



Erläuterungen des Finanzdepartements zu einem Nachtrag zum Finanzhaushaltsgesetz

vom 19. August 2014

I. Ausgangslage

Das Finanzhaushaltsgesetz des Kantons Obwalden vom 11. März 2010 (FHG) basiert auf der Grundlage des Handbuchs über das harmonisierte Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden (HRM2), welches die kantonale Finanzdirektorenkonferenz (FDK) am 25. Januar 2008 verabschiedet hat. Die FDK empfahl den Kantonen und Gemeinden das HRM2 so rasch wie möglich, d. h. innerhalb der kommenden zehn Jahre umzusetzen.

Wie aus nachfolgender Grafik ersichtlich ist, hat der Kanton Obwalden die Empfehlungen beim Kanton und den Gemeinden zügig umgesetzt.

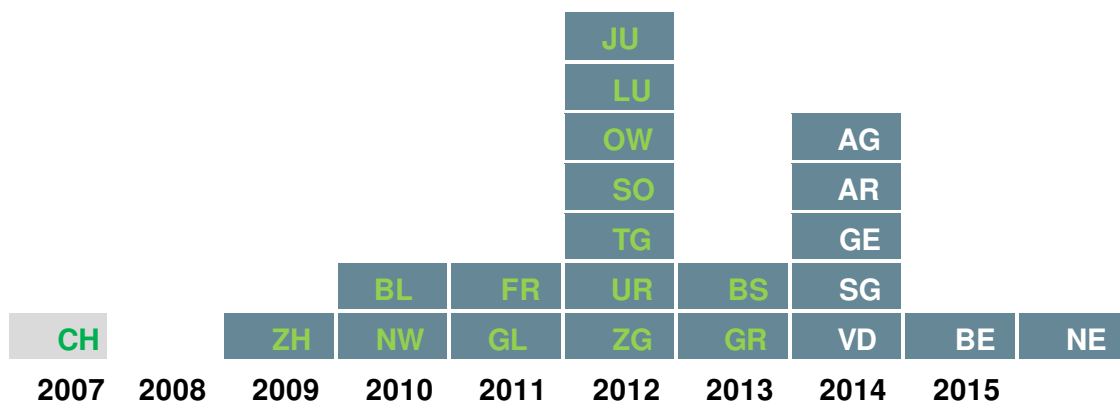


Abb. 1: Einführungsjahr HRM2 bei den Kantonen

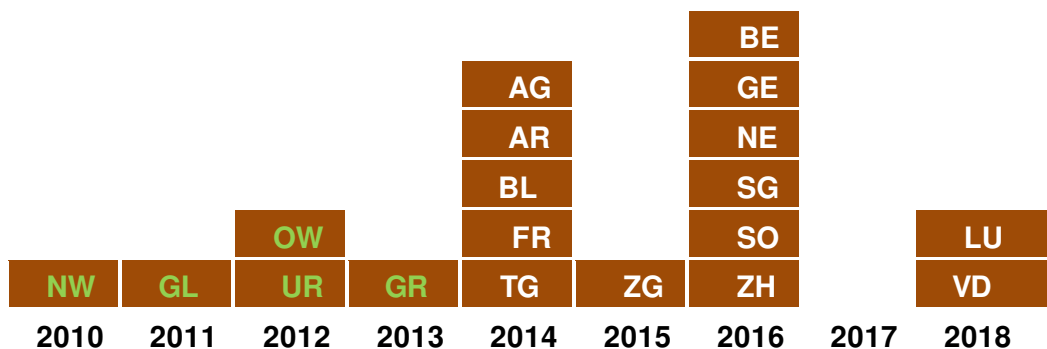


Abb. 2: Einführungsjahr HRM2 bei den Gemeinden

Die relativ rasche Umsetzung und im Grossen und Ganzen problemlose Umstellung war nur möglich, da die Gesetzesgrundlage von einer Arbeitsgruppe unter Mitwirkung der Gemeinden vorgenommen wurde.

Nachdem sowohl der Kanton als auch die Gemeinden die Rechnungslegung für die Jahre 2012 und 2013 angewandt hatten, konnten entsprechende Erfahrungen mit dem neuen Gesetz gesammelt werden. Es zeigte sich sowohl auf Stufe Kanton als auch auf der Stufe Gemeinden, dass das Mustergesetz bzw. das kantonale FHG einzelne Punkte aufweist, die eine Anpassung an die Gegebenheiten und Strukturen im Kanton Obwalden erfordern.

Der Regierungsrat hat deshalb mit Beschluss vom 22. Oktober 2013 (Nr. 148) wiederum eine breit abgestützte Arbeitsgruppe eingesetzt, die entsprechende Vorschläge zur Anpassung erarbeiten sollen.

II. Projektorganisation

Die vom Regierungsrat eingesetzte Arbeitsgruppe setzte sich zusammen aus:

Kanton	Daniel Odermatt	Finanzverwalter
	Peter Berchtold	Finanzkontrolleur
Einwohner-Gemeinden	Paul Küchler	Gemeinde-Vizepräsident Sarnen
	André Scherer	Finanzverwalter Gemeinde Sachseln
	Eva Amstalden	Finanzverwalterin Gemeinde Lungern
	Peter Schüpfer	Finanzverwalter Gemeinde Engelberg
Kirch-gemeinden	Lukas Küng	Kirchgemeindeverband Obwalden
	Hans Peter Wechsler	Kirchgemeinde Giswil

Situativ beigezogen wurde zudem Dr. Notker Dillier, Rechtskonsulent.

III. Offene Diskussionspunkte

Die Arbeitsgruppe hat sich in mehreren Sitzungen mit den möglichen Revisionspunkten zum FHG auseinandergesetzt. Dabei hat sich gezeigt, dass nebst den erarbeiteten und nun vorliegenden Revisionspunkten noch zwei grundsätzliche Probleme bestehen, bei denen eine Klärung erforderlich ist.

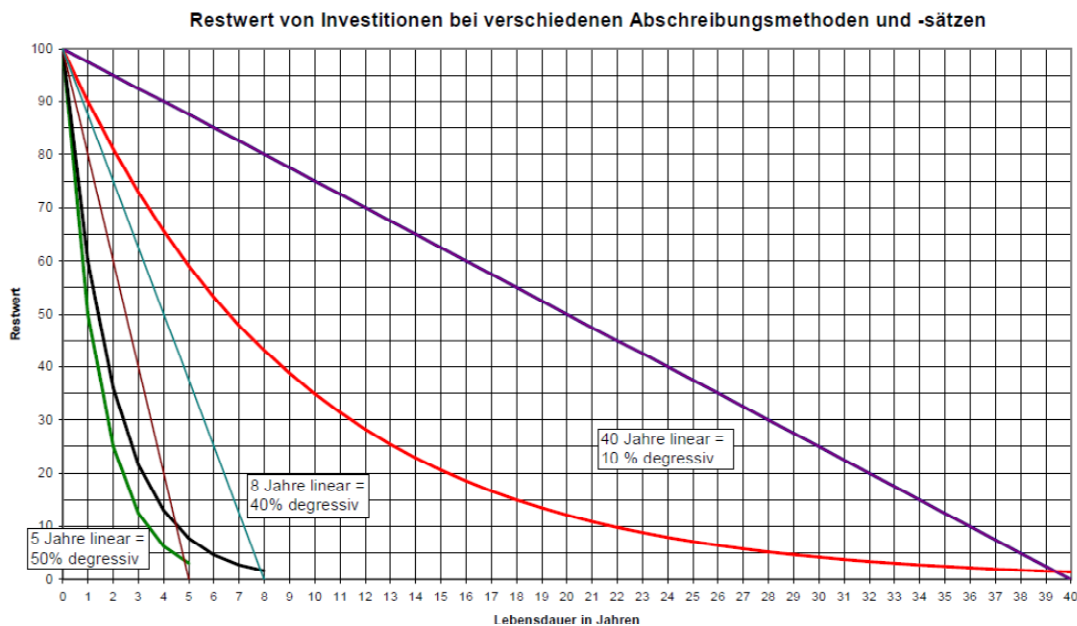
a. Abschreibungen

Seitens der Arbeitsgruppen-Mitglieder der Einwohnergemeinden wurde unter anderem eingebracht, dass die in Art. 55 Abs. 3 FHG vorgeschriebenen Abschreibungssätze für Tief- und Hochbauten von heute zehn Prozent auf fünf Prozent reduziert werden sollten.

Bei der Einführung der alten Finanzhaushaltsverordnung vom 25. März 1988 kam man überein, dass für alle Gemeinden derselbe Abschreibungssatz verwendet werden sollte. Dies, um auch die Rechnungen und Kennzahlen der einzelnen Gemeinden miteinander

vergleichen zu können. Die Abschreibungssätze bei den Hoch- und Tiefbauten wurden dabei mit zehn Prozent festgelegt.

Die Abschreibungen nach dem HRM2 richten sich im Grunde nach der Nutzungsdauer. Das HRM2 lässt dabei eine gewisse Bandbreite der Abschreibungssätze zu. Diese betragen bei den Tiefbauten zwischen sieben und zehn Prozent, bei den Hochbauten zwischen acht und 15 Prozent. Der zurzeit im FHG festgelegte degressive Abschreibungssatz von zehn Prozent entspricht dabei einer Nutzungsdauer von 40 Jahren, wobei die grössten Abschreibungsbeträge bei der degressiven Abschreibung in den Anfangsjahren anfallen. Dies verdeutlicht auch die nachfolgende Grafik.



b. Kirchgemeinden

Seitens der Arbeitsgruppen-Mitglieder der Kirchgemeinden wurde eingebracht, dass die Vorgaben des FHG für die Kirchgemeinden in einzelnen Punkten administrativ sehr aufwändig seien. Es wäre deshalb aus ihrer Sicht wünschenswert, anlässlich der geplanten Revision des FHG gleichzeitig den Umfang der Unterstellung der Kirchgemeinden in Teilbereichen zu hinterfragen.

Es wurde dabei von den Arbeitsgruppen-Mitgliedern der Kirchgemeinden festgehalten, dass es grundsätzlich richtig sei, wenn die Kirchgemeinden ebenfalls HRM2 umsetzen. Die Kirchgemeinden haben eine Steuerhoheit und dadurch ist auch die Einhaltung gewisser allgemeiner Standards gerechtfertigt. Es ist deshalb auch unbestritten, dass z.B. die Bestimmungen zur Revision/Haushaltsprüfung (Art. 91ff.), welche verlangen, dass mindestens ein Mitglied der Rechnungsprüfungskommission über die Befähigung nach Revisionsaufsichtsgesetz verfügt, auch für die Kirchgemeinden gelten soll.

Hinterfragt werden soll aber z. B. das Reporting an den Kanton, die Notwendigkeit bzw. Ausgestaltung des IKS oder des Controllings.

Die Kirchgemeinden weisen in sich grössere Unterschiedlichkeiten auf und der Vergleich der Kennzahlen bedarf einer gewissen Interpretation. Die Vergleichbarkeit der Zahlen, die bei den Einwohnergemeinden wesentlich ist, ist aus Sicht der Kirchgemeinden nicht wirklich wichtig, zumal diese einen innerkirchlichen Finanzausgleich haben der sich nach der Finanzkraft bemisst und nicht auf weiteren Kennzahlen basiert. Letztlich führt die Finanzaufsicht nur dazu, dass der Kanton die Kennzahlen der Kirchgemeinden zusammenträgt, damit aber keine weiteren Rechtsfolgen verbunden sind. Auch ist die Struktur der einzelnen Kirchgemeinden sehr unterschiedlich, sodass Vergleiche schwer sind (z.B. gehören Gebäude der Kirchgemeinde oder kirchlichen Stiftungen, letztere werden wiederum durch den Bischof kontrolliert). Man könnte hier eher in Richtung Selbstverantwortung der Kirchgemeinden gehen.

Auch in Art. 101 FHG, ist diese Problematik schon enthalten, weil zwar Abs. 1 der Finanzkontrolle den Auftrag gibt, die einheitliche Rechnungsführung auch der Kirchgemeinden zu prüfen, dann aber in Abs. 2 lediglich stipuliert wird, dass die Einwohnergemeinden (nicht aber die Kirchgemeinden!) die hierfür wesentlichen Datengrundlagen wie Budget, IAFP, Jahresrechnung, Finanzkennzahlen sowie RPK-Berichte) der kantonalen Finanzkontrolle unaufgefordert zuzustellen haben. Die Frage wäre dann, wie die Aufsicht gemäss Art. 101 Abs. 1 von der Finanzkontrolle wahrzunehmen ist, wenn keine Pflicht zur Einreichung der hierfür nötigen Unterlagen durch die Kirchgemeinden besteht. Dem Wortlaut von Art. 101 FHG kann entnommen werden, dass in Art. 101 Abs. 2 die Kirchgemeinden bewusst ausgenommen wurden. Insoweit regen die Kirchgemeinden an, dass im Rahmen der Revision des FHG in Art. 101 Abs. 1 die Kirchgemeinden gestrichen werden, was konsequent wäre und letztlich den Kirchgemeinden auch etwas grösseren Spielraum bei der Umsetzung geben würde (Selbstregulation, was nichts daran ändert, dass die Massstäbe des FHG, soweit keine expliziten Ausnahmen bestehen, auch für die Kirchgemeinden gelten). Allenfalls könnte auch geprüft werden, den Kirchgemeinden in diesem Rahmen lediglich eine Pflicht zur Einreichung der Berichte der RPK zu überbinden, damit die Finanzkontrolle jedenfalls Kenntnis von Vorbehalten und Einschränkungen der RPK erhält.

Weiter regen die Kirchgemeinden aus den gleichen Überlegungen an, Art. 10 FHG (Aufgaben- und Finanzplan) zunächst explizit auf die Einwohnergemeinden zu beschränken. Aufgrund der Grösse der einzelnen Kirchgemeinden, insbesondere was Investitionen angeht (bei Kirchgemeinden praktisch nur im Hochbau), erachten sie die Erstellung eines eigentlichen IAFP auf Stufe Kirchgemeinde als nicht verhältnismässig, zumal man mit den bisherigen Instrumenten (interner Finanzplan, der aber z. B. nicht zwingend von der Kirchgemeindeversammlung zu genehmigen ist) weiterfahren kann.

Zuletzt fragen sich die Kirchgemeinden, wie angemessen es ist, wenn alle Kirchgemeinden das Controlling (Art. 58 ff.) und das IKS (Art. 69) mit Weisungen, übergeordnetem Controlling und Reglementen umsetzen müssen. Aufgrund der kleinräumigen Verhältnisse sehen es die Kirchgemeinden als unverhältnismässig an, zumal das an der Verantwortung des Kirchgemeinderates an sich (die grundsätzlich sowieso besteht) nichts ändert und nachdem die Kirchgemeinden mit dem FHG richtigerweise auch die Qualität der Revision gestärkt haben. Es wäre aus Sicht der Kirchgemeinden im Sinne einer angemessenen Erleichterung zu prüfen, ob man diese beiden Titel nur für die Einwohnergemeinden anwendbar erklären würde.

IV. Kommentar zu den geplanten Änderungen

Nebst den offenen Punkten in Kapitel III werden durch die Arbeitsgruppe die nachfolgenden Änderungen vorgeschlagen.

Bis auf einzelne vorgeschlagene Änderungen bzw. Ergänzungen (Art. 10, Art. 24, Art. 34) dienen die Anpassungen dazu, Unklarheiten innerhalb der Verwaltungen bzw. des Kantons und der Gemeinden zu beseitigen.

Art. 2 Geltungsbereich

Bei der Korrektur von Abs. 2 handelt es sich um eine rein redaktionelle Anpassung. Diese wird vorgenommen, da mit der Einführung des EDV-Programmes Lex Work für die Gesetzessammlung keine römischen Ziffern mehr verwendet werden können. Die Benennungen der Kapitel erfolgen neu ebenfalls mit arabischen Ziffern.

Art. 5 Gebundene und frei bestimmbare Ausgaben

Die Unterscheidung zwischen neuen bzw. frei bestimmbaren und gebundenen Ausgaben ist zentral für wichtige Fragen des Finanzrechts, wie z. B. die Zuständigkeitsordnung oder das Finanzreferendum. Der Entscheid, ob eine Ausgabe neu bzw. frei bestimmbar oder gebunden ist, ist letzten Endes immer im Einzelfall zu treffen. Gesetzlich lässt sich nur eine generelle Umschreibung festlegen, die sich auf die bundesgerichtliche Rechtssprechung abstützt. Gemäss Praxis des Bundesgerichts (BGE 105 Ia 85, und seitheriger konstanter Rechtssprechung) ist eine Ausgabe als gebunden und damit nicht als referendumpflichtig anzusehen, wenn sie durch einen Rechtssatz prinzipiell und dem Umfang nach vorgegeben, oder die zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich ist. Immer dann, wenn der entscheidenden Behörde in Bezug auf den Umfang der Ausgabe, den Zeitpunkt der Vornahme oder auf andere Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit zusteht, ist eine neue Ausgabe anzunehmen.

Bei der Frage, ob es sich um eine neue oder um eine gebundene Ausgabe handelt, müssen hauptsächlich drei Subfragen beurteilt werden: Das Ob, das Wie und das Wann. Wenn diese drei Fragen im Sinne des ersten Teils, der vorstehend erwähnten bundesgerichtlichen Rechtssprechung mit Ja beantwortet werden können, handelt es sich um eine gebundene Ausgabe. Wenn auch nur eine dieser Fragen mit Nein beantwortet werden muss, handelt es sich um eine neue Ausgabe.

Da das Finanzreferendum ein kantonales Rechtsinstitut ist, sind die Kantone naturgemäss frei, den Inhalt in der Verfassung oder in der Gesetzgebung selbst zu definieren. Das Bundesgericht prüft bei seinen diesbezüglichen Entscheiden immer zuerst die kantonale Verfassungs- und die kantonale Gesetzesgrundlage. Erst wenn sich darüber hinaus allgemeine Fragen staatsrechtlicher Natur ergeben, erfolgt die Interpretation im Sinne des zitierten Urteils des Bundesgerichts.

Bis zur Einführung des FHG war im Kanton Obwalden die Unterscheidung in Art. 28 des Staatsverwaltungsgesetzes vom 8. Juni 1997 (StVG; GDB 130.1) geregelt. Diese Regelung wurde fast gänzlich ins neue FHG übernommen, da sich diese Regelung in der Vergangenheit bewährt hat.

Bei der Übernahme wurde aber der bisherige Abs. 3 weggelassen, wahrscheinlich in der Annahme, bei der Beschaffung von Informatikmitteln handle es sich um gebundene Ausgaben. Während dies bei der Beschaffung von PC's und dgl. zutrifft, stellen sich bei grösseren Informatikausgaben die über die Ersatzanschaffung hinausgehen oft Fragen der Zuständigkeit. Im Zuge dieses Nachtrags soll diesem Aspekt Rechnung getragen und der bisherige Zusatz, dass Ausgaben für Anlagen, Einrichtungen und Ausrüstung der Informatik der Kantonsrat abschliessend im Rahmen des Budgets beschliessen kann, wieder aufgenommen werden. Diese Präzisierung hat zur Folge, dass die vom Kantonsrat beschlossenen Informatikausgaben nicht dem fakultativen Referendum unterstehen. Bei den Gemeinden ist dieser Absatz nicht notwendig, da die Gemeindeversammlung sowie so abschliessend zuständig ist.

Art. 7 Aufwände und Erträge der Erfolgsrechnung

In Abs. 2 Bst. e und Bst. o wird der Begriff Fonds gestrichen. Der Begriff ist hier redundant, da Fonds Spezialfinanzierungen sind und Spezialfinanzierungen Fonds mit einschliessen. Diesbezüglich kann auch auf Art. 49 verwiesen werden, wo der Begriff Spezialfinanzierungen erklärt wird.

Ebenso kann Abs. 4 ersatzlos gestrichen werden. Sowohl bei Rücklagen als auch bei Vorfinanzierungen erfolgt die Buchung über ein Konto der Artengliederung gemäss Abs. 2 Ziff. a - s dieses Artikels. Der Hinweis, dass die Erfolgsrechnung Rücklagen und Vorfinanzierungen enthalten kann, erfolgt erst in Art. 24.

Art. 8 Posten der Investitionsrechnung

Die Vorfinanzierungen von Investitionen erfolgen über das Konto "ausserordentliche Investitionen" der Artengliederung gemäss Abs. 2 Ziff. h bzw. die Auflösung über Ziff. q dieses Artikels. Der Hinweis, dass die Investitionsrechnung Vorfinanzierungen enthalten kann, erfolgt erst in Art. 25. Art. 8 Abs. 4 wird ersatzlos gestrichen.

Art. 10 Zuständigkeiten und Verfahren bis Art. 13 Inhalt (Aufgaben- und Finanzplan)

Die Anpassungen in Art. 10 betreffen nur die Gemeinden. Der Kanton erstellt jährlich eine Integrierte Aufgaben- und Finanzplanung (IAFP), die der Regierungsrat dem Kantonsrat zur Kenntnisnahme unterbreitet. Die Gemeinden erstellen zurzeit eine Aufgabenplanung und eine Finanzplanung. Der Finanzplan wird bis anhin mindestens alle vier Jahre der Gemeindeversammlung zur Kenntnis gebracht. Mit Einführung des FHG war vorgesehen, dass die Gemeinden neu ihre Aufgabenplanung mit der Finanzplanung zusammenführen. Aus Sicht der Gemeinden ist diese Zusammenführung jedoch administrativ zu aufwendig, weshalb darauf verzichtet werden soll.

Der Finanzplan hat zudem mit der Einführung der Schuldenbegrenzung (FHG Art. 34) ein grösseres Gewicht erhalten, da für die Berechnung unter anderem auch drei Finanzplanjahre massgebend sind. Neu soll deshalb der Finanzplan alle zwei Jahre der Gemeindeversammlung unterbreitet werden.

Art. 18 Inhalt (Budget)

Mit dem Einschub von Bst. c unter Art. 18 wird nun klar geregelt, dass die Berechnung der Schuldenbegrenzung gemäss Art. 34 zum Inhalt des Budgets gehört und somit dem Bürger die Einhaltung der Schuldenbegrenzung aufgezeigt werden muss. Sie ist auch der Finanzkontrolle zuzustellen.

Art. 24 Erfolgsrechnung und Art. 25 Investitionsrechnung

In der Botschaft des Regierungsrats vom 27. Oktober 2009 zum Finanzhaushaltsgesetz wurde ausgeführt, dass die Erfolgsrechnung mehrstufig abzuschliessen ist. Auf der operativen ersten Stufe soll ein betriebswirtschaftlich sauberer Abschluss ausgewiesen werden, der mit anderen Gemeinwesen vergleichbar ist. Finanzpolitisch motivierte Buchungen, sowie mit der eigentlichen Geschäftstätigkeit nicht zusammenhängende Vorfälle sind auf der zweiten oder dritten Stufe zu erfassen.

In Abs. 2 und Abs. 3 wird umschrieben, wann ein Aufwand und ein Ertrag als ausserordentlich gelten können.

Bei den Rechnungsabschlüssen 2012 und 2013 gab es einige Unklarheiten bezüglich der Anwendung von Rücklagen bzw. Vorfinanzierungen. Insbesondere wurde festgestellt, dass in der Erfolgsrechnung Vorfinanzierungen oder Rücklagen getätigt werden sollen, die sich nicht auf eine Investition im herkömmlichen Sinne beziehen. Zur Klarstellung soll deshalb der Begriff Investitionen durch Verpflichtungskredit ersetzt werden. Der Begriff des Verpflichtungskredites wird zudem in Art. 37 näher umschrieben. Ebenso ist festzuhalten, dass bei Rücklagen i.d.R. keine rechtsgültig beschlossenen Investitionen bestehen.

Die Möglichkeit der Bildung von Rücklagen im Sinne von finanzpolitischen Reserven wurde durch das Schweizerische Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor (SRS) auch behandelt und in der Auslegung Nr. 17 festgehalten.

Der Einschub unter "Bei den Gemeinden reicht ein Beschluss der Gemeindeversammlung" kann gestrichen werden. Dies, da bei den Gemeinden die Gemeindeversammlung die oberste Instanz ist. Der Einschub ist deshalb redundant.

Art. 27 Anhang

In Abs. 1 Ziff. f wird neu aufgenommen, dass die während des Jahres abgerechneten Verpflichtungskredite ebenfalls im Anhang aufgeführt werden. Dies macht Sinn, da Verpflichtungskredite durch den Kantonsrat bzw. Abstimmungen genehmigt werden. Bei Be-

endigung der Vorhaben genehmigt der Regierungsrat nach Art. 41 die Abrechnung. Damit der Kantonsrat dennoch Kenntnis über die Über- bzw. Unterschreitungen der Verpflichtungskredite erhält, werden die Abrechnungen im Anhang zur Rechnung aufgeführt. Bei den Gemeinden liegt die Jahresrechnung mit dem Anhang auf und kann bei Interesse von den Bürgern eingesehen werden.

Art.29 Rückstellungsspiegel

Die Auflösung der Rückstellung erfolgt durch Zielerreichung bzw. durch Wegfall einer Sache/eines Objekts. Ein zusätzlicher Kommentar wird als redundant erachtet. Ziff. e und f können deshalb ersatzlos gestrichen werden.

Art.32 Anlagespiegel

Bei Abs. 2 Bst. b wird der Begriff Veräusserungen gestrichen. Veräusserungen aus dem Verwaltungsvermögen sind gemäss HRM2 zuerst zum Nennwert ins Finanzvermögen umzubuchen und können anschliessend als Finanzvermögen veräussert werden. Im Anlagespiegel erscheint deshalb nur der Abgang der Anlage.

Der Anlagespiegel wird aus dem Buchhaltungssystem generiert. Eine detaillierte Unterscheidung wie in den Ziff. c., e. und f. in Art. 32 gefordert, sind zurzeit nicht möglich. Da solche Änderungen i.d.R. selten vorkommen und der Informationsgehalt zudem nicht wirklich relevant ist, soll auf diese Unterscheidung verzichtet werden.

Art.33 Haushaltsgleichgewicht

Beim Rechnungsabschluss der Gemeinde Sarnen hat sich die Frage gestellt, ob die Abschreibung des Bilanzfehlbetrags nur im Budget oder auch in der Rechnung zu berücksichtigen sei. Gemäss Handbuch HRM2 ist die Abschreibung nur im Budget vorzusehen. Dies geht aber aus dem FHG nicht klar hervor. Mit der nun geplanten Klarstellung, dass die Abschreibung eines Bilanzfehlbetrages nur budgetiert, aber nicht verbucht werden soll, wird zudem erreicht, dass das Rechnungsergebnis der Erfolgsrechnung bei Gemeinden mit oder ohne Bilanzfehlbetrag vergleichbar wird.

Die Veränderung des Eigenkapitals ist bei beiden Varianten gleich.

Art.34 Schuldenbegrenzung

Dieser Artikel zur Schuldenbegrenzung ist – vor allem auch in den Zeiten knapper öffentlicher Finanzen – stark umstritten. Seitens der Gemeinden wird ein grösserer Handlungsspielraum erwartet. Dies insbesondere auch deshalb, weil zurzeit keine Gemeinde ein Nettovermögen aufweist. Gemäss heutiger Bestimmung in Abs. 4 kann entsprechend keine Gemeinde strategische Investitionen tätigen, sofern die Selbstfinanzierung dadurch unter 100 Prozent fallen würde.

Eingebracht wird insbesondere auch, dass gemäss HRM2 die Kennzahl Nettoverschuldungsquotient mit einem Richtwert unter 100 Prozent bedeutet, dass die Verschuldung als "gut" zu betrachten sei. D. h., dass wichtige Investitionen durchaus ausgeführt werden sollten, auch wenn dadurch der Selbstfinanzierungsgrad während zehn Jahren unter 100 Prozent fällt. (Anforderung gemäss Abs. 2).

In Abs. 4 Bst. b wird deshalb vorgeschlagen, den Begriff Nettovermögen durch den Begriff Nettoverschuldungsquotient zu ersetzen. Als Referenz wird neu die Kennzahl "Nettoverschuldungsquotient" dienen.

Ende 2013 hätten, ausser Alpnach (147), alle Gemeinden die Anforderungen an die Kennzahl Nettoverschuldungsquotient eingehalten.

		HRM2	HRM1		
Gemeinden	Rechnung 2013 %	Rechnung 2012 %	Rechnung 2011 %	Rechnung 2010 %	Rechnung 2009 %
Sarnen	71.15	119.34	138.81	99.28	71.73
Kerns	56.43	56.70	62.66	80.16	101.36
Sachselt	69.47	84.42	102.63	111.33	133.89
Alpnach	147.49	158.33	146.55	120.61	149.43
Giswil	72.35	54.33	95.63	95.85	120.49
Lungern	99.91	80.10	107.35	99.35	99.90
Engelberg	55.65	56.63	81.82	121.55	132.51
Alle Gemeinden	77.68	93.20	109.71	105.06	110.49
Kanton Obwalden	-67.97	-99.04			

Definition: Der Nettoverschuldungsquotient ist die Differenz zwischen Fremdkapital und Finanzvermögen in Prozenten des Fiskalertrags.

Abb. 3 Entwicklung Nettoverschuldungsquotient der Gemeinden

Ebenfalls ist in Abs. 4 die neue Ziffer c bezüglich der Spezialfinanzierungen aufzunehmen. Spezialfinanzierungen sollten i.d.R. über die Jahre eine ausgeglichene Rechnung gewährleisten. Dabei können auch in einzelnen Jahren hohe Investitionen anfallen. Diese Investitionen können gemäss Art. 55 linear während der Nutzungsdauer abgeschrieben werden. Die Nutzungsdauer kann aber auch über 30 Jahre gehen (z. B. Wasserversorgungen). Werden diese Investitionen nicht von der Schuldenbegrenzung ausgenommen, müssen sie durch das Gemeinwesen theoretisch während zehn Jahren finanziert werden. Es ist dabei zu beachten, dass die ganze Kostenstelle der Spezialfinanzierung nicht in die Schuldenbegrenzung eingerechnet wird.

Art. 35 Finanzkennzahlen

Wie bereits unter Art. 7 erwähnt, beinhaltet der Oberbegriff Spezialfinanzierungen auch die Fonds. Konsequenterweise wird nun auch in Art. 35 der Begriff Fonds entsprechend gestrichen.

Art. 41 Verfall und Abrechnung

Wird ein Verpflichtungskredit in bestimmter Höhe fest beschlossen (z. B. der Kantonsbeitrag über Fr. 250 000.- an das Bruder-Klausen Museum in Sachseln), macht eine Unterbreitung der Abrechnung keinen grossen Sinn. Eine Abrechnung würde wie in Abs. 2 dieses Artikels ausgeführt bedeuten, dass die Finanzkontrolle die Abrechnung prüft und der Regierungsrat anschliessend darüber beschliesst. Dieser Aufwand ist in den erwähnten Fällen unnötig. Es soll deshalb nur noch ein Ausweis über die Abrechnung (im Sinne einer Vollzugsmeldung) erfolgen, wie sie neu im Anhang zur Rechnung (Art. 27) vorgesehen ist. Entsprechend erfolgt bei diesen Verpflichtungskrediten auch keine eigentliche Prüfung durch die Finanzkontrolle mehr.

Die Anpassung von Abs. 3 ist notwendig, weil in gewissen Gemeinden die Rechnungsprüfungskommission (RPK) bzw. Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission (GRPK) zu den Verpflichtungskrediten vor der Genehmigung durch den Gemeinderat, Stellung bezieht. In anderen Gemeinden genehmigt der Gemeinderat die Verpflichtungskredite zuerst und stellt sie anschliessend der RPK/GRPK zur Stellungnahme zu.

Art. 48 Kreditüberschreitung

Das fakultative Referendum beträgt gemäss Art. 59 der Kantonsverfassung (KV; GDB 101.0) eine Million Franken bei einmaligen bzw. 0,2 Millionen Franken bei wiederkehrenden Ausgaben und bezieht sich eigentlich nur auf den Kanton. Damit klargestellt ist, dass diese finanziellen Grenzen ebenso für die Gemeinden gelten, wird in Abs. 4 der neue Hinweis auf die KV angefügt.

Art. 53 Bilanzierung

In Art. 24 FHG wird festgehalten, dass die Erfolgsrechnung auch Rücklagen beinhalten kann. Gemäss der Definition nach HRM2 stellt eine Rücklage eine finanzpolitische Buchung dar. Bis anhin wurde jedoch nicht klar geregelt, wer für die Bildung bzw. Auflösung zuständig ist. Dies soll mit dem neuen Abs. 5 festgelegt und die Kompetenz dem Kantonsrat (Stufe Kanton) bzw. der Gemeindeversammlung übertragen werden.

Art. 54 Bewertung des Fremdkapitals und des Finanzvermögens

Die Bilanzierung des Finanzvermögens erfolgt gemäss Abs. 2 zum Verkehrswert am Bilanzierungsstichtag (31. Dezember). Die Bewertung der Finanzanlagen sollte jährlich, die der übrigen Anlagen periodisch erfolgen.

Der Kanton hat zurzeit noch Finanzanlagen in Obligationen und Darlehen (unter anderem auch an Gemeinden). Diese Finanzanlagen unterliegen ebenfalls zinsbedingten Kurschwankungen während der Laufzeit. Diese Kursschwankungen erfolgswirksam zu verbuchen macht insofern keinen Sinn, als dass die Rückzahlung immer zum Nominalwert erfolgt. D. h., buchhalterische Gewinne stehen automatisch buchhalterischen Verlusten in derselben Höhe gegenüber.

Die nun im neuen Abs. 3 festgehaltene Bewertung entspricht ebenfalls zwischenzeitlich den von der FDK und dem SRS verabschiedeten Auslegungen zum HRM2.

Art. 55 Bewertung und Abschreibung des Verwaltungsvermögens

Für Spezialfinanzierungen wird eine gesetzliche Rechtsgrundlage benötigt. In dieser Rechtsgrundlage kann eine vom FHG abweichende Abschreibung vorgegeben werden. Es bestehen nun aber auch Spezialfinanzierungen, die nicht nach dem Verursacherprinzip finanziert werden (z. B. bestehen auch Spezialfinanzierungen nach dem Nutznießungsprinzip). Den Gemeinden ist es ein Anliegen, für alle Spezialfinanzierungen bei Bedarf eine lineare Abschreibung zu führen. Bei Finanzierung mit Zwecksteuer kann es zudem vorkommen, dass aus den Einnahmen ein Überschuss resultiert. Dieser Überschuss ist als zusätzliche Abschreibung der Investition vorgesehen. Entsprechend wird Abs. 2 Bst. b angepasst.

Der Kanton hat die Möglichkeit, Objektweise auch linear abzuschreiben. Bei den Gemeinden ist dies nicht gewollt, da bei verschiedenen Abschreibungsweisen die Vergleichbarkeit unter den Gemeinden beeinträchtigt wird. Im Gesetz soll aber festgehalten werden, wie hoch die linearen Abschreibungssätze sein würden. Die vorgeschlagenen Sätze richten sich dabei nach den Empfehlungen des HRM2.

Art. 57 Konsolidierungsmethode

Im Laufe der Erarbeitung des FHG wurde Abs. 1 und Abs. 2 von Art. 56 angepasst. Es wurde dabei übersehen, dass durch diese Überarbeitung der Bezug in Art. 57 nicht mehr korrekt ist. Entsprechend ist nun Art. 57 zu korrigieren.

Art. 71 Regierungsrat bzw. Gemeinderat

Diese Zuständigkeit des Regierungs- bzw. des Gemeinderates für die Umwandlung von Verwaltungsvermögen ist in Bst. c. und i. doppelt erwähnt. Durch die vorgeschlagene Änderung wird die doppelte Erwähnung beseitigt.

Bei der Anpassung von Abs. 1 Bst. e handelt es sich um die Folgekorrektur der Anpassung von Art. 10 bzw. bei Abs. 1 Bst. h. um die Folgekorrektur von Art. 7.

Der neu eingefügte Abs. 2 war bis zur Inkraftsetzung des FHG in Art. 29 des StVG aufgeführt. Bei der Überführung der im StVG früher enthaltenen Art. 26 bis Art. 31 ins FHG wurde dieser Absatz vergessen. Zur Klarstellung der Kompetenz soll diese Umschreibung ins FHG aufgenommen werden. Dadurch kann der Regierungsrat z. B. den Gebäudeunterhalt, für den er gemäss Art. 76 Abs. 2 Ziff. 9 KV zuständig ist, an das Bau- und Raumentwicklungsdepartement delegieren. Der Entscheid über die gebundenen Ausgaben obliegt im Übrigen jener Stelle, die für die konkrete Aufgabenerfüllung zuständig ist (Art. 74 Abs. 2 Bst. a, Art. 75 Abs. 2 FHG).

Art. 72 Finanzdepartement bzw. Art. 73 Finanzverwaltung

Folgekorrekturen infolge Anpassung von Art. 10 bzw. von Art. 7.

Art. 74 Departemente und Staatskanzlei

Folgekorrekturen in Abs. 1 Bst. b infolge Anpassung von Art. 10.

Bei der Anpassung von Abs. 2 Bst. a. geht es darum, klarzustellen, dass die Bestimmung von Bst. a für die frei bestimmbareren Ausgaben und gebundene Ausgaben gilt.

Art. 94 Inhalt der Finanzhaushaltsprüfung, Art. 99 Termine und Art. 101 Gemeindefinanzaufsicht

Folgekorrekturen infolge Anpassung von Art. 10.

Art. 101 Gemeindefinanzaufsicht

Damit die kantonale Finanzkontrolle den Aufgaben gemäss Abs. 1 nachkommen kann, ist es notwendig, dass sie die entsprechenden, unter Abs. 2 genannten Dokumente unaufgefordert erhält. Je nach Entscheid darüber, wie die kantonale Finanzkontrolle die Kirchgemeinderechnungen zu beaufsichtigen hat, ist hier bezogen auf die Kirchgemeinden eine Präzisierung notwendig, vgl. Titel III. b) vorstehend.

Art. 102 Anforderungen bzw. Titel 8.4. Haushaltsprüfung bei Korporationen, Gemeinde- oder Zweckverbänden, bei Dritten, die öffentliche Aufgaben erfüllen, sowie Gesellschaften

Da es Rechtspersönlichkeiten gibt, die öffentliche Aufgaben erfüllen und nicht als "Private" gelten (z. B. Wasserversorgung Sachseln), soll der Zwischentitel 8.4 entsprechend angepasst werden.

Art. 104 Anwendung neuer Rechnungslegungsstandard

Durch die Ergänzung von Abs. 1 und Abs. 2 erhält der Regierungsrat die rechtliche Abstützung, in begründeten Fällen weitere Übergangsregelungen zu beschliessen. Den nach wie vor vorhandenen Problemen der Gemeinden bei der Umstellung auf HRM2 kann somit besser Rechnung getragen werden.

Das HRM2 wird von der FDK stetig weiterentwickelt. Dazu wurde 2008 das Schweizerische Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor (SRS) gegründet. Träger sind das Eidg. Finanzdepartement und die Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren. Das SRS hat die Rechtsform einer Einfachen Gesellschaft, und ist unabhängig gegenüber anderen Organen.

Das SRS fördert die einheitliche, vergleichbare und transparente Rechnungslegung der öffentlichen Gemeinwesen der Schweiz. Es beobachtet insbesondere die Tendenzen bei der Umsetzung der Fachempfehlungen zum harmonisierten Rechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2 sowie die Rechnungslegung des Bundes und erarbeitet Auslegungen auf Praxisfragen von grundlegender Bedeutung im Zusammenhang mit der Rechnungslegung im öffentlichen Sektor.

Mit der neuen Bestimmung in Abs. 3 soll festgehalten werden, dass der Regierungsrat Auslegungen des SRS als verbindlich erklären kann. Dies natürlich nur, wenn sie nicht dem FHG widersprechen.