für die Gerichte und für die weiteren Verwaltungsorganisationen des kantonalen öffentlichen Rechts (öffentlich-rechtliche Körperschaften, Anstalten und Stiftungen). Ausgenommen von der Haushaltsführung nach dem Finanzhaushaltsgesetz sind selbständige Verwaltungsorganisationen, die zwar auf dem kantonalen öffentlichen Recht beruhen, für die aber in der Spezialgesetzgebung eine separate Regelung über die Rechnungslegung vorgesehen ist. Solche abweichenden spezialgesetzlichen Bestimmungen gehen der allgemeinen Regel des Finanzhaushaltsgesetzes vor.

Abweichende Vorgaben zur Rechnungslegung gelten heute namentlich für die selbständigen Anstalten Schaffhauser Kantonalbank (Art. 32 Gesetz über die Schaffhauser Kantonalbank vom 31. Januar 1983, SHR 951.100), Schaffhauser Spitäler (Art. 22 Spitalgesetz vom 22. November 2004,

SHR 813.100), Sozialversicherungsamt Schaffhausen (Art. 2 Abs. 3 EG zu den BG über AHV und IV vom 11. April 1994, SHR 831.100), Schaffhauser Sonderschulen (§ 29 Dekret über die Schaffhauser Sonderschulen vom 19. Januar 2004, SHR 411.210) und Pensionskasse Schaffhausen (Art. 3 Pensionskassengesetz vom 10. Juni 2013, SHR 185.100 i.V.m. Art. 47 Abs. 2 Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 18. April 1984, SR 831.441.1).

Für die Gebäudeversicherung besteht heute keine explizite Regelung zur Rechnungslegung. Sie erstellt ihre Jahresrechnung nach Obligationenrecht in Übereinstimmung mit den Fachempfehlungen von Swiss GAAP FER im Allgemeinen und den Empfehlungen für Gebäudeversicherungen gemäss Swiss GAAP FER 41 im Besonderen, da Art. 7 Abs. 2 des Gesetzes über die Gebäudeversicherung vom 8. Dezember 2003 (SHR 960.100) die Vorschriften des Obligationenrechts über die Revisionsstelle der Aktiengesellschaften sinngemäss anwendbar erklärt. Der Vollständigkeit halber ist das Gesetz über die Gebäudeversicherung vom 8. Dezember 2003 (SHR 960.100) zu ergänzen (vgl. Art. 44 Ziff. 2 nFGH).

Nicht anwendbar ist das Finanzhaushaltsgesetz auf die Elektrizitätswerk des Kantons Schaffhausen AG und die Regionale Verkehrsbetriebe Schaffhausen RVSH AG, welche als Aktiengesellschaften und somit nicht als Verwaltungsorganisationen des kantonalen Rechts konstituiert sind (vgl. Art. 10 Abs. 1 Elektrizitätsgesetz vom 24. Januar 2000, SHR 731.100; Art. 1 Gesetz über die Regionalen Verkehrsbetriebe Schaffhausen vom 21. August 2000, SHR 744.100). Dasselbe gilt für Dritte, denen eine Aufgabe mit einer Leistungsvereinbarung übertragen ist (z. B. Handelsschule des Kaufmännischen Verbandes, Wirtschaftsförderungsstelle).

Wie nach heutigem Recht gilt das kantonale Finanzhaushaltsgesetz auch für die Gemeinden. Vorbehalten bleiben spezifische Regelungen des Gemeindegesetzes (vgl. Art. 70 GG) und abweichende bzw. ergänzende Bestimmungen in anderen kantonalen Gesetzen. Die Gemeinden dürfen weiterhin nur in engem Rahmen eigene Bestimmungen vorsehen (vgl. Art. 43 nFHG), andernfalls bestünde die Gefahr, dass die Vorgaben zugunsten einer harmonisierten Rechnungslegung verwässert würden.

Damit die kantonalen Vorgaben auf alle vergleichbaren Tatbestände der Haushalts- und Rechnungsführung anwendbar sind, ist vorgesehen, dass das Finanzhaushaltsgesetz grundsätzlich auch für Anstalten des kommunalen Rechts, die Zweckverbände und die übrigen der Zusammenarbeit der Gemeinden dienenden öffentlich-rechtlichen Organisationen gilt. Wie auf kantonaler Ebene gibt es auf kommunaler Ebene allerdings Organisationen, welche die Rechnungslegung heute nach anderen Standards führen. Etwa erfolgt die Rechnungslegung der Städtischen Werke nach den Grundsätzen der Fachempfehlungen zur Rechnungslegung Swiss GAAP FER (vgl. Art. 1 Verordnung über die Organisation und Geschäftsführung der Städtischen Werke Schaffhausen vom 21. Februar 2006, RRS 7000.1; Beschluss über die Berechnung der Ablieferung der Städtischen Werke vom 21. Februar 2006, RSS 7000.11). Sodann gibt es Tatbestände, welche nur die politische Gemeinde betreffen (z. B. Erhebung von Steuern, funktionale Gliederung des Kontenplans, harmoni-

sierte Finanzkennzahlen) oder Vorgaben, auf die bei öffentlich-rechtlichen Organisationen mit geringer finanzieller Bedeutung verzichtet werden kann (z. B. Finanzplan, Geldflussrechnung, Anlagenbuchhaltung). Für die Anstalten des kommunalen Rechts, die Zweckverbände und die übrigen der Zusammenarbeit der Gemeinden dienenden öffentlich-rechtlichen Organisationen können daher besondere Bestimmungen erlassen werden. Das für Gemeindeangelegenheiten zuständige Departement hat diese zu prüfen und zu genehmigen. Eine konsolidierte Betrachtungsweise muss jedenfalls möglich bleiben.

Art. 2 Finanz- und Verwaltungsvermögen

Artikel 2 sieht die Einteilung der staatlichen Vermögenswerte in Finanz- und Verwaltungsvermögen vor. Die Unterteilung der Anlagegüter in Finanz- und in Verwaltungsvermögen und ihre Handhabung entspricht dem geltenden Recht (vgl. Art. 10 FHG) und ist entsprechend auch im Musterfinanzhaushaltsgesetz vorgesehen. Sie ist eine schweizerische Besonderheit, die eng mit dem Kreditrecht und den Ausgabenzuständigkeiten zusammenhängt. Das Unterscheidungskriterium ist der unmittelbare Bedarf im Hinblick auf die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben. Das Finanzvermögen dient der öffentlichen Aufgabenerfüllung nur mittelbar und kann frei veräussert werden im Gegensatz zum Verwaltungsvermögen, das zweckgebunden ist, also unmittelbar einer öffentlichen Aufgabe dient (z. B. Schulhäuser, Verwaltungsgebäude, Werkhöfe). Zeigt sich, dass ein Gut, das im Verwaltungsvermögen bilanziert ist, für die öffentliche Aufgabenerfüllung nicht mehr gebraucht wird, ist es dem Finanzvermögen zuzuordnen. Über die Kompetenz zur Veräusserung von Finanzvermögen sagt die Bestimmung nichts aus, diese ist in Art. 40 nFHG geregelt.

Art. 3 Einnahmen, Ausgaben und Anlagen

Diese Bestimmung definiert weitere finanzrechtlich zentrale Begriffe – Ausgaben, Einnahmen und Anlagen – nach dem Musterfinanzhaushaltsgesetz.

Alle Einnahmen des Staates bilden zunächst freie Staatsmittel, über die für beliebige Ausgabenzwecke verfügt werden kann. Sie vermehren entweder das Finanzvermögen oder werden zur Finanzierung von Verwaltungsvermögen verwendet.

Die Ausgabe ist die dauernde Bindung freier staatlicher Mittel im Hinblick auf die Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Eine rechtsverbindliche Zusicherung eines Beitrages stellt damit eine Ausgabe im finanzrechtlichen Sinne dar.

Klar von der Ausgabe zu unterscheiden ist die Anlage. Die Anlage bindet das Finanzvermögen nicht für die öffentliche Aufgabenerfüllung, denn sie entspricht einem frei realisierbaren Wert, d. h. man kann die Anlage wieder verkaufen. Daher führt die Anlage nur zu einer Umschichtung innerhalb des Finanzvermögens. Ein anschauliches Beispiel bietet der Kauf von Liegenschaften. Werden die Liegenschaften zu reinen Ertragszwecken erworben, sind sie als Anlage zu bezeichnen. Die erworbenen Liegenschaften stellen keine Bindung von Finanzvermögen im Hinblick auf die öffentliche Aufgabenerfüllung dar, da hier nur ein Ertrag angestrebt wird. Werden jedoch Liegenschaften zur Durchführung von Verwaltungstätigkeiten erworben, stellt dies eine Ausgabe dar und keine Anlage. Die

Liegenschaften können nicht ohne Weiteres veräussert werden, da sie nun zur öffentlichen Aufgabenerfüllung (z. B. für eine Schule) dienen.

2. Haushaltsführung (Art. 4 – 7)

Art. 4 Grundsätze der Haushaltsführung

Die bislang geltenden Grundsätze der Haushaltsführung – die Grundsätze der Gesetzmässigkeit, der Wirtschaftlichkeit, der Sparsamkeit, des mittelfristig ausgeglichenen Finanzhaushaltes respektive des Haushaltgleichgewichtes und das Verbot der Zweckbindung von kantonalen Hauptsteuern (vgl. Art. 2 ff. FHG) – werden im Sinne des Musterfinanzhaushaltsgesetzes um die Prinzipien der Wirkungsorientierung, der Dringlichkeit, des Verursacherprinzips und der Vorteilsabgeltung ergänzt.

Das Prinzip der Gesetzmässigkeit (lit. a) erfordert für jede staatliche Handlung eine Rechtsgrundlage. Dies trifft auch für alle Transaktionen im Staatshaushalt zu. Die Aufzählung definiert, was unter einer Rechtsgrundlage verstanden wird. Nebst Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen kommen auch Gerichtsentscheide, Volksentscheide oder dem Referendum unterstehende Beschlüsse des Kantonsrates bzw. der Gemeindeversammlung oder des Einwohnerrates in Frage. Rechtsverordnungen bedürfen einer Kompetenznorm in einem formellen Gesetz, andernfalls ist die gesetzliche Grundlage nicht genügend. Ein Verpflichtungskreditbeschluss dient als Rechtsgrundlage im Sinne von lit. a, sofern er dem Referendum unterstellt wird. Möchte eine Gemeinde z. B. für ein Volksfest ein Feuerwerk veranstalten, muss sie diese Ausgaben nicht auf eine Gesetzesbestimmung stützen können, ein referendumsfähiger Verpflichtungskreditbeschluss genügt.

Der Grundsatz des Haushaltgleichgewichts (lit. b) soll eine zu hohe öffentliche Verschuldung verhindern, die das Gleichgewicht zwischen den Generationen stört und die Wettbewerbsfähigkeit und Bonität eines Gemeinwesens schmälert. Die Ausgaben und Einnahmen müssen «auf Dauer» oder, wie das geltende Finanzhaushaltsgesetz in Ausführung von Art. 97 Abs. 1 KV sagt, «mittelfristig ausgeglichen» sein. Unter mittelfristig wird ein Zeitraum von drei bis fünf Jahren verstanden. Nicht verlangt wird, dass der Finanzhaushalt jährlich im Gleichgewicht steht, denn es muss möglich sein, in konjunkturell schwierigen Zeiten die Staatsausgaben teilweise mit fremden Mitteln zu decken. Ein über längere Zeit andauernder Aufwandüberschuss in der Erfolgsrechnung ist jedoch nicht möglich. Art. 6 nFHG konkretisiert diesen Grundsatz.

Sparsamkeit (lit. c) bezieht sich auf die Ausgabenbedürfnisse und ihre Prioritätsordnung im Rahmen des finanziell Tragbaren. Es sollen nur notwendige und tragbare Ausgaben getätigt werden. Notwendig ist eine Ausgabe dann, wenn das Volk bzw. der Kantonsrat bzw. der Einwohnerrat oder der Gemeinderat als Repräsentant des Volkes sie so bezeichnet und die Vornahme keinen Aufschub erduldet. Tragbar ist eine Ausgabe, wenn sie nicht zu einer finanziell unerwünschten Anspannung des Haushalts führt.

Die Aufgaben sind in der Reihenfolge ihrer Dringlichkeit zu erledigen (lit. d). Dringlich ist eine Ausgabe, die in der jeweiligen Budgetperiode getätigt werden muss, weil sie sonst nicht ihre volle Wirkung entfaltet oder ein Schaden entsteht. Die Reparatur einer Pumpe einer Kläranlage beispielsweise eilt mehr als die Renovation eines Verwaltungsgebäudes.

Der Grundsatz der Wirkungsorientierung (lit. e) besagt, dass jede finanzielle Entscheidung auf ihre Wirkung hin auszurichten ist. Es soll also nicht nur das Ziel verfolgt werden, eine bestimmte Leistung möglichst günstig zu erbringen, sondern diese Leistung muss auch die gewünschte Wirkung entfalten. Erbringt eine Massnahme nicht die gewünschte Wirkung, so ist sie aufzugeben bzw. durch eine besser geeignete zu ersetzen. Dieser Grundsatz ist nicht gleichzusetzen mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, welche gemäss Grundsatzbeschluss des Kantonsrates vom 31. August 2015 für die betroffenen Dienststellen der kantonalen Verwaltung abzuschaffen ist. Die Zielgerichtetheit des staatlichen Handelns ist allgemein gültig.

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit (lit. f) befasst sich mit der optimalen, kostengünstigsten Kombination der personellen und sachlichen Mittel zu Gunsten der vorgegebenen Ziele. Es ist periodisch zu überprüfen, ob die Aufgaben nicht durch eine kostengünstigere Kombination aus Arbeit, finanziellen Mitteln, Realkapital und organisatorischem Kapital (Summe des organisatorischen Wissens und der Beziehungen in einem Gemeinwesen) erfüllt werden könnten. Die unwirtschaftliche Erfüllung von Aufgaben ist zu vermeiden.

Das Verursacherprinzip (lit. g) sieht vor, dass die Nutzniesser besonderer öffentlicher Leistungen die zumutbaren Kosten der Aufgabenerfüllung in der Regel tragen sollen. Damit wird den Behörden der Auftrag erteilt, bei Beschlüssen über öffentliche Leistungen die Frage der Finanzierung durch Nutzniesser zu prüfen und zumutbare Gebühren zu erheben. Für die Gebührenerhebung gibt es gewisse Rahmenbedingungen. Die Gebühren dürfen höchstens kostendeckend sein. Die Kostendeckung kann dabei anhand einer Vollkostenrechnung beurteilt werden. Gebühren, die dauernd mehr als die Vollkosten decken, verstossen gegen das Äquivalenzprinzip. Gebühren müssen aber nicht zwingend die vollen Kosten decken. Inwieweit spezielle Verursacher zur Kostendeckung beigezogen werden sollen oder inwieweit das Gemeinwesen die Kosten über allgemeine Steuermittel decken soll, ist ein politischer Entscheid.

Das Prinzip der Vorteilsabgeltung (lit. h) besagt, dass besondere wirtschaftliche Vorteile aus öffentlichen Einrichtungen abzugelten sind. Dabei sollen die erhobenen Abgeltungen dem Nutzen entsprechend sein, den die Bevorteilten aus dem jeweiligen Vorteil ziehen können. Ausserdem sollte das Prinzip der Zumutbarkeit beachtet werden, das eine Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse und dem privaten Interesse voraussetzt. Vorteilsabgeltungen kommen insbesondere bei staatlichen Erschliessungs- und Infrastrukturprojekten zum tragen. Private Rechtssubjekte haben beispielsweise Vorteilsabgeltungen bei Strassenerschliessungen zu leisten (Perimeterbeiträge, Deckung von Kostenanteilen bei separaten Zu- und Abfahrten zu Einkaufszentren usw.).

Steuern sind voraussetzungslos geschuldete staatliche Abgaben, die jedermann für die Deckung der Staatsausgaben im Allgemeinen zu leisten hat. Eine Zweckbindung von Hauptsteuern (vor allem Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen, Gewinn- und Kapitalsteuern der juristischen Personen) ist deshalb verboten (lit. i), sie ist lediglich für sogenannte Nebensteuern oder Verursachereinnahmen denkbar. Aber auch dort sollte grösste Zurückhaltung geübt werden, damit nicht unerwünschte Ausgabenautomatismen entstehen. Mit diesem Prinzip soll eine gleichmässige Behandlung der verschiedenen staatlichen Aufgabengebiete gewährleistet werden. Gestrichen wird die in Art. 6 Abs. 2 FHG vorgesehene Möglichkeit, zur Finanzierung von einzelnen grossen Investitionsprojekten einen zeitlich befristeten Zuschlag zur Hauptsteuer zu erheben (Objektsteuer).

Art. 5 Finanzpolitische Beurteilung

Der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat hat unter Berücksichtigung der Finanzlage die finanzpolitischen Zielgrössen für einen gesunden Haushalt festzulegen.

Zur Beurteilung der Finanzlage werden wie im Musterfinanzhaushaltsgesetz (vgl. Ziff. 2.3) allgemein verbindliche Finanzkennzahlen vorgeschrieben, die einen Bezug zu Bewegungsgrössen und zu Bestandesgrössen haben und sowohl die Erfolgsrechnung, die Investitionsrechnung wie auch die Bilanz betreffen. Der Nettoverschuldungsquotient ist die Differenz zwischen Fremdkapital und Finanzvermögen in Prozenten des Fiskalertrages. Der Selbstfinanzierungsgrad ist das Scharnier zwischen Erfolgsrechnung (Cashflow) und Nettoinvestitionen und gibt an, welcher Anteil der Nettoinvestitionen aus eigenen Mitteln finanziert werden kann. Der Zinsbelastungsanteil sagt aus, welcher Anteil des laufenden Ertrags durch den Zinsaufwand gebunden ist.

Die Finanzkennzahlen zweiter Priorität sind für die Steuerung der Haushalte, die Festlegung der politischen Prioritäten, die Beurteilung der Risikosituation und die Erstellung von aussagekräftigen Finanzstatistiken ebenfalls wichtig. Sie werden in einigen Gemeinden bereits heute (teilweise) verwendet. Fortan sollen der Kanton und die Gemeinden alle acht Finanzkennzahlen berechnen und in geeigneter Form publizieren.

Art. 6 Haushaltsgleichgewicht und Schuldenbegrenzung

Art. 97 KV verlangt, dass der Finanzhaushalt mittelfristig ausgeglichen ist. Der Regierungsrat und der Kantonsrat haben Massnahmen zur Sicherstellung des Haushaltsgleichgewichtes zu treffen, wenn in einem Jahr ein Bilanzfehlbetrag entsteht, welcher höher als 5 Prozent der Einnahmen ist (aktuell entspricht dies beim Kanton einem Aufwandüberschuss von 34 Mio. Franken) und gleichzeitig das Eigenkapital (aktuell beim Kanton 123 Mio. Franken) vollständig aufgebraucht ist.

Konkreter ist § 5 des Abschreibungsdekretes, welches eine jährliche Abschreibung von mindestens 20 Prozent vorschreibt. Da diese Bestimmung älter ist als die Kantonsverfassung, wurde in der Lehre mitunter postuliert, dass der mittelfristige Ausgleich erreicht sei, sofern die laufenden Einnahmen ausreichen, um die laufenden Ausgaben inklusive Abschreibungen auf den Investitionen zu decken. Bei Aufwandüberschüssen bis 4 Mio. Franken dürfte das Budget bzw. die Rechnung noch als ausgeglichen gelten (vgl. Dubach/Marti/Spahn, Verfassung des Kantons Schaffhausen – Kommentar,

Schaffhausen 2004, S. 282). Um Klarheit zu schaffen und einer Verschuldung des Staatshaushaltes fortan mit griffigen Massnahmen entgegenwirken zu können, wird explizit festgeschrieben, dass die Erfolgsrechnung nicht mit einem Aufwandüberschuss budgetiert werden darf, wenn ein Bilanzfehlbetrag besteht. Bilanzfehlbeträge müssen jährlich um mindestens 20 Prozent abgetragen werden. Die Abtragung ist dabei im Finanzplan vorzusehen und im Budget auszuweisen. Zusätzlich zur Tilgung des Bilanzfehlbetrags wird als weitere Schuldenbegrenzung neu – wie im Musterfinanzhaushaltsgesetz vorgesehen (vgl. Ziff. 2.3) – eine Begrenzung der Neuverschuldung für hoch verschuldete Haushalte vorgesehen. Ein Haushalt gilt als hoch verschuldet, wenn der Nettoverschuldungsquotient (Differenz zwischen Fremdkapital und Finanzvermögen in Prozenten des Fiskalertrages) mehr als 200 Prozent beträgt. In diesem Falle soll die Zunahme des Fremdkapitals aus der Investitionstätigkeit verhindert werden, indem ein minimaler Selbstfinanzierungsgrad von 100 Prozent vorgesehen ist. Diese Massnahmen gelten fortan auch für die Gemeinden.

Art. 7 Finanzierungstransparenz

Gemäss Art. 96 Abs. 3 KV ist vor der Übernahme neuer Aufgaben darzulegen, wie sie finanziert werden. Um sicherzustellen, dass die Kostenfolgen bei finanzwirksamen Beschlüssen (z. B. Verpflichtungskreditbeschluss, Erlass neuer Gesetzesbestimmungen) für jedermann sichtbar werden, wird mit der neuen Bestimmung zur Finanzierungstransparenz ausdrücklich die Offenlegung der mit dem Vorhaben unmittelbar verknüpften Ausgaben (inkl. Folgekosten) verlangt. Zudem besteht die Verpflichtung, die Auswirkungen auf den Finanzplan aufzuzeigen. Damit soll einer schleichenden Verschlechterung der Haushaltslage entgegengewirkt werden. In die Überlegungen einzubeziehen sind auch finanzielle Folgen für Dritte (z. B. Auswirkungen auf den Steuerfuss, Mehrausgaben der Gemeinden). Bei rechtsetzenden Erlassen besteht auf kantonaler Ebene ohnedem eine umfassende Pflicht, die voraussichtlichen personellen, finanziellen und weiteren Auswirkungen aufzuzeigen (vgl. Art. 21 Abs. 2 Gesetz über den Kantonsrat vom 20. Mai 1996; SHR 171.100).

3. Finanzplan, Budget und Jahresrechnung

3.1 Finanzplan

Art. 8 Finanzplan

Dieser Artikel nimmt für den Kanton die Verpflichtung des Regierungsrats, zu Beginn jeder Amtsperiode einen Finanzplan zu erstellen, auf (vgl. Art. 63 KV, Art. 33 FHG). Sein Zweck ist es primär, die Finanzplanung einheitlicher zu gestalten, indem die verbindlichen Elemente der finanziellen Berichterstattung genannt werden (Planaufwand und -ertrag, Planinvestitionsausgaben und -einnahmen, Plangeldfluss, Schätzung des Finanzierungsbedarfs, finanzpolitischen Zielgrössen und Entwicklung der Finanzkennzahlen). Weitere Elemente (z. B. Finanzierungsmöglichkeiten, Entwicklungsprognose zum Personalbestand, strategische Ziele) können bei Bedarf aufgenommen werden. Neu ist, wie im Musterfinanzhaushaltsgesetz vorgesehen, dass die Finanzplanung nicht nur periodisch, sondern jährlich zu erfolgen hat. Für den Kanton Schaffhausen erfolgt bereits unter HRM1 seit 2012 eine jährliche Finanzplanung. Ein Planungshorizont von vier Jahren wird weiterhin als ausreichend betrachtet, da die Genauigkeit der Prognose mit zunehmender Dauer abnimmt.

Der Finanzplan ist zusammen mit dem Budget dem Kantonsrat bzw. der Gemeindeversammlung oder dem Einwohnerrat zur Kenntnisnahme zu unterbreiten. Er umfasst damit das Budgetjahr und drei Planjahre. Für den Kantonsrat bzw. die Gemeindeversammlung oder den Einwohnerrat bildet der Finanzplan eine Grundlage für die Ausübung der parlamentarischen Oberaufsicht über Regierungsrat bzw. Gemeinderat und Verwaltung und seiner eigenen Planungskompetenz. Er kann selbst im Rahmen allgemeiner Würdigungen oder mit Erklärungen zu einzelnen Teilen Einfluss nehmen (vgl. für den Kanton Art. 54 f. KV, Art. 22 Abs. 3 Gesetz für den Kantonsrat vom 20. Mai 1996, SHR 171.100)

3.2 Budget

Art. 9 Budget

Die Kantonsverfassung wie auch das Gemeindegesetz und das geltende Finanzhaushaltsgesetz sprechen vom Voranschlag (vgl. Art. 33 Abs. 1 lit. c, Art. 56 lit. a und Art. 66 Abs. 2 KV; Art. 26 Abs. 1 lit. f, Art. 29 Abs. 3, Art. 44, Art. 67 ff. GG, Art. 31 FHG). Das Musterfinanzhaushaltsgesetz sowie die Mehrheit der Kantone benutzen indes das wesentlich geläufigere Synonym «Budget», weshalb fortan von Budget die Rede sein soll. Das Gemeindegesetz ist entsprechend anzupassen, dagegen soll allein wegen dieser begrifflichen Unstimmigkeit auf eine aufwendige Verfassungsrevision verzichtet werden.

Das Budget ist das zentrale Instrument für die Jahresplanung. Es wird jährlich vom Regierungsrat bzw. vom Gemeinderat erstellt. Beinhaltet muss das Budget diejenigen Elemente, welche für die Entscheidungsfindung notwendig sind (vorgeschlagene Erfolgs- und Investitionsrechnung, Informationen zur Finanzierung sowie über die Verwendung der noch laufenden Verpflichtungskredite, Begründungen zu den wesentlichen Veränderungen gegenüber dem Vorjahr). Massgebend für die Gestaltung des Voranschlages ist der festgelegte Kontenplan (Artengliederung), der sich nach dem vom Regierungsrat bezeichneten Rechnungslegungsmodell richten soll. Dies wird HRM2 sein. Zudem ist die funktionale Gliederung oder die institutionelle Gliederung zu erstellen, wobei im Falle der institutionellen Gliederung für die finanzstatistischen Bedürfnisse zusätzlich der Ausweis der funktionalen Gliederung zu erstellen ist.

Inhalt und Darstellung der Berichterstattung werden unter HRM2 an die bewährte Praxis der Privatwirtschaft angepasst, welche für die öffentliche Hand modifiziert wurde. So sollen insbesondere die Grundlagen und angewandten Grundsätze bei der Erstellung des Budgets, die neuen Positionen und wesentlichen Veränderungen gegenüber dem Vorjahr sowie die finanzpolitischen Ziele und Kennzahlen betont werden (vgl. auch Ziff. 2.4). Das eigentliche Budget setzt sich nach einem generellen Überblick der Planzahlen, der Erfolgs und der Investitionsrechnung in einem ersten Teil aus einem Kommentar zum Budget und in einem zweiten Teil aus dem Anhang mit angewandtem Regelwerk, Erläuterungen zu Positionen der Erfolgs- und der Investitionsrechnung sowie ergänzenden Angaben und Finanzkennzahlen zusammen. In einer separaten Broschüre werden die unkommentierten Zahlen der Organisationseinheiten detailliert aufgezeigt.

Die Genehmigung des Budgets durch den Kantonsrat bzw. die Gemeindeversammlung oder den Einwohnerrat ist die Ermächtigung, für einen bestimmten Zweck und innerhalb des bewilligten Betrages während des Budgetjahres Ausgaben zu tätigen. Für den Fall, dass kein rechtskräftiges Budget vorliegt, soll der Vorschlag des Musterfinanzhaushaltsgesetzes übernommen werden, wonach der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat ermächtigt ist, die für die ordentliche Staatstätigkeit unabdingbaren Ausgaben zu tätigen. Die vom Kantonsrat bzw. der Gemeindeversammlung oder dem Einwohnerrat noch nicht bewilligten Kredite sollen mit grösster Zurückhaltung beansprucht werden. Der im geltenden Recht vorgesehene Zusatz, wonach im übrigen ein Zwölftel der vorgesehenen Kredite pro Monat in Anspruch genommen werden kann (Art. 31 Abs. 3 FHG), wird deshalb gestrichen.

3.3 Jahresrechnung (Art. 10 – 15)

Art. 10 Jahresrechnung

Wie nach geltendem Recht hat der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat dem Kantonsrat respektive der Gemeindeversammlung die Jahresrechnung zur Genehmigung zu unterbreiten (vgl. Art. 33 FHG). Dies muss spätestens innert sechs Monaten nach Ende des Kalenderjahres geschehen.

Hauptelemente der Jahresrechnung sind die Bilanz, die Erfolgsrechnung und die Investitionsrechnung. Sie sind nach dem Kontenrahmen des vom Regierungsrat bezeichneten Rechnungslegungsmodells (HRM2) zu gliedern. Neue und zusätzliche Elemente der Jahresrechnung gemäss HRM2 sind die Geldflussrechnung (Art. 14 nFHG) und ein ausführlicher Anhang (Art. 16 nFHG). Um die Entwicklung besser zu erkennen, sind zudem die Zahlen der Bilanz, der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung des Vorjahres und des Budgets aufzuzeigen. Neu ist der Prüfbericht der Revisionsstelle beizulegen. Der festgelegte Umfang der Jahresrechnung darf nicht unterschritten werden, weitere Unterlagen können indes angefügt werden. Analog dem Budget werden für die Jahresrechnung die unkommentierten Detailzahlen der Organisationseinheiten in einer separaten Broschüre aufgezeigt.

Art. 11 Bilanz

In der Bilanz werden die Aktiven (Vermögen) und die Passiven (Verpflichtungen und Eigenkapital) einander gegenübergestellt. Der Saldo ist der Bilanzüberschuss oder der Bilanzfehlbetrag. Die Aktiven werden in das Finanz- und das Verwaltungsvermögen, die Passiven in Fremdkapital und Eigenkapital gegliedert. Im Einzelnen ergibt sich die Einteilung der Bilanz aus dem Kontenrahmen HRM2.

Art. 12 Erfolgsrechnung

Ziel der Erfolgsrechnung ist es, das jährliche finanzielle Ergebnis des Gemeinwesens im Sinne des «True and Fair View-Prinzips» darzustellen. Die Erfolgsrechnung ist hierfür zweistufig abzuschliessen (vgl. Ziff. 2.5). Auf der ersten Stufe wird eine getreue Abbildung der Geschäftstätigkeit aufgezeigt, welche mit anderen Gemeinwesen vergleichbar ist. Finanzpolitisch motivierte Buchungen sowie mit der eigentlichen Geschäftstätigkeit nicht zusammenhängende Vorfälle sind auf der zweiten Stufe zu erfassen. Zusammen bilden die erste und die zweite Stufe das Gesamtergebnis.

Aufwand oder Ertrag können ausserordentlich sein. Neben solchen, mit denen in keiner Art und Weise gerechnet werden konnte, die sich der Einflussnahme und Kontrolle entziehen und nicht zur ordentlichen Tätigkeit gehören, sind dies insbesondere finanzpolitisch motivierte Buchungen. Mit der zweistufigen Erfolgsrechnung ist sichergestellt, dass die erste Stufe der Erfolgsrechnung (operatives Ergebnis) von ausserordentlichen Einflüssen und Abschlussentscheiden unbeeinflusst bleibt.

Art. 13 Investitionsrechnung

Die Investitionsrechnung ist eine separate Rechnung für Investitionseinnahmen und -ausgaben des Verwaltungsvermögens, die einen Überblick über die öffentlichen Investitionsvorhaben schafft. Welche Ausgaben und Einnahmen in der Investitionsrechnung dargestellt werden, ist aus dem Kontenrahmen HRM2 ersichtlich. Ausgewiesen werden dabei allerdings nur Investitionsausgaben für Verwaltungsvermögen mit mehrjähriger Nutzungsdauer, welche die gesetzlich festgelegte Aktivierungsgrenze gemäss Absatz 4 der Bestimmung erreichen. Die vorgesehenen Grenzen entsprechen der Empfehlung der Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen (KKAG) und wurden anlässlich einer Umfrage des Amtes für Justiz und Gemeinden vom 8. Mai 2012 von einem Grossteil der Schaffhauser Gemeinden für gut befunden. Anlagen, welche die festgelegte Aktivierungsgrenze nicht erreichen, sind direkt über die Erfolgsrechnung abzuschreiben. Geschäfte im Zusammenhang mit dem Finanzvermögen werden in der Investitionsrechnung nicht erfasst.

Wie beim Aufwand und Ertrag (Art. 12 Abs. 3 nFHG) kann es – wenn auch seltener – auch ausserordentliche Investitionsausgaben und Investitionseinnahmen geben.

Art. 14 Geldflussrechnung

Die Geldflussrechnung ist wichtig, um Auskunft über die Herkunft und Verwendung der Liquidität geben zu können. Sie stellt den Geldfluss aus betrieblicher Tätigkeit (Erfolgsrechnung), den Geldfluss aus Investitions- und Anlagetätigkeit (Investitionsrechnung) und den Geldfluss aus Finanzierungstätigkeit gestuft dar. Dadurch wird über die betrieblichen, die investiven und die tresoreriebezogenen (Liquiditätsbewirtschaftung) Vorgänge detailliert orientiert.

Art. 15 Anhang

Im Anhang finden sich Fakten, welche für das Verständnis der finanziellen Lage und der Entwicklung des Finanzhaushaltes notwendig sind. Die in diesem Artikel vorgegebenen Einzelheiten sind obligatorisch darzulegen. Es handelt sich um materielle Aussagen über die Rechnungslegung und die Rechnungslegungsgrundsätze sowie um Detailausweise über Einzelheiten des Haushalts. Als Regelwerk gilt das vom Regierungsrat festgelegte Regelwerk (HRM2, vgl. Art. 43 Abs. 2 nFHG). Wird davon abgewichen, sind die Abweichungen aufzuzeigen. Auch sind die Rechnungslegungsgrundsätze einschliesslich der wesentlichen Bilanzierungs- und Bewertungsgrundsätze zusammenzufassen.

Neu ist der Eigenkapitalnachweis. Im HRM1 wurde das Eigenkapital nur durch das Ergebnis der Laufenden Rechnung verändert. Unter HRM2 gehören verschiedene zusätzliche Bestandteile der

Passivseite der Bilanz zum Eigenkapital an (z. B. Fonds im Eigenkapital, Spezialfinanzierungen im Eigenkapital, Vorfinanzierungen, Reserven).

Rückstellungs-, Beteiligungs-, Gewährleistungs- und Anlagespiegel geben Auskunft über den Bestand und die Veränderung von Buchwerten. Sie enthalten die notwendigen Angaben für die Beurteilung der Finanzlage und der Risiken. Zudem wird der Anhang eine Detailübersicht über die laufenden Verpflichtungskredite enthalten.

4. Ausgaben, Kreditarten und Spezialfinanzierungen

4.1 Ausgaben (Art. 16 – 17)

Art. 16 Gebundene und neue Ausgaben

Der Abgrenzung zwischen neuen Ausgaben und gebundenen Ausgaben kommt eine grosse politische Bedeutung zu. Nur neue Ausgaben unterliegen der separaten Ausgabenbewilligung – je nach Finanzkompetenz – des Regierungsrates bzw. des Gemeinderates, des Kantonsrates bzw. der Gemeindeversammlung oder des Einwohnerrates, der Stimmberechtigten.

Wegen Abgrenzungsschwierigkeiten wurde in der Vergangenheit wiederholt das Bundesgericht angerufen. Dieses hat dabei den Begriffen «neue Ausgaben» und «gebundene Ausgaben» in gefestigter Rechtsprechung klare Konturen verliehen (vgl. z. B. BGE 115 Ia 139 ff.; 116 Ia 1 ff.; 141 I 130 ff.). Ausgaben gelten demgemäss als gebunden, wenn sie durch einen Rechtssatz prinzipiell und dem Umfang nach vorgeschrieben sind oder zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich sind. Gebunden ist eine Ausgabe ferner, wenn anzunehmen ist, mit der Rechtsgrundlage seien auch die sich daraus ergebenden Aufwendungen gebilligt worden, falls ein entsprechendes Bedürfnis voraussehbar war oder gleichgültig ist, welche Sachmittel zur Erfüllung der vom Gemeinwesen mit dem Grunderlass übernommenen Aufgaben gewählt werden. Es können aber selbst dann, wenn eine Ausgabe durch den Grunderlass präjudiziert ist, die Modalitäten der Vornahme wichtig genug sein, um die Mitsprache der zuständigen Behörde 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 daher eine neue Ausgabe anzunehmen.

Ein häufiger Streitfall vor Bundesgericht bildeten in der Vergangenheit Sachanlagen (vgl. z. B. BGE 111 Ia 34; 113 Ia 390 ff.; Urteil 1C_35/2012 vom 4. Juni 2012). Das Bundesgericht hat hierzu festgelegt, dass in Bezug auf den Unterhalt von Gebäuden Ausgaben für die Instandstellung, Erneuerung oder den Umbau eines Gebäudes immer gebunden sind, wenn der Zweck des Gebäudes beibehalten wird. Ebenso dürfen Ausgaben als gebunden betrachtet werden, die nur der Erhaltung und dem Unterhalt im Sinn der technischen Erneuerung auf einen zeitgemässen Stand dienen. Kommt der entscheidenden Behörde beim Gebäudeunterhalt indes eine Handlungsfreiheit zu oder überschreiten Modernisierungen den üblichen Standard, ist auch bei Umbauten ohne Zweckänderung von neuen Ausgaben auszugehen.

Die bisherige Definition (vgl. 16 Abs. 2 FHG) ist sehr offen und daher für die Praxis zu unbestimmt. Mit der vorgesehenen Formulierung in Art. 16 nFHG wird der Bundesgerichtspraxis Rechnung getragen.

Art. 17 Ausgabenvoraussetzungen

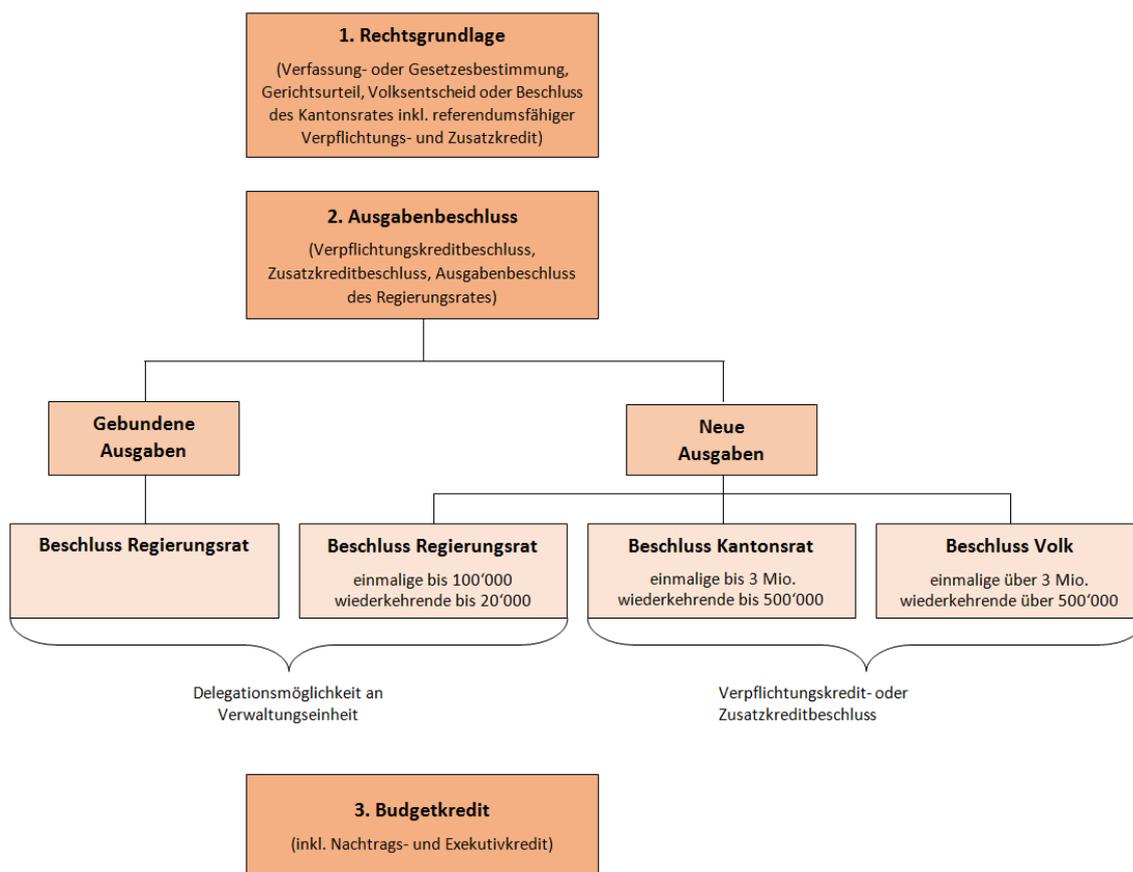
Jede Ausgabe bedarf einer Rechtsgrundlage (vgl. Art. 4 Abs. 2 lit. a nFHG) und eines Ausgabenentscheides. Das Kreditrecht regelt die Fragen, wer nach was für Kriterien über welche Ausgaben bestimmen kann. Aus der Kantonsverfassung wie auch aus dem Musterfinanzhaushaltsgesetz folgt, dass das Ausgabenverfahren zweistufig ist. Es bedarf sowohl der Ermächtigung zum Eingehen von Verpflichtungen (Ausgabenbeschluss), als auch der Ermächtigung zur Belastung der konkreten Jahresrechnung (Budgetkredit, Nachtragskredit oder Exekutivkredit). Zur Klärung werden die Voraussetzungen neu explizit im Gesetz verankert (Art. 18 Abs. 1 nFHG). Eine Ausgabe darf erst getätigt werden, wenn alle drei Voraussetzungen erfüllt sind, die Reihenfolge ist aber nicht massgebend. Rechtsgrundlage und Verpflichtungskreditbeschluss können zusammenfallen, sofern letzterer referendumsfähig ist.

Die Ausgabenbefugnisse für den Ausgabenbeschluss richten sich nach der Kantonsverfassung bzw. den Gemeindeordnungen. Sie werden durch das neue Finanzhaushaltsgesetz nicht beeinträchtigt.

Im Kanton beschliesst der Regierungsrat über gebundene sowie über neue einmalige Ausgaben bis 100'000 Franken, neue jährlich wiederkehrende Ausgaben bis 20'000 Franken sowie Verfügungsgeschäfte über Liegenschaften des Finanzvermögens bis 1 Mio. Franken (Art. 66 KV). Der Kantonsrat beschliesst über höhere neue Ausgaben bis zur Befugnis des Volkes (vgl. Art. 56 KV). Die Stimmberechtigten entscheiden obligatorisch über neue einmalige Ausgaben von mehr als 3 Mio. Franken und über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als 500'000 Franken (Art. 32 KV). Neue einmalige Ausgaben von mehr als 1 Mio. Franken und jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als 100'000 Franken unterstehen dem fakultativen Referendum. Ausgabenbefugnisse des Volkes können an den Kantonsrat, solche des Kantonsrates an den Regierungsrat übertragen werden (vgl. Art. 49 KV).

Im neuen Finanzhaushaltsgesetz soll explizit festgeschrieben werden, dass auch der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat seine Ausgabenbefugnisse an die Verwaltungseinheiten delegieren können soll (vgl. Abs. 2). Abhängig von der Ausgabenbefugnis handelt es sich beim Ausgabenbeschluss um einen Verpflichtungskredit- oder Zusatzkreditbeschluss oder um einen Ausgabenbeschluss des Regierungsrates bzw. des Gemeinderates (Exekutivkredit).

Ausgabenvoraussetzungen des Kantons*:



* Das Schema gilt analog für die Gemeinden im Rahmen derer Bestimmungen.

Von den drei Ausgabenvoraussetzungen zu unterscheiden ist die Ermächtigung zur Geldverwendung respektive zur Zeichnungsberechtigung.

4.2 Kreditarten (Art. 18 – 24)

Art. 18 Kredit

Es gibt verschiedene Arten von Krediten, namentlich den Verpflichtungskredit, den Zusatzkredit, den Budgetkredit, den Nachtragskredit und den Exekutivkredit. Das Kreditverständnis weicht teilweise von der geübten Praxis ab. Verpflichtungs-, Zusatz-, Budget- und Nachtragskredit sind reserviert für den Entscheid des Kantonsrates bzw. der Gemeindeversammlung oder des Einwohnerrates sowie den Volksentscheid.

Einige wesentliche Eigenschaften, die für alle Kreditarten gelten, werden wie im geltenden Recht (Art. 25 FHG) und im Musterfinanzhaushaltsgesetz vorweg klargelegt. So müssen alle Kredite, deren Genehmigung nach der Kantonsverfassung bzw. nach der Gemeindeordnung in die Kompetenz der Stimmberechtigten oder des Kantonsrates bzw. der Gemeindeversammlung oder des Einwohnerrates fallen, dem zuständigen Organ mit einem erläuternden Bericht unterbreitet werden.

Mit fachmännischen Regeln sind allgemein gebräuchliche Methoden von Berufsständen oder anerkannten Vereinigungen gemeint.

Art. 19 Verpflichtungskredit

Der Verpflichtungskredit gibt die Ermächtigung, bis zu einer bestimmten Summe für einen bestimmten Zweck finanzielle Verpflichtungen einzugehen. Er ist immer dann einzuholen, wenn die Ausgabe nicht gebunden ist oder ein Kreditbegehren die Finanzkompetenz des Regierungsrates bzw. Gemeinderates (Exekutivkredit) übersteigt. Über neue einmalige Ausgaben bis zu 1 Mio. Franken und über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben bis zu 100'000 Franken beschliesst der Kantonsrat in abschliessender Befugnis (Art. 33 Abs. 1 lit. d KV). Bei den Gemeinden gelten die in der Verfassung vorgesehenen Schwellenwerte. Wird der Schwellenwert erreicht, nach dem eine Ausgabe dem Referendum unterstellt werden muss, kann der Verpflichtungskredit nicht mit der Budgetzustimmung bewilligt werden. Es bedarf eines separaten Berichtes und Antrages und eines separaten Beschlusses, der selbstverständlich in die Budgetvorlage integriert werden kann, aber dem Referendum zu unterliegen hat. Dem Verpflichtungskredit kommt aber auch bei tieferen Beträgen eine gewisse Bedeutung zu, wenn Projekte zu Ausgaben in künftigen Budgetperioden führen, oder bei Vorhaben, bei denen das Eingehen der Verpflichtung und die daraus resultierenden Ausgaben nicht in das gleiche Rechnungsjahr fallen.

Beschlossen werden kann er wie im geltenden Recht als Objekt- oder als Rahmenkredit (vgl. Art. 28a FHG). Der Objektkredit umfasst ein einzelnes Vorhaben (z. B. Bau eines Sicherheitszentrums), der Rahmenkredit beinhaltet ein Programm, das aus mehreren einzelnen Vorhaben oder Etappen besteht, die ihrerseits einem gemeinsamen, übergeordneten Zweck dienen (z. B. Rahmenkredit S-Bahn). Aus einem Rahmenkredit heraus können wieder einzelne Objektkredite bewilligt werden.

Der Rechnungslegung liegt der Grundsatz der Bruttodarstellung zugrunde (vgl. Art. 28 nFHG). Unterschieden werden muss dieser Grundsatz von der Brutto- oder Nettomethode zur Ermittlung des Verpflichtungskredites: Der Verpflichtungskredit ist grundsätzlich für den Bruttobetrag der Ausgabe zu beschliessen. Netto kann er beschlossen werden, wenn Beiträge Dritter in ihrer Höhe rechtlich zugesichert sind oder wenn er vorbehaltlich bestimmter Leistungen Dritter bewilligt wird. Die Bestimmung zur Preisstandklausel ist im Sinne des True and Fair View-Prinzips zu sehen und soll verhindern, dass wegen teuerungsbedingter Mehrkosten ein Zusatzkredit beantragt werden muss. Mehrausgaben infolge offensichtlicher Preisänderung können als gebundene Ausgaben gelten.

Eine gesetzliche Legitimation soll alsdann die in den Gemeinden verbreitete Praxis, Kreditsummen mit einer Kostenungenauigkeit zu bewilligen, finden. Diese muss quantifiziert sein (z. B. 15 Prozent).

Art. 20 Verpflichtungskreditkontrolle

Der Verpflichtungskredit ermächtigt zum Eingehen von finanziellen Verpflichtungen. Der jährliche Mittelbedarf aus dem Verpflichtungskredit ist als Aufwand oder Investitionsausgabe ins jeweilige Budget aufzunehmen, um die finanzielle Planung über die verfügbaren Mittel vorzunehmen.

Die Verpflichtungskredite sind im Buchhaltungssystem der zuständigen Verwaltungseinheit zu erfassen. Bis zur Vollendung des Einzelvorhabens oder Programms ist zudem im Budget deklaratorisch der jährliche Mittelbedarf aus den Verpflichtungskrediten auszuweisen und in der Jahresrechnung Rechenschaft über die benötigten Anteile des Verpflichtungskredits abzulegen. Dies ermöglicht intern und extern Überblick und Überwachung.

Sobald das entsprechende Vorhaben realisiert ist oder die Realisierung obsolet wurde, erlischt die Kompetenz und der Verpflichtungskredit muss abgerechnet werden. Im Budget dürfen nicht mehr länger Ausgaben für dieses Projekt vorgesehen werden.

Art. 21 Zusatzkredit

Zeigt sich vor oder während der Ausführung eines Vorhabens, dass der bewilligte Verpflichtungskredit um den in der Beschlusskompetenz des Regierungsrates bzw. des Gemeinderates liegenden Betrag überschritten wird, ist vor dem Eingehen neuer Verpflichtungen ohne Verzug ein Zusatzkredit einzuholen. Ohne Verzug bedeutet, dass etwa bei mehrmonatigen Sitzungspausen der Gemeindeversammlung ein ausserordentlicher Termin vereinbart werden muss. Die Zuständigkeit für die Genehmigung des Zusatzkredits richtet sich nach der Höhe der Überschreitung. Damit sind Zusatzkredite im Prinzip entsprechend ihrer eigenen Höhe und unabhängig vom Verfahren zu behandeln, in dem der Hauptkredit bewilligt wurde. Bewusst und damit auffällig zu tief beantragte Hauptkredite zur Umgehung der Volksrechte sind freilich unzulässig.

Die ergänzende Kreditbewilligung über einen Zusatzkredit ist nur erforderlich, wenn sich die Mehrausgabe als neue Ausgabe erweist. Erweisen sich die Mehrausgaben als gebunden, ist der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat ermächtigt, einen Exekutivkredit zu sprechen. Dasselbe gilt, falls Dringlichkeit besteht (vgl. Art. 24 nFHG).

Art. 22 Budgetkredit

Mit dem Budgetkredit ermächtigt der Kantonsrat bzw. die Gemeinderversammlung oder der Einwohnerrat den Regierungsrat bzw. den Gemeinderat, die Jahresrechnung für den angegebenen Zweck bis zum festgelegten Betrag zu belasten. Er beinhaltet zum einen die gebundenen Ausgaben und zum anderen die neuen Ausgaben, jeweils für ein Jahr.

Neue Ausgaben, für die der Verpflichtungskredit oder die Rechtsgrundlage noch aussteht, sollten nach den Fachempfehlungen vermerkt werden (Sperrvermerk), da eine Ausgabe erst zulässig ist, wenn alle drei Ausgabenvoraussetzungen erfüllt sind. Der Budgetkredit hat nur Wirkung für das Budgetjahr. Am Ende verfällt er im Gegensatz zum Verpflichtungskredit, der bestehen bleibt, bis der Kredit verbraucht oder das Vorhaben abgeschlossen ist.

Nicht beanspruchte Budgetkredite verfallen am Ende des Jahres. In diesem Punkt besteht eine Abweichung zum Musterfinanzhaushaltsgesetz. Grundsätzlich wäre nach HRM2 wegen der Periodengerechtigkeit der bewilligte Budgetkredit auf die neue Periode zu übertragen (vgl. Kreditübertragung, Art. 48 Abs. 2 Musterfinanzhaushaltsgesetz) mit dem Ergebnis, dass die Zahlung der folgenden

Rechnung belastet würde und damit in der Periode, in der sie auch anfällt. Wird – wie hier vorgeschlagen – eine Rückstellung gebildet, so wird die Belastung in der Periode vorgenommen, in welcher die Verpflichtung eingegangen worden ist. Solche Rückstellungen sind nur unter eingeschränkten Voraussetzungen möglich (vgl. Art. 29 Abs. 4 nFHG).

Art. 23 Nachtragskredit

Der Nachtragskredit ist die Ergänzung eines nicht ausreichenden Budgetkredits. Er muss eingeholt werden, wenn der Budgetkredit nicht ausreicht. Eigentliche Nachtragskredite liegen nur dann vor, wenn ein mit dem ordentlichen Budget bewilligter Budgetkredit noch im gleichen Budgetjahr ergänzt werden muss. Vorbehalten bleiben die Vorschriften über die Exekutivkredite (vgl. Art. 24 nFHG). Bewilligt werden kann der Nachtragskredit nur vom Kantonsrat bzw. von der Gemeindeversammlung oder dem Einwohnerrat. Gestrichen wird die bisherige Vorgabe, wonach Nachtragskreditbegehren zweimal jährlich vorgelegt werden. Im Kanton werden sie praxisgemäss bei Bedarf vorgelegt, die entsprechende Freiheit wird auch den Gemeinden zugestanden.

Art. 24 Exekutivkredit (Kreditüberschreitung)

Der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat darf wie der Kantonsrat bzw. die Gemeindeversammlung oder der Einwohnerrat innerhalb seiner Ausgabenbefugnis Ausgabenbeschlüsse fassen. Zunächst ist dies bei gebundenen und bei neuen Ausgaben, die in eigener Finanzkompetenz beschlossen werden dürfen, der Fall. Beispielsweise besteht ein Anspruch auf Sozialhilfeleistungen. Fallen somit die Sozialleistungen höher aus als budgetiert, so müssen sie unabhängig vom aufgebrauchten Budgetkredit erbracht werden. Dem Musterfinanzhaushaltsgesetzes folgend werden vom Exekutivkredit alsdann Ausgaben erfasst, die ohne nachteilige Folgen für den Kanton oder die Gemeinden keinen Aufschub ertragen sowie Ausgaben, denen im gleichen Rechnungsjahr entsprechende sachbezogene Einnahmen gegenüberstehen. Typisches Beispiel sind beim Kanton die Asylausgaben, welche durch den Bund getragen werden und bei denen dementsprechend bei Mehrausgaben auch Mehreinnahmen resultieren. Bezüglich Dringlichkeit sowie Gebundenheit einer Ausgabe gibt es einen Ermessensspielraum, der aber im Sinne rechtsstaatlich-demokratischer Prinzipien zurückhaltend zu handhaben ist. Ohnehin müssen Exekutivkredite zusammen mit der Jahresrechnung offen gelegt werden.

Die Kompetenz des Regierungsrates bzw. des Gemeinderates, bei Dringlichkeit einer gebundenen Ausgabe oder bei gegenüberstehenden Aufgaben einen Kredit zu sprechen, wird unter HRM2 auch als Kreditüberschreitung verstanden (vgl. Art. 47 Musterfinanzhaushaltsgesetz). Infolge der ohnehin zwecks Verfassung bestehenden Befugnisse des Regierungsrates bzw. des Gemeinderates wurde der prägnantere Begriff «Exekutivkredit» gewählt.

4.3 Spezialfinanzierungen (Art. 25 – 26)

Art. 25 Spezialfinanzierungen

Spezialfinanzierungen sind eine Errungenschaft des HRM1 und als solche bereits etabliert im Kanton und den Gemeinden (vgl. Art. 24 FHG). Spezialfinanzierungen sind gesetzlich für die Erfüllung einer bestimmten Aufgabe zweckgebundene Mittel, welche nicht für eine andere Aufgabe eingesetzt

werden dürfen (z. B. Asylfonds, Generationenfonds, Polizeischule). Spezialfinanzierungen sind dem Eigenkapital zuzuordnen, wenn das eigene Gemeinwesen die Rechtsgrundlage ändern kann oder aber diesbezüglich ein erheblicher Gestaltungsspielraum für das eigene Gemeinwesen offen bleibt. Andernfalls werden Spezialfinanzierungen dem Fremdkapital zugeordnet. Die Einlagen in Spezialfinanzierungen erfolgen über zweckgebundene Einnahmen.

Spezialfinanzierungen bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, die definiert, wer über die finanziellen Mittel für den bestimmten Zweck verfügen darf. Über die Verwendung dieser Mittel darf nicht nach allgemeinen Grundsätzen entschieden werden. Weiter unterliegen sie dem Verbot der Zweckbindung von Hauptsteuern. Damit wird eine gleichmässige Beachtung der verschiedenen staatlichen Aufgabengebiete gewährleistet. Verpflichtungen und Vorschüsse der Spezialfinanzierung sind zu verzinsen. Entfällt ihr Verwendungszweck, sollen sie vom Regierungsrat bzw. Gemeinderat aufgelöst werden können.

Art. 26 Zweckgebundene Zuwendungen

Schenkungen und letztwillige Zuwendungen mit bestimmter Zweckbestimmung müssen gesondert verwaltet werden (z. B. Fonds für wohltätige Zwecke, Stiftung Henri Moser). Entfällt deren Zweckbestimmung oder kann diese nicht mehr sachgerecht verfolgt werden, legt der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat mit Zustimmung des für Gemeindeangelegenheiten zuständigen Departementes sie mit anderen Schenkungen oder letztwilligen Zuwendungen zusammen oder löst sie auf. Die Kantone können einen Teil der Reinerträge vor der Verteilung in die kantonalen Fonds für nationale gemeinnützige oder wohltätige Zwecke verwenden.

5. Rechnungs- und Verwaltungsführung

5.1 Allgemeines (Art. 27 – 28)

Art. 27 Rechnungslegung

In Ausführung des «True and Fair View-Prinzips» wird festgehalten, dass die Rechnungslegung die tatsächliche Vermögens-, Finanz- und Ertragslage abzubilden hat.

Die geltenden Rechnungslegungsstandards soll der Regierungsrat für den Kanton und die Gemeinden bezeichnen. Es muss sich dabei um allgemein anerkannte Regelwerke handeln. Vorgesehen ist das HRM2. Abweichungen vom geltenden Standard sollen in einzelnen Punkten und in Ausnahmefällen möglich sein, sie müssen aber in der Jahresrechnung dargelegt und begründet werden. Dies ist erforderlich, weil Interpretationen und Beurteilungen der Haushaltlage zu finanzstatistischen Zwecken, von Gläubigern, gesamtschweizerischen Organisationen, Wissenschaft usw. vorgenommen werden.

Art. 28 Grundsätze der Rechnungslegung

Die allgemeinen Grundsätze der Haushaltsführung sollen neu mit spezifischen Grundsätzen zur Rechnungslegung ergänzt werden. Diese Grundsätze lehnen sich an die Privatwirtschaft an und entsprechen den modernen Rechnungslegungsstandards für die öffentliche Verwaltung. Im HRM1

existierte dieser Grundsatz nicht oder wurde zumindest nicht explizit erwähnt. Unter den einzelnen, in dieser Bestimmung aufgeführten Grundsätzen ist Folgendes zu verstehen:

Grundsatz der Bruttodarstellung: Aktiven und Passiven, Aufwände und Erträge sowie Investitionsausgaben und -einnahmen sind getrennt voneinander, ohne gegenseitige Verrechnung, in voller Höhe auszuweisen.

Grundsatz der Periodengerechtigkeit: Alle Aufwände und Erträge sind in derjenigen Periode zu erfassen, in der sie verursacht werden. Die Bilanz ist als Stichtagsrechnung zu führen.

Grundsatz der Fortführung: Bei der Rechnungslegung ist von einer Fortführung der Tätigkeit der öffentlichen Körperschaft auszugehen.

Grundsatz der Wesentlichkeit: Die in der Rechnung dargestellten Informationen müssen für die Entscheidungsfindung relevant sein. Informationen sind wesentlich, wenn ihr Vorhandensein, ihr Fehlen, ihre Korrektur, ihre fehlerhafte Darstellung die Entscheidung des Nutzers beeinflussen könnten. Sämtliche Informationen, die für eine rasche und umfassende Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage notwendig sind, werden offen gelegt.

Grundsatz der Verständlichkeit: Dieser Grundsatz verlangt, dass die Informationen (für Personen mit einem gewissen Fachwissen) verständlich sind. Gleichzeitig dürfen Informationen zu komplexen Sachverhalten nicht der Verständlichkeit halber weggelassen werden, wenn es sich um für das Gesamtbild relevante Informationen handelt.

Grundsatz der Zuverlässigkeit: Der Grundsatz der Zuverlässigkeit beinhaltet die Richtigkeit, die wirtschaftliche Betrachtungsweise, die Neutralität, die Vorsicht und die Vollständigkeit als Subprinzipien. Damit die Darstellung zuverlässig ist, sollte sie sachlich richtig sein, sich weniger an der rechtlichen Form als an den tatsächlichen wirtschaftlichen Umständen orientieren, neutral sein, d. h. willkürfrei und wertfrei sein und nicht von Partikulärinteressen oder einer bewertenden Beurteilung verzerrt sein, nach dem Vorsichtsprinzip erfolgen und möglichst vollständig die Sachverhalte darstellen. Das Vorsichtsprinzip bedeutet nicht, dass möglichst niedrig bewertet werden sollte, sondern vielmehr, dass alle Risiken beachtet werden sollten, die den eingestellten Wert verändern könnten. Die Beachtung dieses Grundsatzes erfordert, dass bei Unsicherheiten in der Beurteilung ein vorsichtig geschätzter Wert bilanziert wird, aber keine stillen Reserven gebildet werden. Die Vollständigkeit verlangt, dass keine wichtigen Informationen ausser Acht gelassen werden.

Grundsatz der Vergleichbarkeit: Die Rechnungen des Gesamtkantons und der Verwaltungseinheiten sollen sowohl untereinander als auch über die Zeit hinweg vergleichbar sein.

Grundsatz der Stetigkeit: Die Grundsätze der Rechnungslegung sollen soweit als möglich über einen längeren Zeitraum unverändert bleiben.

5.2 Bilanzierung und Bewertung (Art. 29 – 31)

Art. 29 Bilanzierungsgrundsätze

Mit den Bilanzierungsgrundsätzen und den Bewertungsgrundsätzen (Art. 30 nFHG) werden die Grundregeln für die Rechnungslegung definiert. Die Bilanzierungsgrundsätze regeln, wann Vermögenswerte, Verpflichtungen und Rückstellungen überhaupt zu bilanzieren sind.

Vermögenswerte im Finanzvermögen werden bilanziert, wenn sie einen künftigen wirtschaftlichen Nutzen generieren und ihr Wert zuverlässig ermittelt werden kann. Im Verwaltungsvermögen werden sie bilanziert, wenn sie zukünftige Vermögenszuflüsse bewirken oder einen mehrjährigen öffentlichen Nutzen aufweisen und ihr Wert verlässlich ermittelt werden kann. Ergänzend sind die Regelungen zur Aktivierungsgrenze zu beachten (Art. 13 Abs. 3 nFHG). Verbindlichkeiten werden bilanziert, wenn ihre Erfüllung voraussichtlich zu einem Mittelabfluss führen wird und ihr Wert zuverlässig ermittelt werden kann. Wenn der Zeitpunkt der Erfüllung oder die Höhe des künftigen Mittelabflusses mit Unsicherheiten behaftet sind, wird eine Verbindlichkeit in der Form einer Rückstellung gebildet. Diese Definition ist enger als das geltende Verständnis. Unter dem Gesichtspunkt des «True and Fair View-Prinzips» sollten keine Buchungen vorgenommen werden, die einer den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Darstellung der Finanzlage widersprechen. Gemäss den Fachempfehlungen des HRM2 müssen Reserven in der Jahresrechnung transparent dargelegt werden, um Vergleichbarkeit zwischen den Gemeinwesen zu gewährleisten.

Art. 30 Bewertung des Fremdkapitals und des Finanzvermögens

Das Fremdkapital und das Finanzvermögen sind in der Bilanz grundsätzlich zum Nominalwert zu bewerten. Eine Ausnahme gilt für Anlagen im Finanzvermögen. Diese werden bei erstmaliger Bilanzierung zu Anschaffungskosten bewertet. Erfolgt der Zugang ohne Kosten, wird zum Verkehrswert im Zeitpunkt des Zugangs bewertet. Finanzanlagen sind jährlich, übrige Anlagen periodisch zu bewerten, wozu eine Bewertungsfrist von maximal acht Jahren vorgesehen wird. Speziell erwähnt ist alsdann, wie mit einer Position des Finanzvermögens umzugehen ist, die eine dauerhafte Wertminderung erfährt: Ihr bilanzierter Wert ist zu berichtigen.

Art. 31 Bewertungen und Abschreibung des Verwaltungsvermögens

Auch beim Verwaltungsvermögen gilt das Prinzip der Bewertung zu Anschaffungs- bzw. Herstellkosten. Die Anlagen sind grundsätzlich in Abhängigkeit von einer definierten Nutzungsdauer abzuschreiben. HRM2 lässt den Kantonen allerdings offen, ob sie sich für die lineare oder degressive Abschreibungsmethode entscheiden. Es ist vorgesehen, die bisherige Praxis der linearen Abschreibungsmethode beizubehalten. Der Regierungsrat wird die Abschreibungssätze für den Kanton und die Gemeinden nach Anlagekategorien festlegen. Er hat sich hierzu an HRM2 zu orientieren. Wenn das Eigenkapital 25 Prozent des Fiskalertrages übersteigt, können zusätzliche Abschreibungen in das Budget aufgenommen oder aus dem Ertragsüberschuss der Erfolgsrechnung vorgenommen werden. Sie müssen als ausserordentlicher Aufwand gebucht werden. Voneinander abweichende finanzbuchhalterische und betriebswirtschaftliche Werte des Verwaltungsvermögens sind auszuweisen. Schliesslich gilt auch für das Verwaltungsvermögen, dass der bilanzierte Wert zu berichtigen

ist, wenn bei einer Position des Verwaltungsvermögens eine dauerhafte Wertminderung oder ein vorzeitiges Nutzungsende absehbar ist.

5.3 Konsolidierung (Art. 32 – 33)

Art. 32 Konsolidierungskreis

Eine der wesentlichen Neuerungen gegenüber HRM1 ist die Konsolidierungspflicht. Unter Konsolidierung versteht man im finanziellen Rechnungswesen die Zusammenfassung und Bereinigung von Einzelabschlüssen mehrerer Einheiten zu einem Gesamtabchluss (konsolidierter Abschluss). Die konsolidierte Rechnung hat die Institutionen im Sinne von Art. 1 nFHG zu erfassen. Selbständige Verwaltungsorganisationen des kantonalen öffentlichen Rechts (z. B. Pensionskasse Schaffhausen) sowie weitere Organisationen (z. B. Elektrizitätswerk des Kantons Schaffhausen AG) sind von der Konsolidierungspflicht ausgenommen. Sie werden im Beteiligungs- und Gewährleistungsspiegel im Anhang der Rechnung aufgeführt, wenn der Kanton oder die Gemeinde ihr Träger ist, in massgeblicher Weise beteiligt ist, in massgeblicher Weise Betriebsbeiträge leistet oder sie in massgeblicher Weise beeinflussen kann.

Art. 33 Konsolidierte Rechnung

Die Rechnungen der zu konsolidierenden Institutionen werden nach der Methode der Vollkonsolidierung oder nach dem anteiligen Eigenkapitalwert in die Jahresrechnung integriert. Für die Vollkonsolidierung werden die Aktiven und Passiven bzw. der Aufwand und Ertrag der zu konsolidierenden Institutionen voll in die konsolidierte Rechnung übernommen. Transaktionen, die zwischen den zu konsolidierenden Institutionen stattgefunden haben, sind zu bereinigen.

6. Rechnungslegung (Art. 34 – 39)

Art. 34 Grundsätze der Buchführung

Aufgabe der Buchhaltung ist es, chronologisch und systematisch die Geschäftsvorfälle gegen aussen sowie die internen Verrechnungen zu erfassen. Die wesentlichsten Vorgaben zur Buchführung werden fortan im Finanzhaushaltsgesetz verankert. Wesentlich sind zunächst die Grundsätze der Buchführung, welche unter HRM2 Beachtung finden müssen.

Die Buchführung hat sich nach der Vollständigkeit, der Richtigkeit, der Rechtzeitigkeit und der Nachprüfbarkeit zu richten. Vollständigkeit im Zusammenhang mit der Buchführung bedeutet, dass die Finanzvorfälle und die Buchungstatbestände lückenlos und periodengerecht erfasst werden. Richtigkeit bedeutet, dass die Buchungen den Tatsachen entsprechen sollen und weisungsgemäss vorzunehmen sind. Der Grundsatz der Rechtzeitigkeit bedeutet, dass die Informationen über finanzielle Vorgänge unmittelbar (grundsätzlich zumindest wöchentlich) festgehalten werden sollten und nicht zu einem späteren Zeitpunkt, wo vielleicht der Vorgang nicht mehr einfach nachzuvollziehen ist. Ferner sind die Vorgänge chronologisch festzuhalten. Im Sinne der Rechtzeitigkeit sind Geschäftsvorfälle in der Regel zu dem Zeitpunkt zu verbuchen, zu dem sie eintreten. Nachprüfbarkeit bedeutet, dass die finanziellen Vorgänge schriftlich oder elektronisch festgehalten werden sollen, so dass sie

für Aussenstehende überprüfbar sind. Alle finanziellen Vorgänge sollen mit Belegen beweisbar sein (vgl. Art. 36 nFHG).

Art. 35 Zahlungsaufschub und Forderungsverzicht

Ratenzahlungen und Stundungen sollen gewährt werden können, wenn besondere Verhältnisse vorliegen. Zu denken ist primär an vorübergehende Zahlungsschwierigkeiten, aber auch an Gründe wie gesundheitliche Probleme oder Landesabwesenheit. Die Voraussetzungen für den Forderungsverzicht entsprechen dem geltenden Recht (vgl. Art. 20 FHG), wonach auf die Geltendmachung von Forderungen und die Schuldbetreibung nur verzichtet werden darf, wenn anzunehmen ist, dass die Schuldbetreibung erfolglos sein wird oder der Aufwand beziehungsweise das Prozessrisiko zur ausstehenden Summe in einem offensichtlichen Missverhältnis steht (z. B. ausgewiesene Mittellosigkeit, unbekannter Aufenthalt). Spezialgesetzliche Bestimmungen bleiben vorbehalten (z. B. Art. 186 f. Gesetz über die direkten Steuern vom 20. März 200, SHR 641.100; Art. 425 Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007, SR 312.0).

Art. 36 Aufbewahrung der Belege

Der Aufbewahrung der Belege kommt für eine ordnungsgemässe Buchführung eine besondere Bedeutung zu, da die finanziellen Vorgänge ohne sie nicht nachprüfbar sind. Aus diesem Grund ist explizit vorgesehen, dass grundsätzlich eine zehnjährige Aufbewahrungspflicht besteht. Spezifische Vorgaben in den Spezialerlassen gehen freilich vor. Zur Art der Aufbewahrung äussert sich die Bestimmung bewusst nicht. Denkbar ist sowohl eine physische, als auch eine elektronische Belegaufbewahrung, soweit sie revisionssicher ist.

Art. 37 Kosten- und Leistungsrechnungen

Der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat legt fest, welche Verwaltungseinheiten eine auf ihre Bedürfnisse ausgerichtete Kosten- und Leistungsrechnung führen. Eine solche wird nicht generell als obligatorisch erklärt. Geführt werden soll die Kosten- und Leistungsrechnung dort, wo sie entscheidungsrelevant sein wird, wie zum Beispiel bei der Gebührenfestlegung.

Art. 38 Interne Verrechnungen

Interne Verrechnungen sind Gutschriften und Belastungen zwischen Verwaltungseinheiten des Kantons bzw. zwischen Verwaltungseinheiten einer Gemeinde. Unter HRM1 waren interne Verrechnungen relativ zahlreich. Nun, unter HRM2, sollen sie gestrafft werden. Interne Verrechnungen sind in Analogie zum Musterfinanzhaushaltsgesetz nur dann vorzunehmen, wenn sie für die Aufwand- und Ertragsermittlung oder für die wirtschaftliche Leistungserfüllung und die Kostentransparenz wesentlich sind.

Art. 39 Internes Kontrollsystem

Das IKS umfasst regulatorische, organisatorische und technische Massnahmen, um das Vermögen zu schützen, die zweckmässige Verwendung der Mittel sicherzustellen, Fehler und Unregelmässigkeiten bei der Rechnungsführung zu verhindern oder aufzudecken sowie die Ordnungsmässigkeit der Rechnungslegung und die verlässliche Berichterstattung zu gewährleisten.

HRM2 verlangt dessen Schaffung für alle Organisationseinheiten und somit vorbehaltlich abweichender Bestimmungen (vgl. Art. 1 Abs. 2 nFHG) auch für den Kantonsrat bzw. die Gemeindeversammlung oder den Einwohnerrat, für die Gerichte und für die Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts. Wie bereits erwähnt (vgl. Ziff. 4), soll aber vorerst auf die flächendeckende Anordnung eines IKS verzichtet werden. Es liegt am Regierungsrat bzw. am Gemeinderat nach Rücksprache mit dem für die Rechnungsprüfung zuständigen Organ ein IKS einzuführen und hierzu Vorgaben zu erlassen. Zu berücksichtigen sind dabei die Risikolage und das Kosten-Nutzen-Verhältnis. Verantwortlich für die Einführung, den Einsatz und die Überwachung eines Kontrollsystems sind die Verwaltungseinheiten in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich.

7. Organisation und Zuständigkeiten (Art. 40 – 42)

Zunächst hält Art. 40 die zentralen Aufgaben des Regierungsrats bzw. des Gemeinderats fest. Es handelt sich dabei um die wichtigen strategischen Aufgaben. Die Bewilligung von Exekutivkrediten, kann wie in manchen Gemeinden üblich, weiterhin an einen Ausschuss oder einzelne Mitglieder übertragen werden (vgl. Art. 54 Abs. 3 GG).

In den folgenden beiden Bestimmungen, Art. 41 und 42, wird näher geregelt, welche operative Aufgaben sind, die jedem Departement zukommen, und welche spezifische finanztechnische Aufgaben sind, die sinnvollerweise vom Finanzdepartement wahrgenommen werden. Selbstverständlich ist der Regierungsrat befugt, die konkrete Zuteilung auf Verordnungsstufe oder mittels interner Weisungen näher auszuführen. Auf Gemeindeebene legt der Gemeinderat die entsprechenden Zuständigkeiten fest.

8. Übergangs- und Schlussbestimmungen (Art. 43 – 48)

Art. 43 Vollzug

Der Regierungsrat erlässt die für den Vollzug dieses Gesetzes erforderlichen Ausführungsbestimmungen. Soweit er für die Gemeinden keine Vorgaben trifft, können diese eigene Ausführungsbestimmungen erlassen. Dasselbe gilt für diejenigen Bereiche, welche dieses Gesetz ausdrücklich in die jeweilige Kompetenz stellt. Wo die Gemeinden explizit in die Pflicht genommen werden, ist der Regierungsrat nicht zur Regelung befugt. Vom Regierungsrat soll weiter das anzuwendende Regelwerk bezeichnet werden. Dieses wird HRM2 sein. HRM2 selbst soll nicht im Finanzhaushaltsgesetz verankert werden, weil denkbar ist, dass – obschon dies zurzeit kein Thema ist – mit der Zeit eine aktualisierte Version empfohlen werden könnte, die mit dem vorgesehenen Finanzhaushaltsgesetz kompatibel wäre.

Die Qualität des Rechnungswesens ist mittels Weisungen oder ähnlichen Massnahmen zu sichern. Für den Kanton erlässt das Finanzdepartement, vorbehaltlich von Anordnungen des Regierungsrates, solche Weisungen zur fachlichen, organisatorischen und technischen Ausgestaltung der Buchführung.

Art. 44 Jahresrechnung / Bilanz

Mit dem Inkrafttreten des Finanzhaushaltsgesetzes wird eine Neubewertung des Finanzvermögens, der Rückstellungen und der Rechnungsabgrenzungsposten vorgenommen. Aufwertungsgewinne werden in der Neubewertungsreserve des Eigenkapitals passiviert. Diese ist zweckgebunden für den Ausgleich allfälliger zukünftiger Wertberichtigungen auf Positionen des Finanzvermögens. Diese Vorgaben gewährleisten eine Darstellung der tatsächlichen Vermögensverhältnisse («True and Fair View-Prinzip»). Die erste Jahresrechnung nach diesem Gesetz enthält einen Bericht über die Neubewertungen. Allerdings entfällt aus administrativen Gründen der Vergleich mit dem Vorjahr.

Art. 45 Übergangsbestimmungen

Der Übergang von HRM1 zu HRM2 ist aufwendig und anspruchsvoll. Im Falle der unselbständigen Anstalten des kantonalen Rechts sind zur Vermeidung von Widersprüchen, zumindest punktuell, die bestehenden Vereinbarungen mit anderen Gemeinwesen anzupassen. Betroffen sind insbesondere die Vereinbarung über eine gemeinsame Lebensmittelkontrolle der Kantone Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Glarus und Schaffhausen vom 15. Dezember 2009 (SHR 817.002) und die Vereinbarung über die E-Government- und Informatikstrategie sowie den gemeinsamen Informatikbetrieb vom November 2010 (SHR 172.601). Den unselbständigen Anstalten soll daher ab Inkraftsetzung des neuen Finanzhaushaltsgesetzes eine Übergangsfrist von zwei Jahren zur Konsolidierung gewährt werden, während derer sie nur im Beteiligungsspiegel aufgeführt werden müssen. Über die Verwendung eines Globalbeitrages soll während der Übergangsfrist weiterhin das vereinbarungsgemäss zuständige Organ entscheiden können.

Die Gemeinden, Anstalten, Zweckverbände und weiteren Organisationen gemäss Art. 1 Abs. 3 und Abs. 4 nFHG haben daher ab Inkraftsetzung des neuen Finanzhaushaltsgesetzes zwei Jahre Zeit, um ihr Rechnungswesen anzupassen. Bis zur Umstellung des Rechnungswesens gilt das alte Recht.

Die neu vorgesehene Fachrevision gemäss Art. 69a des Gemeindegesetzes (vgl. Erläuterungen zu Art. 44 nFHG) ist erstmals im ersten Jahr derjenigen Amtsperiode durchzuführen, welche mit bzw. nach Umstellung der Rechnungslegung von HRM1 auf HRM2 in den Gemeinden beginnt.

Art. 46 Änderung bisherigen Rechts

Speziell von der Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes betroffen ist das Gemeindegesetz. Wo es den Begriff «Voranschlag» verwendet, soll dieser durch den heute gebräuchlichen Begriff «Budget» ersetzt werden (vgl. Erläuterungen zu Art. 9 nFHG). Im Zusammenhang mit der Umstellung auf HRM2 soll auch geregelt werden, wie der Minimalstandard für die Fachrevision sichergestellt werden kann: Befähigt ist das Rechnungsprüfungsorgan der Gemeinden, wenn zumindest eine Person dieses Organs über ausreichende Kenntnisse des Gemeindefinanzhaushalts, des Rechnungswesens und der Revision von Gemeinderechnungen verfügt und das in Art. 69a Abs. 4 GG erwähnte Prüfungsregelwerk anwenden kann. Die RPK bestätigt in ihrem Bericht an die Gemeindeversammlung, die Rechnungsprüfung anhand des anerkannten Regelwerks geprüft zu haben. Die

Bestätigung ist dem Volkswirtschaftsdepartment zusammen mit der Jahresrechnung einzureichen. Selbstverständlich steht es der Gemeinde weiterhin offen, zusätzliche Revisionen gemäss Art. 67 lit. a GG durchzuführen. Dies sollte aber nur in Ausnahmefällen vorkommen. Weiter soll die in manchen Gemeinden praktizierte Variante, anstelle der Rechnungsprüfungskommission eine öffentlich-rechtlich oder eine anerkannte privatrechtlich organisierte Revisionsstelle mit der Prüfung der Jahresrechnung zu beauftragen, abgebildet werden. Schliesslich sind diejenigen Bestimmungen im Gemeindegesetz ersatzlos zu streichen, welche künftig im Finanzhaushaltsgesetz geregelt werden. Mit der Streichung von Art. 85 GG entfällt die Möglichkeit, neue Objektsteuern zu beantragen. Solche Steuerzuschläge widersprechen dem Verbot der Zweckbindung von Hauptsteuern (vgl. Erläuterungen zu Art. 4 lit. h nFHG),

Aufgrund des Verzichtes auf die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung werden die Bestimmungen zur WoV-Motion (§§ 70b - 70d der Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 20. Dezember 1999, SHR 171.110) hinfällig (vgl. 4.).

Im Gesetz über die Gebäudeversicherung ist zu ergänzen, dass die Rechnungslegung der Gebäudeversicherung gemäss den Grundsätzen zur Rechnungslegung für Gebäudeversicherer erfolgt (vgl. Erläuterungen zu Art. 1 nFHG).

Art. 47 Aufhebung bisherigen Rechts

Aufgehoben werden kann mit dem Inkrafttreten des neuen Finanzhaushaltsgesetzes das geltende Finanzhaushaltsgesetz vom 26. Juni 1989, unter Vorbehalt der Bestimmungen über die Finanzkontrolle, Art. 37 – 42a (vgl. Ziff. 3.2). Ersatzlos zu streichen ist aufgrund der vorgesehenen Neuregelung der Abschreibung weiter das Abschreibungsdekret. Da der Entwurf des neuen Finanzhaushaltsgesetzes keine Wirkungsorientierte Verwaltungsführung mehr erlaubt, ist sodann der Beschluss betreffend die definitive Überführung von Dienststellen in die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung sowie die Rückführung von Dienststellen in das konventionelle System vom 17. August 2009 (SHR 172.150) aufzuheben.

Art. 48 Inkrafttreten

Das neue Finanzhaushaltsgesetz soll auf den 1. Januar 2018 in Kraft treten, damit die zehnjährige Umsetzungsempfehlung für HRM2 eingehalten wird (vgl. Ziff. 1.1).

8. Antrag

*Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren*

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und dem im Anhang beigefügten Entwurf für eines neuen Finanzhaushaltsgesetz zuzustimmen.

Schaffhausen, 19. April 2016

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Dr. Reto Dubach

Der Staatsschreiber:

Dr. Stefan Bilger

Anhang 1: Entwurf Finanzhaushaltsgesetz

Anhang 2: Glossar

Finanzhaushaltsgesetz

vom ...

Der Kantonsrat Schaffhausen

gestützt auf Art. 96 f. der Kantonsverfassung

beschliesst als Gesetz:

1. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1

¹ Dieses Gesetz regelt die Haushaltführung von Kanton und Gemeinden.

Zweck und
Geltungsbe-
reich

² Es gilt für die kantonale Verwaltung einschliesslich der unselbständigen Anstalten, für den Kantonsrat, für die Gerichte und unter Vorbehalt abweichender gesetzlicher Bestimmungen zur Rechnungslegung für die selbständigen Verwaltungsorganisationen des kantonalen öffentlichen Rechts.

³ Es gilt unter Vorbehalt abweichender kantonaler Bestimmungen auch für die Gemeinden.

⁴ Für die Anstalten des kommunalen Rechts, die Zweckverbände und die übrigen der Zusammenarbeit der Gemeinden dienenden öffentlich-rechtlichen Organisationen gilt dieses Gesetz, soweit nicht besondere Bestimmungen gelten. Diese bedürfen der Genehmigung des für Gemeindeangelegenheiten zuständigen Departementes.

Art. 2

¹ Das Finanzvermögen umfasst jene Vermögenswerte, die ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung veräussert werden können.

Finanz- und
Verwaltungs-
vermögen

² Das Verwaltungsvermögen umfasst jene Vermögenswerte, die unmittelbar der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen.

Art. 3

¹ Einnahmen sind Zahlungen Dritter, die das Vermögen vermehren oder die als Entgelt für die Veräusserung von Verwaltungsvermögen oder mit Bezug auf die Schaffung von Verwaltungsvermögen erfolgen.

Einnahmen,
Ausgaben
und Anlagen

² Eine Ausgabe ist die Verwendung von Finanzvermögen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben.

³ Eine Anlage entsteht im Finanzvermögen als frei realisierbarer Wert durch blosse Umschichtung innerhalb des Finanzvermögens.

2. Haushaltsführung

Art. 4

¹ Die Haushaltsführung richtet sich nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, des Haushaltgleichgewichts, der Sparsamkeit, der Dringlichkeit, der Wirtschaftlichkeit, des Verursacherprinzips, der Vorteilsabgeltung, des Verbots der Zweckbindung von Hauptsteuern und der Wirkungsorientierung.

Grundsätze
der Haus-
haltsführung

² Es bedeuten:

- a) **Gesetzmässigkeit:** Jede Ausgabe bedarf einer Begründung durch eine Rechtsgrundlage. Als Rechtsgrundlagen gelten Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen, ein Gerichtsentscheid, ein Volksentscheid oder ein Beschluss des Kantonsrates bzw. der Gemeindeversammlung oder des Einwohnerrates, der dem Referendum untersteht.
- b) **Haushaltgleichgewicht:** Einnahmen und Ausgaben sind auf Dauer im Gleichgewicht zu halten.
- c) **Sparsamkeit:** Ausgaben sind auf ihre Notwendigkeit und Tragbarkeit hin zu prüfen.
- d) **Dringlichkeit:** Die Ausgaben sind in der Reihenfolge ihrer Dringlichkeit vorzunehmen.
- e) **Wirkungsorientierung:** Die finanziellen Entscheidungen sind auf ihre Wirkung hin auszurichten.
- f) **Wirtschaftlichkeit:** Für jedes Vorhaben ist jene Variante zu wählen, welche bei gegebener Zielsetzung die wirtschaftlich günstigste Lösung gewährleistet.
- g) **Verursacherprinzip:** Wer besondere Leistungen verursacht, hat in der Regel die zumutbaren Kosten zu tragen.
- h) **Vorteilsabgeltung:** Für besondere wirtschaftliche Vorteile aus öffentlichen Einrichtungen oder Anordnungen sind angemessene, dem Nutzen aus dem Vorteil entsprechende Beiträge einzufordern.
- i) **Verbot der Zweckbindung von Hauptsteuern:** Zur Deckung einzelner Ausgaben mittels Spezialfinanzierungen oder zur unmittelbaren Abschreibung bestimmter Ausgaben dürfen keine festen Anteile der Hauptsteuerarten verwendet werden.

Art. 5

Finanzpolitische Beurteilung

¹ Der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat setzt unter Berücksichtigung der Finanzlage die finanzpolitischen Zielgrössen für einen gesunden Haushalt fest.

² Zur Beurteilung der Finanzlage sind folgende Finanzkennzahlen heranzuziehen:

- a) Nettoverschuldungsquotient
- b) Selbstfinanzierungsgrad
- c) Zinsbelastungsanteil

³ Zusätzlich auszuweisen sind:

- a) Nettoschuld in Franken je Einwohnerin/Einwohner
- b) Selbstfinanzierungsanteil
- c) Kapitaldienstanteil,
- d) Bruttoverschuldungsanteil,
- e) Investitionsanteil.

Art. 6

Haushaltgleichgewicht und Schuldenbegrenzung

¹ Die Erfolgsrechnung muss im mittelfristigen Zyklus insgesamt ausgeglichen sein. Sie darf nicht mit einem Aufwandüberschuss budgetiert werden, wenn ein Bilanzfehlbetrag besteht.

² Bilanzfehlbeträge müssen jährlich um mindestens 20 Prozent abgetragen werden. Die Abtragung ist im Finanzplan vorzusehen und im Budget auszuweisen.

³ Der Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen muss im Budget mindestens 100 Prozent betragen, wenn der Nettoverschuldungsquotient mehr als 200 Prozent beträgt.

Art. 7

Finanzierungstransparenz

Bei allen Vorlagen und Anträgen sind die Finanzierung der damit verbundenen Ausgaben auszuweisen und die Auswirkungen auf den Finanzplan aufzuzeigen.

3. Finanzplan, Budget und Jahresrechnung

3.1 Finanzplan

Art. 8

¹ Der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat erstellt jährlich einen Finanzplan mit einem Planungshorizont von mindestens vier Jahren und unterbreitet ihn zusammen mit dem Budget dem Kantonsrat bzw. der Gemeindeversammlung oder dem Einwohnerrat zur Kenntnisnahme. Finanzplan

² Der Finanzplan enthält:

- a) den Planaufwand und -ertrag,
- b) die Planinvestitionsausgaben und -einnahmen,
- c) den Plangeldfluss,
- d) die Schätzung des Finanzierungsbedarfs,
- e) die finanzpolitischen Zielgrössen und die Entwicklung der Finanzkennzahlen.

3.2 Budget

Art. 9

¹ Der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat erstellt jährlich das Budget für das Folgejahr und legt es dem Kantonsrat bzw. der Gemeindeversammlung oder dem Einwohnerrat zur Genehmigung vor. Budget

² Das Budget enthält:

- a) die vorgeschlagene Erfolgs- und Investitionsrechnung,
- b) Informationen zur Finanzierung sowie über die Verwendung der noch laufenden Verpflichtungskredite,
- c) Begründungen zu den wesentlichen Veränderungen gegenüber dem Vorjahr.

³ Der Kontenplan (Artengliederung) des Budgets richtet sich nach dem vom Regierungsrat bezeichneten Rechnungslegungsmodell. Zudem ist die funktionale Gliederung oder die institutionelle Gliederung zu erstellen. Wird das Budget nach der institutionellen Gliederung eingeteilt, ist statistisch zusätzlich der Ausweis der funktionalen Gliederung zu erstellen.

⁴ Der Kantonsrat bzw. die Gemeindeversammlung legt das Budget jeweils bis zum 31. Dezember des Vorjahres fest. Liegt am 1. Januar noch kein rechtskräftiges Budget vor, ist der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat ermächtigt, die für die ordentliche Staatstätigkeit unabdingbaren Ausgaben zu tätigen.

3.3 Jahresrechnung

Art. 10

¹ Der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat unterbreitet spätestens innert sechs Monaten nach Ende des Kalenderjahres dem Kantonsrat respektive der Gemeindeversammlung die Jahresrechnung zur Genehmigung. Jahresrechnung

² Die Jahresrechnung enthält:

- a) die Bilanz,
- b) die Erfolgsrechnung,
- c) die Investitionsrechnung,
- d) die Geldflussrechnung,
- e) den Anhang.

³ Die Bilanz, die Erfolgsrechnung und die Investitionsrechnung gliedern sich nach dem Kontenrahmen des vom Regierungsrat bezeichneten Rechnungslegungsmodells.

⁴ Dem Kantonsrat bzw. der Gemeindeversammlung oder dem Einwohnerrat sind zum Vergleich auch die Zahlen der Bilanz, der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung des Vorjahres und des Budgets aufzuzeigen.

⁵ Der Prüfbericht der Revisionsstelle ist beizulegen.

Art. 11

Bilanz

¹ In der Bilanz werden einander die Aktiven und die Passiven gegenübergestellt.

² Die Aktiven werden in Finanz- und Verwaltungsvermögen gegliedert.

³ Die Passiven sind in Fremdkapital und Eigenkapital gegliedert.

Art. 12

Erfolgsrechnung

¹ Die Erfolgsrechnung umfasst die Verminderungen (Aufwände) und die Vermehrungen (Erträge) einer Rechnungsperiode.

² Sie weist auf der ersten Stufe das operative und auf der zweiten Stufe das ausserordentliche Ergebnis je mit dem Aufwand- bzw. Ertragsüberschuss auf, ferner das Gesamtergebnis.

³ Aufwand und Ertrag gelten als ausserordentlich, wenn mit ihnen nicht gerechnet werden konnte und sie sich der Einflussnahme und Kontrolle entziehen oder sie nicht zum operativen Bereich gehören. Als ausserordentlicher Aufwand respektive ausserordentlicher Ertrag gelten auch zusätzliche Abschreibungen, Abschreibungen auf dem Bilanzfehlbetrag sowie Einlagen in und die Entnahmen aus dem Eigenkapital.

Art. 13

Investitionsrechnung

¹ Die Investitionsrechnung umfasst die Investitionsausgaben für Verwaltungsvermögen mit mehrjähriger Nutzungsdauer, die aktiviert werden, und stellt diese den Investitionseinnahmen gegenüber.

² Aktiviert werden Nettoinvestitionen, die folgende Beträge übersteigen:

- a) beim Kanton 200'000 Franken;
- b) bei Gemeinden bis 1'000 Einwohner 25'000 Franken;
- c) bei Gemeinden über 1'000 bis 5'000 Einwohner 50'000 Franken;
- d) bei Gemeinden über 5'000 bis 10'000 Einwohner 75'000 Franken;
- e) bei Gemeinden über 10'000 Einwohner 100'000 Franken.

³ Investitionsausgaben und Investitionseinnahmen gelten als ausserordentlich, wenn mit ihnen nicht gerechnet werden konnte und sie sich der Einflussnahme und Kontrolle entziehen oder sie nicht zum operativen Bereich gehören.

Art. 14

Geldflussrechnung

¹ Die Geldflussrechnung gibt Auskunft über die Herkunft und Verwendung der Liquidität.

² Sie stellt den Geldfluss aus betrieblicher Tätigkeit (Erfolgsrechnung), den Geldfluss aus Investitions- und Anlagetätigkeit (Investitionsrechnung) und den Geldfluss aus Finanzierungstätigkeit gestuft dar.

Art. 15

Anhang

Der Anhang der Jahresrechnung:

- a) nennt die Grundlagen der Rechnungslegung und begründeten Abweichungen von dem vom Regierungsrat bezeichneten Rechnungslegungsmodell;

- b) fasst die Rechnungslegungsgrundsätze einschliesslich der wesentlichen Bilanzierungs- und Bewertungsgrundsätze zusammen;
- c) zeigt die Ursachen der Veränderungen im Eigenkapital auf (Eigenkapitalnachweis),
- d) orientiert über den Bestand und Veränderungen der Rückstellungen (Rückstellungsspiegel);
- e) führt die Organisationen auf, an denen der Kanton bzw. die Gemeinde kapitalmässig oder anders massgeblich beteiligt ist (Beteiligungsspiegel);
- f) führt die Tatbestände auf, aus denen sich in Zukunft wesentliche Verpflichtungen des Kantons bzw. der Gemeinde ergeben können (Gewährleistungsspiegel);
- g) informiert über Bestand und Veränderungen der Anlagen im Verwaltungs- und Finanzvermögen (Anlagespiegel);
- h) enthält zusätzliche Angaben, die für die Beurteilung der Vermögens- und Ertragslage, der Verpflichtungen und der finanziellen Risiken von Bedeutung sind.

4. Ausgaben, Kreditarten und Spezialfinanzierungen

4.1 Ausgaben

Art. 16

¹ Eine Ausgabe gilt unter Vorbehalt von Abs. 2 als gebunden, wenn:

- a) sie durch eine Rechtsgrundlage grundsätzlich und dem Umfang nach vorgeschrieben ist;
- b) sie zur Erfüllung der gesetzlich vorgesehenen Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich ist;
- c) anzunehmen ist, mit der Rechtsgrundlage seien auch die sich daraus ergebenden Aufwände gebilligt worden;
- d) sie der Werterhaltung oder dem zeitgemässen Unterhalt von Sachanlagen dient, ohne deren Zweck zu verändern;
- e) sie für den Ersatz bestehender, nicht mehr den Anforderungen genügenden Sachanlagen erforderlich ist.

Gebundene
und neue
Ausgaben

² Eine Ausgabe gilt als neu, wenn hinsichtlich ihrer Höhe, des Zeitpunkts ihrer Vornahme oder anderer wesentlicher Umstände eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit besteht.

Art. 17

¹ Jede Ausgabe bedarf:

- a) einer Rechtsgrundlage;
- b) eines Ausgabenbeschlusses der gemäss der Kantonsverfassung bzw. Gemeindeordnung zuständigen Behörde;
- c) eines Budgetkredits, eines Nachtragskredites oder eines Exekutivkredits.

Ausgabenvor-
aussetzungen

² Der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat kann seine Ausgabenbefugnis an die Verwaltungseinheiten delegieren.

4.2 Kreditarten

Art. 18

¹ Ein Kredit gibt die Ermächtigung, für einen bestimmten Zweck bis zu einer bestimmten Höhe finanzielle Verpflichtungen einzugehen. Kredit

² Verpflichtungskredite, Zusatzkredite, Budgetkredite und Nachtragskredite sind bei der gemäss der Kantonsverfassung bzw. Gemeindeordnung zuständigen Behörde mit einem Bericht einzuholen.

³ Die Bemessung des Kredits hat aufgrund sorgfältiger und nach fachmännischen Regeln erstellten Berechnungen zu erfolgen.

Art. 19

Verpflichtungskredit

¹ Der Verpflichtungskredit kann in Form eines Objektkredits oder eines Rahmenkredits beschlossen werden.

² Der Objektkredit gibt die Ermächtigung, für ein Einzelvorhaben bis zum bewilligten Betrag Verpflichtungen einzugehen.

³ Der Rahmenkredit gibt die Ermächtigung, für mehrere in einem Programm zusammengefasste Einzelvorhaben bis zum bewilligten Betrag Verpflichtungen einzugehen.

⁴ Ein Verpflichtungskredit ist grundsätzlich brutto zu beschliessen. Er kann als Saldo zwischen Ausgaben und Einnahmen beschlossen werden, wenn die Beiträge Dritter in ihrer Höhe rechtskräftig zugesichert sind oder wenn er vorbehältlich bestimmter Leistungen Dritter bewilligt wird.

⁵ Die Kreditsumme kann eine Preisstandklausel und eine quantifizierte Kostenungenauigkeit enthalten.

Art. 20

Verpflichtungskreditkontrolle

¹ Der jährliche Mittelbedarf aus den Verpflichtungskrediten ist als Aufwand oder Investitionsausgabe deklaratorisch in das jeweilige Budget einzustellen.

² Jede Verwaltungseinheit, die über Verpflichtungskredite verfügt, führt Kontrollen über die eingegangenen Verpflichtungen, die Beanspruchung der Kredite, die erfolgten Zahlungen sowie die Aufteilung von Rahmenkrediten in die Einzelvorhaben.

³ Bis zur Vollendung des Einzelvorhabens oder Programms ist in der Jahresrechnung und im Budget Rechenschaft über den noch nicht benötigten Anteil des Verpflichtungskredits abzuliegen.

⁴ Ein Verpflichtungskredit verfällt und muss dem zuständigen Organ zur Abrechnung unterbreitet werden, wenn die Zeitdauer, für die er bewilligt wurde, abgelaufen ist, der Zweck erreicht ist oder das Vorhaben aufgegeben wird.

Art. 21

Zusatzkredit

¹ Zeigt sich vor oder während der Ausführung eines Vorhabens, dass der bewilligte Verpflichtungskredit überschritten wird, ist vor dem Eingehen neuer Verpflichtungen ohne Verzug ein Zusatzkredit einzuholen. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen über den Exekutivkredit.

² Die Zuständigkeit für die Genehmigung des Zusatzkredits richtet sich nach der Höhe der Überschreitung.

Art. 22

Budgetkredit

¹ Mit der Genehmigung des Budgets ermächtigt der Kantonsrat bzw. die Gemeindeversammlung oder der Einwohnerrat den Regierungsrat bzw. den Gemeinderat, die Jahresrechnung für den angegebenen Zweck bis zum festgelegten Betrag zu belasten.

² Werden vorhersehbare Ausgaben, für die bei der Beschlussfassung über das Budget die Rechtsgrundlage fehlt oder der Verpflichtungskredit noch aussteht, ins Budget aufgenommen, bleiben diese gesperrt, bis die Rechtsgrundlage in Kraft tritt und der Verpflichtungskredit bewilligt ist.

³ Nicht beanspruchte Budgetkredite verfallen am Ende des Budgetjahres.

Art. 23

¹ Reicht ein Budgetkredit nicht aus, um die vorgesehenen Aufgaben zu erfüllen, muss vor dem Eingehen neuer Verpflichtungen ein Nachtragskredit eingeholt werden. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen über den Exekutivkredit. Nachtragskredit

² Über den Nachtragskredit entscheidet der Kantonsrat bzw. die Gemeindeversammlung oder der Einwohnerrat.

Art. 24

¹ Der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat kann Ausgaben, für die im Budget kein oder kein ausreichender Kredit bewilligt ist, beschliessen: Exekutivkredit
(Kreditüberschreitung)

- a) wenn es sich um gebundene Ausgaben handelt;
- b) wenn es eine Ausgabe ist, die der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat in eigener Kompetenz beschliessen kann;
- c) wenn durch den Aufschub der Ausgabe bis zur Kreditgenehmigung nachteilige Folgen für den Kanton bzw. die Gemeinde zu erwarten sind oder
- d) wenn den Ausgaben im gleichen Rechnungsjahr entsprechende sachbezogene Einnahmen gegenüberstehen.

² Der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat legt in der Jahresrechnung die Exekutivkredite offen.

4.3 Spezialfinanzierungen

Art. 25

¹ Spezialfinanzierungen sind gesetzlich zweckgebundene Mittel, die zur Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe zweckgebunden werden. Spezialfinanzierungen

² Hauptsteuern dürfen nicht zweckgebunden werden.

³ Vorschüsse an Spezialfinanzierungen sind zulässig, wenn zweckgebundene Einnahmen die Ausgaben vorübergehend nicht decken.

⁴ Verpflichtungen und Vorschüsse der Spezialfinanzierungen sind zu verzinsen.

⁵ Spezialfinanzierungen, deren Verwendungszweck entfällt oder nicht mehr sachgemäss verfolgt werden kann, werden vom Regierungsrat bzw. dem Gemeinderat aufgelöst.

Art. 26

¹ Schenkungen und letztwillige Zuwendungen mit bestimmter Zweckbestimmung werden gesondert verwaltet. Zweckgebundene Zuwendungen

² Entfällt deren Zweckbestimmung oder kann diese nicht mehr sachgerecht verfolgt werden, legt der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat mit Zustimmung des für Gemeindeangelegenheiten zuständigen Departementes sie mit anderen Schenkungen oder letztwilligen Zuwendungen zusammen oder löst sie auf.

5. Rechnungslegung

5.1 Allgemeines

Art. 27

¹ Die Rechnungslegung vermittelt ein Bild des Finanzhaushalts, welches der tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage entspricht. Rechnungslegung

² Sie richtet sich nach den Rechnungslegungsstandards des vom Regierungsrat bezeichneten Rechnungslegungsmodells. Abweichungen von diesen Standards sind im Anhang zur Jahresrechnung zu begründen.

Art. 28

Grundsätze
der Rech-
nungslegung

Die Rechnungslegung folgt den Grundsätzen der Bruttodarstellung, der Periodenabgrenzung, der Fortführung, der Wesentlichkeit, der Verständlichkeit, der Zuverlässigkeit, der Vergleichbarkeit und der Stetigkeit.

5.2 Bilanzierung und Bewertung

Art. 29

Bilanzierungs-
grundsätze

¹ Vermögenswerte im Finanzvermögen sind zu bilanzieren, wenn sie einen künftigen wirtschaftlichen Nutzen erbringen und ihr Wert verlässlich ermittelt werden kann.

² Vermögenswerte im Verwaltungsvermögen sind zu bilanzieren, wenn sie zukünftige Vermögenszuflüsse bewirken oder einen mehrjährigen öffentlichen Nutzen aufweisen und ihr Wert verlässlich ermittelt werden kann.

³ Verpflichtungen werden bilanziert, wenn ihre Erfüllung voraussichtlich zu einem Mittelabfluss führen wird und ihr Wert verlässlich ermittelt werden kann.

⁴ Rückstellungen werden gebildet für bestehende Verpflichtungen, bei denen der Zeitpunkt der Erfüllung oder die Höhe des künftigen Mittelabflusses mit Unsicherheiten behaftet ist.

Art. 30

Bewertung
des Fremdkapitals
und des Finanzvermögens

¹ Das Fremdkapital und das Finanzvermögen werden unter Vorbehalt von Absatz 2 zum Nominalwert bewertet.

² Anlagen im Finanzvermögen werden bei erstmaliger Bilanzierung zu Anschaffungskosten bewertet. Erfolgt der Zugang ohne Kosten, wird zum Verkehrswert im Zeitpunkt des Zugangs bewertet. Folgebewertungen erfolgen zum Verkehrswert am Bilanzierungsstichtag, wobei eine systematische Neubewertung der Finanzanlagen jährlich, der übrigen Anlagen mindestens alle acht Jahre stattfindet.

³ Ist bei einer Position des Finanzvermögens eine dauerhafte Wertminderung absehbar, wird deren bilanzierter Wert berichtigt.

Art. 31

Bewertung
und Abschreibung
des Verwaltungsvermögens

¹ Anlagen im Verwaltungsvermögen werden zu Anschaffungs- bzw. Herstellkosten bilanziert. Entstehen keine Kosten bzw. wurde kein Preis bezahlt, wird der Verkehrswert als Anschaffungskosten bilanziert.

² Anlagen des Verwaltungsvermögens, die durch Nutzung einem Wertverzehr unterliegen, werden ordentlich je Anlagekategorie nach der angenommenen Nutzungsdauer abgeschrieben. Der Regierungsrat legt die Abschreibungssätze nach Anlagekategorien fest.

³ Wenn das Eigenkapital 25 Prozent des Fiskalertrages übersteigt, können zusätzliche Abschreibungen in das Budget aufgenommen oder aus dem Ertragsüberschuss der Erfolgsrechnung vorgenommen werden. Sie müssen als ausserordentlicher Aufwand gebucht werden. Voneinander abweichende finanzbuchhalterische und betriebswirtschaftliche Werte des Verwaltungsvermögens sind auszuweisen.

⁴ Ist bei einer Position des Verwaltungsvermögens eine dauerhafte Wertminderung absehbar, wird deren bilanzierter Wert berichtigt.

5.3 Konsolidierung

Art. 32

¹ Die konsolidierte Rechnung umfasst die Institutionen nach Art. 1.

Konsolidie-
rungskreis

² Von der Konsolidierungspflicht ausgenommen und im Beteiligungs- und Gewährleistungsspiegel im Anhang der Rechnung aufgeführt werden selbständige Verwaltungsorganisationen des kantonalen öffentlichen Rechts sowie weitere Organisationen, bei denen der Kanton bzw. die Gemeinde:

- a) Träger ist,
- b) in massgeblicher Weise beteiligt ist,
- c) in massgeblicher Weise Betriebsbeiträge leistet oder,
- d) massgeblichen Einfluss ausüben kann.

Art. 33

Die Rechnungen der Institutionen nach Art. 1 werden nach der Methode der Vollkonsolidierung oder nach dem anteiligen Eigenkapitalwert bzw. dem anteiligen Periodenerfolg in die Jahresrechnung integriert.

Konsolidierte
Rechnung

6. Rechnungs- und Verwaltungsführung

Art. 34

¹ Die Buchhaltung erfasst chronologisch und systematisch die Geschäftsvorfälle gegen aussen sowie die internen Verrechnungen.

Grundsätze
der Buchfüh-
rung

² Die Buchführung richtet sich nach den Grundsätzen der Vollständigkeit, der Richtigkeit, der Rechtzeitigkeit und der Nachprüfbarkeit.

Art. 35

¹ Liegen besondere Verhältnisse vor, können Ratenzahlungen bewilligt oder Forderungen vorübergehend gestundet werden. Es können Zinsen verlangt werden.

Zahlungsauf-
schub und
Forderungs-
verzicht

² Auf die Geltendmachung von Forderungen und die Schuldbetreibung darf nur verzichtet werden, wenn anzunehmen ist, dass die Schuldbetreibung erfolglos sein wird oder der Aufwand beziehungsweise das Prozessrisiko zur ausstehenden Summe in einem offensichtlichen Missverhältnis steht. Vorbehalten bleiben abweichende Bestimmungen in der Spezialgesetzgebung.

Art. 36

Unter Vorbehalt spezifischer Vorschriften in der Spezialgesetzgebung werden die Belege zusammen mit der Buchhaltung während 10 Jahren aufbewahrt.

Aufbewah-
rung der Be-
lege

Art. 37

Der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat legt fest, welche Verwaltungseinheiten eine auf ihre Bedürfnisse ausgerichtete Kosten- und Leistungsrechnung führen.

Kosten- und
Leistungs-
rechnungen

Art. 38

¹ Interne Verrechnungen sind Gutschriften und Belastungen zwischen Verwaltungseinheiten des Kantons oder zwischen Verwaltungseinheiten einer Gemeinde.

Interne Ver-
rechnungen

² Sie sind vorzunehmen, soweit sie für die Aufwand- und Ertragsermittlung oder für die wirtschaftliche Leistungserfüllung und die Kostentransparenz wesentlich sind.

Art. 39

Internes Kontrollsystem

¹ Das interne Kontrollsystem umfasst regulatorische, organisatorische und technische Massnahmen, um das Vermögen zu schützen, die zweckmässige Verwendung der Mittel sicherzustellen, Fehler und Unregelmässigkeiten bei der Rechnungsführung zu verhindern oder aufzudecken sowie die Ordnungsmässigkeit der Rechnungslegung und die verlässliche Berichterstattung zu gewährleisten.

² Der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat kann nach Rücksprache mit dem für die Rechnungsprüfung zuständigen Organ ein internes Kontrollsystem einführen und Vorgaben dazu erlassen. Er berücksichtigt dabei die Risikolage und das Kosten-Nutzen-Verhältnis.

³ Die Leitungen der Verwaltungseinheiten sind verantwortlich für die Einführung, den Einsatz und die Überwachung eines Kontrollsystems in ihrem Zuständigkeitsbereich.

7. Organisation und Zuständigkeiten

Art. 40

Regierungsrat bzw. Gemeinderat

Der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat ist zuständig für:

- a) die Zweckänderung von Verwaltungsvermögen, sofern diese keine Ausgabe zur Folge hat;
- b) die Umwandlung von nicht mehr benötigtem Verwaltungsvermögen in Finanzvermögen, sofern die Entwidmung keine Änderung der Rechtsgrundlage erfordert;
- c) die Verabschiedung des Budgets, der Verpflichtungskredite, der Nachtrags- und Zusatzkredite zuhanden des Kantonsrates bzw. der Gemeindeversammlung oder des Einwohnerrates;
- d) die Verabschiedung der Jahresrechnung zuhanden des Kantonsrates bzw. der Gemeindeversammlung oder des Einwohnerrates;
- e) den Finanzplan;
- f) die Bewilligung von Exekutivkrediten.

Art. 41

Departemente

¹ Den Departementen obliegt insbesondere:

- a) die wirtschaftliche und sparsame Verwendung ihrer Kredite und der ihnen anvertrauten Vermögenswerte;
- b) die Geltendmachung ihrer finanziellen Ansprüche gegenüber Dritten, soweit sie hierfür zuständig sind;
- c) die Kontrolle ihrer Kredite und die rechtzeitige Beantragung ihrer Budget-, Nachtrags- und Zusatzkredite;
- d) die Bereitstellung der für die Haushaltsführung erforderlichen Unterlagen und Abrechnungen;
- e) die ordnungsgemässe Führung der Bücher und Inventare in ihrem Zuständigkeitsbereich;
- f) die Sicherstellung, dass Dienststellen nur im Rahmen bewilligter Kredite Verpflichtungen eingehen und Zahlungen leisten und die dazu notwendigen Kontrollen führen;
- g) die unverzügliche Bekanntgabe von Mängeln mit grundsätzlicher oder wesentlicher finanzieller Bedeutung beim Finanzdepartement und dem für die Revision zuständigen Organ.

² Auf Gemeindeebene legt der Gemeinderat die entsprechenden Zuständigkeiten fest.

Art. 42

¹ Das Finanzdepartement ist insbesondere zuständig für:

Finanzdepartement

- a) die Organisation des Rechnungswesens;
- b) die Bewilligung an einzelne Verwaltungseinheiten zur selbständigen Buchführung;
- c) die Antragstellung für das Budget, die Jahresrechnung und den Finanzplan;
- d) den Erlass grundsätzlicher Vorgaben über die Anlage des Finanzvermögens;
- e) die Erteilung der Unterschriftsberechtigung im Zahlungsverkehr;
- f) die Stellungnahme zu allen Anträgen, die finanzielle Auswirkungen zeigen;
- g) die Geltendmachung der finanziellen Ansprüche gegenüber Dritten, soweit nicht andere Departemente dafür zuständig sind;
- h) die Anlage sowie die Verwaltung des Finanzvermögens mit Ausnahme des Immobilienbestandes, für welchen das Baudepartement zuständig ist;
- i) die Beschaffung der finanziellen Mittel;
- j) die Erstellung der Finanzstatistik;
- k) die Beratung der anderen Departemente in Finanzfragen.

² Auf Gemeindeebene legt der Gemeinderat die entsprechenden Zuständigkeiten fest.

8. Übergangs- und Schlussbestimmungen

Art. 43

¹ Der Regierungsrat erlässt die für den Vollzug dieses Gesetzes erforderlichen Ausführungsbestimmungen. Soweit er für die Gemeinden keine Vorgaben trifft, können diese eigene Ausführungsbestimmungen erlassen.

Vollzug

² Der Regierungsrat bezeichnet das anzuwendende Regelwerk.

³ Für den Kanton erlässt das Finanzdepartement die erforderlichen Weisungen zum Finanzwesen, soweit dies nicht dem Regierungsrat zusteht, insbesondere zur fachlichen, organisatorischen und technischen Ausgestaltung der Buchführung, die den Verwaltungseinheiten übertragen ist.

Art. 44

¹ Mit dem Inkrafttreten des Finanzhaushaltsgesetzes wird eine Neubewertung des Finanzvermögens, der Rückstellungen und der Rechnungsabgrenzungsposten vorgenommen.

Jahresrechnung / Bilanz

² Aufwertungsgewinne werden in der Neubewertungsreserve des Eigenkapitals passiviert. Diese ist zweckgebunden für den Ausgleich allfälliger zukünftiger Wertberichtigungen auf Positionen des Finanzvermögens.

³ Die erste Jahresrechnung nach diesem Gesetz enthält einen Bericht über die Neubewertungen. Der Vergleich mit dem Vorjahr entfällt.

Art. 45

¹ Den unselbständigen Anstalten des kantonalen Rechts wird eine Übergangsfrist von zwei Jahren ab Inkraftsetzung dieses Gesetzes zur Konsolidierung gewährt, während derer sie nur im Beteiligungsspiegel aufgeführt werden müssen. Über die Verwendung eines Globalbeitrages entscheidet während der Übergangsfrist weiterhin das vereinbarungsgemäss zuständige Organ.

Übergangsbestimmungen

² Die Gemeinden, Anstalten, Zweckverbände und weiteren Organisationen gemäss Art. 1 Abs. 3 und Abs. 4 dieses Gesetzes haben ihr Rechnungswesen innerhalb von zwei Jahren

nach Inkraftsetzung dieses Gesetzes anzupassen. Bis zur Umstellung des Rechnungswesens gilt das bisherige Recht.

³ Die Fachrevision gemäss Art. 69a des Gemeindegesetzes ist erstmals im ersten Jahr derjenigen Amtsperiode durchzuführen, welche mit bzw. nach der Anpassung gemäss Absatz 2 beginnt.

Art. 46

Änderung bisherigen Rechts

1. Das Gemeindegesetz vom 17. August 1998¹⁾ wird wie folgt geändert:

Art. 4 Abs. 1, Art. 26 Abs. 1 lit. f, Art. 29 Abs. 3, Art. 44, Art. 67 lit. b, Art. 69 Abs. 1 und 2, Art. 82, Art. 119 lit. a

Der Begriff «Voranschlag» wird durch «Budget» ersetzt.

Art. 69a

Fachrevision

¹ Die Rechnungsprüfungsorgane müssen befähigt sein, ihre Aufgaben bei der zu prüfenden Gemeinde zu erfüllen.

² Befähigt ist das Rechnungsprüfungsorgan, wenn zumindest eine Person dieses Organs über ausreichende Kenntnisse des Gemeindefinanzhaushalts, des Rechnungswesens und der Revision von Gemeinderechnungen verfügt.

³ Die Gemeindeverfassung kann anstelle der Rechnungsprüfungskommission vorsehen, dass eine öffentlich-rechtlich oder eine anerkannte privatrechtlich organisierte Revisionsstelle mit der Prüfung der Jahresrechnung beauftragt wird.

⁴ Die Grundlage für die Prüfung ist ein allgemein anerkanntes Prüfungsregelwerk. Die Prüfungsbestätigung ist dem für Gemeindeangelegenheiten zuständigen Departement mit der Jahresrechnung einzureichen.

Art. 73 Abs. 1 und 2

Aufgehoben

Art. 74

Aufgehoben

Art. 75 Abs. 3

Aufgehoben

Art. 78

Aufgehoben

Art. 80

Aufgehoben

Art. 82 Abs. 2

Aufgehoben

Art. 83

Aufgehoben

Art. 84

Aufgehoben

Art. 85

Aufgehoben

2. Das Gesetz über die Gebäudeversicherung vom 8. Dezember 2003 ²⁾ wird wie folgt geändert:

Art. 7

¹ Die Rechnungslegung der Gebäudeversicherung erfolgt gemäss den Grundsätzen zur Rechnungslegung für Gebäudeversicherer. Rechnungslegung und Revisionsstelle

² bisheriger Absatz 1

³ bisheriger Absatz 2

3. Die Geschäftsordnung des Kantonsrates Schaffhausen vom 20. Dezember 1999 ³⁾ wird wie folgt geändert:

§§ 70b–70d

Aufgehoben

Art. 47

Mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes werden aufgehoben:

- a) das Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden (Finanzhaushaltsgesetz) vom 26. Juni 1989 ⁴⁾ unter Vorbehalt des VI. Kapitels (Art. 37 bis 42a);
- b) das Dekret über Abschreibungen auf dem Staatsvermögen (Abschreibungsdekret) vom 19. Januar 1976 ⁵⁾;
- c) der Beschluss betreffend die definitive Überführung von Dienststellen in die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung sowie die Rückführung von Dienststellen in das konventionelle System vom 17. August 2009 ⁶⁾.

Aufhebung
bisherigen
Rechts

Art. 48

¹ Dieses Gesetz untersteht dem Referendum.

Inkrafttreten

² Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

³ Das Gesetz ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen, ...

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Die Sekretärin:

Fussnoten:

1) SHR 120.100.

2) SHR 960.100.

3) SHR 171.110.

4) SHR 611.100.

5) SHR 611.110.

6) SHR 172.150.

Glossar

Abschreibung	Abschreibungen erfassen den Wertverzehr von Anlagegütern, die nicht innerhalb einer Rechnungsperiode verbraucht werden.
Abschreibungsmethode	Die Abschreibungsmethode legt fest, wie die Abschreibungen von Anlagegütern zeitlich über die Nutzungsdauer verteilt werden.
Aktiven	Als Aktiven wird das Vermögen bezeichnet. Die Aktiven befinden sich auf der linken Seite der Bilanz.
Aktivierung	Ersteigt eine Anlage den festgelegten Grenzwert, ist sie zu aktivieren.
Anhang	Der Anhang ist ein integrierender Bestandteil der Jahresrechnung. Er enthält die für die Erstellung der Rechnung geltenden Grundsätze sowie ergänzende Informationen.
Anlage	Eine Anlage ist ein Finanzvorfall, dem ein frei realisierbarer Wert gegenübersteht und der bloss zu einer Umschichtung innerhalb des Finanzvermögens führt, ohne dessen Höhe zu verändern.
Anlagekategorie	Die Anlagekategorien bezeichnen die Gruppen von Anlagegütern mit gleichen Abschreibungs- bzw. Nutzungsdauern.
Anlagespiegel	Der Anlagespiegel ist ein Zusatz im Anhang der Jahresrechnung, welcher über Bestand und Veränderungen der einzelnen Anlagen informiert.
Aufwand	Als Aufwand gilt die gesamte Wertverminderung innerhalb einer bestimmten Periode.
Ausgabe	Eine Ausgabe ist die Verwendung von Finanzvermögen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben.
Beteiligung	Mit Beteiligungen sind nicht nur reine kapitalmässige Beteiligungen gemeint, sondern auch Organisationen, an welche massgebliche Betriebsbeiträge bezahlt werden oder welche der Kanton bzw. die Gemeinde massgeblich beeinflusst.

Beteiligungsspiegel	Der Beteiligungsspiegel ist ein Zusatz im Anhang der Jahresrechnung, welcher die Organisationen aufführt, an denen der Kanton bzw. die Gemeinde kapitalmässig oder anders massgeblich beteiligt ist.
Bilanz	Die Bilanz ist eine Aufstellung von Herkunft und Verwendung des Kapitals. Auf der Aktivseite sind die Vermögenswerte aufgeführt (Mittelverwendung bzw. Investitionen), auf der Passivseite das Fremdkapital und das Eigenkapital (Herkunft bzw. Finanzierung).
Bilanzfehlbetrag	Der Bilanzfehlbetrag ist eine Grösse zur Beurteilung des finanziellen Zustands eines Gemeinwesens. Ist ein solcher vorhanden, sind das Fremdkapital und die gebundenen Positionen des Eigenkapitals nicht durch Vermögen gedeckt.
Bruttodarstellung	Einen Wert brutto darzustellen bedeutet, ihn als Ganzes ohne Verrechnung von Aufwendungen und Erträgen bzw. Aktiven und Passiven darzustellen.
Bruttoverschuldungsanteil	Der Bruttoverschuldungsanteil entspricht den Bruttoschulden in Prozenten des laufenden Ertrags.
Budget	Das Budget (Voranschlag) ist die zusammenfassende und vollständige Darstellung der geplanten finanziellen Vorgänge im Budgetjahr.
Budgetkredit	Der Budgetkredit gibt die Ermächtigung, die Jahresrechnung für den bezeichneten Zweck bis zum festgelegten Betrag zu belasten.
Dringlichkeit	Die Ausgaben sind in der Reihenfolge ihrer Dringlichkeit vorzunehmen.
Eigenkapital	Eigenkapital ist die Differenz zwischen Vermögen (Aktivseite) und Fremdkapital (Passivseite).
Eigenkapitalnachweis	Der Eigenkapitalnachweis ist ein Zusatz im Anhang der Jahresrechnung, welcher die Ursachen der Veränderungen in einzelnen Bestandteilen des Eigenkapitals aufgezeigt.

Einnahmen	Einnahmen sind Zahlungen Dritter, die das Vermögen vermehren oder die als Zahlung eines Dritten oder als interne Abgeltung in Bezug auf das Verwaltungsvermögen erfolgen.
Erfolgsrechnung	Die Erfolgsrechnung stellt einander die Aufwendungen und Erträge gegenüber. Durch die Saldierung aller Erträge und Aufwendungen wird der Erfolg einer Periode ermittelt.
Ertrag	Als Ertrag gilt die gesamte Wertvermehrung innerhalb einer bestimmten Periode.
Exekutivkredit	Ein Exekutivkredit ist ein Ausgabenbeschluss, der in der Finanzkompetenz des Regierungsrates bzw. des Gemeinderates steht.
Finanzierungstätigkeit	Die Finanzierungstätigkeit bezeichnet die Bemühungen um eine angemessene Finanzierung über externe Kapitalgeber (z. B. Banken).
Finanzplan	Der Finanzplan ist die zusammenfassende Darstellung der geplanten finanziellen Vorgänge im Budgetjahr und in drei weiteren Planjahren.
Finanzstatistik	Finanzstatistiken dienen dazu, die Ertrags-, Finanz- und Vermögenslage öffentlicher Haushalte (Bund, Kantone, Gemeinden und öffentliche Sozialversicherungen) sowie die Struktur ihrer Ausgaben, gegliedert nach Aufgabengebieten, auf eine vergleichbare Grundlage zu stellen.
Finanzvermögen	Das Finanzvermögen umfasst jene Vermögenswerte, die ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung veräussert werden können.
Fortführung	Bei der Rechnungslegung ist von einer Fortführung der Staatstätigkeit auszugehen.
Geldflussrechnung	Eine Geldflussrechnung ist eine Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben, gegliedert nach betrieblicher Tätigkeit, Investitionstätigkeit und Finanzierungstätigkeit.
Gesetzmässigkeit	Jede öffentliche Ausgabe bedarf einer Rechtsgrundlage.

Gewährleistung	Bei einer Gewährleistung handelt es sich um einen Tatbestand, aus dem sich in Zukunft eine wesentliche Verpflichtung ergeben kann (z. B. Bürgschaften, Garantieverpflichtungen, Prozessrisiken).
Gewährleistungsspiegel	Der Gewährleistungsspiegel ist ein Zusatz im Anhang der Jahresrechnung, der Tatbestände aufgeführt, aus denen sich in Zukunft eine wesentliche Verpflichtung ergeben kann.
Haushaltgleichgewicht	Einnahmen und Ausgaben sind auf Dauer im Gleichgewicht zu halten.
HRM	HRM ist die Abkürzung für Harmonisiertes Rechnungsmodell. Im Januar 2008 hat die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren das neue Handbuch Harmonisiertes Rechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden (HRM2) publiziert.
Investitionsanteil	Der Investitionsanteil zeigt die Aktivitäten im Bereich der Investitionen auf.
Investitionsrechnung	Die Investitionsrechnung stellt die Investitionsausgaben den Investitionseinnahmen gegenüber. Sie enthält die Investitionstätigkeit des Verwaltungsvermögens.
Jahresrechnung	Die Jahresrechnung besteht aus den Elementen Erfolgsrechnung, Investitionsrechnung, Geldflussrechnung, Bilanz und Anhang.
Kapitaldienstanteil	Der Kapitaldienstanteil ist die Kennzahl für die Belastung des Haushalts durch Kapitalkosten. Sie gibt Auskunft darüber, wie stark der laufende Ertrag durch den Zinsendienst und die Abschreibungen belastet ist.
Kredit	Ein Kredit gibt die Ermächtigung, für einen bestimmten Zweck bis zu einer bestimmten Höhe finanzielle Verpflichtungen einzugehen. Es wird unterschieden zwischen Verpflichtungs- und Zusatzkredit, Budget- und Nachtragskredit sowie Exekutivkredit.
Konsolidierung	Die Konsolidierung ist die Zusammenfassung und Bereinigung von Einzelabschlüssen mehrerer Einheiten zu einem Gesamtabschluss.

Nachtragskredit	Der Nachtragskredit ist erforderlich wenn der Budgetkredit nicht ausreicht und die Finanzkompetenz des Regierungsrates bzw. des Gemeinderates (Exekutivkredit) überstiegen wird.
Neubewertung	Die Neubewertung bezeichnet den Vorgang der erstmaligen Bewertung nach den HRM2-Bewertungsrichtlinien.
Neubewertungsreserve	Neubewertungsreserven haben zur Folge, dass Auf- oder Abwertungen des Finanzvermögens im Zeitpunkt der Neubewertung nicht erfolgswirksam sind.
Nettoverschuldungsquotient	Der Nettoverschuldungsquotient ist die Differenz zwischen Fremdkapital und Finanzvermögen in Prozenten des Fiskalertrags
Nutzungsdauer	Die Nutzungsdauer bezeichnet die Dauer, die ein sich abnützendes Wirtschaftsgut genutzt werden kann.
Passiven	Auf der Passivseite wird in der Bilanz ausgewiesen, auf welche Weise das Kapital im Rahmen der Finanzierung beschafft wurde. Die Passiven unterteilen sich in Fremdkapital und in Eigenkapital.
Periodenabgrenzung	Nach der Periodenabgrenzung müssen die finanziellen Vorgänge den ihnen entsprechenden Perioden zugeordnet werden.
Rechnungsperiode	Die Rechnungsperiode ist der Zeitraum, auf den sich die Erfolgsrechnung bezieht. Sie beträgt grundsätzlich ein volles Jahr (Rechnungsjahr).
Rechtzeitigkeit	Rechtzeitigkeit bedeutet, dass die Informationen über finanzielle Vorgänge unmittelbar (wöchentlich) festgehalten werden.
Richtigkeit	Die Buchungen müssen den Tatsachen entsprechen und sind weisungsgemäss vorzunehmen.
Rückstellungen	Rückstellungen werden gebildet für bestehende Verpflichtungen, bei denen der Zeitpunkt der Erfüllung oder die Höhe des künftigen Mittelabflusses mit Unsicherheiten behaftet ist.

Rückstellungsspiegel	Der Rückstellungsspiegel ist ein Zusatz im Anhang der Jahresrechnung, der alle bestehenden Rückstellungen aufführt.
Selbstfinanzierung	Die Selbstfinanzierung ist die Summe aus dem Saldo der Erfolgsrechnung und den Abschreibungen und Reserveveränderungen.
Selbstfinanzierungsanteil	Diese Kennzahl zeigt auf, welcher Anteil des laufenden Ertrages zur Finanzierung von Investitionen aufgewendet werden kann.
Selbstfinanzierungsgrad	Diese Kennzahl gibt an, welcher Anteil der Nettoinvestitionen aus eigenen Mitteln finanziert werden kann.
Sparsamkeit	Ausgaben sind auf ihre Notwendigkeit und Tragbarkeit hin zu prüfen.
Spezialfinanzierungen	Eine Spezialfinanzierung ist die vollständige oder teilweise Zweckbindung von Einnahmen für bestimmte öffentliche Aufgaben.
Stetigkeit	Die Grundsätze der Rechnungslegung sollen soweit als möglich über einen längeren Zeitraum unverändert bleiben.
Vergleichbarkeit	Die Rechnungen des Kantons bzw. der Gemeinde und der Verwaltungseinheiten müssen sowohl untereinander als auch über die Zeit hinweg möglichst vergleichbar sein.
Verpflichtungskredit	Der Verpflichtungskredit ist erforderlich für neue Ausgaben, welche die Finanzkompetenz des Regierungsrates bzw. des Gemeinderates (Exekutivkredit) übersteigt. Der Verpflichtungskredit wird als Objektkredit für ein Einzelvorhaben oder als Rahmenkredit für ein Programm gesprochen.
Verständlichkeit	Informationen müssen klar und verständlich sein.
Verursacherprinzip	Die Nutzniesser besonderer Leistungen und die Verursacher besonderer Kosten haben in der Regel die zumutbaren Kosten zu tragen.
Verwaltungsvermögen	Das Verwaltungsvermögen umfasst jene Vermögenswerte, die unmittelbar der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen.

Vollständigkeit	Die Finanzvorfälle und Buchungstatbestände sind lückenlos und periodengerecht zu erfassen.
Vorteilsabgeltung	Für besondere wirtschaftliche Vorteile aus öffentlichen Einrichtungen oder Anordnungen sind angemessene, dem Nutzen aus dem Vorteil entsprechende Beträge einzufordern
Wertberichtigungen	Ist bei einer Position des Finanz- oder des Verwaltungsvermögens eine dauerhafte Wertminderung absehbar, ist der bilanzierte Wert zu korrigieren.
Wesentlichkeit	Sämtliche Informationen, die für eine rasche und umfassende Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage notwendig sind, werden offen gelegt.
Wirkungsorientierung	Die finanziellen Entscheidungen sind auf ihre Wirkung hin auszurichten.
Wirtschaftlichkeit	Für jedes Vorhaben ist jene Variante zu wählen, die bei gegebener Zielsetzung die wirtschaftlich günstigste Lösung gewährleistet.
Zinsbelastungsanteil	Der Zinsbelastungsanteil ist die Differenz zwischen Zinsaufwand und Zinsertrag in Prozenten des laufenden Ertrags.
Zusatzkredit	Einen Zusatzkredit bedarf es, wenn der Verpflichtungskredit überschritten werden müsste und die Finanzkompetenz des Regierungsrates bzw. des Gemeinderates (Exekutivkredit) überstiegen wird.
Zuverlässigkeit	Die Informationen sollen sachlich richtig und glaubwürdig dargestellt werden. Der wirtschaftliche Gehalt soll die Abbildung der Rechnungslegung bestimmen. Die Informationen sollen willkürfrei und wertfrei dargestellt werden. Die Darstellung soll nach dem Vorsichtsprinzip erfolgen. Es sollen keine wichtigen Informationen ausser Acht gelassen werden.